

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE FILOSOFIA LETRAS E CIÊNCIAS HUMANAS

FERNANDA MACHIAVELI

MEDIDAS PROVISÓRIAS:
OS EFEITOS NÃO ANTECIPADOS DA EC 32 NAS
RELAÇÕES ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

ORIENTADOR: PROFESSOR MATTHEW TAYLOR

São Paulo

2009

FERNANDA MACHIAVELI

MEDIDAS PROVISÓRIAS: OS EFEITOS NÃO ANTECIPADOS DA EC 32
NAS RELAÇÕES ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO

Dissertação apresentada à
Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo para obtenção do
Título de Mestre em Ciência Política

Orientador:
Prof. Dr. Matthew Taylor

Co-orientador
Prof. Dr. Fernando Limongi

São Paulo
2009

Nome: MACHIAVELI, Fernanda

Título: Medidas Provisórias: os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo e Legislativo

Dissertação apresentada à Faculdade Filosofia Letras e Ciências Humanas da
Universidade de São Paulo para obtenção do
título de Mestre em Ciência Política

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.
Julgamento:

Instituição:
Assinatura:

Prof. Dr.
Julgamento:

Instituição:
Assinatura:

Prof. Dr.
Julgamento:

Instituição:
Assinatura:

Dedico este trabalho a minha mãe,
Lucélia Machiaveli, pelo
companheirismo, apoio incondicional
e incentivo constante, sem os quais
eu não teria conseguido.

AGRADECIMENTOS

Agradeço sinceramente a todos os que contribuíram para a realização dessa dissertação. No plano institucional, agradeço ao Conselho Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), do qual fui bolsista no primeiro ano do mestrado, e ao Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo, que me deu a oportunidade de realizar minha pesquisa de mestrado e me tornar uma cientista política. No departamento, agradeço profundamente ao professor Fernando Limongi, que me orientou até o momento da qualificação, quando se licenciou para dar aulas na Universidade de Yale. Sua orientação, incentivo e apoio foram cruciais durante todo o período do mestrado e, mesmo longe, eu continuava ouvindo as suas palavras me impulsionando na reta final. Agradeço ao professor Matthew Taylor, por assumir minha orientação na fase final da pesquisa. Sua leitura cuidadosa, sugestões e acompanhamento muito enriqueceram este trabalho. Devo a ele a inspiração para incluir o Supremo Tribunal Federal no segundo capítulo, o que trouxe uma nova perspectiva para a minha análise. Também gostaria de agradecer aos professores Gildo Marçal Brandão, Maria Hermínia Tavares de Almeida, Marta Arretche, Wagner Pralon, Cícero Araújo e Maria Tereza Sadek, com quem muito aprendi durante a graduação e o mestrado. Um agradecimento especial ao Cebrap, na pessoa de Andréa Freitas, pelos dados utilizados nesse trabalho e pela disponibilidade em me ajudar na pesquisa. Agradeço ainda ao programa de métodos quantitativos da Universidade Federal de Minas Gerais e ao departamento de estatística da Escola de Administração da Fundação Getúlio Vargas, nos quais cumpri créditos ao longo do mestrado. Fora do ambiente acadêmico, recebi incentivo e apoio de pessoas fundamentais para a realização dessa dissertação. Em primeiro lugar, minha mãe, Lucélia, a melhor mãe do mundo, a quem dedico este trabalho. Nunca terei como agradecer seu apoio e estímulo incondicionais. Agradeço ao Rodrigo, meu amor e companheiro. Seu carinho, companhia e incentivo permitiram que esses anos de muito estudo fossem também os melhores de minha vida. Agradeço a meu pai, Antonio, que sempre me incentivou a seguir a carreira acadêmica e cobrou com rigor meu desempenho escolar. Agradeço também às amigas Priscila e Natasha por terem estado ao meu lado. Por fim, devo um agradecimento muito sincero à Tendências, minha segunda escola, e aos meus mestres Rogério Schmitt, Maílson da Nóbrega, Gustavo Loyola, Gesner Oliveira, José Marcio Camargo e Nathan Blanche, que incentivaram minha carreira acadêmica e profissional e me ensinaram lições que eu levaria anos para aprender com os livros.

RESUMO

MACHIAVELI, FERNANDA. Medidas Provisórias: Os Efeitos Não Antecipados da EC 32 nas Relações entre Executivo e Legislativo. 2009. 150 F. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

A presente dissertação tem como objeto a emenda constitucional 32 de 2001, a qual regulamentou o uso das medidas provisórias, estabelecendo limites materiais para o seu conteúdo e um rito mais rigoroso de tramitação. Entre as principais regras estabelecidas, estavam o fim das reedições e o estabelecimento de um prazo de 45 dias para a apreciação das MPs pelo Congresso, sob pena de trancamento da pauta legislativa. A dissertação analisa, em primeiro lugar, as razões que levaram os parlamentares a aprovarem as novas regras. O argumento defendido é que não se tratou de uma reação do Congresso contra a usurpação da função legislativa pelo Presidente, como fora justificado na época. O avanço da PEC das MPs se deveu sobretudo à divisão interna na coalizão de governo, que abriu espaço para a atuação estratégica da oposição. Além disso, a mudança no posicionamento dos ministros do Supremo Tribunal Federal e a campanha da OAB pela limitação do instrumento aumentaram os custos da protelação na apreciação da proposta. Os jogos que ocorriam em outras arenas alteraram os *payoffs* dos atores na arena parlamentar, criando incentivos para a cooperação entre governo e oposição. Finalmente, a aproximação das eleições presidenciais e a incerteza sobre os papéis que cada partido desempenharia no próximo governo propiciaram um contexto favorável ao acordo. Em seguida, são investigados os efeitos das novas regras sobre a relação entre Executivo e Legislativo. Ao contrário do esperado, o novo rito de tramitação não foi efetivo na redução das medidas provisórias. O uso do instrumento foi intensificado nos anos seguintes à aprovação da emenda constitucional. A principal razão foi o mecanismo de trancamento de pauta estabelecido pela EC 32, o qual conferiu ao Presidente amplo controle sobre a pauta legislativa. As MPs passaram a ser apreciadas em 120 dias, com alto percentual de aprovação. O efeito inesperado da emenda constitucional é explicado pelos pressupostos equivocados que motivaram a campanha pela limitação das MPs. A “usurpação dos poderes legislativos” era justificada pela paralisia do Congresso, que não apreciava as medidas provisórias deixando espaço para o Executivo legislar unilateralmente. A intensificação do uso do instrumento no período seguinte à EC 32 confirma que as medidas provisórias não são usadas contra as preferências da maioria. Ao contrário, mesmo com a obrigatoriedade de votação em Plenário e o uso frequente de mecanismos legislativos de negação de quórum pela oposição, o governo sai vitorioso em grande parte das votações. Assim, o controle da agenda é útil para coordenar as preferências da maioria e reforçar o seu poder.

Palavras-chave: medidas provisórias, mudança institucional, emenda constitucional, poderes executivo e legislativo.

ABSTRACT

This dissertation focuses on the Constitutional Amendment n.32 of 2001, which regulates the use of provisional measures (the Brazilian president's executive decrees) and sets material limits on its content and more rigorous proceedings. Among its main rules were the prohibition of decree re-issuances and the establishment of a 45-day period for provisional measures to be appreciated by the Congress, under penalty of limiting the legislative agenda. First, the dissertation examines the reasons that led lawmakers to adopt the new rules. The argument is that such adoption was not the congressmen's reaction against the president's usurpation of the legislative function, as had been then justified. The advance in the constitutional amendment of the provisional measures results mainly from an internal division in the government coalition, which paved the way for the strategic behavior of the opposition. Moreover, changes in the opinion of the Justices of Brazilian Supreme Court and the Brazilian Bar Association's campaign for the limitation of the instrument increased the costs of delaying the assessment of the proposal. Events taking place in other arenas have changed the payoffs of the players in the parliamentary arena, creating incentives for cooperation between government and the opposition. Finally, the upcoming presidential elections and the uncertainty about each party's roles in the next government provided an environment conducive to agreement. Next, we investigated the effects of the new rules in the relationship between executive and legislative branches. Contrary to expectations, the new proceedings failed to reduce the number of presidential decrees. The use of the instrument increased in the years following the approval of the constitutional amendment. The main reason was the mechanism to limit the agenda under Constitutional Amendment n.32, which secured the president wide control over the legislative agenda. The provisional measures started to be assessed within 120 days, with a high percentage of approval. The unexpected effect of the constitutional amendment is explained through the flawed assumptions that led the campaign for the limitation of provisional measures. The "usurpation of legislative powers" was justified by the paralysis of Congressmen, who refrained from voting the provisional measures and left room for the Executive to legislate unilaterally. Broader use of the instrument in the period following the Constitutional Amendment n.32 confirms that the provisional measures are not used against the preferences of the majority. Instead, even with mandatory voting in the floor and the frequent use of legislative quorum denial mechanisms by the opposition, the government emerges victorious in most of the votes. Thus, control of the agenda is useful to coordinate the preferences of the majority and strengthen its power.

Key-words: provisional measures, institutional change, constitutional amendment, executive and legislative branches.

Lista de ilustrações

FIGURA 1- MODELO DO CONFLITO POLÍTICO	27
FIGURA 2- RITO DE TRAMITAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS (ATÉ 9/2001)	29
FIGURA 3- AMPLIAÇÃO DO INTERVALO DE POLÍTICAS ACEITÁVEIS PELO CONGRESSO	31
FIGURA 4- POSIÇÃO DOS ATORES EM RELAÇÃO AO NÍVEL DE LIBERDADE DO PRESIDENTE NA EDIÇÃO DE MPs	84
FIGURA 5 - RITO DE TRAMITAÇÃO DAS MPs PÓS EC 32	99
FIGURA 6- MPs SÃO ACEITAS OU MODIFICAÇÕES SÃO VETADAS	112
FIGURA 7- PRESIDENTE FAZ CONCESSÕES NA EDIÇÃO OU MP É MODIFICADA	113
FIGURA 8 - MP NÃO É EDITADA OU É REJEITADA PELO CONGRESSO	113

Lista de gráficos

GRÁFICO 1 - ADiNS PROPOSTAS CONTRA MPs E LIMINARES DEFERIDAS TOTAL OU INTEGRALMENTE (1988-2007)	75
GRÁFICO 2 - MPs ORIGINAIS EDITADAS (PALÁCIO DO PLANALTO)	95
GRÁFICO 3 - MEDIDAS ORIGINAIS EDITADAS (CEBRAP)	95
GRÁFICO 4 - USO DE MPs EM RELAÇÃO AO TOTAL DE INICIATIVAS ORDINÁRIAS DO EXECUTIVO (%)	96
GRÁFICO 5 - SESSÕES DELIBERATIVAS OBSTRUÍDAS POR MEDIDAS PROVISÓRIAS NA CÂMARA	104
GRÁFICO 6 - SESSÕES DELIBERATIVAS OBSTRUÍDAS POR MEDIDAS PROVISÓRIAS NO SENADO	104
GRÁFICO 7 - DIAS DE TRAMITAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS	106
GRÁFICO 8 - APRECIÇÃO DE MATÉRIAS NO PLENÁRIO DA CÂMARA	106
GRÁFICO 9 - DIAS DE TRAMITAÇÃO DE MPs E PLS URGENTES	107
GRÁFICO 10 - DIAS DE TRAMITAÇÃO DE MPs E PLS URGENTES	108
GRÁFICO 11 - LEIS ORIGINADAS DE MPs E PLS URGENTES DO EXECUTIVO	108
GRÁFICO 12 - SESSÕES TRANCADAS POR MPs NO SENADO	117
GRÁFICO 13 - VOTAÇÕES NOMINAIS POR TIPO DE PROPOSIÇÃO	119
GRÁFICO 14 - TRAMITAÇÃO TERMINATIVA DE PLS DA CÂMARA EM COMISSÕES (%)	124
GRÁFICO 15 - TRAMITAÇÃO TERMINATIVA DE PLS DO EXECUTIVO EM COMISSÕES (%)	124
GRÁFICO 16 - LEIS PROMULGADAS COM ORIGEM NO LEGISLATIVO	125
GRÁFICO 17 - LEIS PROMULGADAS COM ORIGEM NO EXECUTIVO	125

Lista de tabelas

QUADRO 1 - COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO ESPECIAL DO SENADO	39
QUADRO 2 - PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL INICIADOS NO SENADO	42
QUADRO 3 - PROPOSTAS DE EMENDA CONSTITUCIONAL INICIADAS NA CÂMARA	44
QUADRO 4 - HISTÓRICO PEC 01 DE 1995 - 1ª FASE	45
QUADRO 5 - HISTÓRICO PEC 472 DE 1997 - 2ª FASE	48
QUADRO 6 - TRAMITAÇÃO DA PEC 1 DE 1995 (PEC 472 / 97) - ORGANIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL	51
QUADRO 7 - TRAMITAÇÃO DA PEC 1 DE 1995 (472 / 97) - RITO DE TRAMITAÇÃO DAS MPs	53
QUADRO 8 - HISTÓRICO PEC 01 DE 1995 - 3ª FASE	55
QUADRO 9 - HISTÓRICO PEC 472 DE 1997 - 4ª FASE	63
QUADRO 10 - HISTÓRICO PEC 01 DE 1995 - 5ª FASE	68
QUADRO 11 - TRAMITAÇÃO DA PEC 1 DE 1995 (PEC 472 / 97) - LIMITAÇÃO MATERIAL	69
QUADRO 12 - INICIATIVAS LEGISLATIVAS DO PRESIDENTE	98
QUADRO 13 - TRAJETÓRIA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS QUE CHEGARAM À CÂMARA DOS DEPUTADOS	114
QUADRO 14 - MEDIDAS PROVISÓRIAS APROVADAS PELA CÂMARA E PELO SENADO	114
QUADRO 15 - TRAJETÓRIA DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS QUE CHEGARAM AO SENADO FEDERAL	115
QUADRO 16 - VITÓRIAS DO GOVERNO EM VOTAÇÕES NOMINAIS DE MPs	121

Sumário

INTRODUÇÃO	10
1 - PRESSUPOSTOS TEÓRICOS PARA A MUDANÇA NAS REGRAS DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS.....	15
MPS: SOLUÇÃO DE CONFLITOS OU ESTÍMULO À COOPERAÇÃO?	25
2 - A DISPUTA POLÍTICA EM TORNO DA REGULAMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS.....	34
A ARENA PRINCIPAL: GOVERNO X OPOSIÇÃO	37
OS CONFLITOS NO INTERIOR DA BASE ALIADA	56
NOVOS ATORES NO JOGO: O PAPEL DOS MINISTROS DO STF E DA OAB	72
3 - RITO DE TRAMITAÇÃO DAS MPS: O JOGO APÓS A APROVAÇÃO DA EC 32	93
TRANCAMENTO DE PAUTA	102
APROVAÇÃO DE MEDIDAS PROVISÓRIAS	111
AS TÁTICAS DA OPOSIÇÃO	117
COMISSÕES: O EFEITO CENTRÍFUGO	123
CONCLUSÕES.....	129
ANEXOS.....	134
ARTIGO 62 DA CONSTITUIÇÃO ANTES DA EMENDA CONSTITUCIONAL 32	134
ARTIGO 62 DA CONSTITUIÇÃO APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL 32	134
RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2002-CN	135
RESOLUÇÃO Nº 1, DE 1989-CN	141
FONTES DOS DADOS UTILIZADOS	145
BIBLIOGRAFIA.....	146

INTRODUÇÃO

Em 11 de setembro de 2001, foi promulgada a Emenda Constitucional 32, regulamentando o uso de medidas provisórias pelo Presidente da República. Aprovada após mais de seis anos de tramitação, a chamada “PEC das MPs” restringiu temas e definiu prazos para a votação das medidas provisórias no Congresso. Entre as principais mudanças, estava o fim das reedições.

Na época, a aprovação da EC 32 foi celebrada como um avanço por todos os partidos relevantes no Congresso e também por grande parte da opinião pública. Sem mais contar com as reedições de medidas provisórias não apreciadas no prazo, o presidente se tornaria mais criterioso no uso do instrumento extraordinário. Dessa forma, era esperado que o número de medidas provisórias sofresse uma queda e, ao mesmo tempo, que a análise obrigatória no Plenário das duas Casas recuperasse o controle dos parlamentares sobre o processo decisório. Em outras palavras, as novas regras equilibrariam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo.

A pesquisa realizada partiu dessa expectativa para iniciar a investigação. Três questões principais são tratadas nos próximos capítulos. A primeira é uma questão essencialmente teórica: as medidas provisórias são usadas pelo Presidente para impor suas preferências sobre o Legislativo? A partir da revisão da bibliografia sobre o papel das medidas provisórias nas relações Executivo-Legislativo, encontramos três explicações para o uso do instrumento.

Em linhas gerais, os autores que enfatizam as dificuldades de formação de maiorias e os elementos de descentralização do sistema político adotado em 1988 tendem a interpretar as MPs como um instrumento de usurpação da função legislativa, por meio do qual o Presidente impõe suas preferências ao Congresso. Nessa linha, a grande quantidade de medidas provisórias editadas seria a resposta presidencial a um sistema que não cria incentivos à governabilidade (PESSANHA, 2000).

Uma segunda corrente relativiza o argumento, condicionando o uso autoritário do instrumento ao contexto político. Apenas os presidentes não apoiados por coalizões de governo majoritárias e proporcionais tenderiam a utilizar as MPs contra as

preferências da maioria. Em oposição, quando os presidentes conseguem formar uma coalizão parlamentar majoritária, os parlamentares teriam incentivos para delegar ao presidente a atividade legislativa, reduzindo os custos de obtenção de informação (AMORIM NETO e TAFNER, 2002).

Finalmente, uma terceira corrente enfatiza os aspectos institucionais do sistema decisório criado pela Constituição de 1988. Os poderes de agenda do presidente e a centralização do Congresso nas mãos dos líderes partidários garantiriam a formação de coalizões majoritárias e estáveis, capazes de sustentar a agenda do Executivo. As medidas provisórias não seriam utilizadas contra a vontade do Congresso, mas para resolver problemas de barganha no interior da coalizão e proteger a base parlamentar de votações sobre temas impopulares. (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

Em linha com a terceira corrente teórica, defende-se que as MPs são ineficazes quando o Presidente não reúne maioria legislativa disposto a dar suporte às suas propostas. O instrumento não permite que o Presidente aprove políticas exatamente sobre seu ponto ideal, mas sim que consiga aprovar propostas nos pontos mais próximos de suas preferências, dado o intervalo de políticas aceitáveis pelo Congresso. Ou seja, o Presidente consegue trazer os resultados para um ponto mais próximo do seu ideal, desde que esse ponto seja preferível ao *status quo* por uma maioria no Congresso. Como a MP entrava em vigor imediatamente e não precisava de aprovação explícita do Congresso, o intervalo de políticas aceitáveis se ampliava, conferindo vantagem em seu uso. As medidas provisórias permitiam, portanto a coordenação das preferências dos parlamentares da base de governo, ao mesmo tempo em que reduziam o custo político de aprovação das propostas do Executivo.

Tal interpretação nos conduz à segunda pergunta do trabalho. Se os parlamentares que compunham a maioria governista também eram beneficiados pelo mecanismo de reedição das medidas provisórias, por que aprovaram por unanimidade uma emenda constitucional que os obriga a se pronunciarem sobre todas as medidas provisórias e acaba com o mecanismo de reedições?

O segundo capítulo trata da questão a partir da reconstrução da tramitação da PEC no Congresso. Nos cinco primeiros anos de tramitação da proposta, o governo jogava sempre “deserção”. Não havia incentivos reais para que o governo aceitasse

cooperar por meio de concessões na negociação da PEC com a oposição. Ao contrário, as modificações realizadas no texto tornavam a emenda constitucional bastante favorável ao Executivo. Os jogadores só começam a cooperar quando jogos em outras arenas alteram os *payoffs* dos atores na arena principal (TSEBELIS, 1998).

Em primeiro lugar, a disputa no interior da coalizão de governo por espaço político permitiu a atuação estratégica da oposição, que tirou vantagem da divisão entre os partidos para obter compromissos dos líderes governistas em torno da proposta de regulamentação das MPs. Em segundo lugar, o uso feito por partidos de oposição e pela OAB das Ações Diretas de Inconstitucionalidade impetradas no Supremo Tribunal Federal e a mudança na posição dos ministros da Corte em relação ao instrumento aumentaram os custos e as incertezas relacionadas às edições e reedições de medidas provisórias. A ameaça de entrada de um novo veto player institucional e a possibilidade de a oposição fazer uso dessa arena para derrotar o governo alteraram os *payoffs* dos jogadores na arena principal, criando incentivos à adoção da estratégia de cooperação pelo governo. Finalmente, a aproximação das eleições presidenciais e a incerteza sobre os papéis que cada partido desempenharia no próximo governo reduziram, por um lado, o custo de uma mudança nas regras do jogo para os partidos governistas e, por outro, o incentivo para a oposição continuar insistindo em restringir os poderes presidenciais. Diante da incerteza sobre os papéis que desempenhariam no futuro, os partidos entraram em acordo, optando por uma regra que garantia o maior controle das medidas provisórias pelo Congresso, sem impedir seu uso pelo futuro Presidente.

Por fim, o terceiro capítulo investiga os efeitos da Emenda Constitucional 32 sobre as relações entre Executivo e Legislativo. Juristas, magistrados, congressistas e jornalistas esperavam que a PEC reduzisse a capacidade do presidente de legislar por meio do instrumento. Entretanto, o que se observou após a vigência das novas regras foi um aumento no número de medidas provisórias editadas. A maior utilização do instrumento extraordinário é verificada tanto em termos absolutos quanto em relação ao número total de proposições enviadas pelo Executivo ao Congresso. O capítulo discute as razões pelas quais a nova regulamentação não produziu os efeitos esperados.

A alteração nas regras foi uma resposta do Congresso a uma cobrança intensa da opinião pública pelo fim das reedições e retomada da função legislativa pelos parlamentares. Governo e oposição esperavam que a obrigatoriedade de submissão das

MPs ao Plenário e a regra de trancamento da pauta desestimulassem a edição de novas medidas provisórias. Entretanto, tal expectativa só faria sentido se, de fato, as medidas provisórias estivessem sendo usadas contra as preferências da maioria no Congresso. Como se verifica, não era o caso. A alteração nas regras não alterou a essência do jogo: o Presidente continua editando medidas provisórias no ponto mais próximo a sua preferência, dado o leque de políticas aceitáveis pelo Congresso. A coalizão de governo aprova mais de 90% das MPs editadas, mesmo quando a oposição força a votação nominal da matéria. No novo contexto, as medidas provisórias tornaram-se instrumento altamente eficiente de implementação de políticas, pois, além de alterarem o *status quo* imediatamente, elas ainda são apreciadas em no máximo 120 dias. A regra do trancamento ampliou o poder de agenda do Presidente, que pode prever exatamente quando suas propostas serão votadas no Congresso. O maior controle propiciado pelo novo rito retirou parte das atribuições dos líderes partidários e da própria mesa diretora sobre o controle da agenda.

Diante no novo *status quo*, todos os atores foram capazes se promover adaptações em suas estratégias. As oposições intensificaram a utilização dos instrumentos legislativos disponíveis para obstruir as votações e aumentar seu poder de barganha (Inácio, 2007 e Figueiredo, 2008). Além disso, os parlamentares passaram a utilizar mais intensamente a tramitação conclusiva nas comissões permanentes da Câmara e do Senado para aprovar suas propostas. A tática de pular o Plenário tornou-se um atalho para evitar o constante trancamento da pauta por medidas provisórias, conferindo maior importância às comissões legislativas na avaliação das matérias.

O estudo de caso ilustra um exemplo de jogos em múltiplas arenas em que as escolhas dos atores só podem ser compreendidas quando se leva em conta a rede de jogos em que estão inseridos. Embora não tenham produzido os efeitos esperados pelos observadores, as novas regras ampliaram o controle dos parlamentares sobre as medidas provisórias. Além disso, naquele momento, a aprovação ofereceu o sinal esperado pelo público de que os parlamentares não estavam dispostos a abrir mão de suas prerrogativas.

Os altos índices de aprovação, que estimulam o contínuo uso do instrumento pelo presidente, refletem o fato de que existe uma maioria disposta a apoiar o governo. Caso contrário, as MPs seriam rejeitadas e o uso pelo presidente do instrumento se

tornaria mais comedido. Na situação de incerteza em que os parlamentares se encontravam em relação ao papel que desempenhariam no futuro, a estratégia mais eficiente foi a ampliação dos poderes do Congresso, sem a exclusão do Presidente. O único ator que ficou relegado a um segundo plano foi o STF, que, desde, então passou a receber um número muito inferior de ADIns questionando medidas provisórias. Ao que tudo indica, a emenda foi eficiente em reativar a arena legislativa como espaço de disputa entre governo e oposição.

1 - PRESSUPOSTOS TEÓRICOS PARA A MUDANÇA NAS REGRAS DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

Entre a promulgação da Constituição de 1988 e a aprovação da emenda constitucional 32 em 2001, três correntes teóricas principais propuseram explicações para o papel das medidas provisórias nas relações entre Executivo e Legislativo. Tais correntes partem de diferentes leituras do sistema político brasileiro, as quais conduzem a conclusões diversas e contraditórias a respeito do uso do instrumento legislativo.

As perguntas e hipóteses levantadas a partir das três interpretações serão o ponto de partida da investigação sobre o processo de mudança institucional e os efeitos não-antecipados das novas regras. Após revisar o debate travado na academia, apresento a perspectiva adotada neste trabalho a respeito do uso das medidas provisórias. Como veremos nos capítulos seguintes, será a diferença entre a perspectiva dos observadores e dos atores que permitirá explicar as características da reforma adotada e a discrepância entre resultados esperados e observados.

Em linhas gerais, duas visões antagônicas marcam a literatura política no que concerne à análise do presidencialismo brasileiro. De um lado, aqueles que consideram o sistema político adotado pela Constituição de 1988 fadado ao conflito, à paralisia e à ingovernabilidade. Do outro, os analistas que apostam na centralização do sistema decisório e no controle da agenda como variáveis capazes de induzir a formação de coalizões estáveis.

Para os analistas da primeira vertente, os constituintes exageraram nos elementos consociativos do sistema político, produzindo um arranjo institucional mais orientado para o bloqueio do que para a tomada de decisões (LAMOUNIER, 1991). A aposta constitucional no poder agregador do Presidente não foi suficiente para compensar os múltiplos pontos de veto do arranjo institucional (MAINWARING, 1991 e LAMOUNIER, 1991). Por conta da grande fragmentação partidária e da ausência de incentivos para formação de uma base parlamentar coesa, o Presidente ficaria dependente de sua popularidade para garantir o apoio necessário no Congresso.

Como consequência da dificuldade de se formar uma coalizão de governo politicamente estável, haveria fortes incentivos para o Presidente excluir os demais atores do processo decisório, legislando através dos instrumentos extraordinários a seu dispor, como, por exemplo, as medidas provisórias (Pessanha, 2000; Diniz, 1996; Monteiro, 1997).

Seguindo essa linha, Pessanha (2000) aponta o uso das MPs como o principal problema nas relações entre Executivo e Legislativo. Com base na teoria política clássica da separação dos poderes, o autor afirma que o aumento progressivo do grau de autonomia do Poder Executivo na produção legal retirou do Parlamento sua principal responsabilidade. A banalização da reedição de MPs devolveu ao Executivo o poder de legislar de forma autônoma e arbitrária, à semelhança do que ocorria no regime militar por meio dos decretos-lei. O Legislativo, contudo, não estaria isento de responsabilidade, pois, em todas as oportunidades que teve para se pronunciar acerca das medidas provisórias, adotou posições favoráveis ao Presidente, abdicando da função legislativa e do controle sobre os atos do Executivo. Nas palavras do autor:

“A autonomia em vigor significa a usurpação da função legislativa pelo Executivo. No caso da medida provisória, com a conivência do próprio Legislativo, que abdicou de suas prerrogativas de controle, fiscalização e, principalmente, de responsável maior pelo ato Legislativo. Com isso, o Executivo no Brasil preserva o controle sobre as instituições que tem por finalidade controlá-lo. Desse modo o controlado controla o controlador, numa inversão férrea da lógica democrática” (PESSANHA, 2000)

Na mesma direção, a cientista política Eli Diniz (1996) denuncia em seu trabalho o aprofundamento da assimetria Executivo-Legislativo em favor das burocracias governamentais. As medidas provisórias seriam o principal instrumento disponível à alta burocracia para implementar decisões tomadas “em instâncias enclausuradas, fora do controle político”. A hipertrofia da capacidade legislativa dos tecnocratas deixava ao Legislativo uma margem de atuação autônoma bastante estreita. Mesmo assim, o Legislativo não se apresentava como obstáculo às iniciativas do Executivo, aprovando sistematicamente projetos e medidas oriundos da Presidência. Nas palavras da autora:

“O centro do processo decisório continua deslocado para o Executivo com a exclusão da instância parlamentar-partidária. Esta não tem poder governativo. A expansão das prerrogativas do Congresso, após a Constituição de 1988 não se fez acompanhar do aumento de suas funções no âmbito da formulação de políticas. Estas se acham monopolizadas pelos altos escalões burocráticos, que têm usado amplamente tais prerrogativas. Sob a Nova República, aprofundou-se a tendência ao governo por decretos – leis, substituído, a partir da promulgação da nova Constituição, pela figura da medida provisória (MP), concebida originalmente como

instrumento a ser utilizado em situações excepcionais, mas cedo transformada em recurso rotineiro de governo” (DINIZ, 1996).

Seguindo essa linha, a nova regulamentação das medidas provisórias pode ser entendida como uma resposta do Legislativo aos abusos cometidos pelo Presidente. Cansado das sucessivas edições e reedições de medidas provisórias, o Congresso teria decidido retomar a função legislativa, usurpada pelo Executivo. O fim das reedições e a obrigatoriedade de apreciação das MPs pelos Plenários das duas Casas, sob pena de sobrestamento das demais deliberações legislativas, inviabilizariam a estratégia do Presidente de governar por meio do instrumento extraordinário. Agora, as regras favoreceriam o Congresso, que poderia barrar as MPs em Plenário. Ao mesmo tempo, o Presidente precisaria moderar seu impulso legislativo, ou sobrecarregaria a pauta dos Plenários e inviabilizaria a apreciação de outras matérias de interesse do governo. O equilíbrio entre os poderes, típica de sistemas presidencialistas, estaria restabelecido, fortalecendo o sistema democrático. Nesse sentido, deveríamos esperar uma significativa redução no número de medidas provisórias editadas pelo Presidente após 2001 e um número maior de medidas provisórias rejeitadas pelos parlamentares.

Entretanto, tais expectativas não são confirmadas empiricamente. O que se observou de fato após a vigência das novas regras foi um aumento no número de medidas provisórias editadas, de uma média de 40,3 MPs por ano no primeiro mandato de Fernando Henrique para uma média de 59,8 MPs anuais no primeiro mandato de Lula. A maior utilização do instrumento extraordinário é verificada tanto em termos absolutos quanto em relação ao número total de proposições ordinárias enviadas pelo Executivo ao Congresso (MP/PL+MP), que passa de 41,6% para 52,9% no mesmo período. Ao mesmo tempo, o índice de aprovação das medidas provisórias se manteve alto, na casa dos 90%. Apesar das regras mais rígidas, os presidentes brasileiros continuaram utilizando as medidas provisórias para aprovar sua agenda. E, dessa vez, com apoio explícito dos parlamentares.

Se os parlamentares estavam insatisfeitos com a estratégia presidencial de utilização freqüente do instrumento, a resposta adotada não parece ter produzido os efeitos esperados. Os incentivos e constrangimentos impostos pelas novas regras não reduziram o apetite legislativo presidencial. Logo, ou os parlamentares são irracionais e incapazes de elaborar regras eficazes para defender os seus próprios interesses enquanto

membros do poder Legislativo, ou a perspectiva dos observadores dessa corrente teórica estava equivocada.

Já os teóricos da segunda corrente veem as medidas provisórias como uma forma de driblar as ineficiências do sistema político. O sistema eleitoral adotado - com lista aberta e eleição proporcional - permite que um grande número de partidos esteja representado no Congresso. Para governar, o Presidente tem a opção de formar coalizões partidárias majoritárias, compartilhando o poder de forma proporcional entre os partidos governistas, ou pode compor uma coalizão minoritária ou até mesmo um governo unipartidário, governando por meio de instrumentos legislativos extraordinários, como as medidas provisórias.

De acordo com Amorim Neto e Tafner (2002), as medidas provisórias podem ser utilizadas por governos minoritários para impor as preferências presidenciais sobre a maioria legislativa, provocando freqüentes crises entre os poderes. Em oposição ao parlamentarismo, em que há mecanismos formais para afiançar os acordos entre o governo e os partidos da base governista, o modelo institucional brasileiro opera como um “conjunto complexo de delegações cruzadas”, com alta probabilidade de paralisia decisória e instabilidade. Na ausência de uma coalizão de governo proporcional e majoritária, a única alternativa que resta ao Congresso é “a obstrução ao Executivo ou, em casos mais agudos, o conflito aberto”. O governo Collor seria um bom exemplo dessa estratégia negativa. Em casos de conflito, as MPs seriam acionadas como instrumento para passar por cima do Congresso:

“O recurso às MPs originais (tal qual medido anualmente) é tanto maior quanto mais fraca é a coordenação entre o Executivo e o Legislativo, coordenação esta evidenciada por uma distribuição pouco judiciosa de postos ministeriais entre os partidos. Isso significa também que as MPs originais podem ser utilizadas como um instrumento contrário às preferências das majorias legislativas. A afirmação, porém, deve vir acompanhada de um qualificativo: tal instrumento antimajoritário só é eficaz no curto prazo”. (AMORIM NETO e TAFNER, 2002)

Por outro lado, governos apoiados por coalizões majoritárias teriam incentivos para utilizar as MPs em benefício da base governista, negociando com partidos aliados possíveis modificações no texto original. Nesse sentido, as reedições funcionariam como meio de conciliar as preferências dos atores. Assim, a variável chave para definir se um governo usará as medidas provisórias a favor ou contra a maioria legislativa é o

“padrão de governança”, expresso através da coalescência ministerial¹ (AMORIM NETO, 2000). Ou seja, Presidentes que distribuem as pastas ministeriais de forma proporcional ao número de cadeiras ocupadas pelos partidos da coalizão tendem a legislar predominantemente por instrumentos ordinários, como projetos de lei, e utilizar as medidas provisórias de forma negociada, aproveitando as reedições para responder às reivindicações de sua base de apoio.

“Quando o Presidente opta por oferecer aos partidos uma participação ministerial aproximadamente proporcional ao peso parlamentar de cada um, ou seja, quando um sólido gabinete de coalizão – e majoritário – é constituído, a reedição modificada de MPs serve como mecanismo de controle do Executivo pelo Congresso e como mecanismo de ajuste das preferências de ambos os Poderes. Também nesse caso, o Executivo prefere o caminho regular da tramitação ordinária, enviando ao Congresso projetos de lei para sua apreciação.” (AMORIM NETO e TAFNER, 2002)

O indicador utilizado para testar a hipótese é justamente a proporção de medidas provisórias em relação ao total de iniciativas legislativas do Presidente. Quanto menor a proporcionalidade na distribuição de pastas ministeriais, maior tende a ser a proporção de MPs em relação aos projetos de lei ordinários de iniciativa do Presidente. Em outras palavras, quanto maior o conflito entre Executivo e Legislativo, maior o recurso ao instrumento extraordinário. Em contraposição, quanto maior a convergência entre Executivo e Legislativo, maior o uso de projetos de lei ordinários e maior o número de alterações nos textos das MPs reeditadas.

Em governos de coalizão acompanhados de uma distribuição proporcional de pastas, a delegação de funções do Legislativo para o Executivo seria uma estratégia bastante eficiente para poupar tempo e lidar com a limitação técnica dos congressistas. Os parlamentares delegariam parcela da atividade legislativa para o Presidente, mas teriam como averiguar o impacto das decisões do Executivo através da manifestação dos grupos afetados pelas medidas. Tais grupos atuariam como *alarmes de incêndio*, permitindo o controle *ex post* dos congressistas sobre as medidas provisórias. A partir

¹ De acordo com Amorim Neto (2000), a Taxa de Coalescência do Gabinete “se baseia no índice de proporcionalidade criado por Rose (1984) para medir a extensão do desvio da proporcionalidade entre cadeiras e votos produzido por uma dada eleição. Nesse estudo, ministérios e cadeiras substituem cadeiras e votos. A fórmula do indicador é a seguinte: $G_{\text{Gabinete}} = 1 - \frac{1}{2} \sum_{i=1}^n (S_i - M_i)$ onde, M_i = % de ministérios recebidos pelo partido i quando o Gabinete foi nomeado; S_i = % de cadeiras ocupadas pelo partido i dentro do total de cadeiras controladas pelos partidos que integram o Gabinete quando este foi nomeado”.

das manifestações emitidas pela opinião pública, os partidos governistas teriam como negociar modificações nas MPs. Como resultado, haveria um maior número de reedições com modificações nos textos originais.

Nesse sentido, as freqüentes reedições de MPs não seriam fruto da “passividade, incapacidade ou desinteresse do Congresso em apreciá-las, mas, sim, consequência de uma escolha racional da maioria parlamentar no que concerne à maneira mais eficaz de obter informações sobre seus efeitos”. Ao contrário da abdicação sugerida por Pessanha, as MPs seriam “um mecanismo de monitoramento eficiente e de baixo custo, convenientemente à disposição de um Congresso notoriamente despreparado, do ponto de vista técnico, para avaliar o impacto de decisões governamentais” (AMORIM e TAFNER, 2002).

Seguindo essa interpretação, não haveria razão para esperar uma mudança nas regras do jogo. Afinal, FHC contava com uma das mais estáveis coalizões de governo do período democrático recente. Segundo Figueiredo (2007), os partidos que sustentavam o governo controlavam entre 56% e 77% na Câmara dos Deputados até março de 2002, quando o PFL sai da coalizão do governo. O mesmo ocorreu no Senado Federal, onde os partidos governistas controlavam mais de 70% das cadeiras. Além disso, Amorim Neto, Cox e McCubbins (2003) mostram que a coalizão de governo funcionava. Os grandes partidos que integravam a base (PSDB, PFL, PMDB e PTB) apresentaram taxas de derrota (*roll rates*) na Câmara dos Deputados sempre abaixo de 5%, patamar inferior ao de todos os presidentes que precederam FHC. A proporcionalidade na distribuição de pastas ministeriais entre os partidos que integravam o governo variou entre 0,59 a 0,70 nos três primeiros anos do segundo mandato, índices iguais ou superiores aos alcançados no primeiro mandato (0,57 a 0,60)² (Amorim Neto, 2006). Finalmente, Fernando Henrique utilizava proporcionalmente menos o recurso extraordinário das medidas provisórias, optando em 78% das vezes pelo uso de proposições ordinárias (PLs, PECs e PLPs³) para estabelecer sua agenda (AMORIM NETO, COX e McCUBBINS, 2003).

² Não incluindo o PPS na coalizão, a proporcionalidade do governo FHC medida por Figueiredo é de 0,56 a 0,59 no primeiro mandato e de 0,46 a 0,64 no segundo.

³ Respectivamente, Projetos de Lei (PL), Projeto de Emenda Constitucional (PEC), e Projeto de Lei Complementar (PLP).

Como consequência, não haveria razão para uma proposta de emenda constitucional, restringindo a capacidade do Presidente de utilizar o instrumento legislativo, ser aprovada por dois terços das duas Casas Legislativas nas quais os partidos governistas eram majoritários. Afinal, o fim das reedições e a obrigatoriedade de apreciação de todas as medidas provisórias pelo Plenário das duas Casas, em um prazo determinado constitucionalmente, acabava com a possibilidade de utilizar o mecanismo dos alarmes de incêndio. A partir de então, todas as MPs - positivas, negativas ou indiferentes para o eleitorado - passariam a ser avaliadas. As novas regras não parecem uma opção racional para atores que estavam se beneficiando com o *status quo*. Portanto, ou os atores mais uma vez não conseguem escolher o melhor curso de ação para defender seus interesses ou está faltando complementação a esta perspectiva analítica.

As duas correntes teóricas analisadas até aqui ajudaram a formular as principais perguntas que esse trabalho tenta responder: 1) por que a nova regulamentação das medidas provisórias não reduziu a utilização do instrumento extraordinário pelo Presidente? e 2) por que a base governista de FHC apoiou uma emenda constitucional que reduzia os poderes presidenciais se havia uma distribuição proporcional de ministérios entre os partidos aliados e a delegação era uma estratégia eficiente para os parlamentares?

A terceira corrente, representada por Figueiredo e Limongi, não ajuda a responder à segunda pergunta, mas oferece um caminho promissor para responder à primeira questão, que será explorado adiante. A principal diferença dessa perspectiva em relação às anteriores é que ela não parte do princípio de que o arranjo institucional adotado no Brasil pelos Constituintes em 1988 cria obstáculos à governabilidade.

Embora tanto Amorim Neto e Tafner quanto Figueiredo e Limongi trabalhem com o conceito de delegação e relação agente-principal, as diferenças na interpretação do funcionamento do presidencialismo brasileiro levam as duas duplas a conclusões divergentes. Para Figueiredo e Limongi (1999) não são fatores conjunturais, como a distribuição proporcional de pastas ministeriais, que definem o padrão das relações entre Executivo e Legislativo, mas sim variáveis institucionais. O nosso presidencialismo não é assim tão diferente do parlamentarismo. Na verdade, são os aspectos semelhantes

entre as duas formas de governo que explicam as principais características da relação entre os Poderes no período pós-88, inclusive o uso das medidas provisórias.

De acordo com os autores, o alto grau de centralização do processo decisório no Congresso e os amplos poderes legislativos do Presidente produzem incentivos para a formação de coalizões estáveis. Assim como em regimes parlamentaristas, a maioria legislativa é construída por meio de acordos partidários, concretizados através da distribuição de pastas ministeriais. Os partidos que passam a fazer parte do governo influenciam na formulação de políticas e cooperam nas votações em Plenário. A principal razão da disciplina é o controle centralizado da agenda pelos líderes partidários, que acaba protegendo a coalizão de governo contra eventuais estratégias imediatistas dos parlamentares. Nas palavras dos autores:

“O 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 deste 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 e LIMONGI, 1999)

Entre os instrumentos de controle da agenda, o mais poderoso seriam as medidas provisórias, pois afetam a estrutura de escolhas possíveis dos parlamentares, induzindo-os a cooperar. Como as MPs alteram o *status quo* a partir da data de sua edição, os custos de rejeição das medidas provisórias aumentam significativamente. Sem a possibilidade de retornar para o *status quo* anterior, os congressistas precisam escolher entre o estado a ser produzido pela aprovação de uma medida provisória e um novo estado criado pela rejeição de uma medida provisória que está em vigor há algum tempo. Diante dos efeitos já produzidos durante a vigência da MP, os parlamentares podem julgar preferível aprová-la. Além disso, a prerrogativa de reeditar as MPs dava a vantagem ao Presidente de manter a medida sem enfrentar o Plenário, bastando para isso negar quorum às votações. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2006)

No entanto, os autores ressaltam que tais prerrogativas não conferem ao Executivo capacidade de governar contra as preferências do Legislativo. Sempre que a maioria preferir o estado criado pela rejeição à MP ao estado produzido pela reedição continuada, a medida provisória poderá ser derrubada.

Ao contrário do que afirmam Amorim Neto e Tafner, a dupla Figueiredo e Limongi não relaciona governos minoritários ao uso mais freqüente de MPs. Nesse sentido, o governo Collor é tratado de forma oposta pelas duas correntes. Enquanto os primeiros apontam o caso como exemplo de governo minoritário governando unilateralmente, os últimos ressaltam a reação do Congresso em oposição a Collor como prova da impossibilidade de governar contra a maioria no regime presidencialista brasileiro. Como no parlamentarismo, os governantes usariam seus poderes de agenda não para contrariar o Congresso, mas para formar coalizões e legislar em nome da maioria.

A natureza da delegação também é descrita de forma diferente. Nada tem a ver com o despreparo dos congressistas ou com a economia de tempo, mas com uma estratégia racional voltada para preservar acordos e evitar pronunciamentos públicos acerca de medidas impopulares. Afinal, 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. Além disso, todos os ajustes feitos ao salário mínimo durante do governo Fernando Henrique Cardoso foram implementados por meio de medidas provisórias, que foram reeditadas entre 6 e 50 vezes cada uma⁴. A estratégia permitia que os parlamentares se pronunciassem contra o valor do reajuste e protestassem por um aumento maior, sem precisarem rejeitar em Plenário MPs consideradas fundamentais para o programa de ajuste fiscal do governo. Logo, o mecanismo de reedições protegia os parlamentares de se exporem em votações sobre temas controversos.

“Por essa razão, os parlamentares teriam interesse em delegar a função legislativa ao Executivo nessa área de política pública, uma vez que não apareceriam como responsáveis diretos por medidas impopulares perante suas constituencies. Por outro lado, se o plano fracassar, os parlamentares não poderão ser responsabilizados individualmente. Do ponto de vista institucional, a delegação nessa área de política também poderia interessar: como procrastinar eleva os custos do ajuste, o Legislativo não apareceria como empecilho para tomadas de decisões que poderiam beneficiar a todos” (FIGUEIREDO E LIMONGI, 2003)

Entretanto, a teoria da delegação nos leva a retomar o questionamento feito anteriormente: se a delegação beneficiava os parlamentares, por que a base de governo teria apoiado uma emenda constitucional que obrigava o pronunciamento público, por

⁴ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/Quadro%20Geral.htm. A MP do ajuste de 2001 foi a que menos vezes foi reeditada (6 vezes), pois as novas regras entraram em vigor alguns dias após a sua conversão em lei. Já as MPs que estabeleceram o reajuste em 1995, 1996, 1997, 1998 e 1999 foram reeditadas respectivamente 10, 50, 38 e 25 e 12 vezes.

meio de votação, sobre todas as medidas provisórias, sendo elas controversas ou não? E, além disso, se o Presidente controla recursos fundamentais aos parlamentares, por que não conseguiu evitar que a base de governo apoiasse uma matéria contrária aos seus interesses?

Em resumo, se as MPs eram um instrumento de usurpação da função legislativa e de imposição da vontade do Presidente sobre o Legislativo, é difícil compreender as razões pelas quais o uso das MPs não diminuiu após a vigência das regras mais restritivas. Por outro lado, se as MPs beneficiavam os parlamentares da base - seja por meio da otimização do tempo via alarmes de incêndio, seja por meio da proteção em votações sobre temas controversos - por que os congressistas aprovaram uma PEC impedindo as reedições e estipulando constitucionalmente prazo para se pronunciarem sobre cada uma das medidas provisórias?

Fica claro, portanto, que nenhuma das três teorias revisadas é suficiente para responder simultaneamente às duas perguntas principais desse trabalho sem ferir o pressuposto de racionalidade dos atores. Embora as teses apresentadas sejam fundamentais para desenvolver o argumento defendido, elas precisarão ser complementadas se quisermos responder consistentemente às questões levantadas.

Antes de partir para as questões levantadas acima, é importante apresentar o posicionamento adotado nesse trabalho em relação ao debate travado na literatura. Na próxima seção, serão expostos os pressupostos subjacentes à análise realizada nos próximos capítulos. Em linha com a teoria elaborada por Figueiredo e Limongi, a interpretação adotada parte do princípio de que a medida provisória não permite ao Presidente driblar os conflitos supostamente inerentes ao sistema político.

MPs: solução de conflitos ou estímulo à cooperação?

A revisão bibliográfica realizada nas páginas anteriores expõe a questão que perpassa todo o debate em torno da mudança das regras das medidas provisórias, ou seja, se as MPs funcionam ou não como um instrumento de imposição de preferências do Executivo sobre o Legislativo. Como vimos, a primeira e a segunda linha de pensamento defendem que sim. Para Pessanha as medidas provisórias são um instrumento de usurpação das funções legislativas do Congresso que permite ao Executivo governar autoritariamente, controlando quem deveria controlá-lo. Amorim Neto e Tafner apontam que quanto maior a divergência entre Executivo e Legislativo, mais intenso será o uso de MPs e que, ao contrário, a via ordinária será mais utilizada quando houver convergência entre os dois Poderes. Em outras palavras, as medidas provisórias são usadas para resolver conflitos entre os Poderes por meio da ação unilateral do Presidente.

Ao longo do debate em torno da reforma, é essa leitura que se tornará predominante e que fundamentará a necessidade de alterar as regras de edição de MPs. Tal interpretação será encontrada em diversos artigos e entrevistas de jornalistas, parlamentares, juristas e magistrados publicados na imprensa durante o período. A principal linha de argumentação é que o Presidente não pode continuar banalizando o uso do instrumento e criando as leis que executa. É preciso haver uma limitação material às medidas provisórias e submetê-las ao rígido controle do Congresso. Ao mesmo tempo, o Congresso é tratado como um ator passivo, que não vota as MPs por ineficiência ou má vontade, e que, portanto, abre mão de seus poderes, sendo o responsável pelo crescente número de reedições. É esse diagnóstico, presente ao longo dos debates, que está por trás da mudança das regras e é ele também que explica a razão pela qual a emenda constitucional 32 produziu efeitos tão distintos daqueles que eram esperados por seus defensores.

A presente seção discute a relação entre o nível de conflito entre os Poderes e o uso das medidas provisórias, defendendo que o instrumento é ineficaz para impor preferências ao Legislativo, mas é eficiente para coordenar as preferências dos atores e reduzir o custo de aprovação da agenda. O entendimento dos mecanismos de interação entre os atores partidários e institucionais que participavam do jogo é fundamental para explicar os objetivos e estratégias dos atores durante o processo de tramitação da

emenda constitucional e, principalmente, para a compreensão dos resultados encontrados no período pós-reforma. A perspectiva dos observadores estava incompleta. É esse erro de diagnóstico que permitirá compreender as razões pelas quais a reforma fortaleceu ainda mais o poder de agenda do Presidente. O objetivo da seção é apresentar os pressupostos teóricos subjacentes à análise realizada nos próximos capítulos.

Se as medidas provisórias são de fato um instrumento de ação unilateral, seria esperado um maior uso do decreto presidencial quanto maior fosse o conflito entre os poderes. Seguindo essa interpretação, a emenda 32 teria sido uma resposta do Congresso aos abusos do Executivo. Tal leitura, entretanto, enfrenta inconsistências tanto lógicas, quanto empíricas. Assim como demonstrou John Huber (1996) ao tratar do sistema decisório francês, o nível de conflito político não interfere na decisão do governante em utilizar ou não os instrumentos legislativos ao seu dispor. Ao contrário, independentemente do nível de conflito, o resultado sempre será “a melhor política alcançável pelo Presidente”.

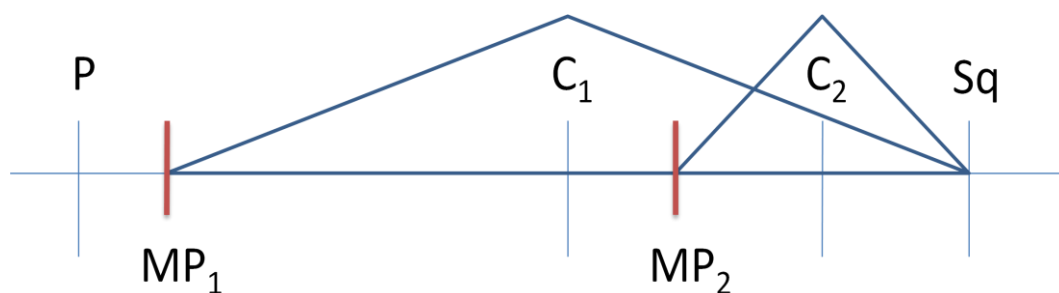
Instrumentos legislativos de controle da agenda - como o “voto em pacote” e “voto de confiança” na França, ou as medidas provisórias no Brasil - produzem incentivos para a cooperação entre os partidos governistas no Parlamento. As medidas provisórias são eficientes em coordenar a ação da coalizão legislativa, mantendo os acordos estabelecidos pelos líderes, mas não podem ser usadas contra a maioria. O Presidente utiliza os instrumentos ao seu dispor para coordenar a ação dos membros da coalizão, sem que isso permita governar unilateralmente. Como o lembra Huber, em qualquer sistema democrático, as preferências individuais sempre interagem com os arranjos institucionais para definir os resultados das escolhas. De outro modo, o sistema seria totalmente imprevisível e instável (HUBER,1996).

O “modelo do conflito institucional” pressupõe que o Executivo e o Legislativo sejam atores políticos que atuam de forma coesa. Os dois poderes são capazes de estabelecer seu ponto ideal em um espaço multidimensional referente à determinada política (Huber, 1996). O Presidente buscará maximizar seus ganhos editando a medida provisória sobre o ponto mais próximo de suas preferências. Entretanto, terá que respeitar o limite aceitável pelo Congresso. À medida que uma proposta se afasta do ponto ideal dos congressistas, a utilidade marginal obtida com a aprovação daquela

política se torna menor. A partir de determinada distância, o *status quo* passa a ser preferível a qualquer proposta de alteração. Desse modo, as propostas muito distantes do ponto ideal dos congressistas serão rejeitadas, enquanto políticas preferíveis ao *status quo* serão aprovadas. Logo, não é qualquer política que pode ser implementada através de medidas provisórias, mas apenas aquelas propostas preferíveis ao *status quo* por ao menos uma maioria no Congresso.

A amplitude do conflito político não altera o resultado do jogo. Na figura 1, podemos ver o que ocorre quando aumenta a distância entre as preferências do Presidente e do Congresso. Na primeira situação o ponto ideal do Congresso (C_1) está a uma distância menor do ponto ideal do Presidente (P). A medida provisória é então editada exatamente sobre o ponto mais próximo de P dentro do leque de políticas aceitáveis pelo Congresso. O resultado é MP_1 . No segundo momento, o Congresso (C_2) tem preferências mais distantes das do Presidente, o que supõe maior conflito entre os dois atores. Entretanto, assim como no primeiro momento, o Presidente edita a medida provisória exatamente no local mais próximo de seu ponto ideal, levando em conta as políticas aceitáveis pelo Congresso. O resultado é MP_2 .

Figura 1- Modelo do conflito político



Embora MP_2 esteja mais distante de P do que MP_1 , em ambas as situações o Presidente escolheu a melhor política dentro das alternativas possíveis. Nos dois casos, o Presidente não conseguiu impor suas preferências ao Congresso, embora tenha obtido concessões. Qualquer política mais próxima do ponto ideal do Presidente teria sido rejeitada pelo Congresso. Da mesma forma, qualquer emenda que trouxesse a proposta para mais perto do ponto C teria sido vetada pelo Presidente em um momento seguinte.

Em outras palavras, independentemente do nível de conflito político entre o Congresso e o Governo, a legislação resultante sempre recairá sobre aquele único ponto que ambos os atores preferem ao *status quo*.

A decisão do governo de usar o instrumento depende, portanto, da comparação entre esta “melhor política alcançável” pela medida provisória e o resultado possível através de um procedimento ordinário. Tal comparação nada tem a ver com o nível de conflito entre Presidente e Congresso, já que todas as propostas podem ser derrubadas a qualquer momento por uma maioria contrária. A escolha entre a medida provisória e o projeto de lei depende basicamente das vantagens e dos custos da utilização de cada instrumento na implementação de uma determinada política.

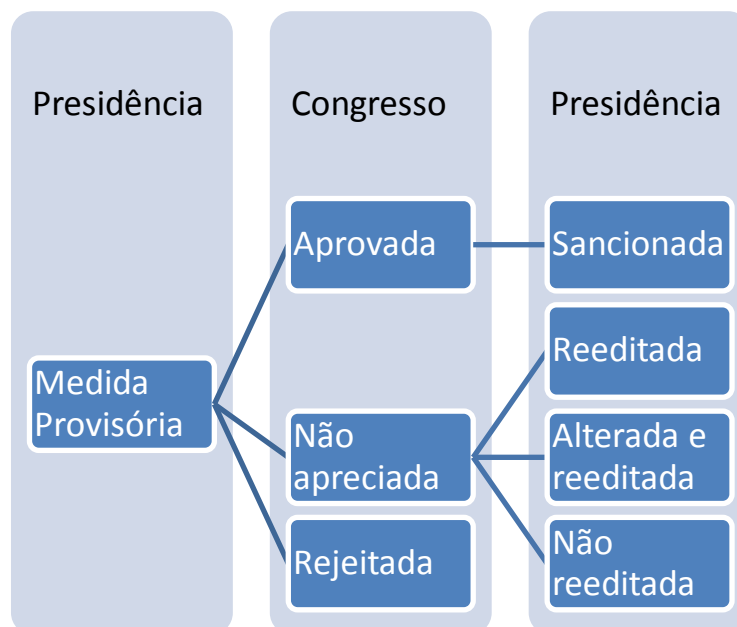
Para atingir seu objetivo e reduzir o uso do instrumento, a emenda deveria elevar significativamente os custos de implementar uma política por meio de medida provisória, partindo do princípio de que o instrumento nunca permitiu governar contra a vontade da maioria.

Como mostram Figueiredo e Limongi (1999), a medida provisória é um dos principais instrumentos de controle da agenda do Presidente. A MP entra em vigor imediatamente após a sua edição, alterando o *status quo* antes mesmo do jogo começar. A regra modifica a estrutura das escolhas disponíveis aos parlamentares, que já não podem optar pelo *status quo* original. Como a MP entra em vigor no momento de sua edição, as opções passam a ser o novo *status quo* originado pela edição da medida provisória e uma terceira situação a ser gerada pela rejeição da medida e a posterior regulamentação dos efeitos da MP no período em que vigorou.

A figura 2 representa o rito de tramitação das medidas provisórias antes da promulgação da EC 32. Nesse período, a manutenção da medida era feita através da aprovação explícita no plenário do Congresso ou pelo simples silêncio dos parlamentares. Isso porque, em caso de não apreciação no prazo de 30 dias, o Presidente reeditava a medida provisória, que passava a valer por mais trinta dias. A possibilidade oferecia um caminho para que políticas fossem implementadas sem precisar do apoio público dos parlamentares. Para a base governista garantir a prorrogação da MP, bastava negar quórum às sessões do Congresso. Como parte das medidas versava sobre temas

controversos, as reedições poupavam os congressistas do custo de contrariar as suas bases eleitorais.

Figura 2- Rito de tramitação de medidas provisórias (até 9/2001)



Ao mesmo tempo, como demonstraram Amorim Neto e Tafner, as reedições permitiam a negociação entre parlamentares e governo em torno de alterações nos textos das medidas provisórias. Tais alterações funcionavam como um mecanismo de adequação entre as preferências dos atores. Assim, poderíamos dizer que as alterações permitiriam encontrar aquele ponto definido como a “melhor política alcançável”, evitando que MPs editadas fora do intervalo de políticas aceitáveis precisassem ser derrubadas pelo Congresso.

Com base nos dados utilizados por Amorim Neto e Tafner (2002), entre 1988 e 2000, foram editadas 5533 medidas provisórias. Desse total, 568 (10,3%) eram medidas provisórias originais e 4965 (89,7%) eram medidas provisórias reeditadas. Entre as originais, 71% chegaram a ser convertidas em lei e apenas 3,5% foram rejeitadas. Ou seja, o recurso às medidas provisórias e às reedições foi amplo. Entretanto, a grande maioria das medidas chegou a ser aprovada pelo plenário em algum momento.

Além disso, 15% das medidas passaram por alterações ao serem reeditadas, sinalizando o espaço existente para a negociação entre os atores. A possibilidade de adequar a proposta às preferências dos atores por meio de negociações prévias à edição e por alterações no texto nas reedições seguintes reduziu significativamente o número de MPs fora do círculo de políticas aceitáveis pelo Congresso. Apenas 20 MPs foram rejeitadas em todo o período.

Figueiredo (2008) ainda mostra que durante os governos de Sarney, Collor e Itamar, 40% das MPs foram alteradas pelo Congresso Nacional. Durante o governo Fernando Henrique, o percentual de MPs alteradas pelo Congresso caiu para 21% até a promulgação da emenda 32. Foram transformadas em lei, segundo Figueiredo, 84% das MPs nos governos Sarney, Collor e Itamar, média que subiu para 88% no governo FHC até a emenda 32. Os números sugerem que, a despeito das diferenças entre os governos, as medidas provisórias foram bem toleradas pelo Congresso ao longo dos 12 anos anteriores à emenda constitucional 32.

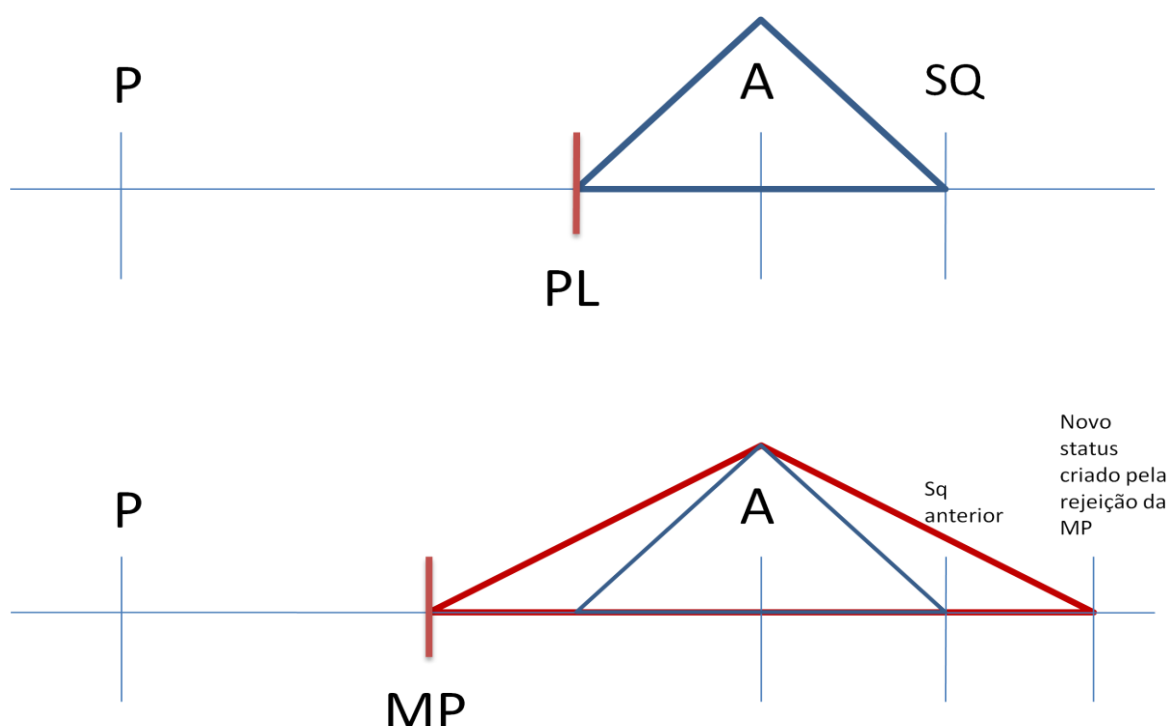
A quantidade de MPs e a alta taxa de conversão em lei só fazem sentido se no lugar do “Congresso”, compreendido como um ator coeso, introduzirmos a noção de “maioria”. O ponto C do primeiro modelo representaria a preferência majoritária, refletida no ponto ideal do legislador mediano. Sempre que o governo for composto por uma coalizão majoritária, podemos esperar que o legislador mediano faça parte do governo e, portanto, que o ponto C reflita a preferência dos partidos governistas.

No presidencialismo ou no parlamentarismo, as coalizões de governo facilitam a coordenação entre Executivo e Legislativo, criando incentivos para a cooperação entre os partidos no plenário. O presidencialismo de coalizão brasileiro não seria uma forma especial de governo, mas uma variação comum, típica de sistemas multipartidários em que o governo compõe maioria por meio de distribuição de pastas ministeriais. (Santos, 2006; Limongi, 2006).

Nesse contexto, as medidas provisórias podem ser compreendidas como um instrumento de tomada de decisões eficiente e de baixo custo, através do qual o Presidente implementa políticas aceitáveis pela maioria que o apoia. O uso das medidas e a possibilidade de reeditá-las protegiam os parlamentares da base aliada, que não precisavam se responsabilizar diante de seus públicos por políticas impopulares

implementadas pelo Executivo (Figueiredo e Limongi, 1999). Como os parlamentares não precisavam se manifestar explicitamente diante de seus eleitores e da imprensa, o uso do instrumento ampliava o intervalo de políticas aceitáveis pela maioria, possibilitando ao Presidente obter maiores concessões da sua base de apoio. A figura 3 ilustra os ganhos obtidos através do instrumento.

Figura 3- Ampliação do intervalo de políticas aceitáveis pelo Congresso



Na figura, o ponto A é um dos partidos que compõem a coalizão de governo e P é o ponto ideal do Presidente. Os triângulos internos em torno de A representam as políticas aceitáveis por este ator, caso a proposta fosse implementada por meio de um procedimento ordinário. As políticas alcançáveis pelo Presidente estariam todas concentradas no intervalo representado pela base do triângulo azul. Entretanto, o fato de a MP passar a vigorar imediatamente e não exigir a aprovação explícita dos parlamentares permite a expansão da base do triângulo. Conseqüentemente, as políticas alcançáveis passam a incluir todo o espaço interno à figura vermelha.

Para o Executivo, a vantagem comparativa do instrumento seria, portanto, a expansão do intervalo de políticas aceitáveis dos partidos da coalizão de governo. Primeiramente, porque o instrumento altera previamente o *status quo*, elevando o custo

político de rejeição das medidas. E, em segundo lugar, porque as reedições reduziam a *accountability* - os parlamentares não precisavam se pronunciar publicamente e, logo, não assumiam os custos eleitorais decorrentes do apoio a medidas impopulares. Finalmente, as reedições ainda possibilitariam ajustar o texto às preferências da maioria legislativa, evitando rejeições em Plenário. Por meio da redução dos custos eleitorais relativos à aprovação e do aumento dos custos políticos relativos à rejeição, o Executivo tinha em mãos um instrumento eficaz para coordenar as preferências dos atores e desestimular o comportamento oportunista dos membros da base aliada⁵.

Os testes realizados por Pereira, Power e Rennó (2005) dão suporte à teoria da delegação, embora sejam ambíguos quanto ao papel do “contexto político”. Os autores testaram as hipóteses das teorias do conflito e da delegação nos governos Sarney, Collor, Itamar Franco e no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Caso a teoria da ação unilateral estivesse correta, os autores esperavam encontrar uma proporção maior de MPs originais quando os presidentes não contassem com apoio do Congresso. Ao contrário, a teoria da delegação esperaria que as MPs fossem acionadas com maior frequência quando coalizões majoritárias estivessem no governo. Como variável dependente, os autores utilizaram a proporção mensal de medidas provisórias em relação ao total de proposições do Executivo enviadas ao Congresso entre 1988 e 1998.

O resultado mostrou que, como previam os teóricos da delegação, quanto maior o tamanho da base do governo no Congresso, maior é a proporção de MPs editadas. Entretanto, o impacto da variável “proporcionalidade na distribuição de ministérios” apresentou sinais contrários em diferentes períodos. No período pré-Cardoso, a proporcionalidade atenuou o efeito do tamanho da coalizão sobre o uso dos meios extraordinários. Já no governo FHC ambas as variáveis têm impacto positivo, ou seja, quanto maior o apoio parlamentar e maior a proporcionalidade na distribuição de pastas ministeriais, maior também é o uso das medidas provisórias. Ou seja, os testes

⁵ Sem os mecanismos de controle de agenda, haveria tentação para o comportamento *free rider* dos membros individuais da coalizão. Ou seja, os parlamentares poderiam adotar o comportamento que lhes rendesse o melhor dividendo eleitoral, desviando-se da orientação da liderança. O fato de as medidas provisórias entrarem em vigor imediatamente e não dependerem de aprovação explícita dos parlamentares reduzia o espaço de atuação individual dos parlamentares. Nas palavras de Figueiredo e Limongi (1999, 38): “O controle do governo sobre a agenda protege a coalizão governamental contra o comportamento oportunista e imediatista de seus próprios membros”.

realizados indicam que o uso das medidas provisórias aumenta na medida em que o conflito diminui e não o contrário.

Logo, não se tratava de um instrumento capaz de impor preferências em períodos de conflito político. O uso de medidas provisórias somente era eficaz quando a coalizão de governo formava uma maioria disposta a apoiar as propostas do Presidente. Já em casos em que o governo enfrentasse uma maioria oposicionista, o uso das medidas provisórias sempre seria inútil quando as preferências da oposição destoassem significativamente das do Executivo, porque, a menos que o discurso de oposição fosse somente para o público, sempre haveria um meio de a maioria parlamentar derrubar o decreto.

Como o período aqui estudado inicia-se no primeiro ano do governo FHC, período em que a PEC foi apresentada, é possível começar descartando a hipótese de que as medidas provisórias estivessem sendo usadas em razão de uma dificuldade na formação de maioria parlamentar. O governo controlava uma coalizão ampla nas duas Casas Legislativas, obtendo suporte legislativo para as suas propostas. Logo, as questões que precisam ser respondidas são: 1) por que as regras que alteravam o instituto das medidas provisórias foram aprovadas? e 2) por que a nova regulamentação não reduziu o número de MPs editadas no período seguinte?

Partindo do pressuposto de racionalidade dos atores, o próximo capítulo investiga quais os jogos ocultos que influenciaram os *payoffs* dos atores, tornando a estratégia de cooperar para aprovar a PEC das MPs a mais vantajosa.

2 - A DISPUTA POLÍTICA EM TORNO DA REGULAMENTAÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

As interpretações do uso das medidas provisórias revisadas acima deixam algumas perguntas em relação à aprovação da emenda constitucional 32. Se as medidas provisórias faziam parte de uma estratégia racional dos congressistas, pela qual delegavam parte de suas funções sem perder o controle dos atos do Executivo, por que os parlamentares teriam aprovado uma emenda reduzindo os poderes do presidente? Por outro lado, se a teoria da delegação está incorreta e o Presidente utilizava as medidas provisórias para governar unilateralmente, por que os parlamentares não passaram a utilizar sua capacidade de impor derrotas ao Executivo em Plenário para desestimular o uso de MPs após a aprovação das novas regras? Enfim, como justificar a mudança na regulamentação das medidas provisórias sem violar o pressuposto da racionalidade dos atores?

A argumentação adotada neste capítulo parte da teoria de George Tsebelis (1998) sobre jogos ocultos. De acordo com o autor, uma escolha pode eventualmente parecer irracional, ou subótima, quando o observador considera somente a arena principal em que o jogo se desenvolve. Entretanto, os atores muitas vezes estão envolvidos em uma rede intrincada de jogos que não são facilmente perceptíveis aos observadores. Os jogos nas outras arenas podem alterar os *payoffs* dos jogadores na arena principal, fazendo com que uma escolha aparentemente equivocada seja, na verdade, uma escolha ótima quando considerados os diversos jogos em que os atores estão inseridos. Nas palavras do autor:

“O observador centra a sua atenção em apenas um jogo, mas o ator está envolvido em toda uma rede de jogos – o que chamo de *jogos ocultos*. O que parece subótimo a partir da perspectiva de um único jogo é na verdade ótimo quando é considerada toda a rede de jogos. (...) O observador desaprova as escolhas do ator porque vê as implicações das escolhas do ator apenas na arena principal. Contudo, quando são examinadas as implicações em outras arenas, a escolha do ator é ótima. Esse caso de jogos ocultos chamo de *jogos em múltiplas arenas*”. (TSEBELIS, 1998, 22-23)

Ao invés de focar nos equilíbrios dos jogos, Tsebelis volta sua atenção para as variações dos *payoffs*. O autor demonstra que “quando são possíveis estratégias

correlacionadas (ou contingentes), é o valor do payoff que determina a probabilidade de adoção de estratégias diferentes” (TSEBELIS, 1998, 227).

Tsebellis compara os resultados de jogos de uma única partida em que os jogadores não podem se comunicar com o resultado produzido por jogos iterativos ou jogos em que são possíveis estratégias correlacionadas. Em condições de informação incompleta, em que o jogo se repete sucessivas vezes e/ou os atores podem se comunicar, o número de equilíbrios possíveis se multiplica, tornando-se infinito (TSEBELIS, 1998, 85). O autor demonstra que, nessas condições, independentemente da natureza do jogo (dilema dos prisioneiros, jogo do galinha, do impasse ou do seguro), a probabilidade de cooperação aumenta quando aumentam os *payoffs* resultantes de estratégias de cooperação (*payoffs* “Recompensa” (R) em caso de cooperação mútua ou “Otário” (O) em caso de o ator cooperar e o outro ator desertar). Da mesma forma, as chances de cooperação diminuem quando aumentam os *payoffs* resultantes da deserção (*payoffs* Traição (T) no caso em que o ator opta por desertar e o outro escolhe cooperar ou Penalidade (P) no caso em que ambos decidem desertar).

A relação entre a variação dos *payoffs* e a adoção de estratégias é muito importante em jogos de múltiplas arenas, em que a situação prevalecente nas outras arenas influencia os *payoffs* dos jogadores na arena principal e a magnitude dos *payoffs* determina as estratégias dos jogadores. Em tais jogos, o que importa não é a ordem, mas o tamanho dos diferentes *payoffs* (TSEBELIS, 1998, 68, 85, 225). Assim, se um evento externo aumentar o valor dos *payoffs* ligados à cooperação, o equilíbrio do jogo será alterado, aumentando as chances de os atores cooperarem. Da mesma forma, um choque exógeno que aumente a utilidade da estratégia de deserção aumentará as chances de os atores optarem pela não cooperação. (TSEBELIS, 1998, 68, 78, 85).

A teoria dos jogos ocultos seria uma forma de *“transplantar o contexto para a teoria dos jogos”*. Nas palavras do autor: *“Em vez de sustentar que as pessoas jogam num vácuo, ela mostra que esses jogos estão inseridos em alguma rede de ordem superior. Essa rede de jogos, em minha abordagem, determina os payoffs dos jogadores”* (TSEBELIS, 1998, 220).

No caso da mudança das regras de edição de medidas provisórias, a aprovação da PEC só pode ser compreendida quando se leva em conta não somente a disputa na

arena parlamentar entre governo e oposição, mas também 1) a disputa no interior da coalizão de governo por espaço político e 2) a disputa entre governo e atores de oposição na arena do Judiciário, mais especificamente, no Supremo Tribunal Federal.

O capítulo está, portanto, dividido em três seções. Na primeira, observamos as características do jogo na arena principal. A política visível se apresenta como Executivo versus Legislativo; Senado versus Câmara; governo versus oposição. O objeto do jogo são as características da reforma. Entretanto, a ausência de incentivos para a cooperação leva a tramitação ao impasse, em um jogo de ping-pong entre Câmara e Senado, no qual a PEC é apreciada duas vezes pela Câmara e três vezes pelo Senado. Na segunda seção, observaremos o jogo oculto na arena partidária: a disputa entre os partidos da coalizão de governo por espaço político. A divisão entre as três principais legendas da base aliada nas eleições para a Presidência das Casas Legislativas abriu espaço para a atuação estratégica da oposição. Na terceira seção, analisaremos a terceira arena do jogo: o Supremo Tribunal Federal. O uso feito por partidos de oposição e pela OAB das Ações Diretas de Inconstitucionalidade e a mudança na posição dos ministros da Corte aumentam os custos e as incertezas relacionadas às edições e reedições de medidas provisórias. A ameaça de entrada de um novo veto player institucional e a possibilidade de a oposição fazer uso dessa arena para derrotar o governo alteraram os payoffs dos jogadores na arena principal, criando incentivos à adoção da estratégia de cooperação pelo governo. Finalmente, a aproximação das eleições presidenciais e a incerteza sobre os papéis que cada partido desempenharia no próximo governo reduziram, por um lado, o custo de uma mudança nas regras para os partidos governistas e, por outro, o incentivo para a oposição continuar insistindo em restringir os poderes presidenciais. Diante da incerteza sobre os papéis que desempenhariam no futuro, os partidos entraram em acordo, optando por uma regra que garantia o controle das medidas provisórias pelo Congresso, sem impedir seu uso pelo futuro Presidente.

A arena principal: Governo X Oposição

A PEC 1 de 1995 – ou 472 de 1997, como foi rebatizada na Câmara – tramitou no Congresso durante seis anos e oito meses, ou seja, praticamente em todo o governo Fernando Henrique. Essa não era a primeira, nem a única proposta de emenda constitucional alterando o rito de tramitação e impondo limites materiais às medidas provisórias. Na verdade, desde 1990, projetos com esse objetivo tramitaram no Congresso sem alcançar sucesso⁶. A PEC em questão também não despertava expectativas muito animadoras. A proposta passou duas vezes pela Câmara e três vezes pelo Senado. A cada passagem, novas alterações eram feitas no texto, sem que se chegasse a um consenso.

No texto publicado originalmente na revista *Novos Estudos do CEBRAP* (1997), Figueiredo e Limongi tratam de maneira bastante cética as PECs apresentadas na Câmara e Senado com o intuito de limitar o uso das medidas provisórias. Assim como as tentativas anteriores de regulamentação do instrumento, as propostas de emenda, apensadas à PEC 1 de 1995, pareciam ter poucas chances de sucesso. Além disso, a proposta limitava de maneira bastante parcial a edição das MPs. Na verdade, seu foco era aumentar os custos de negar *quorum* para votação da matéria.

“Conquanto não fossem inócuas, tais propostas estavam longe de ser radicais e eram insuficientes para alterar, na prática, a sistemática de aprovação por decurso de prazo reiterado, pois restavam pontos vagos em ambas, e alguns deles dependeriam de sua articulação com a regulamentação da tramitação das MPs. Alternativas mais restritivas que estabelecessem nítidos controles no texto constitucional, como a limitação do número de reedições, não foram acolhidas pelos relatores” (FIGUEIRODO e LIMONGI, 1999)

Segundo os autores, as PECs eram reações do Congresso ao novo padrão de relação entre os poderes, identificado após o Plano Real. Desde então, o Congresso reduziu sua participação na tramitação das MPs, as comissões não funcionavam e as reedições se tornavam cada vez mais comuns. No entanto, o assunto não estava entre as prioridades parlamentares:

“Essas PECs indicavam que o Congresso não estava totalmente acomodado com o status quo. Ao contrário, buscava redefinir suas relações com o Executivo, procurando limitar o recurso deste à legislação excepcional. Mesmo

⁶ Em 1990, a Câmara aprovou substitutivo ao PLP 223, de autoria do então deputado Nelson Jobim, que regulamentava o artigo 62. O projeto de lei complementar não foi aprovado no Senado. Além disso, em 1994, durante a revisão da Constituição, Nelson Jobim apresentou parecer com alterações no Art. 62. A PEC 26 de 1995 da deputada Rita Camata reproduz parte do parecer de Nelson Jobim.

assim, a tramitação dessas PECs não indicava que o assunto figurasse entre as prioridades do Congresso, estando longe de mobilizar amplo apoio entre os parlamentares.” (FIGUEIRODO e LIMONGI, 1999)

A dupla chega à conclusão de que, embora não houvesse abdicação das funções legislativas, as soluções encontradas na relação com o Executivo foram de natureza político-conjuntural. Até aquele momento, não havia perspectiva de uma saída institucional para o problema.

Por um lado, a demora se devia, realmente, ao fato de a proposta não figurar entre as prioridades dos parlamentares. Senado e Câmara mostravam preferências distintas a respeito do melhor rito de tramitação das medidas provisórias e não havia incentivos suficientes para a busca de um consenso. Por outro lado, a discussão se prolongava porque, a cada etapa, o governo buscava inserir artigos do seu interesse no texto, mesmo que pouco relacionados com o tema específico da proposta de emenda. Dessa forma, o governo tentava reduzir o impacto da limitação das medidas provisórias em sua capacidade legislativa e também procurava ganhar tempo na tramitação da matéria.

Ao longo das cinco fases da tramitação da PEC, três pontos tornaram-se especialmente controversos: em primeiro lugar, a inclusão de artigos não relacionados às medidas provisórias; em segundo lugar, o destino das medidas provisórias editadas antes da promulgação da emenda constitucional e, por fim, a lista de matérias vedadas à regulamentação por meio de MP, em especial, a limitação do uso das MPs para tratar de temas que houvessem sido objeto de emenda constitucional, constante no artigo 246 da Constituição. Na ausência de incentivos decisivos para a aprovação da matéria, a proposta parecia caminhar para o impasse. A reconstrução do percurso nas três primeiras fases esclarece os pontos de controvérsia.

No primeiro ano do governo Fernando Henrique Cardoso, onze propostas de emendas constitucionais (PECs) alterando o rito de tramitação das medidas provisórias foram apresentadas pelos parlamentares. No Senado, as emendas 04, 11, 20 e 65 foram apensadas à PEC 1 de 1995, do senador Esperidião Amin (PPB-SC). Paralelamente, na Câmara, as PECs 8, 13, 18, 26 e 56 foram apensadas à PEC 2 de 1995. As propostas tramitaram concomitantemente nas duas Casas Legislativas.

Em abril de 1995, dois meses após ser apresentada, a PEC 1 de 1995 já tinha recebido um parecer favorável do senador Josaphat Marinho (PFL-BA) na Comissão de Constituição e Justiça. Entretanto, a proposta não avançou. Apenas em maio do ano seguinte, o tema retornou para a pauta do Senado. Na ocasião, foi instaurada uma comissão especial, reunindo os cinco autores das PECs e outros senadores (Quadro 1), com o objetivo de unificar as propostas em um único substitutivo.

Quadro 1 - Composição da Comissão Especial do Senado	
José Sarney (PMDB-AP)	Presidente
Josaphat Marinho (PFL-BA)	Vice-presidente e relator
Esperidião Amin (PPB-SC)	PEC 1 de 1995
Ney Suassuna (PMDB-PB)	PEC 4 de 1995
Epitácio Cafeteira (PPB-MA)	PEC 11 de 1995
Roberto Requião (PMDB-PR)	PEC 20 de 1995
Nabor Júnior (PMDB-AC)	PEC 65 de 1995
José Eduardo Dutra (PT-SE)	
Bernardo Cabral (PFL-AM)	
Edison Lobão (PFL-MA)	
Roberto Freire (PPS-PE)	
Lúcio Alcântara (PSDB-CE)	
Antônio Carlos Valadares (PSB-SE)	
Jader Barbalho (PMDB-PA)	
Ronaldo Cunha Lima (PMDB-PB)	

Fonte: Senado Federal

De acordo com os registros das atas, a comissão realizou quatro reuniões entre maio e junho de 1996. Os membros do colegiado tinham preferências bastante heterogêneas. Grosseiramente, podemos dividi-los em dois grupos. O grupo majoritário reivindicava defender a retomada do “sentido constitucional das MPs”. Ou seja, as medidas não apreciadas deveriam perder sua eficácia desde a edição quando não apreciadas, sem a possibilidade de o Presidente reeditá-las. No caso de perda de eficácia ou rejeição, caberia ao Congresso disciplinar as relações jurídicas decorrentes. Esse grupo era composto pelos senadores Josaphat Marinho (PFL-BA), Ney Suassuna (PMDB-PB), Epitácio Cafeteira (PPB-MA), Nabor Júnior (PMDB-AC), José Eduardo Dutra (PT-SE) e Roberto Freire (PPS-PE).

Já um grupo menor preferia concentrar o controle do Congresso sobre a análise de urgência e relevância. O senador Roberto Requião (PMDB-PR) propôs criar uma comissão permanente que avaliaria a admissibilidade das medidas provisórias em até 15

dias após a edição. Apenas aquelas medidas aceitas pelo colegiado entrariam em vigor. A única exceção seriam os decretos que versassem sobre matérias financeiras, as quais não precisariam aguardar o aval do Congresso. O controle por via da admissibilidade também era apoiado por Antônio Carlos Valadares (PSB-SE) e pelo líder do PMDB, Jader Barbalho. Entretanto, o último também defendia algum tipo de limitação material em relação aos temas sobre os quais versariam as MPs.

Coube ao senador Josaphat Marinho, nomeado relator por unanimidade, tentar compatibilizar as sugestões. Em seu substitutivo, denominado “Emenda 1”, o senador propunha que as MPs vigorassem por até 60 dias, o que correspondia ao dobro do limite constitucional da época. A expansão do período era compensada pela impossibilidade de reedição. Em caso de não apreciação, a MP perderia sua eficácia desde a edição e seria convertida em projeto de lei. Nos casos de rejeição, o Congresso teria 60 dias para disciplinar as relações jurídicas decorrentes. Finalmente, a tramitação da MP seria mantida no Plenário do Congresso Nacional.

O trabalho do senador, entretanto, não agradou parte da base governista. Na Comissão de Justiça, o novo relator, José Fogaça (PMDB-RS) fez profundas alterações no texto da PEC. O substitutivo era mais sucinto e deixava grande parcela dos detalhes para um projeto de resolução apresentado por ele, o qual substituiria a resolução 1 de 89. A comparação entre os substitutivos encontra-se no quadro 2.

Entre as principais alterações estava a abordagem em relação à possibilidade de reedição. As reedições seriam vedadas “sempre que o Congresso, por proposição da comissão mista, aprovar decreto legislativo que declare a cessação de sua eficácia e discipline os atos jurídicos realizados durante a sua vigência”. Além disso, o senador propôs mudanças substantivas no rito de tramitação das medidas. Inicialmente, o presidente teria que comunicar a edição das MP ao presidente do Congresso com 48 horas de antecedência, com exceção dos casos de sigilo. Uma comissão mista seria encarregada de emitir parecer, mas a votação não ocorreria em sessão do Congresso e sim, em sessões ordinárias das duas Casas Legislativas. A votação se iniciaria alternadamente na Câmara e Senado.

Em seu discurso em Plenário, Fogaça justificou:

“O trabalho que fizemos aqui tem, sobretudo, uma fisionomia política. E é nessa fisionomia, nessa roupagem, nessa moldagem política que acabamos discordando do senador Josaphat Marinho. Em sua proposta original havia a ideia de vedar a reedição de medidas provisórias. Na proposta que estamos fazendo não estamos vedando a reedição. O texto constitucional diz que em caso não havendo reedição, uma medida provisória cai e perde sua eficácia desde sua edição. Cabe ao congresso Nacional editar uma lei ou aprovar um projeto de lei disciplinador desses fatos. É quase como colocar a pasta de dente novamente de volta dentro do tubo. É uma coisa tão inviável que não há registro [de MP rejeitada e regulamentada pelo Congresso]. Não há caso! Talvez porque contrarie a lei da física, talvez porque contrarie a ordem lógica das coisas. (...) **As medidas provisórias, por si só e na sua natureza não constituem a negação do poder legislativo. O que enfraquece e esvazia o Poder legislativo é a omissão, é a ausência, é a incúria, é o absentismo, é simplesmente não votar as medidas provisórias.** (...) Se resolvêssemos criar mecanismo que obrigasse o Congresso, inevitavelmente, a votar as medidas provisórias, se criássemos uma estrutura regimental que fizesse com que esse absentismo e esta omissão permanente, quase que patológica do Congresso acabasse definitivamente, quem sabe? (...) E esta é a resposta que pretendo dar por meio da emenda constitucional que queremos que seja votada” (Anais do Senado, 12 de março de 1997).

O substitutivo foi aprovado na CCJ, contra os votos dos integrantes da comissão especial. A proposta de Fogaça foi considerada a mais "palatável" pelo líder do governo, Elcio Alvares (PFL-ES)⁷.

⁷ Folha de São Paulo 26/02/97 pp 1-5 2/12910

Quadro 2 - Propostas de emenda constitucional iniciados no Senado

Proposta	Validade da MP	Edição de MP durante recesso	Se MP não for apreciada	Se MP for rejeitada	Reedição	Matérias que não poderão ser objeto de MP	Tramitação	MP pode ser emendada?
Voto contrário de Lúcio Alcântara - Comissão Especial	60 dias	Prazo de tramitação é suspenso durante o recesso	Transformação em projeto de lei com tramitação em regime de urgência	não resultará em nulidade dos atos produzidos durante sua vigência	Vedada a reedição	Referidas no art 48; no art 68; majoração de tributos e alíquotas; direito civil, comercial, penal, eleitoral, processual, previdenciário e do trabalho	No CN. Preferência inclusive sobre vetos	Sim
Sugestão de Roberto Requião - Comissão Especial	60 dias.	-	Vira projeto de lei		Vedada a reedição	Todos os temas são permitidos, desde que Congresso determine que MP é relevante e urgente	Comissão define em 15 dias se MP é urgente e relevante. Apenas MP sobre matéria financeira entra em vigor imediatamente.	Sim
Emenda 1 Josaphat Marinho - Comissão Especial	60 dias	Congresso será convocado em 5 dias	Perde eficácia, desde sua edição, e será convertida em projeto de lei	Em 60 dias, CN disciplinará relações jurídicas decorrentes de ato não aprovado	Não pode ser reeditada no todo ou em parte	Vedadas à lei delegada e complementar; de natureza tributária; relativas a direito penal	No CN. Preferência absoluta, inclusive sobre vetos	Sim
Parecer José fogaça (emenda 3) - CCJ	60 dias	Projeto de resolução - Convocação imediata com sessão depois de 5 dias	Perde eficácia, desde sua edição. CN disciplinará relações jurídicas decorrentes. Será colocada em regime de urgência na Casa Legislativa em que se encontrar	No projeto de resolução consta que MP será arquivada, a rejeição será comunicada ao presidente e a comissão mista elaborará projeto de decreto legislativo.	É vedada a reedição sempre que o CN, por proposição da comissão mista, aprovar decreto legislativo que discipline os atos jurídicos realizados.	Vedadas à lei delegada, direito penal	Presidente comunica CN com 48h de antecedência, com exceção dos casos de sigilo. Comissão mista emite parecer. Votação inicia alternadamente na Câmara e Senado	Sim (Projeto de resolução: 15 dias para emendar, mas é vedada apresentação de emendas sobre matéria estranha)
PEC aprovada pelo Senado - Plenário	90 dias a partir da publicação, com prorrogação por igual período	Contagem dos prazos ficará suspensa durante o recesso	Perde eficácia, devendo CN disciplinar relações jurídicas dela decorrentes. Se CN não regular, atos terão vigência jurídica plena. MPs publicadas antes de EC continuarão valendo se não forem apreciadas	CN disciplinará relações jurídicas decorrentes. Se CN não regular, atos terão vigência jurídica plena	Vedada a reedição na mesma sessão legislativa de MP que perdeu eficácia ou foi rejeitada. Mas uma única prorrogação é permitida	Nacionalidade, direitos políticos, eleitoral, penal, Poder Judiciário, orçamento, matéria reservado à lei complementar, de competência exclusiva do Congresso, já disciplinada por PL, estranha à matéria que é objeto da MP. Detalhe: organização administrativa passa a ser objeto de decreto e de competência do Executivo	Comissão mista emitirá parecer em sessão separada em cada uma das Casas. Votação iniciará alternadamente na Câmara e Senado	Sim. Mas Casa revisora poderá alterar projeto de conversão apenas por via de supressões

Paralelamente, as propostas de emenda constitucional apresentadas na Câmara dos Deputados eram analisadas por uma comissão especial. Como mostra o quadro 3, as propostas originais dos deputados, apensadas à PEC 2 de 1995, alteravam o artigo 62 da Constituição de forma variada: as PECs 8 e 13, respectivamente, dos deputados Alberto Goldman e Adylson Motta, propunham a extinção do instituto das medidas provisórias do ordenamento jurídico; a PEC 18, do deputado José Rocha e outros, propunha a limitação de no máximo 5 medidas provisórias tramitando simultaneamente; a PEC 56, de Michel Temer, guardava semelhança com a proposta defendida por Roberto Requião no Senado: a proposta criava regra segundo a qual somente MPs sobre matéria financeira teriam força de lei imediata, enquanto que as demais dependeriam de avaliação pelo Congresso do cumprimento dos pressupostos de urgência e relevância para entrarem em vigor; e as PECs 2 e 26, dos deputados Paulo Magalhães e Rita Camata, vedavam a reedição e impunham limitação material às medidas provisórias. Em relação às PECs do Senado, as PECs da Câmara ampliavam o leque de matérias não submetidas à regulação por meio de medida provisória.

A essas propostas, foi apresentado substitutivo do deputado Aloysio Nunes Ferreira (PMDB-SP) na comissão especial. A proposta do deputado ampliava a vigência das MPs para 60 dias, sem possibilidade de prorrogação e estabelecia que, em caso de perda de eficácia por esgotamento do prazo ou por rejeição, o Congresso deveria disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes. Mas se não o fizesse em até 60 dias, os atos praticados durante a vigência da MP permaneceriam por ela regidos. Além disso, estabelecia um rol curto de matérias que não se submetiam à regulamentação via MP. A deliberação sobre o mérito da MP passaria a depender de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. A inovação mais relevante é o trancamento da pauta em caso de não apreciação da medida provisória no prazo de 50 dias. De acordo com o substitutivo, passados os 50 dias, sobrestar-se-ão todas as deliberações legislativas do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal, incluindo suas comissões, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, como Projetos de Lei com urgência constitucional.

Quadro 3 - Propostas de Emenda Constitucional iniciadas na Câmara

Proposta	Validade da MP	Se MP não for apreciada ou for rejeitada pelo CN	Matérias que não poderão ser objeto de MP	Tramitação	Pode ser emendada?
PEC 2 de 1995 – Roberto Magalhães e outros.	60 dias, prorrogáveis uma única vez por igual período	Perderá a sua eficácia. O Congresso ainda poderá arquivar MP caso entenda que ela não atende requisitos de urgência e relevância	Matérias que poderão ser objeto de MP: I - finanças e administração. II - moeda e câmbio, III defesa territorial e civil, IV - calamidade pública. Não será admitida MP: I - que autorize o Presidente a praticar ato que exija autorização legislativa; II - que vise à detenção ou sequestro da poupança; III reservada à lei complementar ou à competência exclusiva ou privativa do CN e de suas Casas.	Em caso de edição de MP durante o recesso, Congresso será convocado em 5 dias.	Sim. Projeto de conversão será levado ao exame do Presidente
PECs 8 e 13 de 1995 –Alberto Goldman e Adylson Motta			Retira o artigo 62 da Constituição extinguindo as medidas provisórias do ordenamento jurídico		
PEC 18 de 1995 José Rocha e outros	30 dias	-	-	Limite de 5 MPs editadas de cada vez . Executivo só poderia encaminhar outras MPs na medida em que as anteriores fossem apreciadas.	-
PEC 26 de 1995 - Rita Camata. Emenda originada do Parecer 15 de 1994 da Revisão da Constituição Federal em 1994	60 dias. Vedada a reedição.	Em caso de perda de eficácia da MP por rejeição ou vencimento do prazo, o Congresso deve editar em 60 dias decreto legislativo regulando relações jurídicas dela decorrentes. Caso contrário, "as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência [da MP] conservar-se-ão por ela regidas". Vedada a reedição na mesma sessão legislativa de MP rejeitada ou não apreciada.	Não serão objeto de MP as matérias: I) reservadas à lei complementar ou de competência exclusiva ou privativa do CN e de suas Casas; II) relacionadas à a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos e eleitorais; b) direito penal; c) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos,	Em caso de edição de MP durante o recesso, Congresso será convocado em 5 dias	-
PEC 56 de 1995 Michel Temer	30 dias, sem prorrogação	Perderão eficácia desde a sua edição	Não poderão ser objeto de MP: I) matérias reservadas ao domínio de lei complementar ou à competência exclusiva ou privativa do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas. II) Relacionadas com: a) nacionalidade, cidadania, e direitos políticos; b) direito penal, civil, comercial, eleitoral , tributário, do trabalho, processual civil, processual penal e processual trabalhista; c) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamentos e créditos adicionais, ressalvada a determinação constante do art.167, §3º.	As medidas provisórias que tenham como objeto matéria financeira terão força de lei desde a sua edição; as demais dependerão de juízo de urgência e relevância a ser feito pelo Congresso Nacional. Em caso de edição de MP durante o recesso, Congresso será convocado em 5 dias	
Substitutivo Aloysio Nunes Câmara	60 dias	Perde eficácia, devendo CN disciplinar relações jurídicas dela decorrentes. Se CN não regular por decreto em até 60 dias, atos praticados durante a vigência da MP conservar-se-ão por ela regidas.	1- Não poderão ser objeto de MP, matérias: I) de direito penal; II) que não possam ser objeto de delegação; III) já disciplinadas em projeto de lei aprovado pelo CN e pendente de sanção ou veto do Presidente. 2- MPs que impliquem em instituição ou majoração de tributos só produzirão efeito no ano seguinte ao da sua conversão em lei.	Se a MP não for apreciada em até 50 dias, sobrestar-se-ão todas as deliberações legislativas do CN, CD e SF, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, como PLs com urgência constitucional. A deliberação sobre o mérito depende de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais. O ano legislativo não será interrompido ou encerrado sem apreciação de medida provisória em vigor. Em caso de edição de MP durante o recesso, Congresso será convocado em 5 dias.	No caso de alteração, texto da MP será mantido em vigor integralmente até a sanção ou veto do PLV.
Substitutivo aprovado na Comissão Especial da Câmara - 5 de março de 1997	60 dias, permitida uma única renovação por igual período.	Perde eficácia, devendo CN disciplinar relações jurídicas dela decorrentes. Se CN não regular por decreto em até 60 dias, atos praticados durante a vigência da MP conservar-se-ão por ela regidas. CN poderá rejeitar MP quando entender que não estão atendidos seus pressupostos constitucionais.	Não poderão ser objeto de MP, matéria: I - I relativa a a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos e direito eleitoral; b) direito penal; c) organização do poder Judiciário e Ministério Público; d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais, ressalvado art. 167 (créditos extraordinários). II - que vise à detenção ou sequestro de bens, de poupança ou de qualquer outro ativo financeiro; III - reservada à lei complementar; IV- de competência exclusiva do CN, CD ou SF; V- já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo CN e pendente de sanção ou veto do Presidente; VI - que tenha sido objeto de veto presidencial pendente de apreciação pelo CN. 2- MPs que impliquem em instituição ou majoração de tributos só produzirão efeito no ano seguinte ao da sua conversão em lei. (com exceção dos tributos que não respeitam o princípio da anualidade).	Se a MP não for apreciada em até 50 dias, sobrestar-se-ão todas as deliberações legislativas do CN, CD e SF, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, como PLs com urgência constitucional. Em caso de edição de MP durante o recesso, Congresso será convocado em 5 dias. O ano legislativo não será interrompido ou encerrado sem apreciação de medida provisória em vigor.	No caso de alteração, texto da MP será mantido em vigor integralmente até a sanção ou veto do PLV.

O dispositivo de trancamento de pauta já havia sido sugerido na tramitação de um projeto anterior que visava alterar a tramitação das MPs. Em 1990, o deputado Theodoro Mendes, relator do PLP 223 de 1990, de autoria de Nelson Jobim, introduziu o trancamento da pauta de todas as deliberações, em caso de não aprovação em 60 dias do decreto regulamentando as relações decorrentes de rejeição de medida provisória. Dessa vez, no entanto, o trancamento seria adotado para forçar a apreciação das medidas provisórias pelos parlamentares antes da perda de eficácia, paralisando todas as atividades deliberativas do Congresso. No dia 5 de março de 1997, a comissão especial da Câmara aprovou o substitutivo com duas alterações: ampliou a lista de temas vedados à medida provisória e ampliou o prazo de vigência dos decretos para 60 dias, prorrogáveis uma única vez pelo mesmo período.

Quadro 4 - Histórico PEC 01 de 1995 – 1ª fase

Data	Local	Tramitação
16/02/1995	Plenário	Leitura e despacho à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)
05/04/1995	CCJ	Relator Josaphat Marinho (PFL-BA) apresenta parecer pela aprovação
08/05/1996	Plenário	Criada Comissão Especial para analisar a proposta
15/05/1996 a 12/06/1996	CESP	Comissão Especial se reúne quatro vezes para debater proposta. Sugestões são apresentadas.
19/06/1996	Plenário	Senador Josaphat Marinho (PFL-BA) apresenta substitutivo (emenda 1) às PECs 01, 04, 11, 20 E 65 1995
25/06/1996	Mesa Diretora	Substitutivo é despachado à Comissão de Constituição e Justiça
10/07/1996	CCJ	PEC é redistribuída ao novo relator, Senador José Fogaça (PMDB-RS)
30/10/1996	CCJ	Sen José Fogaça (PMDB-RS) apresenta um novo substitutivo (emenda 2) e um projeto de resolução do Congresso Nacional, regulando a sistemática de apreciação de medidas provisórias.
05/12/1996	CCJ	Substitutivo de Sen. José Fogaça é aprovado com maioria de votos, contra os votos dos senadores José Ignácio ferreira (PSDB-ES), Antônio Carlos Valadares (PSB-SE), Jefferson Peres (PSDB-AM), José Eduardo Dutra (PT-SE), Epitácio Cafeteira (PPB-MA), Lúcio Alcântara (PSDB-CE) e Josaphat Marinho (PFL-BA).
12/03/1997	Plenário	PEC 07 de 1997 é apensada e retorna à CCJ
16/04/1997	Plenário	Parecer oral favorável da CCJ, nos termos no substitutivo, chamado de emenda 3. Retorna à CCJ
22/04/1997	CCJ	Senadores Roberto Freire (PPS-PE), Josaphat Marinho (PFL-BA), José Serra (PSDB-SP), Lúcio Alcântara(PSDB-CE) apresentam emendas ao substitutivo.
23/04/1997	Plenário	Sen. José Fogaça, em reexame, propõe alterações na emenda 3 (substitutivo). Emenda 3 é aprovada em 1º turno (SIM 57, NÃO 7, ABST. 2, TOTAL= 66). Votação dos destaques. Todos os destaques são mantidos, com exceção da expressão "criação" da alínea "C" do Inciso XXVII do art. 4 da emenda 3 (SIM 46, NÃO 16, TOTAL= 62)
14/05/1997	Plenário	Emenda 3 é aprovada em 2º turno (SIM 57, NÃO 12, ABST 01, TOTAL= 70). PEC 1 de 95 é despachada à Câmara dos Deputados.

O avanço de dois textos com modificações no rito das MPs levou o Executivo a intervir no processo. No dia 18 de março de 1997, Fernando Henrique convocou reunião com os presidentes das Casas Legislativas, Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA) e Michel Temer (PMDB-SP); o relator da proposta no Senado, José Fogaça (PMDB-RS); o relator da proposta na Câmara, Aloysio Nunes Ferreira e os líderes partidários. O Presidente defendeu a manutenção das reedições, o aumento do prazo de validade das MPs e a inclusão de um item novo na proposta: a autorização para o Presidente fazer mudanças administrativas por meio de medidas provisórias. Para evitar que novas modificações no texto ocorressem quando a proposta chegasse à Câmara, foi decidido que os dois relatores elaborariam uma proposta consensual. A ideia era unir em um só texto pontos dos dois projetos que atendessem ao governo e aos Presidentes das Casas.

Mesmo sem as Casas conseguirem chegar a um consenso, em abril de 1997, Antônio Carlos Magalhães colocou o texto da PEC em votação. Apesar do discurso do senador de defesa das prerrogativas do Poder Legislativo, o texto aprovado era muito mais favorável ao Poder Executivo do que as propostas de emenda constitucional inicialmente apresentadas. Primeiramente, a nova emenda estendia o prazo de vigência de 30 para 90 dias a partir da publicação, com possibilidade de prorrogação por igual período. Ou seja, as medidas provisórias poderiam vigorar por até seis meses. Ainda assim, a contagem do prazo seria suspensa durante o recesso parlamentar, para evitar a necessidade de convocação extraordinária do Congresso. No caso de não apreciação durante o período estipulado, a MP perderia a eficácia, devendo o Congresso disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes. Contudo, se o Congresso não se pronunciasse, os atos manteriam vigência jurídica plena.

O texto não mantinha o trancamento da pauta sugerido pela Câmara, mas alterava o rito de tramitação das medidas provisórias, que passariam a ser apreciadas em sessões deliberativas da Câmara e do Senado, e não mais do Congresso Nacional. Ainda de acordo com o texto, a votação das MPs começaria ora pela Câmara, ora pelo Senado. A nova emenda ainda estabelecia que as MPs publicadas antes de promulgação da PEC continuariam em vigor até deliberação em contrário do Congresso ou revogação do Presidente. Em outras palavras, todas as MPs que fossem editadas pelo Presidente antes da aprovação definitiva da PEC seriam validadas automaticamente com a promulgação.

Mas o ponto mais importante foi a inclusão de mudanças em outros artigos da Constituição: atendendo ao pedido do Presidente, Fogaça ampliou o escopo da PEC original, que tratava apenas do artigo 62, e incluiu modificações também nos artigos 48 e 84. Pela nova redação, os parlamentares transfeririam a prerrogativa de legislar sobre a organização administrativa do Estado ao Presidente, o qual poderia dispor mediante decreto sobre a criação, organização, estruturação e extinção de Ministérios e órgãos da Administração.

Apesar da resistência dos membros da comissão especial original e dos seis destaques para votação em separado (DVS) apresentados na votação em 1º turno, em maio de 1997 a PEC das MPs foi aprovada pelo Senado em 2º turno, com 57 votos favoráveis e 12 votos contrários.

Durante a votação em Plenário, Josaphat Marinho discursou:

“Sr. Presidente, Srs. senadores, recebeu aplauso geral da Casa a deliberação de V. Ex^a de fazer com que esta matéria viesse afinal a uma deliberação conclusiva da Casa. Pena é que a decisão de V Ex^a haja concorrido para o texto que se vai votar contraditório, contrário ao objetivo das emendas originalmente apresentadas, pois que acaba ampliando as faculdades do Poder Executivo. (...) Como se tudo não bastasse, há agora uma dupla violência, uma violência contra a Constituição e uma violência ao Regimento Interno da Casa. Os artigos 3º e 4º da emenda constitucional segundo o texto da proposta ora em discussão tratam de matérias dos Art. 48 e 84 da Constituição. Vale dizer, esses artigos enxertados na discussão da matéria são rigorosamente estranhos, absolutamente estranhos ao contexto de todas as emendas originariamente apresentadas a respeito de medida provisória. (...) Aproveita-se o contexto das emendas que visavam alterar apenas o art. 62 e, por intermédio dele, enxertam-se disposições tendentes a modificar, para ampliar, competências permanentes do Presidente da República. (...) A emenda sujeita à votação diz “É revogado o inciso XI do art. 48”. Isso significa que, aquela competência do Congresso para deliberar sobre criação, estruturação e atribuição de ministérios desapareceria. (...) Só tenho que lamentar e dizer, então, com a sabedoria popular: “a emenda é pior do que o soneto”

A inclusão de modificações nos artigos 48 e 84 acrescentou uma nova dimensão ao debate. Como o “voto em pacote” francês, o governo usava a PEC das MPs para unir uma proposta simpática à oposição e à opinião pública a uma proposta favorável ao governo, que, sozinha, enfrentaria dificuldades para ser aprovada. O fim das reedições das MPs ficava condicionado à transferência de poder para o presidente dispor, via decreto infra-legal, sobre a estrutura da Administração Pública. Desse modo, parte da reforma administrativa que estava sendo discutida na época seria aprovada por meio de “carona”. A ação articulada do Presidente e de suas lideranças minimizava, portanto, o

impacto da PEC das MPs sobre as prerrogativas presidenciais logo nesta primeira fase de tramitação. Com o novo texto, as posições se invertiam: agora era a oposição que se tornara contrária à nova regulamentação das MPs.

Em maio de 1997, a proposta de emenda constitucional 1 de 1995 chegou à Câmara dos Deputados, onde ficaria 2 anos até ser aprovada. O período envolveu as negociações em torno da emenda constitucional que permitiu a reeleição do Presidente Fernando Henrique e, em seguida, deu-se início à campanha presidencial. Nessa fase, as críticas do Presidente do Senado Antônio Carlos Magalhães a Fernando Henrique arrefeceram. Após as delicadas negociações para a aprovação da PEC da Reeleição, o clima entre os partidos aliados no ano eleitoral era de completa harmonia. Entretanto, mal começava o segundo mandato e as críticas ao uso do instrumento se intensificavam. Como veremos na sessão seguinte, os críticos passaram a incluir magistrados, advogados e juristas. Foi nesse momento que a PEC das MPs retornou à agenda. O principal ponto de disputa nessa fase da tramitação eram as mudanças nos artigos 48 e 84 da Constituição.

Quadro 5 - Histórico PEC 472 de 1997 – 2ª fase

Data	Local	Tramitação
15/05/1997		Apresentação da Proposta de Emenda à Constituição pelo Senado Federal
12/06/1997	Plenário	Encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça (CCJR)
15/10/1997	CCJR	Aprovação do parecer do relator, dep. Djalma Almeida Cesar (PMDB-PR), pela admissibilidade, com emenda supressiva.
02/12/1997	Mesa Diretora	Recurso 213/97, do dep. Luis Eduardo (PFL-BA) e outros, contra a emenda supressiva aprovada a esta proposta.
09/01/1998	CESP	É criada Comissão Especial destinada a proferir parecer à proposta
20/01/1998	Plenário	Questão de ordem do de p. Jose Genoíno, questionando sobre a legalidade do recurso 213/97. Aprovação do recurso 213/97. (sim-299; não-126; abst-07; total-432).
27/01/1998	Plenário	Rejeição do parecer preliminar da CCJ (sim-142; não-265; abst-07; total-414).
27/01/1998	Mesa Diretora	Despacho à Comissão Especial
19/05/1999	Plenário	Discussão em 1o. turno. Apresentação de emenda aglutinativa substitutiva pelos líderes. Designação do relator dep. Aloysio Nunes Ferreira para proferir parecer em substituição a CESP. Encerrada a discussão, mediante acordo dos líderes. Aprovação do substitutivo: sim-453; não-01; abst-01; total 455.
26/05/1999	Plenário	Aprovação da PEC em 2o. turno: sim-412; não-01; abst-0; total-413.
26/05/1999	Mesa Diretora	Despacho ao Senado Federal

Rebatizada de PEC 472 de 1997, a proposta foi encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça ainda em junho de 1997, onde foi aprovado o parecer favorável do deputado Djalma de Almeida César (PMDB-PR). O relatório incluía uma emenda supressiva, que eliminava as mudanças nos artigos 48 e 84 da Constituição. Citando o discurso do senador Josaphat Marinho, o deputado propunha a retirada dos artigos 3º e 4º da PEC, por serem estranhos ao artigo 62 da Constituição e incompatíveis com outros artigos da Carta Magna. Na prática, a emenda retomava o sentido original da PEC, retirando os artigos que transferiam ao Poder Executivo as prerrogativas de legislar sobre estrutura administrativa por meio de decreto.

Os “artigos enxertados” tornaram-se alvo de disputa entre governo e oposição. Um mês e meio depois da aprovação do parecer na CCJ, a liderança do governo apresentou um recurso à Mesa Diretora contrário à emenda supressiva aprovada naquela comissão. Os líderes alegavam que a discussão do mérito da matéria deveria ficar para a comissão especial. O recurso 213, que recuperava os artigos da PEC, foi aprovado por 299 votos contra 126. Uma semana depois, o parecer preliminar da CCJ também foi rejeitado em votação nominal por 265 votos contra 145. Desse modo, a PEC 472 seguiu para a comissão especial, representando mais uma vitória da base de governo.

Em artigo escrito para a *Folha de São Paulo*, no dia 13 de janeiro de 1998, em resposta à declaração de FHC de que incluía na pauta extraordinária do Congresso Nacional a PEC que limita o uso das MPs, a deputada Sandra Starling (PT-MG) comentava as características do novo texto da PEC e a comparava com a proposta que tramitava anteriormente na Câmara:

“Após idas e vindas, em 5/3/97 a comissão aprovou o substitutivo de Aloysio Nunes Ferreira - não tão apropriado quanto o de Jobim, mas com regras claras de vigência por 60 dias e uma única reedição pelo mesmo prazo, **além de prever o trancamento da pauta do Congresso para obrigar o Parlamento a examinar a MP (...)** Com a rapidez que lhe é peculiar, Antonio Carlos Magalhães, no dia seguinte à aprovação do substitutivo de Aloysio Nunes, propôs reunião entre líderes das duas Casas para negociar texto comum. Não tendo sido obtido consenso, o ilustre presidente do Senado tocou o exame da matéria com a velocidade de um raio e logrou aprová-la no plenário do Senado. Como se deu tal milagre? O milagre é fácil de compreender: trata-se da pior proposta de limitação de MPs dentre as várias mencionadas. Prevê prazo de 90 dias para sua vigência, com possibilidade de reedição por mais 90, sem prever o fim do recesso do Congresso para examiná-las (portanto, medidas provisórias em vigor por mais de seis meses -o que dá no mesmo de hoje, porque não suspende a ordem do dia, como na proposta da Câmara). Além disso, no contrabando, foi incluída na proposta matéria estranha, que atribui ao

presidente da República poderes de legislar por decreto sobre assuntos administrativos.(...) É esse projeto inconveniente, absurdo e autoritário que Sua Excelência incluiu na convocação extraordinária e que agora está sendo examinado por uma comissão especial. Aliás, é bom que se diga que a criação dessa nova comissão significa que a Câmara, entre 1990 e 1998, já examinou e/ou votou três diferentes propostas de limitação de medidas provisórias, cada uma delas menos limitadora que as anteriores”.

A resistência da oposição nessa fase da tramitação permitiu que boa parte dos artigos da PEC 2 de 1995 fossem reincorporados ao texto (Quadro 6 e 7). O acordo estabelecido na Câmara entre os líderes, por meio da Emenda Aglutinativa Substitutiva 472-B/1997, devolveu ao Congresso sua prerrogativa de apreciar os projetos de lei do Executivo que criassem ministérios e órgãos. Ademais, é retirado o artigo que permitia ao Presidente dispor por meio de decreto sobre a transformação de cargos, empregos e funções públicas (Art 84). A extinção de cargos e funções públicas só pode ser adotada por decreto quando estes estiverem vagos (Art 84). Além disso, o Presidente pode dispor por regulamentação infra-legal sobre a organização e funcionamento da administração federal, apenas quando *não implicar aumento de despesas nem criação ou extinção de órgãos públicos*. Por meio de alterações nos artigos 48 e 61, a criação de Ministérios e órgãos públicos continua sendo feita por lei, mas suas estruturas e atribuições podem ser estabelecidas por meio de decreto. Finalmente, os artigos 57, 61 e 64 são também adaptados às novas regras. A redação acordada neste momento foi mantida ao longo das fases seguintes da tramitação⁸.

A concessão parcial do governo neste tópico respondeu à elevação dos custos de protelação na tramitação da matéria em um contexto de maior pressão externa por mudança, como será discutido na seção que trata do papel do STF. Para a oposição, a redução da amplitude das prerrogativas que passaram para a esfera administrativa foi uma vitória. Para o Executivo, o ganho também foi importante. Embora não tenha conseguido a “carta branca” para dispor sobre criação, extinção e transformação de Ministérios, órgãos e funções públicas, o governo conseguiu, por meio de uma carona na PEC das MPs, retirar as decisões referentes à organização interna da Administração Federal da jurisdição do Congresso Nacional.

⁸ Na segunda passagem da PEC pela Câmara, mais uma alteração foi feita nos artigos referentes ao tema, deixando claro que não só a criação, mas também a extinção de Ministérios e órgãos deveriam ser feitas por meio de lei.

Quadro 6 – Tramitação da PEC 1 de 1995 (PEC 472 / 97) - Organização da Administração Federal

PEC	Organização da administração federal
Constituição antes da emenda 32 em 2001	O presidente devia tratar por lei sobre a organização e o funcionamento da administração federal, assim como sobre a criação, estruturação e atribuições dos Ministérios. Suas decisões nessas áreas dependiam de aprovação do CN.
PEC 1 de 95 aprovada pelo Senado Federal ou PEC 472-A de 1997 - maio 1997. Altera Arts. 48, 62 e 84	Presidente não precisa mais submeter ao Congresso suas decisões sobre a organização da Administração Pública Federal, podendo dispor por meio de decreto sobre: organização administrativa do Poder Executivo; transformação de cargos, empregos e funções públicas; estruturação e atribuições de ministérios e órgãos da administração pública; extinção de cargos e funções públicas, quando vagos (Art. 84).
Emenda Aglutinativa Substitutiva apresentada pelos líderes e aprovada pela Câmara 472-B/1997. Maio de 1999. Altera Arts. 48, 57, 61, 62, 64 e 84	Presidente pode dispor por decreto sobre a organização e funcionamento da administração federal, <i>sempre que não implicar aumento de despesas nem criação ou extinção de órgãos públicos</i> . Também pode tratar por decretos sobre a extinção de cargos e funções públicas, quando vagos (Art 84). Além disso, por meio de alterações nos artigos 48 e 61, passa a ser possível tratar por decreto sobre estruturação e atribuições de ministérios e órgãos da administração pública. Já a criação de tais Ministérios e órgãos continua sendo feita por lei. Em relação a proposta do Senado, o texto da Câmara retira a possibilidade de tratar por decreto da transformação de cargos, empregos e funções públicas (Art 84). Artigos 57, 61 e 64 apenas são adaptados às novas regras.
Substitutivo do Senado. Dezembro de 1999. Altera Arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66 e 84	Mantido o texto da Câmara para os artigos 48, 57, 61, 64, 84. Logo, o Presidente pode dispor por decreto sobre a organização e funcionamento da administração federal, <i>sempre que não implicar aumento de despesas nem criação ou extinção de órgãos públicos</i> . Também pode tratar por decretos sobre a extinção de cargos e funções públicas, quando vagos (Art 84) e sobre estruturação e atribuições de ministérios e órgãos da administração pública (Art 48, 61). Já a criação de tais Ministérios e órgãos continua sendo feita por lei.
Substitutivo da Comissão Especial 472-D. Relator Roberto Brant. Abril 2000. Altera Arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 88 e 246	É feita alteração nos textos dos artigos 48, 61 e 88, deixando claro que o Presidente deve tratar por lei da criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração federal, e não somente de sua criação. O artigo 88 é incluído somente para dar coerência diante das mudanças.
Emenda Aglutinativa à PEC 472-E de 1997. Acordo entre líderes que permite aprovação na Câmara. Junho de 2001. Texto definitivo. Altera Arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 88 e 246	Mantida a alteração feita pela Comissão Especial, que acrescenta nos textos dos artigos 48, 61 e 88 a palavra extinção, deixando claro que o Presidente deve tratar por lei da criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração federal, e não somente de sua criação. O artigo 88 é incluído somente para dar coerência diante das mudanças. Essa é a única alteração feita pela Comissão Especial aceita pelo Plenário.

Mas as mudanças no texto não se limitaram às questões referentes às modificações nos artigos 48 e 84 da Constituição. Como mostra o quadro 7, na primeira passagem pela Câmara, boa parte dos artigos que tratavam da tramitação das medidas provisórias foram alterados, aproximando a PEC 472 de 1997 à PEC 2 de 1995, que havia sido aprovada originalmente na comissão especial da Câmara.

Primeiramente, o número de dias de validade das medidas provisórias foi reduzido de 90 para 60, sendo permitida uma prorrogação por mesmo período. Em relação à tramitação, a Câmara retira os artigos que transferiam a tramitação para as sessões da Câmara e do Senado, devolvendo a apreciação das MPs às sessões conjuntas do Congresso Nacional. Ao gosto da oposição, os deputados também recuperam o dispositivo de trancamento da pauta, presente no substitutivo da PEC 2 de 1995. Se a MP não fosse apreciada em até 45 dias a partir da sua prorrogação, todas as deliberações legislativas do Congresso, Câmara e Senado seriam sobrestadas, com exceção dos projetos de lei com urgência constitucional. Ou seja, o trancamento ocorreria simultaneamente nos Plenários do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados e Senado Federal e em suas comissões a partir do 105º dia de tramitação da MP. Em relação às medidas provisórias em tramitação, o texto estipula um prazo de 180 dias para a apreciação de todas as MPs em vigor na data de publicação da emenda. Após esse prazo, todas as deliberações do CN, CD, SF ficariam sobrestadas até que fossem concluídas as votações das MPs em vigor. Em caso de rejeição ou esgotamento do prazo, as MPs perdem a eficácia desde sua edição – e não a partir da rejeição, como dizia o texto aprovado no Senado. Mas isso, desde que o Congresso edite decreto legislativo no prazo de 60 dias. Caso contrário, "as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência [da MP] conservar-se-ão por ela regidas".

Quadro 7– Tramitação da PEC 1 de 1995 (472 / 97) - Rito de tramitação das MPs

Proposta	Validade da MP e possibilidade de reedição	Se MP não for apreciada ou se for rejeitada pelo CN	Tramitação	MPs editadas antes da emenda
PEC 1 de 95 aprovada pelo Senado Federal ou PEC 472-A de 1997 - maio 1997. Altera Arts. 48, 62 e 84	90 dias, admitida uma prorrogação por igual período. Total de até 180 dias, excluídos dias do período de recesso parlamentar. Vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, do todo ou em parte, de MP que tenha sido rejeitada ou perdido a eficácia	Perdem eficácia a partir da rejeição ou esgotamento do prazo. Atos praticados durante a vigência da MP terão validade jurídica plena caso o CN não publique em 60 dias decreto legislativo disciplinando relações jurídicas delas decorrentes.	Muda completamente a tramitação das MPs , que passam a ter sua votação iniciada alternadamente na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Comissão mista de deputados e senadores emite parecer antes da apreciação pelas duas Casas. No recesso, é suspensa a contagem do prazo das MPs. O voto contrário em uma das Casas importará em rejeição da matéria. A Casa em que a tramitação da MP for iniciada pode emendar o texto. Já a Casa revisora poderá alterar o projeto apenas por via de supressões.	Continuam em vigor até a deliberação do CN ou revogação pelo Presidente
Emenda Aglutinativa Substitutiva apresentada pelos líderes e aprovada pela Câmara 472-B/1997. Junho de 1999. Altera Arts. 48, 57, 61, 62, 64 e 84	60 dias, admitida uma prorrogação por igual período. Total de 120 dias. Retirada a vedação de <i>"reedição, na mesma sessão legislativa, do todo ou em parte, de MP que tenha sido rejeitada ou perdido a eficácia"</i>	Perdem eficácia desde a edição . Entretanto, caso o Congresso não edite decreto legislativo em até 60 dias após a perda de eficácia ou rejeição, "as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência [da MP] conservar-se-ão por ela regidas. Ou seja, a proposta do Senado é mantida, mas com outras palavras.	Elimina praticamente todos os artigos referentes à tramitação das MPs . As votações seriam mantidas nas sessões conjuntas do Congresso Nacional. Entretanto, inclui o dispositivo de trancamento da pauta. Se a MP não fosse apreciada em até 45 dias a partir da sua prorrogação, todas as deliberações legislativas do Congresso, Câmara e Senado seriam sobrestadas, com exceção dos projetos de lei com urgência constitucional . Ou seja, o trancamento ocorreria simultaneamente na CD, SF a partir do 105º dia de tramitação da MP. Além disso, inclui dispositivo que condiciona a deliberação sobre o mérito da MP à análise anterior do atendimento de pressupostos constitucionais. No recesso, é suspensa a contagem do prazo das MPs. Havendo convocação extraordinária, MPs são incluídas na pauta. Retira restrição do Senado sobre emendas na casa revisora. É possível emendar a MP, transformando-a em Projeto de Lei de Conversão (PLV). Mas o texto original da MP continua em vigor até que seja sancionado ou vetado o PLV.	O Congresso teria 180 dias para apreciar todas as MPs em vigor na data de publicação da emenda, por meio das regras anteriores à EC. Após os 180 dias, todas as deliberações do CN, CD, SF ficariam sobrestadas até a conclusão das votações das MPs em vigor.
Substitutivo do Senado. Dezembro de 1999. Altera Arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66 e 84	60 dias, admitida uma prorrogação por igual período. Total de 120 dias. Senado coloca novamente artigo retirado pela Câmara: "é vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, do todo ou em parte, de MP que tenha sido rejeitada ou perdido a eficácia por decurso de prazo"	Manteve-se a redação da Câmara. As MPs perdem eficácia desde a edição . Entretanto, caso o Congresso não edite decreto legislativo em até 60 dias após a perda de eficácia ou rejeição, "as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência [da MP] conservar-se-ão por ela regidas.	Recoloca praticamente todos os artigos retirados pela Câmara sobre a tramitação das MPs . Ou seja, as MPs passam a tramitar na Câmara e no Senado e não mais no CN. Uma comissão mista de deputados e senadores emite parecer antes da apreciação pelas duas Casas. A votação é iniciada alternadamente na CD e no SF. A regra de trancamento sofre importante alteração: "Se a MP não for apreciada em até 45 dias contados de sua publicação entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do CN, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando". As MPs vencidas impedem votações inclusive de projetos com urgência constitucional . A pauta do CN fica livre para a análise de vetos, conforme o Art. 66. Mantém a regra de emendas proposta pela Câmara, que não sofrerá modificações até o texto final.	Retoma redação original da PEC 1 de 95. As MPs editadas antes da emenda continuam em vigor até a deliberação do CN ou revogação pelo Presidente. Ou seja, não há um prazo para que elas sejam apreciadas.
Substitutivo da Comissão Especial 472-D. Relator Roberto Brant. Abril 2000. Altera Arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 88 e 246	60 dias, admitida uma prorrogação por igual período. Total de 120 dias. Comissão mantém vedação de reedição na mesma sessão legislativa de MP rejeitada ou sem eficácia.	Foi incluída uma última frase no artigo. Assim, as MPs perdem eficácia desde a edição. Entretanto, caso o Congresso não edite decreto legislativo, "as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência [da MP] conservar-se-ão por ela regidas, ressalvando norma jurídica anterior aplicável à hipótese	Mantém todos os artigos inseridos pelo Senado sobre a tramitação das MPs . Ou seja, as MPs passam a tramitar na Câmara e no Senado e não mais no CN. Uma comissão mista de deputados e senadores emite parecer antes da apreciação pelas duas Casas. A votação é iniciada alternadamente na CD e no SF. A regra de trancamento é mantida: "Se a MP não for apreciada em até 45 dias contados de sua publicação entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do CN, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando" .	Mantém redação dada pelo Senado.
Emenda Aglutinativa à PEC 472-E de 1997. Acordo entre líderes que permite aprovação na Câmara. Junho de 2001. Texto definitivo. Altera Arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 88 e 246	60 dias, admitida uma prorrogação por igual período. Total de 120 dias. Câmara mantém vedação de reedição na mesma sessão legislativa de MP rejeitada ou sem eficácia.	Foi retirada a última frase do artigo incluída pela Comissão Especial . Assim, as MPs perdem eficácia desde a edição. Entretanto, caso o Congresso não edite decreto legislativo em até 60 dias após a perda de eficácia ou rejeição, "as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência [da MP] conservar-se-ão por ela regidas"	Mantém praticamente todos os artigos inseridos pelo Senado sobre a tramitação das MPs, com exceção do início alternado das votações nas Casas Legislativas. Pelo texto aprovado, a votação sempre será iniciada na Câmara dos Deputados . Logo, as MPs passam a tramitar de forma semelhante a projetos de lei com urgência constitucional, com a diferença de que uma comissão mista de deputados e senadores emite parecer antes da apreciação pelas duas Casas. A regra de trancamento é mantida: "Se a MP não for apreciada em até 45 dias contados de sua publicação entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do CN, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando". De acordo com a nova redação do Art. 64, as MPs passam a ter precedência sobre os projetos com urgência constitucional, já que os últimos não sobrestam votações de MPs.	Mantém redação dada pelo Senado. As MPs editadas antes da emenda continuam em vigor até a deliberação do CN ou revogação pelo Presidente. Ou seja, não há um prazo para que elas sejam apreciadas.

O acordo a que chegaram os deputados alterava praticamente todos os artigos originais da PEC aprovada no Senado. As mudanças no texto significaram ganhos importantes para a oposição, que trabalhou durante a tramitação para a recuperação do texto original aprovado pela Câmara (PEC 2 de 95) e para a retirada dos artigos que transferiam matérias referentes à organização da Administração Federal para a via administrativa. O clima favorável à aprovação da PEC na opinião pública e as mudanças realizadas levaram a uma aprovação por 453 votos contra apenas 1 voto contrário e uma abstenção.

Em seu discurso durante a votação, o relator da matéria, deputado Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP) destacou três principais pontos do novo texto: 1) a limitação material imposta às medidas provisórias; 2) o trancamento da pauta dos Plenários e comissões da Câmara e do Senado após 45 dias; e 3) a devolução ao Presidente da prerrogativa de legislar por decreto apenas sobre matéria administrativa que não implicasse em aumento de despesas. O deputado analisa as críticas feitas ao Congresso, ressaltando que tanto a situação quanto a oposição eram beneficiadas pela cobertura política oferecida pelas medidas provisórias:

“A situação tem sua responsabilidade nesse estado de culpa, por ter muitas vezes fugido ao ônus de compartilhar providências impopulares adotadas pelo Presidente da República, mas a oposição freqüentemente também não quis assumir a responsabilidade de rejeitar providências que ela verberava, mas que considerava, no fundo, inevitáveis. Por isso, Sr Presidente, o Congresso não deliberava, e as medidas foram sendo renovadas. O tempo que demorou o amadurecimento dessa solução mostra que havia uma acomodação do Congresso Nacional a esse estado de coisas que o diminuía na sua função institucional. Pois bem (...) estamos nessa emenda aglutinativa de autoria dos líderes traçando limites materiais claros, elencando conjunto de temas insuscetíveis de tratamento por medida provisória”. (Aloysio Nunes Ferreira. Diário da Câmara dos Deputados. 19 de maio de 1999)

O relator Aloysio Nunes explica também o novo mecanismo de trancamento da pauta, enfatizando que a regra retomaria o sentido original das medidas provisórias, ou seja, voltaria a ser um recurso para ser usado em situações excepcionais:

“Ao se aproximar do prazo fatal, no qual ela [MP] perderá inabalavelmente a eficácia (...), o Congresso acende todos os holofotes sobre a situação criada: (...) Aí cessam todas as deliberações, tanto da Câmara quanto do Senado, tanto do Plenário quanto das Comissões, até que se ultime a deliberação. Transcorridos os sessenta dias, a medida provisória perde a eficácia. (...) Estamos diante de uma providência, de uma decisão que seguramente vai fazer com que a medida provisória volte a ser aquilo que ela deveria ter sido e que não foi, ou seja, uma medida excepcional, para acudir situações e tal maneira urgentes que não possam esperar o transcurso normal dos prazos inerentes ao processo legislativo. Com isso, nós estaremos aperfeiçoando o sistema democrático de nosso País”

No retorno ao Senado, a PEC tramitou rapidamente, sendo devolvida à Câmara em apenas seis meses. Entretanto, mais uma vez o texto foi significativamente modificado. O relator José Fogaça recuperou a maior parte dos artigos retirados do texto pela Câmara dos Deputados (Quadro 7). Ou seja, as MPs passam a tramitar na Câmara e no Senado e não mais no Congresso Nacional, com votação iniciada alternadamente em cada Casa. Uma comissão mista de deputados e senadores ficaria responsável por emitir parecer antes da apreciação pelas duas Casas.

A regra de trancamento sofre importante alteração: o trancamento deixa de ser simultâneo nas duas Casas e passa a ocorrer subsequentemente em cada uma após 45 dias da edição: "Se a MP não for apreciada em até 45 dias contados de sua publicação entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando". De acordo com a nova regra, até os projetos de lei com urgência constitucional precisariam aguardar na fila atrás das MPs.

A proposta da Câmara de estabelecer um prazo de 180 dias para apreciação de todas as MPs que estivessem em tramitação à época da promulgação da PEC foi retirada. Os senadores recuperaram o texto anterior, que estabelecia que as MPs continuariam em vigor até a deliberação do Congresso ou revogação pelo Presidente. Mais uma vez, a discussão retrocedia para a estaca zero.

Quadro 8 - Histórico PEC 01 de 1995 – 3ª fase

Data	Local	Tramitação
02/06/1999	Mesa Diretora	Despachada à CCJ
03/11/1999	CCJ	A comissão aprova o relatório do sen. José Fogaça, na forma do substitutivo que apresenta.
17/11/1999	Plenário	Aprovada a emenda nº 1- CCJ em 1o. turno (sim = 64, abst = 8, total = 62)
01/12/1999	Plenário	Anunciada a matéria. PEC é aprovada em 2o. Turno (Sim 70, Não 2, Total 72).
07/12/1999	SSEXP	PEC é remetida à Câmara dos Deputados.

Os conflitos no interior da base aliada

Entre 1995 e o final de 1999, a emenda constitucional tramitou em um jogo ping-pong, no qual, a cada rodada, a Câmara e o Senado traziam o texto para o ponto mais próximo de suas preferências, sem fazer concessões que possibilitassem a aprovação da matéria. De um lado, o Senado tentava transferir a tramitação das medidas provisórias para as sessões da Câmara e do Senado. A transferência reduziria o custo de apreciação das medidas provisórias, pois não haveria mais a dependência da realização de sessões conjuntas do Congresso Nacional para votar as matérias. Do outro lado, a Câmara defendia uma limitação material mais detalhada do conteúdo das medidas provisórias e um mecanismo de sobrestamento de todas as deliberações das Casas Legislativas que obrigasse os parlamentares a se reunirem em sessão conjunta e votar as medidas provisórias. A junção das propostas resultou no modelo aprovado pelo Senado em dezembro de 1999: apreciação das medidas provisórias em Casas separadas, com trancamento da pauta após 45 dias de tramitação somente na Casa em que a MP estiver tramitando, aos moldes da tramitação de projetos de lei com urgência constitucional.

Enquanto a base aliada e os partidos da oposição celebravam a aprovação da nova regra de trancamento da pauta como um avanço institucional, o Presidente Fernando Henrique posicionava-se contrariamente, antevendo em alguma medida os possíveis efeitos colaterais do mecanismo. Em seu discurso no seminário “Realizações e desafios de um programa social-democrata no Brasil”, organizado pelo PSDB no dia 30 de novembro, Fernando Henrique protestou contra a PEC e alertou para os perigos do trancamento da pauta:

“Se quiserem entrar em um assunto delicado, o Senado acaba de votar uma medida, já votada na Câmara, que muda as medidas provisórias. Vou dar só um exemplo: em quatro meses está trancada a pauta do Congresso, porque as MPs daqui por diante valem por dois meses renováveis por mais dois. Se o Congresso não toma uma posição, tranca a pauta. **Quer dizer que o presidente vai fazer a pauta do Congresso. Porque na dinâmica da sociedade contemporânea é uma, duas, três MPs por semana. Vai trancar a pauta do Congresso. Isso é mais democrático?** É por aí que se resolve essa questão. Ficou um braço de ferro como se o presidente fosse um autoritário. Então tem que submeter tudo ao Congresso Nacional. Tudo bem, eu concordo. **Mas esse mecanismo, quem pensou nisso? Na praticidade da decisão. Foi aprovado, com aplausos porque estão limitando o poder do presidente. Não, estão limitando a capacidade da sociedade de ser governada. Porque não é o presidente que governa a sociedade. É o conjunto. Eu não sei a solução também, porque do jeito que está não pode.** Como é hoje, não pode. Eu

dei um exemplo que eu sei que é delicado, que confronta o presidente com o Congresso, mas aqui não é nenhum dos dois, é o Brasil. Como é que governa? Temos que pensar nisso, nesses mecanismos".⁹

A declaração foi mal recebida no Senado¹⁰ e reavivou a disputa entre Fernando Henrique e Antônio Carlos Magalhães: "*O governo não quer trabalhar. A base do governo não quer trabalhar. Viver autoritariamente, para quem pregava a democracia, é intolerável*"¹¹ afirmou ACM no dia 3 de dezembro. Em janeiro, as críticas continuaram: "*Quando a governabilidade de um país se assenta sobre medidas provisórias, essa governabilidade não está existindo. Não dá para haver governabilidade por meio de MP*"¹². Por meio da imprensa, o Presidente Fernando Henrique respondeu: "*Acho razoável que se regulamentem as medidas provisórias. Eu não quero braço-de-ferro com o Congresso, por mais que o Antonio Carlos queira. Como eu não sou autoritário, eu não quero entrar nesse jogo*"¹³. No dia seguinte às declarações do Presidente Fernando Henrique, a PEC foi aprovada em 2º turno.

Durante todo o processo de tramitação da emenda constitucional, o presidente do Senado utilizou a proposta como moeda de negociação em sua relação com o Executivo. A ameaça de redução dos poderes presidenciais voltava à pauta quando as coisas não iam bem entre Fernando Henrique e ACM. Durante o primeiro mandato, as desavenças entre os aliados políticos acabaram se resolvendo e a possibilidade de uma restrição mais severa dos poderes presidenciais não se concretizou. Afinal, como foi discutido no primeiro capítulo, a regra beneficiava principalmente os membros da base aliada. O jogo era, portanto, mais para o público, que cobrava uma resposta do Congresso aos excessos legislativos do Presidente, do que uma decisão de fato dos congressistas.

Entretanto, a disputa entre os três principais partidos da base aliada por espaço político, acirrada no início de 2000, criou a oportunidade para que a oposição atuasse estrategicamente e obtivesse importantes concessões na negociação da PEC. Ao longo de todo o governo, Fernando Henrique conseguiu manter o frágil equilíbrio entre os principais partidos que formavam o governo, a saber, PSDB, PFL e PMDB. Além da

⁹ Folha de São Paulo. 30/11/1999 <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc3011199908.htm>

¹⁰ Agência Senado: Para o senador José Eduardo Dutra (PT-SE), essa não é a proposta ideal, mas a possível. Ele disse que as declarações de Fernando Henrique foram feitas "com o claro objetivo de tentar pressionar o Senado". Também Pedro Simon (PMDB-RS) condenou o presidente: sugeriu que ele tire um período de férias, entregue o governo ao vice-presidente Marco Maciel e volte descansado, "recuperando a memória e os pontos que defendia há alguns anos".

¹¹ Folha de São Paulo. 3/12/1999 <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0312199906.htm>

¹² Folha de São Paulo 6/01/2000 <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0601200003.htm>

¹³ Folha de São Paulo 06/01/2000 <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0601200003.htm/>

distribuição de pastas ministeriais, PFL e PMDB alternavam o controle das presidências da Câmara e do Senado. O PSDB controlava postos muito importantes no governo e a maior parte do orçamento para investimentos e custeio (FIGUEIREDO, 2008). Mas os deputados tucanos não sentiam que estavam suficientemente representados. Entre as razões estava o fato de os ministros tucanos estarem mais alinhados com os propósitos do governo do que com a satisfação de pedidos das bases eleitorais da bancada do PSDB. Além disso, os parlamentares ficavam associados às medidas impopulares defendidas pelo governo, como a reforma da previdência e as privatizações. Ou seja, ficavam com o ônus de estar no governo, sem usufruir do bônus.

Sob a liderança do deputado Aécio Neves, o PSDB firmou aliança com o PMDB, liderado por Geddel Vieira Lima (PMDB-BA)¹⁴. Os dois partidos uniram-se a partidos menores em blocos parlamentares. O PSDB (103 deputados) uniu-se ao PTB (24 deputados) e passou a ocupar o primeiro lugar, enquanto o PMDB (96) compôs bloco com o PST (5) e o PTN (1), somando 102 parlamentares. Dessa forma, as duas legendas conseguiram suplantar os 101 deputados do PFL, que compunham até então maior bancada da Casa. A alteração no tamanho das bancadas tinha consequência direta para a distribuição de poder no Congresso, já que a tradição legislativa versava que a maior bancada de cada Casa detinha a prerrogativa de indicar o nome do presidente. Além disso, o tamanho das bancadas era o principal critério para a divisão de cargos e relatorias de projetos.

Embora não houvesse consenso sobre a participação de Fernando Henrique na manobra, o PFL sentiu-se traído pelo Presidente. A parceria entre PSDB e PMDB retirava do PFL a posição de parceiro prioritário do governo, diminuía as chances de o

¹⁴ Folha de São Paulo. 20/02/2000. Kennedy Alencar.

“FHC, então, convidou Aécio para um encontro. Falou com o líder do PMDB, Geddel. E tentou frear o troca-troca. Ouviu dos dois que seu pedido seria atendido, mas que Inocêncio exagerara. Na sequência, o presidente garantiu a Inocêncio e ao presidente do PFL, Jorge Bornhausen, que os blocos não seriam feitos. Os pefelistas, que viram FHC abortar alianças semelhantes em disputas anteriores, relaxaram a guarda. Uma desavença no próprio PSDB, porém, mostrava que as negociações estavam a mil. O acordo com a Igreja Universal do Reino de Deus dividia o PSDB. O líder do governo na Câmara, o tucano Arnaldo Madeira (SP), o julgava desnecessário, pois o partido estava se entendendo com o PTB. Aécio, entretanto, não queria formar apenas o maior bloco, mas também fazer do PSDB individualmente a maior bancada. Por isso, insistiu no acordo com a igreja do bispo Edir Macedo. A sintonia entre tucanos e peemedebistas foi tão fina que Aécio, ao deixar de levar Jorge Wilson (RJ) para o ninho tucano, permitiu ao líder Geddel formar um bloco com 102 parlamentares -só um a mais do que o PFL. Os ministros que ajudaram a fechar o acordo com a Universal foram Aloysio Nunes (secretário-geral), José Serra (Saúde), Andrea Matarazzo (Comunicação de Governo) e Pimenta da Veiga (Comunicações). Foi prometido à Universal boa vontade e tratamento técnico para reivindicações (atritos com o Fisco, interesses em tele e radiodifusão e publicidade oficial).” <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2002200011.htm>

PSDB apoiar um candidato do PFL e, o que era pior para ACM, abria as portas do Senado para a candidatura de seu inimigo político, Jader Barbalho (PMDB – PA), à presidência da Casa. De acordo com a *Folha de São Paulo*, Fernando Henrique Cardoso teria feito uma “jogada de risco calculado”. O Presidente mostraria ao PFL que teria outras opções de parceria, sem perder o apoio da legenda:

“Há duas versões sobre esse episódio. Na tucana, Aloysio disse que seria impossível impedir os blocos do PSDB e do PMDB. FHC respondeu que não queria saber disso, que era melhor se considerar desinformado, pois prometera o contrário a pefelistas. O outro relato, de pefelistas, é que FHC soube o tempo todo que os líderes Aécio e Geddel tramavam o golpe no PFL e que até o incentivou. Queria mostrar que o PFL está perdendo poder. Desde o ano passado, FHC enfrenta discretamente ACM, o político que mais contesta sua autoridade. O senador alimenta o carimbo de que o tucano é indeciso. Nas duas versões, FHC está muito mais bem informado do que dizem seus auxiliares. Mais: recebeu ACM pouco depois das 15h na terça e se mostrou surpreso com as notícias que vinham do Congresso dando conta de que PSDB e PTB fechariam um bloco. Na conversa, FHC prometeu a ACM tomar satisfação com Aécio. Simplesmente, não o fez. Deixou seus ministros operarem a vitória tucana nas horas finais. A Folha apurou que FHC fez uma jogada de risco calculado. Duvida que o PFL rompa com uma gestão que tem quase três anos de mandato. Ele tentará recompor a relação, mas sinalizou ser séria a inflexão que pretende fazer no governo a partir de abril. Pimenta e Bornhausen devem jantar na terça. Provavelmente, apararão arestas a fim de preparar um encontro entre FHC e ACM, que pode retaliar, promulgando a parte do projeto que limita edição de medidas provisórias que já foi aprovada pela Câmara e Senado. ACM já ameaçou derrubar o veto de FHC a um eventual salário mínimo de US\$ 100. A rasteira de terça, na avaliação de FHC, deixou claro para os pefelistas que o governo tem alternativa de parceiro para governar com uma pauta legislativa que demande um quórum menor do que das reformas constitucionais. E que o PMDB pode ser o parceiro para o final da atual administração e para uma aliança presidencial com o PSDB em 2002”¹⁵.

De fato o PFL não rompeu com o governo imediatamente, mas, a partir daí, o apoio do partido ao governo tornou-se incerto. O líder do PLF, Inocêncio Oliveira, pré-candidato à Presidência da Câmara, cobrava um compromisso do governo com o partido de que a eleição no ano seguinte seria decidida pelo consenso político e não por meio da regra da maior bancada. Caso contrário, retiraria o apoio do PFL aos projetos prioritários do governo. Entre as principais ameaças estavam: 1) a derrubada da proposta de emenda constitucional que instituíra a cobrança previdenciária dos inativos; 2) a derrubada da emenda que prorrogava a Desvinculação de Receitas da União (DRU); 3) a aprovação de uma elevação do salário mínimo para U\$100,00, e 4) a aprovação da emenda das medidas provisórias¹⁶. Além disso, as lideranças do partido

¹⁵ Folha de São Paulo. 20/02/2000. Kannedy Alencar.
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2002200011.htm>

¹⁶ Folha de São Paulo. 17/02/2000. Kannedy Alencar
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1702200004.htm>

declaravam que a partir daquele momento teriam "um olho no rei e outro na rua", buscando viabilizar candidatura própria nas eleições de 2002:

"Na prática, os pefelistas subiram no palanque e deixaram claro que a prioridade do partido é buscar votos, principalmente nos centros urbanos, para disputar as eleições municipais deste ano e a sucessão de FHC, em 2002. Na posse da governadora Roseana Sarney (MA) como presidente do Conselho Consultivo da Comissão PFL 2000, que reuniu governadores, prefeitos e dirigentes do partido, o clima era de confronto com o governo. (...) "Perdemos a maioria na Câmara, mas ganhamos a liberdade. Acredito que, sem o PFL, o governo não poderá contabilizar seus êxitos", afirmou a governadora, aplaudida calorosamente pelos pefelistas. Estrela da festa de ontem, a governadora do Maranhão é uma das principais alternativas do partido para a sucessão presidencial em 2002. (...) "Quando você deixa de ser o maior partido da base e todos os líderes do governo são do PSDB, a responsabilidade com a governabilidade fica menor. Cabe ao PSDB comandar as ações do governo no Congresso. Seremos meros coadjuvantes. Com isso, ganhamos liberdade maior para defender os pontos de vista partidários", avaliou o vice-presidente do PFL, senador José Jorge (PE), traduzindo o tom dos discursos de ontem. (...) A primeira ação concreta é uma nítida provocação ao governo: Roseana declarou que no Maranhão nenhum servidor do Estado ganhará salário inferior ao equivalente a US\$ 100 (cerca de R\$ 180) a partir de 1º de Maio. O governo se opõe a esse valor, que representaria um reajuste de 32% no salário mínimo. (...) Como parte da estratégia do partido, seu presidente, senador Jorge Bornhausen (SC) reafirmou a decisão do PFL de ter candidato próprio. "O partido vai cumprir a resolução da convenção, que escolheu ter um candidato próprio. Vamos continuar avançando sem recuar", disse Bornhausen.¹⁷

A decisão do PSDB, portanto, rompeu o equilíbrio frágil no interior da coalizão de governo. No novo contexto, a limitação das medidas provisórias tornava-se ponto de destaque na pauta. Durante a convocação extraordinária de 2000, o presidente da Câmara, Michel Temer (PMDB-SP), pretendia votar a PEC das MPs sem alterações, mas não houve acordo com os demais partidos, em especial, como o líder do PSDB Aécio Neves, que defendia novas mudanças no texto: 1) retirar o artigo 246 da Constituição e 2) alterar o dispositivo que suspende a votação de qualquer projeto se a MP não for votada em 45 dias. De acordo com a Folha *"uma das preocupações do governo nesse ponto é a possibilidade de aumentar a barganha política. Quando os trabalhos forem suspensos, o governo estará sujeito a pressões de grupos existentes no Congresso por nomeações e por liberação de emendas"*¹⁸.

A determinação do governo era não ceder naquele momento. Após o ajuste realizado em 1999, a prioridade do governo era a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. O Presidente não queria prescindir de instrumentos de controle da agenda,

¹⁷ Folha de São Paulo. 18/02/2000 <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc1802200002.htm>

¹⁸ Folha de São Paulo 06/01/2000 <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaio/fz0601200003.htm>

justamente no momento onde os incentivos para o comportamento *free rider* dos parlamentares da base era mais acentuado. O tema, entretanto, atraía cada vez mais a atenção da opinião pública, tornando-se objeto de crítica por juristas e plataforma política dos Presidentes das Casas Legislativas. O custo de protelação era alto. Nas palavras do Presidente Fernando Henrique:

“Àquela altura, como contraponto às necessidades legislativas do governo, havia um clamor pela limitação da faculdade que o Presidente dispunha de emitir MPs. As reclamações oposicionistas repercutiam na sociedade civil, especialmente nos meios jurídicos. A questão era delicada, pois a reivindicação continha boa dose de verdade: a reedição a cada trinta dias das MPs não votadas pelo Congresso e, principalmente, a possibilidade de introduzirem-se mudanças no texto a cada reedição levavam a uma situação de grande instabilidade jurídica. Não foram raros os casos em que, ao longo do tempo, burocratas enfiaram nas reedições parágrafos ou incisos remetendo a outros tantos parágrafos e incisos de leis citadas apenas por números, de forma a contrabandear em determinadas MPs disposições que nada tinham a ver com o assunto original - uma verdadeira aberração. Por outro lado, é impossível governar no mundo contemporâneo sem um instrumento decisório mais ágil: o Plano Real, por exemplo, jamais teria existido sem as MPs. A discussão, apaixonante, desviava as atenções de outras matérias igualmente importantes. Ela se dava em um contexto político no qual parecia que se nada mudava era por culpa da vontade imperial do Presidente. O tema só foi resolvido, e mal resolvido, como adiante se veria mais claramente, meses depois. **Mas serviu de plataforma para os presidentes do Senado e da Câmara defenderem a independência do Congresso**”. (CARDOSO,2006)

Com a disputa entre PSDB e PFL, ACM ameaçou promulgar os artigos da PEC que já houvessem sido aprovados em ambas as Casas. Para tanto, o senador utilizaria o recurso institucional desenvolvido no processo de tramitação da Reforma da Presidência, quando foram promulgados apenas os artigos que já haviam sido aprovados nas duas Casas. Para evitar que ACM cumprisse sua proposta, os negociadores do governo - incluindo o deputado Aloysio Nunes Ferreira, que se tornara ministro da secretaria-geral nessa altura – entraram em ação. Matéria publicada no *Estado de São Paulo* no dia 21/02/2000 narra o processo de negociações. O ministro e o deputado Roberto Brant (PFL-MG), então relator da matéria, buscavam um entendimento com ACM sobre o texto que seria votado na Câmara dos Deputados:

“ A decisão final sobre o projeto que limita a edição de Medidas Provisórias pelo governo, assunto que mais tem preocupado o presidente Fernando Henrique Cardoso nos últimos dias, já tem prazo para acontecer, pelo menos da parte do presidente do Congresso, senador Antônio Carlos Magalhães (PFL-BA). Ele afirmou ontem ao Estado ter pedido a Fernando Henrique, na sexta-feira, num rápido telefonema, que apressasse o entendimento sobre o tema. (...) O ministro Aloysio Nunes, por sua vez, garantiu que "o acordo está próximo" porque se chegou a um texto base depois de

consultas tanto ao presidente Fernando Henrique, quanto ao senador Antônio Carlos, o que o deputado Brant, que participa das discussões, confirma. (...) Também deverá ser revogado o artigo 246 da Constituição. Para garantir o apoio da oposição à proposta, está sendo elaborado um texto - a ser discutido hoje - onde serão feitas restrições em relação às matérias que não poderão ser legisladas por medidas provisórias. (...) Essa reunião de hoje pode encerrar um dos grandes impasses que toma conta do Congresso. Se Antônio Carlos promulgar parcialmente o que já foi aprovado pelas duas Casas, o Congresso terá problemas para votar todas as MPs já editadas, depois de se estabelecer uma regulamentação sobre a sistemática de apreciação delas”.¹⁹

O governo voltava a insistir na retirada do artigo 246 da Constituição, o qual vedava “*a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995*”. A idéia de extinguir o artigo já havia aparecido na primeira passagem da PEC pela Câmara e voltara a ser discutida no Senado, mas não houve suporte necessário para a modificação. O artigo 246 foi inserido na Constituição por meio das emendas constitucionais 6 e 7 de 1995, já no governo FHC. Na época, os parlamentares da própria base de governo exigiram a introdução de um dispositivo capaz de garantir que as emendas constitucionais não seriam regulamentadas por meio de MP. Na época, o temor era de que, com a quebra do monopólio do petróleo pela emenda, o Presidente privatizasse a Petrobrás por intermédio do instrumento.

Em troca da retirada do artigo, os líderes governistas comprometiam-se com a ampliação dos temas vedados às medidas provisórias. A oposição era contra, pois previa que, sem a restrição, o Presidente usaria as medidas provisórias para regulamentar a Reforma da Previdência e a Reforma Administrativa, além da Reforma Tributária - que estava sendo negociada àquela altura - e a até concedesse autonomia formal ao Banco Central. O PT recorreu a ACM para que promulgasse os pontos de consenso da emenda imediatamente, mas o parlamentar não concretizou sua promessa. Em seu substitutivo, aprovado pela comissão especial em abril de 2000, Roberto Brant propunha a exclusão do artigo 246 da Constituição Federal.

¹⁹ O Estado de São Paulo – A5. 19/02/2000

Quadro 9 - Histórico PEC 472 de 1997 – 4ª fase

Data	Local	Tramitação
10/12/1999	Plenário	Leitura e publicação do substitutivo do Senado. Despachada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania
12/01/2000	CCJC	Parecer do relator, dep. Paulo Magalhães (PFL-BA), pela admissibilidade do substitutivo do Senado.
19/01/2000	CCJC	Aprovação unânime do parecer do relator, dep. Paulo Magalhães.
22/02/2000	Mesa Diretora	Presidência constitui Comissão Especial destinada a proferir parecer ao substitutivo do Senado.
23/02/2000	CESP	Relator dep. Roberto Brant (PSDB-MG)
17/03/2000	CESP	Apresentação de emendas ao substitutivo
25/04/2000	CESP	Aprovação do parecer favorável do relator, dep. Roberto Brant a esta, com substitutivo, pela admissibilidade das 08 emendas e, no mérito, pela aprovação total das emendas 03, 04, 07 e 08; pela aprovação parcial da emenda 02
20/06/2001	Plenário	Votação em 1º turno do substitutivo do Senado Federal. Aprovada a emenda aglutinativa, com alteração de redação proposta pelo relator, em face do acordo feito pelos senhores líderes: sim-03; não-389; abst-01; total-393.
20/06/2001	Plenário	Rejeitado o substitutivo da Comissão Especial em 1º turno, em face do acordo feito pelos senhores líderes: sim-03; não-389; abst-01; total-393.
01/08/2001	Plenário	Aprovado o substitutivo do Senado Federal, em 2º turno: sim-364; não-03; abst-0; total-367.
01/08/2001	Mesa Diretora	Remessa ao Senado Federal

Mais uma vez, o governo usava a estratégia de incluir um tema “contrabandeado” na PEC. Desse modo, a oposição passava a trabalhar contra a proposta, defendendo a alteração do texto, e o governo ganhava fôlego extra para protelar a tramitação da matéria. Com a mudança, a PEC ficou estacionada por mais nove meses, até se tornar o centro da campanha pelas Presidências das Casas Legislativas em 2001.

As negociações em torno da sucessão da Presidência do Senado e da Câmara começaram no final de 2000. Nesse momento, a disputa entre as legendas aliadas se acirrou definitivamente. Antonio Carlos Magalhães promoveu franca campanha contra o candidato do PMDB, Jader Barbalho. Em paralelo, na Câmara, Aécio Neves se lançava candidato, com apoio do PMDB, contra o candidato do PFL, Inocêncio Oliveira. Em seu livro, Fernando Henrique aponta a eleição como o momento de rompimento do equilíbrio político no interior da coalizão, o qual teria conseqüências até o fim de seu mandato e no processo de sucessão presidencial:

“O equilíbrio entre os grandes partidos, deixando meu próprio partido, o PSDB, à margem do controle do Congresso, mesmo quando se tornou majoritário na Câmara após as eleições de 1998, revelou-se fundamental para compor um quadro de estabilidade.(...) O equilíbrio político só se rompeu em janeiro de 2001, quando o PSDB, dizendo-se cansado de ser sacrificado pelos interesses do Executivo (como se não detivesse as posições fundamentais nele), movimentou-se pela candidatura à presidência da Câmara do deputado Aécio Neves (PSDB-MG), neto de Tancredo, seu ex- secretário e hábil articulador, com apoio do PMDB. Aécio só seria derrotado se o governo, isto é, o Presidente, impusesse um veto. Não me pareceu, àquela altura, que coubesse tal interferência, inclusive pelas excelentes relações que sempre manteve com o deputado. Alertei, porém, o presidente do PSDB, senador Teotônio Vilela Filho (AL) - companheiro leal e pouco ambicioso -, das conseqüências do gesto: rompido o equilíbrio, o PMDB, que na época governava a Câmara, não concordaria com a manutenção do PFL no comando do Senado, ocupado até então pelo senador Antônio Carlos Magalhães, e buscaria a adesão do PSDB, para que este retribuísse o apoio recebido na Câmara. Dito e feito: naquele início de 2001, a luta entre ACM e o líder do PMDB no Senado e presidente nacional do partido, Jader Barbalho (PA), que vinha desde quando disputavam as luzes da ribalta das CPIs do Judiciário e do Sistema Financeiro, em 1999, eclodiu com estrépito. Jader derrotou o candidato à presidência do Senado apoiado pelo PFL, Arlindo Porto (PTB-MG). Daí por diante, até as eleições de 2002 (embora não só por causa desse episódio), o apoio ao governo no Congresso perdeu progressivamente pontos de equilíbrio” (CARDOSO,2006).

O clima de beligerância entre os partidos da base levou o governo a manobrar para retirar a votação da PEC das MPs da convocação extraordinária de 2001. A disputa poderia culminar em uma proposta mais dura que o substitutivo apresentado pelo deputado Roberto Brant. Foi nessa ocasião, que a emenda 472 de 1997 entrou na competição entre os dois deputados pela Presidência da Casa²⁰. O presidente da Câmara, Michel Temer, retirou a PEC da pauta, evitando que Aécio Neves, então líder do governo, tivesse que se pronunciar sobre ela. Inocêncio usou a oportunidade para subir na tribuna e anunciar que, se eleito, colocaria a PEC em votação, sem retirar o artigo 246 da Constituição. A partir desse momento, a emenda das medidas provisórias virava tema de campanha. A estratégia de Inocêncio forçou o candidato do governo a se comprometer com a plataforma de limitação das MPs na tribuna. No dia 31 de janeiro, os dois candidatos discursaram sobre o tema. Líderes de partidos governistas

²⁰ Fonte: Gazeta Mercantil - A09. Data: 01/02/2001 “Inocêncio Oliveira (PE), que corre desesperado atrás da oposição, não perdeu tempo. Subiu à tribuna, anunciou que nos últimos seis anos foi aliado do governo (de fato, é aliado há muito mais tempo) e que agora é um opositor. Prometeu que se for eleito presidente da Câmara não só combaterá o governo, como também votará o projeto que limita a edição das MPs. Importante: do jeito que a oposição quer. (...) O presidente do Senado, Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA), que agora já não perde a oportunidade de criticar o governo, aproveitou o recuo de Michel Temer e do PSDB na discussão do projeto sobre a edição de MPs para cutucar Fernando Henrique. Ele fez um apelo aos parlamentares para que seja votada, ainda na convocação extraordinária, a proposta de emenda constitucional que disciplina a edição de medidas provisórias. Disse ainda que o Congresso não pode tolerar mais as MPs, pois vem tendo suas prerrogativas usurpadas”.

disputavam quem conseguiria atrair os votos da oposição. Aécio Neves afirmou seu compromisso com a PEC das MPs e ressaltou as afinidades entre as suas propostas e as do PT:

“Não tenho a intenção de tomar posição favorável à restrição de medidas provisórias em função da eleição que se avizinha. Há quatro meses, distribuí à Câmara dos Deputados e a segmentos importantes da sociedade brasileira um documento de compromisso, uma plataforma de trabalho. **Fiz questão de, pontualmente, dispor como primeiro compromisso de nossa plataforma de trabalho — e leio como está em nosso documento, que há quatro meses transita por esta Casa: "Limitação do uso de medidas provisórias: votação prioritária da emenda constitucional com esse fim".** Esse é um compromisso que assumi compreendendo que aquele que quer presidir a Casa não precisa ser de situação ou de oposição, mas deve ter consciência de que esta é uma Casa autônoma. Sou e continuarei sendo filiado ao partido do Presidente da República. Não serei um candidato à Presidência de oposição ao Governo, não preciso disso; serei o candidato desta instituição e farei com que o Executivo, sempre que for necessário, a respeite. Se existe um tema emblemático, fundamental para que o Congresso Nacional recupere sua essência, a razão de sua própria existência, que é sua capacidade legislativa, certamente é a votação do instrumento que restringe a edição de medidas provisórias. Desde lá atrás, hoje ou em qualquer instante, estarei neste plenário para defender essa matéria, dentre tantas outras que estão no nosso programa e que tanto nos aproxima, quando falamos de princípios, de inúmeros partidos que compõem esta Casa, particularmente do Partido dos Trabalhadores, que me enviou um documento com suas principais propostas, cuja grande maioria, para felicidade minha, constam deste meu documento. (...) Este documento será cumprido se tiver, no momento adequado, o apoio da maioria dos companheiros desta Casa” (AECIO NEVES)²¹.

Inocêncio respondeu declarando que não só votaria a PEC, como apoiaria a redação defendida pela oposição, com manutenção do artigo 246 na Constituição:

Aqui e agora, assumo um compromisso de honra com minha pessoa, minha família, minha cidade, meu Estado e meu País. O líder que falou há pouco — que só tem discurso e, na prática, vota contra —, em momento algum disse que ia manter o art. 246, a redação desta Casa, que impede que medidas provisórias regulamentem artigo da Constituição Federal cuja redação tenha sido alterada por meio de emendas. **Sr. Presidente, o Líder do PFL, que não é mais Líder do PFL, mas candidato institucional à Presidência da Câmara, votará pela regulamentação da tramitação de MPs e, mais que isso, pela manutenção do art. 246.** Se esta matéria não for votada nesta convocação, será um fracasso do Congresso. Se isso ocorrer, assumo solenemente um compromisso: será a primeira medida votada na administração Inocêncio Oliveira. Não votarei proposição alguma antes de votar a regulamentação da tramitação de MPs, que transfere o poder legiferante para quem de direito: o Congresso Nacional.(...) A Presidência da Câmara não será instrumento de atuação de partido político; será instrumento de articulação da Casa, de articulação de votações importantes.(...). Aqui e agora, declaro-me candidato independente e, mais do que isso, candidato de oposição ao candidato do Planalto, porque esta Casa não quer a tutela de ninguém. A única tutela que esta Casa quer é a da sociedade brasileira, que nos elegeu. Com este discurso, não venham dizer que mudei de posição. Se mudei, reconheço meu erro. Foram seis anos de dedicação. Do mesmo modo que defendi com toda força este Governo, serei três vezes mais forte

²¹ Diário da Câmara dos Deputados. Discurso de Aécio Neves 31/01/2001

lutando contra suas opressões. Inocêncio Oliveira é oposição ao Governo Federal!
(INOCÊNCIO OLIVEIRA)²²

Para sinalizar que realmente havia passado para o lado da oposição, Inocêncio comandou importante derrota do governo em votação da medida provisória que adia o pagamento dos funcionários públicos para o quinto dia útil do mês seguinte ao trabalhado. Com a MP, o pagamento do funcionalismo sofreria um adiamento de cerca de 15 dias, uma economia de R\$ 3 bilhões para o governo. A vitória da oposição por uma diferença de 7 votos (223 votos a 216) mostrou ao governo que sem o PFL seria muito difícil governar.

“- Estou bem mais leve, votando com o povo - comemorou Inocêncio.

Na sessão, dos 77 pefelistas presentes, apenas seis votaram a favor do governo. Inocêncio também exigiu votação nominal para a aprovação de todas as medidas provisórias. Pela manhã, a manobra do governo para o adiamento da emenda que limita a edição de medidas provisórias já tinha despertado reações. Fundamental para garantir a vitória de um dos candidatos a presidente da Câmara, a bancada do PT se indignou com Aécio, acusando-o de não brigar pela proposta.

- Isso foi mortal para Aécio - afirmou o presidente do PT, deputado José Dirceu (SP).

- De ontem para hoje, a candidatura de Inocêncio se diferenciou. Vou defender seu nome na bancada do partido - disse Marcos Rolim (PT-RS).

À tarde, Aécio se disse favorável à emenda que limita as medidas provisórias, alegando que ela só não foi votada por decisão do presidente da Câmara, Michel Temer (PMDB-SP). E aproveitou para bater em Inocêncio:

- Minha posição está documentada. Não preciso fazer lances pirotécnicos pré-eleitorais. Não estou obcecado por manchetes - disse o candidato tucano na Câmara.

O comportamento do PT, que condiciona seu apoio à aprovação da emenda sobre as medidas provisórias, irritou os governistas:

- O PT está equivocado. Não está agindo com responsabilidade. Está apostando só no desgaste do governo - criticou o líder do governo na Câmara, Arnaldo Madeira (PSDB-SP).

- É a prova de que não acreditam que chegarão ao poder - disse o líder do Governo no Congresso, Arthur Virgílio Neto (PSDB-AM)²³

Ao final da convocação extraordinária, a PEC não foi apreciada e tanto Jader quanto Aécio foram eleitos, impondo perdas importantes para o PFL, que pela primeira vez no governo FHC fora alijado do controle do Congresso. No entanto, a capacidade de coordenação do governo estava irremediavelmente comprometida²⁴. A partir daquele momento, uma série de denúncias feitas pelos próprios membros da base, recairia sobre líderes do governo, dando a idéia de que havia um “mar de lama” no Congresso²⁵. A

²² Diário da Câmara dos Deputados. 31/01/2001. Inocêncio Oliveira.

²³ Fonte: O Globo - Internet . 01/02/2001

²⁴ http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/eleicoes_no_congresso.shtml

²⁵ No capítulo “Estrépitos: os casos Jader, ACM e Roseana”, Fernando Henrique narra em detalhes a crise que se abateu sobre a coalizão que o sustentava: “No início de 2001, a despeito das boas perspectivas da economia,

crise na base iniciada nas eleições só arrefeceria após a renúncia dos senadores José Roberto Arruda (24/05/2001), Antonio Carlos Magalhães (30/05/2001) e Jader Barbalho (4/10/2001). Até lá, “*as oposições nadavam de braçada, alimentando denúncias daqui e dali, sem se importar com a seriedade delas e muito menos com as instituições*” (CARDOSO, 2006).

O caráter competitivo da campanha para a Presidência da Casa deixou conseqüências para a tramitação da PEC das MPs. O presidente Aécio Neves elegera-se com o compromisso de aprovar a proposta até março daquele ano. O clima de crescente apoio da opinião pública à limitação das medidas provisórias e um noticiário bastante negativo envolvendo denúncias de corrupção no Congresso levaram Aécio a lançar um pacote de medidas éticas para recuperar a credibilidade do Congresso²⁶. A primeira proposta a ser aprovada seria a PEC das MPs.

A negociação partiu para os pontos críticos do acordo²⁷. O artigo 246 foi mantido na Constituição. No entanto, sofreu alteração: apenas as reformas constitucionais realizadas entre 1995 e a promulgação da EC 32 ficariam vedadas à regulamentação por medida provisória. As emendas constitucionais que fossem promulgadas a partir de então ficariam sujeitas ao uso do instrumento, a menos que a

havia nuvens cinzentas no horizonte da política. A tensão entre PMDB e PFL, que vinha se arrastando desde 1999, ora tomava o aspecto de uma disputa entre o presidente do Senado, Antônio Carlos Magalhães, do PFL, e o da Câmara, Michel Temer, do PMDB, ora surgia com estrépito como um choque direto entre o líder do PMDB no Senado, Jader Barbalho, e o presidente da Casa. Lançou-se mão sem reservas das armas habituais da política de caciques. Brandiram-se "dossiês" antigos para desmoralizar o líder peemedebista que se candidatara a substituir o presidente do Senado, pois em fevereiro haveria renovação das Mesas, sem possibilidade de reeleição dos ocupantes. (...) O PFL ficou com a impressão de que eu, no fundo, queria Jader, porque não fui enfático no apoio a uma candidatura Sarney nem pedi votos para Arlindo Porto. Eu estava, entretanto, diante de outro dilema: como manter a governabilidade em condições políticas cada vez mais precárias. (...) Era perceptível a fratura na base de sustentação do governo. Eu recebia também sinais inquietantes de desavenças internas no PSDB. O ministro Paulo Renato me procurou para expor temores sobre o encaminhamento das candidaturas presidenciais:

- O Serra está atropelando todo mundo. Acho que ainda não é hora para candidaturas.

Em seguida, no entanto, expressava suas próprias pretensões a respeito. (...) Os ingredientes para uma crise estavam dados. (...)

Vitorioso Jader, as escaramuças se transformaram em guerra. "Delenda Jader", mas na verdade, "Delenda FHC". Por um desses paradoxos comuns na política brasileira, embora com motivações diversas, esquerda e direita convergiram, se é que ao frenesi pela obtenção de poder por qualquer meio se pode chamar de esquerda e ao caciquismo atrasado de direita.

Ao moralismo de momento de ACM, que renovou denúncias não só contra Jader, mas também contra os ministros peemedebistas, além de lançar achincalhes a mim, somou-se o udenismo - já sem macacão - do PT.

Propalava-se, novamente, a suposição de que existia um "mar de lama".(...)

(...) A sorte estava lançada desde quando se rompeu o equilíbrio entre as forças de sustentação do governo. Jader passou a atacar não somente Antônio Carlos como o BC, que teria vazado relatórios. (...) Para cúmulo, pouco depois, Antônio Carlos é atingido por denúncias de ter violado o sigilo do painel de votações do Senado durante a decisão sobre a cassação de um senador do PMDB, Luís Estêvão (DF). As oposições, nesse quadro, nadavam de braçada, alimentando denúncias daqui e dali, sem se importar com a seriedade delas e muito menos com as instituições". (Cardoso, 2006)

²⁶ Folha de São Paulo. 04/08/2001 <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0408200106.htm>

²⁷ Folha de São Paulo 21/06/2001. <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc2106200126.htm>

Constituição demandasse regulamentação por meio de lei complementar (Quadro 11). A vitória da oposição no embate pelo artigo 246 foi compensada por uma derrota em relação ao futuro das MPs já editadas. Pelo novo texto, as MPs editadas antes da emenda constitucional continuariam em vigor até a deliberação do Congresso Nacional ou revogação pelo Presidente, sem um prazo determinado para a apreciação. A brecha levou o Presidente a reeditar e editar grande número de medidas provisórias antes da promulgação da PEC²⁸. Por fim, foi mantida a redação dada pelo Senado à regulamentação do rito de tramitação das MPs, com uma única alteração: a apreciação das medidas provisórias seria sempre iniciada na Câmara dos Deputados e não alternadamente como propunha o Senado (Quadro 7). Em agosto de 2001, a PEC foi aprovada – pela segunda vez – no Plenário da Câmara. Um mês depois, era a vez do Senado deliberar definitivamente sobre o texto.

Quadro 10 - Histórico PEC 01 de 1995 – 5ª fase

Data	Local	Tramitação
02/08/2001	PLENÁRIO	A presidência determina que somente serão objeto de deliberação nesta casa os dispositivos que foram alterados pela Câmara dos Deputados. Encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Distribuído ao Senador Osmar Dias (PSDB-PR) para emitir relatório.
08/08/2001	CCJ	Aprovado o Relatório do Senador Osmar Dias, que passa a constituir o Parecer da CCJ, favorável ao Substitutivo apresentado pela Câmara dos Deputados.
08/08/2001	PLENÁRIO	Apresentação do requerimento nº 424/01, subscrito pelo Sr. Osmar Dias, solicitando a dispensa de interstício, a fim de que a matéria conste da Ordem do Dia de amanhã, para a primeira sessão de discussão, em primeiro turno.
15/08/2001	PLENÁRIO	Discussão encerrada na quinta e última sessão, em primeiro turno. Aprovada, com o seguinte resultado: Sim - 65; Não - 1; Abst. - 1; Total – 67
05/09/2001	PLENÁRIO	Aprovada, em segundo turno, com o seguinte resultado: Sim= 66, Não= 3, Abstenção= 1, Total= 70. Aprovada a redação final. À Promulgação.
11/09/2001	PLENÁRIO	Nesta data é promulgada a Emenda Constitucional nº 32, de 2001

²⁸ Na data de promulgação da PEC 66 MPs estavam em tramitação. Dessas, 52 continuam até hoje em um “limbo jurídico”: estão em vigor, mas nunca foram convertidas em lei. Folha de São Paulo 12/09/2001. <http://www1.folha.uol.com.br/bsp/brasil/fc1209200103.htm>

Quadro 11 - Tramitação da PEC 1 de 1995 (PEC 472 / 97) – Limitação material

PECs	Matérias que não poderão ser objeto de MP - Limitação material	Artigo 246
Constituição antes da emenda 32 em 2001	Não havia limitação material. Impedimento restringia-se ao artigo 246 inserido na Constituição em 1995.	Incluído na Constituição em 1995, vedava a adoção de MP na regulamentação de emenda constitucional promulgada a partir daquele ano: <i>“É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995”</i>
PEC 1 de 95 aprovada pelo Senado Federal ou PEC 472-A de 1997 - agosto 1997. Altera Arts. 48, 62 e 84	a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; b) direito penal ; 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 (não inclui crédito extraordinário); II - reservada a lei complementar; III - de competência exclusiva do CN ou privativa da CD ou SF ; IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República; V - que contenha dispositivos estranhos à matéria que está sendo objeto da MP.	Não trata do artigo 246
Emenda Aglutinativa Substitutiva apresentada pelos líderes e aprovada pela Câmara 472-B/1997. Junho de 1999. Altera Arts. 48, 57, 61, 62, 64 e 84	Nesse ponto, o texto referente à limitação material é praticamente o que será definitivo: 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 à 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; V - que tenha sido objeto de veto presidencial pendente de apreciação pelo CN. § 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.	Não trata do artigo 246
Substitutivo do Senado. Dezembro de 1999. Altera Arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66 e 84	Mantém o texto da Câmara: 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 à 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; V - que tenha sido objeto de veto presidencial pendente de apreciação pelo CN. § 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.	Não trata do artigo 246
Substitutivo da Comissão Especial 472-D. Relator Roberto Brant. Abril 2000. Altera Arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 88 e 246	Para compensar a revogação do artigo 246 - o qual vedava que emendas constitucionais realizadas no governo Fernando Henrique fossem regulamentadas por MP - foram acrescentadas mais três alíneas, que tratam dos temas das emendas constitucionais que deram origem ao citado artigo, a saber, a emendas 6 e 7 de 1995. São as novas alíneas: e) pesquisa e lavra de recursos minerais e o aproveitamento dos potenciais a se refere o caput do artigo 176; f) ordenação de transporte aéreo, aquático e terrestre, nacionais e internacionais; g) contribuições sociais de que trata o art. 195, I, a e II. Ademais, foi retirado o inciso V, que impedia MP sobre tema de veto presidencial pendente de apreciação.	Revoga-se o art. 246 da Constituição Federal.
Emenda Aglutinativa à PEC 472-E de 1997. Acordo entre líderes que permite aprovação na Câmara. Junho de 2001. Texto definitivo. Altera Arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 88 e 246	As alíneas inseridas pela comissão especial são retiradas. O texto definitivo fica assim: 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 à 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 e houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.	Governo perde a disputa e Art. 246 é mantido na Constituição, mas com redação alterada. Na nova redação, o Presidente não pode usar MPs para regulamentar ECs promulgadas entre 1995 e setembro de 2001: “Art. 246. É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação desta emenda, inclusive”

Desse modo, eventos externos alteravam os *payoffs* originais ligados às estratégias de cooperação e deserção na tramitação da emenda constitucional. Até o final de 1999, não havia incentivos para o governo cooperar no sentido de aprovar a matéria. A estratégia era então enxertar novos artigos no texto original da PEC, tornando a proposta benéfica ao governo e contrária aos interesses da oposição. A diferença entre os pontos ideais da Câmara e do Senado, explicada pelo diferente peso da oposição em cada uma das Casas, colaborava para protelar a tramitação, já que, a cada rodada, novas alterações eram feitas no texto. Naquela altura, a oposição também não tinha incentivos para ceder e aceitar uma proposta pouco limitadora, visto que a solução renderia dividendos políticos ao governo sem de fato restringir os poderes do Executivo. Era melhor continuar mirando o calcanhar de Aquiles presidencial, usando o excesso de MPs para atacar o governo.

A crise interna à base aliada abriu espaço para a atuação estratégica da oposição, que conseguiu obter compromissos públicos dos candidatos à Presidência da Câmara em relação à PEC das MPs. A atuação da oposição, o fogo amigo do senador Antônio Carlos e a pressão da opinião pública, do Judiciário e da OAB elevavam os custos da manutenção da estratégia de protelação. Por outro lado, a aproximação do fim do segundo mandato e a incerteza em relação ao papel que os atores desempenhariam no próximo governo reduziam os benefícios ligados à manutenção do *status quo*.

A incerteza em relação ao futuro ofereceu o “véu de ignorância” para a realização da mudança institucional (TSEBELIS, 1998)²⁹. Sem a certeza de que estariam no governo no mandato seguinte, parlamentares da base não tinham mais os mesmos incentivos para continuarem evitando a aprovação da matéria, ainda mais diante de um ônus tão elevado. Do mesmo modo, a incerteza desestimulava a oposição a prosseguir brigando por um texto mais rígido. Os dois lados estavam dispostos a ceder.

²⁹ “Parece-me que o argumento de que o véu de ignorância de Rawls é essencial para a projeção de instituições eficientes. Em seu caso, as pessoas que projetam as instituições não dispõem de certeza alguma em relação às posições que ocuparão na nova sociedade, e é sua própria ignorância que as leva a conceber uma sociedade que deixa a todos em melhor situação. Contudo, é precisamente porque não operamos sob este véu de ignorância, mas possuímos informação (incompleta, sem dúvida) ou expectativas sobre eventos futuros, que as instituições realmente existentes não são exclusivamente eficientes. A incerteza ou, inversamente, a informação sobre os resultados de uma instituição (que jogador a pessoa será, no argumento de Rawls) é o fator de discriminação entre projetos institucionais diferentes. A informação perfeita produz instituições redistributivas. A incerteza completa produz instituições puramente eficientes. Ambas as condições são tipos ideais que dificilmente existem na realidade. É por isso que as instituições redistributivas e eficientes raramente existem em sua forma pura”. (TSEBELIS, 1998, 119)

No novo contexto, os *payoffs* relacionados às estratégias de cooperação tornaram-se maiores do que a insistência em adiar a resolução da questão. Mesmo que o outro lado optasse por intransigir, ainda assim seria melhor cooperar do que terminar com a deserção mútua. Sendo assim, o Presidente cedeu:

“Antônio Carlos destacou-se como o paladino da luta "pela dignidade" do Congresso, isto é, pela limitação do uso das MPs. Aécio Neves logo encampou a tese e, naturalmente, as oposições também. Em consequência, depois de eleito Aécio presidente da Câmara e de negociações comigo, se chegou a uma fórmula nova. O mecanismo adotado limitou a apenas uma vez o poder presidencial de reeditar as MPs, restringiu consideravelmente a gama de assuntos passíveis de serem tratados por MPs e propiciou o bloqueio da ação legislativa: não submetendo as MPs a voto depois de esgotado seu prazo de validade constitucional, a Câmara passou a não poder mais deliberar sobre qualquer outra matéria. Apesar de minhas advertências sobre os inconvenientes institucionais da solução - principalmente a possibilidade de freqüente paralisação dos trabalhos legislativos -, cedi, pois estava no final do governo e não queria lançar-me a um cabo-de-guerra com o Congresso, em especial estando a Câmara sob direção do PSDB (CARDOSO, 2006).

A solução encontrada pelos parlamentares permitiu aumentar o controle do Congresso sobre a tramitação das medidas provisórias, visto que a apreciação obrigatória no Plenário das duas Casas reduziu o custo de rejeição das MPs. Ao mesmo tempo, a emenda não retirou a capacidade do Presidente de fazer uso do instrumento. Além disso, o artigo 246 deixaria de ser uma restrição somente a partir da promulgação da PEC e beneficiaria principalmente o próximo governante. A mudança das regras em um cenário de incerteza em relação ao futuro permitiu que os parlamentares promovessem seu interesse de curto e médio prazo. No curto prazo, encerravam a celeuma em torno das MPs e ganhavam um noticiário positivo em meio a tantas denúncias. No médio prazo garantiam que, seja lá quem fosse o próximo presidente, ele precisaria negociar com o Congresso se quisesse utilizar o instrumento.

Mais do que uma ação do Legislativo contra o Executivo, a aprovação da matéria é consequência da disputa partidária no interior da coalizão. A capacidade do governo de mobilizar apoio partidário no Congresso evitou uma mudança mais drástica nas regras de tramitação das MPs. Por meio de seus recursos institucionais, o Presidente conseguiu conduzir o processo e manter a base unida em momentos decisivos. Quando os custos da estratégia de protelação excederam os benefícios, o presidente cedeu. Naquela altura, insistir não significava apenas enfrentar a oposição no Congresso, mas também o Judiciário e atores da sociedade civil. O papel da arena judicial nesse processo é apresentado na próxima seção.

Novos atores no jogo: o papel dos ministros do STF e da OAB

O resultado da tramitação da PEC das MPs, entretanto, só pode ser compreendido com a inserção de uma nova arena no jogo: o Supremo Tribunal Federal. A mudança no posicionamento de parte dos Ministros sobre o papel da Corte no controle do atendimento dos requisitos de urgência e relevância pelas MPs levou o Presidente a mudar a estratégia em relação à PEC 472 de 1997. A ameaça de um controle mais rígido pelo Judiciário alterou o *payoff* da estratégia de manutenção do *status quo*. Entre negociar com o Supremo, composto por 11 ministros, dos quais Fernando Henrique havia indicado apenas três, ou com o Congresso, em que os partidos da base eram amplamente majoritários, o governo escolheu a segunda opção. O jogo oculto que se desenvolvia na arena judicial alterava assim os *payoffs* das estratégias dos atores na arena principal.

O objetivo desta sessão é expor a mudança no posicionamento do Supremo Tribunal Federal e suas conseqüências para a tramitação da PEC das MPs no Congresso. Em primeiro lugar, serão analisados dados quantitativos levantados pelo trabalho de Luciano de Ros (2008) sobre Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIns) impetradas no Supremo Tribunal Federal contra medidas provisórias. Os dados mostram a intensificação do uso do instrumento nos anos do governo Fernando Henrique, assim como um aumento no número de pedidos de liminar deferidos, implicando na suspensão total ou parcial dos efeitos de medidas provisórias. Em seguida, é realizada uma análise qualitativa dos votos dos Ministros do STF proferidos em julgamentos de ADIns que questionavam a urgência e relevância de MPs editadas. Os votos revelam uma mudança de postura de parte dos ministros da Corte e uma menor tolerância ao crescente número de reedições de medidas provisórias. Por fim, o papel da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) na campanha pela limitação do uso das medidas provisórias será destacado, mostrando como a atuação da instituição contribuiu para expor a questão nos meios de comunicação e elevar o custo de manutenção do *status quo* para o Presidente.

Desde a introdução do instituto na Constituição, as medidas provisórias foram freqüentemente questionadas no Supremo Tribunal Federal. De acordo com Luciano da

Ros (2008), entre outubro de 1988 e abril de 2007, foram impetradas 339 Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIns) contestando parcial ou integralmente MPs editadas por diferentes governos. Entre o rol de propositores autorizados pela Constituição, os principais responsáveis pela apresentação de ADIns contra medidas provisórias eram os partidos políticos (53%), seguidos por entidades de classe (35,7%) e a OAB (6,5%). Juntos, as três categorias respondiam por 95,2% das ADIns apresentadas. Entre os partidos políticos, o instrumento era especialmente utilizado pela oposição. Entre as 180 ADIns apresentadas por legendas partidárias, 174 eram de autoria de siglas que não participavam dos diferentes governos, especialmente o PT, que sozinho propôs 60 ADIns ao longo do período, e o PDT, responsável por outras 29 ADIns (Ros, 2008).

O frequente recurso ao Supremo Tribunal Federal se tornou a estratégia predominante dos partidos da oposição para tentar barrar as iniciativas do governo. Com uma coalizão majoritária nas duas Casas, bastava ao governo negar quórum às sessões do Congresso para manter a medida provisória em vigor via reedição. Assim, a disputa na arena legislativa se esvaziou. A estratégia de apresentação de destaques de votação em separado (DVS) e obstrução das votações, utilizada frequentemente pelo PT em votações nos Plenários da Câmara e do Senado, não podia ser utilizada no caso das MPs, pois essas eram votadas em sessões conjuntas do Congresso Nacional, que ocorriam cada vez mais raramente. Restava à oposição recorrer ao Judiciário, pois, mesmo o recurso sendo indeferido pela Corte, a Adin repercutia nos meios de comunicação, permitindo que os partidos de oposição sinalizassem ao eleitorado o seu posicionamento em relação à matéria.

De acordo com o levantamento feito por Luciano de Ros, do subconjunto composto por 269 ADIns impetradas contra MPs acompanhadas de pedidos de liminar que chegaram a ser analisadas pelo STF entre 1988 e 2007, a Corte deferiu o pedido total ou parcialmente em 48 casos, ou 17,8% das ações. Isso quer dizer que um pouco mais de 1/6 das medidas provisórias questionadas tiveram artigos suspensos total ou parcialmente. Entre os propositores, os partidos políticos são aqueles que apresentam um dos mais baixos percentuais de sucesso (12,6%), mas são os responsáveis pelo maior número absoluto de pedidos deferidos: 19. Percentualmente, os propositores com maiores taxas de sucesso em seus pedidos são aqueles que também recorreram à Corte com menor frequência: Governadores de estado (60% ou 3 em 5), a OAB (50% ou 7 em

14), associações empresariais (45%, ou 10 em 22) e o Procurador Geral da República (33,3% ou 2 em 6).

Na grande maioria das vezes, o Tribunal preferiu não interferir: das 269 ADIns consideradas, 83 pedidos foram indeferidos e 138 casos não chegaram a ser efetivamente apreciados, pois as ações foram julgadas prejudicadas ou não conhecidas. Para o autor, a omissão do Tribunal no julgamento das ADIns sobre as MPs era uma forma de evitar envolvimento com disputas entre governo e oposição:

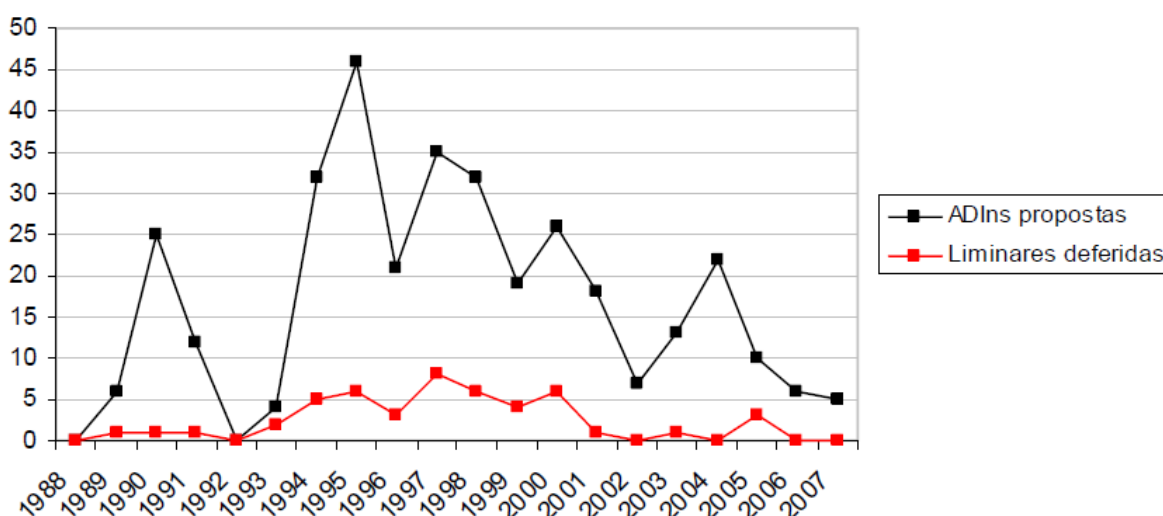
“Mesmo que inicialmente estes casos pareçam julgamentos que não ocorreram por infortúnios ou mesmo por tecnicidades próprias do mundo do direito, a verdade é que sob este conjunto significativo de decisões se escondem interessantes táticas evasivas adotadas pela corte como forma de evitar ter de decidir sobre determinadas questões politicamente sensíveis que lhe eram trazidas pelos diferentes proponentes. (...) Uma das estratégias fundamentais do tribunal frente às medidas provisórias tem sido de modo sistemático não julgar efetivamente as questões apresentadas. Agindo desta maneira, o tribunal preserva inalterado o status quo decorrente da edição do aludido decreto, mas não se pronuncia diretamente em contrariedade ao que foi pleiteado pelo proponente da ação. Desta forma, a corte ainda evita ser identificada seja como governista seja como oposicionista e preserva o discurso e a feição de imparcialidade em seus julgamentos, administrando mais do que decidindo o conflito que a ela chega (de Ros, 2008)”

Mesmo ficando claro que a estratégia predominante do STF durante todo esse período tenha sido a isenção - o que na prática beneficiava as iniciativas do governo -, o dado mais interessante para esse trabalho é o fato de que a grande parte das ADIns deferidas se concentrem justamente no período do governo Fernando Henrique, com picos nos anos 1995, 1997, 1998 e 2000, como mostra o gráfico 1 elaborado por Luciano Ros (2008). Nesses anos, o governo teve em média uma derrota a cada dois meses em julgamentos de ADIns com pedidos de suspensão de artigos de MPs (Ros, 2008).³⁰

³⁰ As derrotas do SQ via ADIn no STF podem acontecer por dois caminhos: no mérito da ADIn, ou no pedido de liminar. Embora o deferimento de liminar teoricamente tenha efeitos meramente temporários, na prática acaba por suspender a eficácia da Medida Provisória. Portanto, a decisão no período liminar é geralmente tão efetiva do ponto de vista da alteração do SQ quanto uma decisão no mérito. De acordo com Taylor (2008, 80): “...injunctions in ADIn cases frequently cause changes in the underlying legislation before the merit decision is reached, and are thus often more definitive in their effects than the merit decision itself. Second, partly as a result of the importance of injunctions, fewer merit decisions have been made over the course of time, and because of delays in hearings on the merit, the underlying legislation is oftentimes altered in such a way that the merit decision does not ultimately lead to major post hoc effects on policy. Finally, given my focus on political – rather than legal—effects,

Como se observa no gráfico 1, até 1992, o número de pedidos deferidos era praticamente nulo, independentemente do número de ADIns impetradas. Durante o governo FHC houve um aumento significativo no número de ADIns questionando medidas provisórias e, também, um aumento no número de pedidos deferidos. Os pedidos e os deferimentos voltam a ter uma queda acentuada após 2001, o que é, em parte, efeito da emenda constitucional 32, pois, com a mudança nas regras de tramitação e a obrigatoriedade de votação em Plenário, o Congresso voltou a ser uma arena relevante de disputa entre governo e oposição. A partir da emenda a nova oposição passou a utilizar táticas de Plenário para marcar posição, questionando com menor frequência as MPs no STF³¹. De todo modo, o que interessa nesse momento destacar é que a estratégia de recurso ao Judiciário passou a ter uma margem maior de sucesso, tornando o STF um ator relevante no jogo.

Gráfico 1 - ADIns propostas contra MPs e liminares deferidas total ou integralmente (1988-2007)



Fonte: gráfico elaborado por Luciano de Ros, com base no site www.stf.com

Embora os números deem uma idéia do contexto, a mudança na concepção dos magistrados sobre o uso do instrumento fica mais clara a partir da análise qualitativa dos julgamentos. Para isso, optei por examinar as ADIns que tratavam especificamente

the injunction decision is often more important because of its effectiveness, which causes the immediate delay or the cancellation of policy implementation."

³¹ Após a emenda 32, a OAB não entrou com novas ADIns questionando medidas provisórias

do questionamento dos requisitos de urgência e relevância das medidas provisórias³². As discussões em torno do tema são cruciais para compreender o deslocamento das posições que ocorria na Corte.

Desde os primeiros julgamentos sobre as medidas provisórias, o STF firmou jurisprudência de que a avaliação do atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência era essencialmente política, cabendo apenas a revisão judicial em casos excepcionais quando tais critérios fossem objetivamente afrontados³³. Além disso, a Corte também estabeleceu o entendimento de que MPs não apreciadas poderiam ser reeditadas pelo Poder Executivo, pois a rejeição expressa diferia da inação³⁴. A jurisprudência mantinha o STF isento na maior parte das disputas entre governo e oposição em torno das medidas provisórias.

Desde o início, alguns ministros destoavam da maioria. O ministro Celso de Mello - indicado pelo Presidente José Sarney em 1989 - já no julgamento da ADIn 162, em 1990, enfatizava o papel do Judiciário no controle do cumprimento dos requisitos de urgência e relevância, sob pena de consagrar uma ilimitada expansão do poder da Presidência:

“Esse poder cautelar geral – constitucionalmente deferido ao Presidente da República – reveste-se de natureza política e de caráter discricionário. É ele, o Chefe de Estado, o árbitro inicial da conveniência, necessidade, utilidade e oportunidade de seu exercício. Essa circunstância, contudo, não subtrai ao Judiciário o poder de apreciar e valorar, até, se for o caso, os requisitos constitucionais de edição das medidas provisórias. A mera possibilidade de avaliação arbitrária daqueles pressupostos, pelo Chefe do poder Executivo, constitui razão bastante para justificar o controle jurisdicional. O reconhecimento de imunidade jurisdicional, que pré-excluísse de apreciação judicial o exame de tais pressupostos – caso admitido fosse – implicaria consagrar, de modo inaceitável, em favor do Presidente da República, uma ilimitada expansão de seu poder para editar instabilidade jurídica no país como vem sendo feito pelo Poder Executivo”³⁵.

Seu posicionamento em relação ao controle do Judiciário não se alterou ao longo dos anos. Ao contrário, tornou-se cada vez mais restritivo e crítico ao abuso do uso do instrumento³⁶, chegando a afirmar que o Executivo havia se tornado a principal ameaça

³² ADIns: 162, 1130, 1516, 1667, 1700, 1717, 1754, 2150, 2213, 2332, 1753, 1910, 526, 2150, 3352, 525, 1397. Informações coletadas a partir de: <http://www.stf.jus.br/portal/indiceAdi/listarIndiceAdi.asp?letra=M>

³³ ADIn 162-1 – DF – Julgamento 14/2/1989. Relator Ministro Moreira Alves.

³⁴ ADIn 295-3. Distrito Federal. Julgamento 22/06/1990. Relator Paulo Brossard. Na ocasião, o ministro relator proferiu voto pela impossibilidade de reedição de medida provisória. Seu voto foi vencido.

³⁵ Celso de Mello. ADIn 162, em 1990

³⁶ Vide votos proferidos no julgamento das ADIns 1687, em 1997 e 2213, em 2001 e do recurso extraordinário 239.286/PR.

à separação dos poderes³⁷. O magistrado não se furtava de analisar a questão formal, declarando em seus votos se considerava os critérios de relevância e urgência atendidos.

Seu entendimento era acompanhado pelo ministro Marco Aurélio de Mello, que se tornara crítico ainda mais contundente do uso das MPs em questões consideradas não relevantes e urgentes e das freqüentes reedições, que segundo o ministro contrariavam a intenção original do constituinte. Marco Aurélio - que durante a votação da Adin 295 em 1990 proferiu voto defendendo a não admissibilidade de Ação Direta de Inconstitucionalidade contra medida provisória e a possibilidade de reedição da matéria em caso de não-manifestação do Congresso - tornou-se anos mais tarde o ministro mais restritivo em relação ao uso do instrumento. Em grande parte dos casos analisados durante o governo Fernando Henrique, o ministro deferiu os pedidos de liminar contra medidas provisórias por não considerar atendidos os pressupostos de relevância e urgência e nem tampouco aceitar as reedições do instrumento³⁸.

Enquanto os dois ministros defendiam a supremacia do princípio da separação de poderes, seus colegas apontavam para a tendência da delegação presente no direito moderno. O debate ocorrido durante o julgamento da ADIN 1516-8 em março de 1997 é

³⁷ Celso de Mello. *Adin 2213-0*. Voto preferido em 6/9/ 2001. Pag 317 a 333

“Tenho registrado, em diversas decisões proferidas nesta Suprema Corte (RE 239,286/ PR, Rel. Min. Celso de Mello, v. g.), a minha extrema preocupação com o excesso de medidas provisórias que os sucessivos Presidentes da República têm editado, transformando essa prática extraordinária de sua competência normativa, em exercício ordinário do poder de legislar, com grave comprometimento do postulado constitucional da separação de poderes.(...)O exercício dessa excepcional prerrogativa presidencial, precisamente porque transformado em inaceitável prática ordinária de Governo, torna necessário - em função dos paradigmas constitucionais, que, de um lado, consagram a separação dos poderes e o princípio da liberdade e que, de outro, repelem a formação de ordens normativas fundadas em processo legislativo de caráter autocrático – que se imponha moderação no uso da extraordinária competência de editar atos com força de lei, outorgada, ao Chefe do Poder Executivo da União, pelo art. 62 da Constituição da República. (...) Eventuais dificuldades de ordem política – exceto quando verdadeiramente presentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material – não podem justificar a utilização de medidas provisórias, sob pena de o Executivo, além de apropriar-se ilegitimamente da mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, converter-se em instância hegemônica de poder no âmbito da comunidade estatal, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e sérios reflexos sobre o sistema de checks and balances, a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República. (...) Cabe advertir, por isso mesmo, que a utilização excessiva das medidas provisórias minimiza, perigosamente, a importância político – institucional do Poder Legislativo, pois suprime a possibilidade de prévia discussão parlamentar de matérias que, ordinariamente, estão sujeitas ao poder decisório do Congresso Nacional.(...)É por tais razões, e, notadamente, para evitar que o texto de nossa Lei Fundamental se exponha a manipulações exegéticas, e seja submetido, por razões de simples interesse político ou de mera conveniência administrativa, ao império dos fatos e das circunstâncias, degradando -se em sua autoridade normativa, que entendo possível o exame, por parte do Poder Judiciário, dos pressupostos da relevância e da urgência, os quais, referidos no art. 62 da Constituição da República, qualificam-se como requisitos legitimadores e essenciais ao exercício, pelo Presidente da República, da competência normativa que lhe foi extraordinariamente outorgada para editar medidas provisória”.

³⁸ ADIns: 1516-8, 1603-2, 1754-9, 1753-2.

especialmente revelador do pensamento predominante na Corte. Em oposição ao voto de Marco Aurélio, que apontava os abusos do Presidente, os ministros apontam a omissão do Congresso como principal responsável pelas freqüentes reedições, seja por sua inação, seja pela opção consciente dos parlamentares de não se manifestarem sobre matérias polêmicas. Em meio ao debate, a defesa da separação de poderes, cláusula pétrea da Constituição, foi considerada pelo Presidente da Corte, ministro Sepúlveda Pertence, como *“uma forma instrumental do estado liberal burguês de impedir legislação que cortasse a liberdade econômica”*. Finalmente, os ministros encerraram o julgamento reafirmando a jurisprudência do STF no acórdão da ADIn.

Reconstituo aqui alguns trechos do debate, começando pelo voto em que Marco Aurélio manifesta sua posição:

Ministro Marco Aurélio – Senhor Presidente, peço vênica para deferir a liminar. Faço-o, considerando dois aspectos: o primeiro, ligado à urgência da matéria tratada nas medidas provisórias (...). Não podemos afastar do crivo do Supremo Tribunal Federal os requisitos previstos no artigo 62 da Constituição da República, para que se tenha a atuação, como legítima, sob o ângulo constitucional, do Presidente da República. Refiro – me à urgência e à relevância da questão. Os requisitos são constitucionais, e se está na própria Constituição Federal que o Supremo Tribunal Federal dela é o guarda, não tenho como dizer que não cabe à Corte o exame do tema. (...) Não vejo, Senhor Presidente, diante desse contexto, como admitir-se o que está havendo no cenário nacional: a reedição sucessiva de medidas provisórias, chegando-se a dez, quinze e vinte reedições; não vejo como, de um lado, se ter um prazo para vigência da medida, que é *peremptório* – de trinta dias – e de outro reconhecer-se que, no 29º dia, possa-se reeditar medida provisória, inserindo-se cláusula que convalesce, inclusive, medida decaída em face da passagem do tempo³⁹.

Em seguida, o ministro Carlos Velloso profere seu voto, afirmando que na ausência de limites materiais no Art. 62, não há como o STF limitar o uso do instrumento pelo Presidente e atribui ao Congresso a culpa do uso excessivo das medidas provisórias:

Ministro Carlos Velloso - (...) Sustentei a tese de que a Constituição de 1988, refletindo a antipatia da sociedade pelo decreto-lei, em razão dos excessos que foram praticados, eliminou o decreto-lei, mas adotou algo pior: as medidas provisórias, porque a Constituição de 1988 adota as medidas provisórias sem nenhuma limitação material. (...) A medida provisória, do modo que ela se apresenta, no art. 62, não há como o Judiciário limitar, materialmente, a ação do Poder Executivo, porque no art. 62 da Constituição não há, repito, limitações materiais para a medida provisória. **Mas é preciso que se diga também que há excesso de medidas provisórias, e que isso se deve muito mais à vontade política, vamos dizer assim do Congresso Nacional, de não legislar.** Penso que as acusações ao Poder Executivo, de que ele se excede na edição de medidas provisórias, contêm um erro na base. É que o Executivo precisa - volto às minhas

³⁹ Marco Aurélio de Mello. ADIn 1516-8. União Federal. 16/03/97 – Pag. 61e 62.

palavras iniciais - efetivar o mundo de competências que o Estado intervencionista lhe pôs nas mãos e quer que ele execute e dê eficácia a essas competências”⁴⁰.

Nessa altura, o ministro Velloso é interrompido por questionamento do Ministro Marco Aurélio de Mello, dando origem a um acalorado debate na Corte sobre a responsabilidade do Congresso no número excessivo de MPs :

“Ministro Marco Aurélio – Requisitos previstos na Carta da República, não estando o preceito respectivo sob a guarda do Supremo. É isso que V. EX^a, emérito constitucionalista, afirma?

Ministro Carlos Velloso – Não. Não chego a fazer essa afirmativa. Disse que, se estivermos diante de uma evidência de que não há relevância nem urgência, a Corte Constitucional pode examinar, pode efetivar o controle. Agora é preciso que se diga que as questões políticas, verdadeiramente políticas, o Congresso Nacional e o Poder Executivo, que têm a legitimidade do voto, é que decidem sobre elas.

Ministro Maurício Corrêa – **Ministro Carlos Velloso, ruim com medida provisória, pior sem ela.** O Estado moderno, Estado atual, sem um procedimento imediato, não pode tocar a administração, não pode resolver os seus problemas. **Fui do Congresso Nacional; infelizmente emperra-se a máquina, não se vota, às vezes, os projetos da maior importância.** Se se questiona o decreto-lei, porque foi o decreto-lei da época dos militares, e agora se questiona a medida provisória. Tudo dá na mesma, porque depende da vontade do Congresso Nacional. Imagine, temos divergência entre onze sobre a medida provisória, o que ocorre no Congresso Nacional com quinhentos e tantos deputados e quase uma centena de senadores? Acho que não devemos entrar nesse terreno.

Ministro Sepúlveda Pertence (Presidente): O Ministro Carlos Velloso, num aparente paradoxo, disse: há muitas vezes a vontade legislativa de não legislar. **Há determinados momentos em que o Congresso não quer assumir – e isso é uma medida legítima do seu poder político – a responsabilidade de endossar determinada legislação.**⁴¹”

No acórdão da ADIn, lê-se a decisão da Corte, reafirmando a jurisprudência da Corte. O Supremo só deveria interferir nos casos em que a falta de urgência pudesse ser constatada objetivamente :

1. A jurisprudência do S.T.F. tem considerado da competência da Presidência da República e do Congresso Nacional a avaliação subjetiva da urgência da Medida Provisória.
2. É de se excetuar, apenas, a hipótese em que a falta de urgência possa ser constatada objetivamente. E, no caso, não há evidência objetiva de falta de urgência, sendo a relevância da Medida Provisória incontestável.

⁴⁰ Carlos Velloso. ADIn 1516-8. União Federal. 16/03/97 – Pag. 64

⁴¹ ADIn 1516-8. União Federal. 16/03/97 – Pag. 66, 67 e 68. Grifos nossos.

O Supremo percebia a dinâmica da relação entre os Poderes e a decisão estratégica dos parlamentares de não se posicionarem em relação às medidas provisórias para não arcarem com o ônus da aprovação de matérias polêmicas. Diante disso, a Corte preferia se abster. Se havia um responsável pela dinâmica de sucessivas reedições das MPs, esse era o Congresso, que preferia, por ineficiência ou racionalidade, deixar o Executivo legislar unilateralmente.

Nesse cenário, a situação do Executivo era bastante confortável e não havia incentivos determinantes para a mudança nas regras. Por meio das medidas provisórias era possível coordenar as preferências dos membros da coalizão, reduzindo os custos da aprovação das matérias por meio das reedições, sem nenhum ponto de veto além dos partidos da sua coalizão. Bastava, portanto, antecipar as preferências dos partidos da base e editar MPs dentro do círculo de políticas aceitáveis a uma maioria legislativa, a qual não precisaria se expor em caso de MPs sobre temas controversos. Finalmente, o custo do uso excessivo do instituto ainda recaía sobre a ineficiência do Congresso. Não havia, portanto, razões para cooperar com as negociações em torno da PEC das MPs. Nessa altura, o melhor *payoff* estava relacionado com a estratégia de transigir.

Entretanto, o equilíbrio entre as posições dos ministros sofre uma alteração importante após Celso de Mello assumir a presidência do Supremo Tribunal Federal em abril de 1997. A posição minoritária, até então defendida apenas pelo magistrado e pelo ministro Marco Aurélio de Mello, ganhou importantes adeptos. O primeiro foi o ministro Sepúlveda Pertence. No julgamento da ADIn 1675-1 em setembro de 1997, seis meses após o debate na Corte sobre o tema das medidas provisórias, o ministro declarou que estava revendo sua posição em relação ao controle do Judiciário sobre as medidas provisórias:

“Devo anunciar ao Tribunal que estou em processo de meditada revisão de minhas convicções iniciais no sentido da legitimidade das reedições da medida provisória, desde que ocorridas antes do término do prazo constitucional de caducidade: a experiência vem demonstrando que a tolerância a respeito – sem impor à prática das reedições qualquer temperamento que as pudesse reduzir a hipóteses qualificadas de necessidade excepcional – tem gerado distorções institucionais de tal monta que talvez seja tempo de repensar a jurisprudência, a exemplo do que vem de suceder na Itália”⁴²

⁴² Sepúlveda Pertence. ADIn 1675-1. Distrito Federal. Julgamento 24/09/1997. Pag 370.

A mudança nas “convicções” do ministro Sepúlveda Pertence repercutiu no posicionamento de outros ministros daquela Corte. O contexto das próximas revisões foi o julgamento de duas ADIns impetradas pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra medidas provisórias que alteravam regras de direito processual em favor da União. Por meio das MPs, o Executivo havia interferido em temas caros aos magistrados, como direitos e garantias, proteção da coisa julgada e prazos processuais, provocando reação de parte da Corte.

O primeiro a questionar a urgência e relevância de medida provisória foi o ministro Néri da Silveira, que, em julgamento realizado em 15 de dezembro de 1997 sobre a ADIn 1718-2, manifestou sua indignação em relação ao uso do instrumento pelo Executivo para limitar o exercício de um direito ou de uma garantia julgada. Em voto vencido, o ministro questionou a urgência da matéria:

“É possível admitirmos, por via de medidas provisórias, que a coisa julgada seja desprezada? Dir-se-á: não há nenhum limite, pelo art. 62 da Constituição, para a edição de medidas provisórias. Decisões anteriores nossas não têm admitido a medida provisória em toda a sua extensão, especialmente para que possa dispor a respeito da eficácia de direitos fundamentais. Não é possível, sequer – e isso tem muito mais eficácia do que a medida provisória – a lei delegar, o próprio Congresso delegar tal competência ao Poder Executivo. Nem que se diga que isso foi um momento transitório e de urgência. Pergunto: o que há de urgência e de relevância que não possa ser resolvido por via de um projeto de lei? (...) Ou damos realmente importância aos direitos e garantias individuais no sistema da Constituição, num regime democrático, num Estado de Direito Democrático, ou não damos e tudo o que for desejo do Poder Executivo, da Fazenda, que se faça e que se cumpra, porque, assim, convém à ordem econômica do País. Esse tribunal foi erigido para ter uma função de guarda da Constituição e essa competência não é contra Legislativo nem contra Executivo. É uma função de manter os princípios da Constituição”⁴³.

Poucos meses depois, em abril de 1998, o Supremo julgou a ADIn 1753-2⁴⁴, impetrada pela OAB, contra medida provisória⁴⁵ que alterava norma processual. O relator, ministro Sepúlveda Pertence, consolidou sua nova posição e foi acompanhado por seus demais colegas. Pela primeira vez, o Supremo Tribunal Federal usava como argumento para deferir um pedido de suspensão cautelar o não cumprimento dos

⁴³ Néri da Silveira. Adin 1718-2. Distrito Federal. Julgamento 15/12/1997. Voto vencido junto com os Ministros Marco Aurélio e Celso de Mello.

⁴⁴ A ADIn 1753-2 questionava a alteração de norma processual por meio da MP 1577-6 de 1997. De acordo com a petição inicial da OAB: “*Urgir edição de norma provisória autocrata para ampliar prazo de ajuizamento de ação rescisória e para acrescentar hipóteses de rescisão pressupõe existência de sentenças incorretas, provocadoras de desmedido dano. A condição de urgência, necessária para expedir o decreto efêmero, parte do suposto de que tenha o Judiciário errado após regular processo. Essa pressuposição, a toda evidência, contudo, colide com a presença de adequação à norma do ato jurisdicional derradeiro. Daí, não é dado ao Poder Executivo crer existente urgência. No plano normativo não pode haver urgência contra a coisa julgada.*”

⁴⁵ MP 1577-6 de 1997

requisitos de relevância e urgência pela medida provisória. Diante da importância da ADIn 1753-2, reproduzo os trechos mais importantes dos votos:

Ministro Sepúlveda Pertence – (Relator): O caso faz retornar à mesa do Tribunal a questão de sindicabilidade jurisdicional da concorrência dos pressupostos de relevância e urgência para a edição de medida provisória. Jamais lhes conferiu a Corte a carta de total imunidade à jurisdição; pelo contrário, desde a primeira vez – malgrado lhes reconhecendo o inegável coeficiente de discricionariedade – o Tribunal advertiu – invocado Biscaretti di Ruffia – a possibilidade de controlar o abuso de poder, que no ponto se manifestasse (ADIn MC 162, 14.12.89, Moreira, e também in ADIn- MC 1130, 21.9.94, Velloso, Lex 196/69), fácil compreender, no entanto, que se cuide de reserva para hipóteses excepcionalíssimas, (cf. Moreira Alves in ADIn 1130, 10.8.95, Rezek) – o que explica – malgrado a existência de votos vencidos em casos diversos (v.g., Celso, Néri e Pertence, na ADInMC 1576, 16.4.97; M. Aurélio) – jamais haja o Plenário admitido a relevância das arguições a propósito suscitadas. **Sem desafiar essa tendência auto-restritiva do Tribunal – que é de louvar – não tenho dúvida de que, na espécie, a afirmação da urgência à edição da medida provisória questionada raia pela irrisão.**

Logo na sequência, o Ministro Maurício Corrêa anunciava sua adesão à tese de que cabia ao Judiciário examinar o pressuposto de urgência e relevância das medidas provisórias, condenando o excesso na utilização do instrumento:

Ministro Maurício Corrêa – Estou de pleno acordo com o voto do eminente Ministro Sepúlveda Pertence, mas **quero anunciar a minha adesão, hoje, à tese que tenha como pressuposto o exame de relevância e urgência quando se tratar de ação direta de inconstitucionalidade versando sobre medida provisória, em casos como o presente.** Não me parece adequado, nem razoável, haja esse excesso de emissões de medidas provisórias, sobretudo quando se trata de tema dessa natureza em que, flagrantemente, não se presencia a urgência. Quero, portanto, dizer que estou de pleno acordo com as observações contidas no voto do eminente Relator, especificamente no que tange a esses valores extrínsecos, tidos como abstratos até agora, contidos no artigo 62 da Constituição Federal, no que diz respeito à relevância e urgência. Voto, acompanhando o Relator em todos os aspectos, não só na parte técnica de fundo, pertinentemente ao que foi abordado, mas também o sigo naquilo que se constituiu na preliminar sobre a inexistência de relevância e urgência, deferindo a medida cautelar.

Além do Ministro Marco Aurélio de Mello ⁴⁶, que reafirmava seu posicionamento a favor do controle do Judiciário e repúdio às reedições, o Ministro Carlos Velloso, defensor da delegação legislativa no julgamento da ADIn 1516 citada

⁴⁶ *Ministro Marco Aurélio: Senhor Presidente, estamos diante de uma medida provisória que já deve encontrar-se, pelo menos, na sexta ou sétima versão. Esse dado, para mim, já seria suficiente ao deferimento da liminar. Por mais que examine a Constituição Federal com bons olhos, com os olhos voltados à flexibilidade, à necessidade de o Governo atuar normativamente no implemento de uma certa política, não encontro base para agasalhar a sistemática reedição de medidas provisórias no curso de idêntica sessão legislativa.(...) A medida provisória objetivou alterar o Código de Processo Civil. Penso que a alteração de normas instrumentais não se faz em regime de urgência, principalmente sabendo-se que são normas que vigoram desde 1973. ADIn Número 1753 -2 Pag. 56 .*

previamente, também acompanhou o voto do relator. Mais contido, o Ministro fundamentou seu voto na jurisprudência italiana:

Ministro Carlos Velloso (Presidente): Registro que, no que toca aos requisitos de relevância e urgência, o Supremo Tribunal Federal admite, em princípio, o seu exame: ADIn 1.397, Velloso, RDA 210/294: ADIn 1.647-PA. O que precisa ficar acertado é que, porque esses requisitos - urgência e relevância - constituem questões políticas, o seu exame corre por conta dos Poderes Executivo e Legislativo, em princípio. Todavia, se a urgência ou a relevância evidenciar-se improcedente, o Tribunal deve dar pela ilegitimidade constitucional da medida provisória. (...) Paolo Biscaretti di Ruffia, dissertando a respeito do tema, ensina que, se se evidenciar a falta de urgência, terá o legislador praticado o que os administrativistas denominam excesso de poder, excesso de poder de legislar, no caso. Registra Biscaretti di Ruffia que o Tribunal Constitucional dará, em tal caso, pela ilegitimidade da medida provisória. Assim, na pátria da medida provisória, na Itália, o requisito de urgência pode ser examinado pelo Tribunal Constitucional. Com esses breves comentários, acompanho o voto do Sr. Ministro Relator⁴⁷

A mudança no posicionamento dos ministros⁴⁸ Sepúlveda Pertence, Néri da Silveira e Moreira Alves alterava significativamente o equilíbrio no interior do STF. Somando aos ministros Celso de Mello e Marco Aurélio, agora eram cinco ministros favoráveis a um controle mais rígido do Judiciário sobre o cumprimento dos pressupostos de urgência e relevância das MPs e uma utilização mais comedida do instrumento. O voto de minerva ficaria com o ministro Carlos Velloso, que já apresentava sinais de que poderia aderir à tese de um controle mais rígido dos requisitos. Nesse contexto, o poder de veto do Supremo tornava-se uma ameaça crível, a qual passaria a se efetivar com maior frequência, alcançando picos em 1997, 1998 e 2000.

O maior ativismo do Supremo nessa arena alterou os *payoffs* relacionados às estratégias disponíveis ao Presidente. Primeiramente, porque a opção pelo *status quo* anterior praticamente deixou de existir. As alternativas agora eram 1) manter a redação

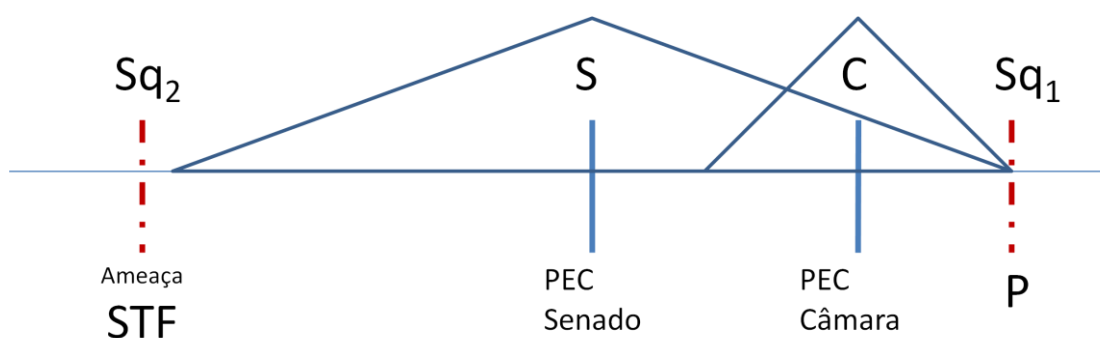
⁴⁷ ADIn Número 1753 -2. Pag. 59

⁴⁸ Embora não seja o foco do capítulo analisar o “jogo oculto” por trás da mudança de posição dos ministros, matéria publicada na Folha em 26/12/1997 intitulada “Cresce resistência a MPs no Supremo” ressalta o conflito entre a interpretação dos juízes de primeira instância e o STF: “*As medidas provisórias são uma espécie “calcanhar-de-aquiles” do governo no Poder Judiciário da União, principalmente entre os juízes da primeira instância. Há uma crítica generalizada à concentração de poder por parte do governo. Muitos juízes consideram que FHC desrespeita o princípio constitucional que autoriza a edição de MPs em casos urgentes e relevantes para legislar por conta própria. Eles também interpretam que a Constituição não autoriza a reedição das MPs. Depois de 30 dias em vigor e sem a apreciação pelo Congresso, elas perderiam a eficácia. Com base nessa interpretação, muitos tribunais se autoconcederam aumentos salariais que haviam sido suspensos por MPs ou autorizaram reajustes a outros servidores. De modo geral, os ministros do Supremo são mais cautelosos nessa avaliação, mas entendem que há abusos (...)*”.

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc261213.htm>

do artigo 62 e negociar caso a caso o cumprimento dos requisitos de urgência e relevância com o Supremo Tribunal Federal, permitindo que a limitação material das MPs fosse desenhada gradualmente pela jurisprudência da Corte ou 2) negociar com o Congresso uma nova redação do Art. 62 que explicitasse os limites materiais das MPs de forma tal a restringir a margem de interpretação dos magistrados.

Figura 4- Posição dos atores em relação ao nível de liberdade do Presidente na edição de MPs



Para ilustrar o novo contexto, a figura 4 expõe a posição dos atores: Presidente, Câmara, Senado e STF em relação ao grau de liberdade deixado ao Presidente na utilização das medidas provisórias. É presumível que o Presidente preferisse o *status quo* anterior (Sq₁), em que desfrutava de grande margem de liberdade na edição e reedição de MPs, considerando apenas a posição dos atores de veto partidários, integrantes de sua coalizão de governo. Em seguida, adotamos como posicionamento médio da Câmara (C) e do Senado (S) as PECs aprovadas em cada uma das Casas em 1997. A proposta da Câmara (PEC 2 de 1995) tinha características menos restritivas do que a do Senado (PEC 1 de 1995), o que nos leva a crer que, do ponto de vista do Presidente, a primeira fosse preferível à segunda. Porém, até então, não havia razão para o Presidente abrir mão do *status quo*, visto que aquele era o seu ponto ideal.

O jogo muda, entretanto, diante da ameaça de o *status quo* ser modificado drasticamente, partindo para o outro extremo do eixo (Sq₂). Nesse caso, tanto a PEC da Câmara quanto a do Senado passariam a ser preferíveis a um estado em que o Executivo deve negociar individualmente as medidas provisórias, defendendo que, além de cumprirem o critério de urgência e relevância, as proposições não ferem nenhum artigo ou interpretação possível da Constituição.

A incerteza relacionada a um controle exercido a partir de um critério bastante abstrato, aplicado por uma Corte de 11 magistrados entre os quais FHC escolhera apenas 3, era muito maior do que o controle exercido por um Legislativo composto majoritariamente de parlamentares pertencentes a legendas governistas - mesmo que as medidas provisórias passassem a ser submetidas a voto. Assim, o *payoff* da estratégia de cooperação com o Congresso, até então muito baixo, aumentava, enquanto o *payoff* da estratégia de manutenção de intransigência nas negociações reduzia-se significativamente.

Além disso, havia outro ponto relevante para estimular o Executivo a ceder nas negociações com sua base de apoio no Congresso. Quando o confronto se dava na arena do STF, o Executivo precisava enfrentar além dos partidos políticos, outros atores com legitimidade para impetrem ADIns, como as entidades de classe, com destaque para a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB). De acordo com Matthew Taylor (2006; 2008, 109-131), a OAB desempenhou um papel proeminente no embate contra as reformas promovidas pelo governo Fernando Henrique, atuando ao lado da oposição durante todo o período. O engajamento destes grupos significava que era de se prever que o STF seria recorrentemente acionado para decidir a constitucionalidade das MPs, apresentando uma ameaça constante às prioridades legislativas do Presidente.

Com uma reputação construída na campanha pelas “Diretas Já” e fortalecida durante o processo de impeachment do Presidente Fernando Collor, a atuação da OAB apresentava um duplo caráter, muitas vezes conflituoso: por um lado, apresentava-se como o “cão de guarda” de uma forma particular de democracia e constitucionalismo e, de outro, como representante de uma categoria profissional, com interesses próprios. Em virtude de sua extensa participação na Assembléia Nacional Constituinte, a OAB ganhou uma importante influência sobre as regras sob as quais ela iria operar anos mais tarde. A Ordem conquistou o monopólio constitucional da representação dos advogados, essencial para preservar a sua força organizacional desde então. Ademais, influenciou a elaboração das seções que tratavam dos direitos e do sistema legal, além de conquistar o direito de impetrar Ações Diretas de Inconstitucionalidade diretamente no STF. Como resultado, se tornou uma importante voz nas decisões políticas nacionais (TAYLOR, 2008, 72-90).

A oposição da OAB às políticas defendidas pelo governo Fernando Henrique é destacada em três casos específicos: a disputa em torno da reforma da Previdência, a privatização da Vale do Rio Doce e a campanha contra o uso abusivo das medidas provisórias. No caso da reforma da previdência, sua capacidade de impetrar ADIns diretamente no STF permitiu à Ordem barrar a implementação das contribuições dos servidores inativos e o aumento da contribuição dos servidores ativos através da defesa dos direitos adquiridos. Já no caso da privatização da Vale, a OAB não obteve sucesso prático, mas expôs seu posicionamento publicamente. Finalmente, no caso das MPs, Taylor aponta que a instituição pode ter influenciado na aprovação da PEC que alterou o rito das medidas provisórias em 2001 (TAYLOR, 2008, 122-123).

De fato, a Ordem dos Advogados militou ao longo de todo o governo Fernando Henrique pelo fim das reedições e a limitação do poder do Presidente de legislar por meio de medidas provisórias. Como foi visto acima, a instituição conseguiu suspender os efeitos de 7 MPs ao longo do governo FHC, praticamente 1 por ano, o que representou 50% das ADIns apresentadas pela instituição acompanhadas de pedido de liminar (Ros, 2008). As altas taxas de sucesso em relação aos partidos políticos de oposição pode ser entendida a partir da estrutura interna da Organização. Enquanto o PT atuava principalmente nos tribunais de primeira instância e estava mais disposto a arriscar uma derrota, a decisão de mover uma ação na OAB dependia de aprovação do Conselho Federal e precisava estar embasada em um pertinente conteúdo legal. A seleção prévia das políticas que seriam contestadas aumentava as chances de sucesso das ações da OAB. Além disso, o fraco controle do Conselho Federal sobre as OABs estaduais tornava as ações nos tribunais inferiores impraticáveis e potencialmente conflituosas (TAYLOR 2008, 128). Finalmente, quando a OAB não conseguia obter consenso interno em torno da pertinência de uma ação, restava ainda aos dirigentes da organização a possibilidade de fazer críticas agressivas publicamente (TAYLOR 2008,127-129). Dessa forma, a instituição colaborava no processo de formação de opinião tanto de jornalistas e analistas, quanto dos próprios membros do Supremo Tribunal Federal, como vimos nas ADIns supracitadas impetradas pela instituição.

No caso da limitação das medidas provisórias, não houve nenhuma outra organização da sociedade civil tão engajada quanto a OAB. Os eventos promovidos e as declarações e cartas assinadas por seus dirigentes foram instrumentos efetivos para aumentar o custo da edição de medidas provisórias pelo Presidente e dar visibilidade ao

tema na mídia. O número elevado de edições e reedições de MPs era utilizado como indicador da postura autoritária do Presidente e de desrespeito ao princípio da separação dos poderes e à própria Constituição. Em julho de 1999, o uso abusivo de MPS foi destaque da 17ª Conferência Nacional dos Advogados. A OAB publicou a Carta do Rio de Janeiro, na qual o presidente Reginaldo Oscar de Castro criticava a hipertrofia do poder Executivo:

“São os governos que devem adaptar seus programas à Constituição – e não o contrário. O desrespeito a este elementar princípio do Estado Democrático de Direito resulta em instabilidade, perplexidade e provisoriedade, o que marca tristemente o Brasil deste fim de século. A OAB vê no desrespeito sistemático à Constituição e no abuso às medidas provisórias fatores que levam à ingovernabilidade e ao caos institucional. A cidadania brasileira não está sendo garantida na forma prevista pela Constituição. A hipertrofia do Executivo desrespeita e enfraquece os demais poderes da República: enquanto o Legislativo aprovou 642 leis na legislatura passada, o Executivo editou ou reeditou, no mesmo período, o triplo daquele número em medidas provisórias: 1941” (Carta do Rio de Janeiro)

Em resposta, em agosto de 1999, o novo ministro da Casa Civil Pedro Parente, que substituíra Clóvis Carvalho, anunciou mudanças nas normas de edição de medidas provisórias. A urgência e a relevância das medidas seriam avaliadas com mais rigor e apenas mudanças “indispensáveis” seriam feitas entre uma reedição e outra. Obviamente, a promessa não foi mantida e as críticas reapareceram.

A atuação da Ordem dos Advogados, já bastante engajada durante a gestão de Reginaldo Oscar de Castro, tornou-se crítica ainda mais incisiva após a posse de Rubens Approbato Machado, em fevereiro de 2001. Já na cerimônia de posse, o presidente recém-eleito criticou o uso indiscriminado de Medidas Provisórias pelo Poder Executivo e ofereceu o apoio da instituição ao presidente do Congresso Nacional para aprovar a PEC das MPs:

“A edição e a reedição continuadas de Medidas Provisórias se constituem em uma violência inominável aos preceitos constitucionais e ao verdadeiro Estado Democrático de Direito. De tanto abuso das Medidas Provisórias, acaba-se criando uma nova figura na moldura dos sistemas de governo: o parlamentarismo enviesado, o parlamentarismo em que o Executivo opera o arsenal legislativo que ele mesmo estabelece. E por quê não se dá um basta a este famigerado estatuto, quando os discursos em todos os recantos institucionais são unânimes em condená-lo? É porque o verbo tem perdido o sentido em nosso país. Há um hiato entre a idéia e a ação. Promete-se muito, faz-se pouco. (...) A Nação tem pressa mas as reformas não ocorrem no ritmo desejado (...).Reconhecemos, o esforço do Congresso Nacional na luta para se restringir o uso das Medidas Provisórias, cujo projeto, inicialmente aprovado na Câmara, foi ao Senado, onde recebeu modificações, que têm gerado conflitos, obrigando, assim, seu retorno para nova apreciação. Senhor Presidente: conte com a OAB no sentido de colocar em votação a limitação das Medidas

Provisórias, agora na convocação extraordinária. A Nação tem pressa e quer a implantação de todas as reformas necessárias para a refundação do Estado brasileiro. (...)⁴⁹

Em abril de 2001, a OAB de São Paulo organizou evento que debateu o instituto das medidas provisórias, com a presença do presidente do Conselho Federal da OAB, Rubens Approbato Machado; o presidente do Superior Tribunal de Justiça, ministro Paulo Roberto Saraiva da Costa Leite; o deputado federal Michel Temer; os juristas Walter Ceneviva e Manuel Alceu Affonso Ferreira; entre outros. O encontro resultou em um documento endereçado ao Congresso Nacional em que a entidade defendia regras de edição de medidas provisórias mais restritivas do que aquelas propostas na PEC das MPs:

“A Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional de São Paulo, que representa 150 mil advogados, um terço de todos os advogados do País, firma posição contrária ao Instituto das Medidas Provisórias, propugnando por sua extinção, para que o País retome à normalidade jurídica e ao pleno Estado Democrático de Direito, restabelecendo a segurança jurídica almejada pela sociedade civil. Embora essa posição seja consensual entre os advogados, é necessário manter o diálogo aberto com os Poderes Executivo e Legislativo, daí porque admite, por ora, aceitar tal instituto desde que seja observado: 1) Limitar seu prazo de vigência, a partir de sua publicação a 40 dias, prorrogáveis por igual período, durante o qual deve ser incluída na pauta de convocação do Congresso Nacional. 2) As matérias de competência das MPs também devem sofrer ampla restrição, expressando o texto os temas em que poderão ser editadas. Essa alternativa encerra, em verdade, apenas o exercício do que é possível, uma vez que a luta maior é pela erradicação desse Instituto”.

Mas o evento determinante para a aprovação da PEC das MPs na Câmara ocorreu no dia 31 de maio de 2001, durante a cerimônia de posse do novo presidente do STF, Marco Aurélio de Mello. Como já foi destacado, o novo presidente da Corte era o ministro mais crítico ao instituto das medidas provisórias, além de ser conhecido por sua posição independente e postura favorável a um maior “ativismo” do Poder Judiciário. Em seu discurso, o novo presidente afirmava lançar “*um manifesto de mobilização dos operadores do direito e de todo o corpo social, em favor da alteração de mentalidade do Poder Judiciário e da própria comunidade jurídica*”⁵⁰. Mas quem arrancou mais aplausos na ocasião foi o presidente da OAB quando criticou o uso abusivo de medidas provisórias:

⁴⁹ Approbato, 2001. Discurso de Posse. <http://www.oab.org.br/noticias.asp>

⁵⁰ Marco Aurélio de Mello. Discurso de Posse. 31/05/2001

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=100063&sigServico=noticiaArtigoDiscurso&caixaBusca=N>

“A sociedade, pela vontade de suas maiorias, pela arregimentação de suas entidades civis, pela força expressiva de figuras ilustres e de comportamento ilibado, tem sinalizado no sentido da modernização institucional e política, cujos eixos repousam numa base moral e ética. Base moral e ética que implicam: (...) **no restabelecimento do império da lei e da ordem, freqüentemente vilipendiado pela usurpação das funções do Poder Legislativo por outro e por violações a direitos fundamentais retratadas em despótica forma de legislar;** (...). Senhor Presidente Ministro MARCO AURÉLIO: Vossa Excelência assume a presidência da mais alta Corte de Justiça do país em um momento em que grandes interrogações pairam sobre nossas cabeças. (...) Teremos condições de sustar o processo de ruptura constitucional, que desfila aos nossos olhos pela passarela aviltante das Medidas Provisórias, agora invadindo e negando os direitos fundamentais? (...) Precisamos realçar a missão política desta Corte. Missão, às vezes, incompreendida e até questionada. Não tenhamos dúvida, porém, que integra a sua identidade. (...) O Poder Judiciário deve se impor como PODER que é, verdadeiro bastião do império da cidadania”.

A crítica foi realizada na presença do Presidente Fernando Henrique, que participava do evento. Como a cerimônia não previa fala do Presidente do Executivo, Fernando Henrique não pode se defender. O constrangimento teve grande repercussão na imprensa⁵¹, gerando um bate boca entre Presidente e Ministros de Estado, de um lado, e OAB e diversos juristas, do outro. *Approbato* foi criticado pelo ministro da Justiça José Gregori, que afirmou ser *"profundamente lamentável, uma atitude de oportunismo, valer-se de uma solenidade, que não está sendo realizada em palanque eleitoral, para atacar o presidente da República"*⁵². Dias depois, o Presidente Fernando Henrique se referiu ao advogado como “covarde”⁵³ e questionou sua moral para criticá-lo. Do outro lado, juristas como Evandro Lins e Silva, ex-ministro do STF; Goffredo da Silva Teles, professor emérito da USP; professor Celso Antônio Bandeira de Melo e o então presidente do Instituto dos Advogados do Brasileiros (IAB), Marcello Cerqueira, manifestaram-se em favor de *Approbato*⁵⁴. No dia 10 de junho, o presidente da OAB respondeu às críticas em artigo publicado na Folha:

“Quando as críticas revelam um certo sentimento geral de que elas têm fundamento, a reação negativa dos criticados pode indicar ultrapassagem dos limites do razoável. É o que posso depreender da reação do presidente Fernando Henrique Cardoso às observações que fiz no meu pronunciamento, sem adjetivos e ilações que pudessem macular a sua honra pessoal ou a sua tradição de democrata convicto. Pontos dos quais não transijo: falei não só o que sinto, reproduzi o pensamento da maioria dos advogados e o sentimento da sociedade, cuja caixa de ressonância é a OAB, pela sua tradição histórica e institucional na defesa do primado do direito e da justiça. (...) O Judiciário, pelas suas mais altas vozes, vem clamando contra as medidas provisórias e contra os atos dos entes públicos que entulham os pretórios e as cortes superiores de medidas judiciais em que o poder público é parte. (...) O país certamente aguardava a resposta governamental, abordando o mérito das críticas, e

⁵¹ <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0106200120.htm>

⁵² <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0106200121.htm>..José Gregori. 01 /06/2001

⁵³ <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u20802.shtml>. Fernando Henrique 05/06/2001

⁵⁴ <http://www.oab.org.br/noticia.asp?id=193>

não o ataque pessoal ao representante da OAB e nem a diminuta discussão de aspectos formais da própria solenidade. Ao contrário de falar em covardia, deveríamos falar em altivez, por combater aquilo que, como senador, o presidente tantas vezes combateu”.⁵⁵

Mas, ao final, quem foi responsabilizado pelo excesso de medidas provisórias pelo recém-empossado Presidente do STF, Marco Aurélio de Mello, foi o Congresso Nacional. Em reportagem publicada na Folha de São Paulo, o magistrado responsabiliza a apatia do Congresso, cobra a aprovação da PEC das MPs pelo Legislativo e sugere que o próprio Supremo poderia limitar as MPs como fora feito na Itália:

"Marco Aurélio de Mello considera que FHC não precisaria recorrer tanto a esse instrumento caso o Congresso fosse mais rápido na aprovação de projetos. Na semana passada, durante a posse dele na presidência do Supremo, FHC foi duramente criticado pelo uso abusivo de MPs. O principal ataque partiu do presidente da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), Rubens Appobatto. O presidente da República não teria o desgaste, não teria ouvido o que ouviu, se o Poder Legislativo estivesse funcionando como a população espera. Creio que é tempo de mudança." O ministro disse ter esperança na aprovação, antes do recesso de julho, da proposta de emenda constitucional que regulamenta o uso de medidas provisórias. "A minha confiança é absoluta nos deputados e nos senadores. Acredito que antes do recesso teremos disciplinado essa matéria. Isso engrandeceria o Parlamento", afirmou Mello. Crítico contumaz do abuso na edição de MPs, ele disse ontem que "o ideal" seria a reedição somente na sessão legislativa seguinte e não 29 dias depois da versão anterior. O novo presidente do Supremo disse preferir a limitação do uso de MPs pelo Congresso do que pelo tribunal. "Ia ser mais traumático se acontecesse como na Itália, ou seja, se o Supremo desse um basta e limitasse (o uso das medidas)." Marco Aurélio de Mello afirmou que "o próprio presidente da República, como democrata, gostaria que cada Poder exercesse as suas atribuições. O Legislativo legislando, o Executivo executando, e o Judiciário, julgando". Para o ministro, FHC "tem políticas em curso e precisa de normatização", mas "não conta com a atuação do Congresso". Ele afirmou que "muitas vezes, a normatização não é eleitoreira" e que então o presidente ocupa "o espaço aberto" pelo Legislativo.”⁵⁶

As medidas provisórias haviam se tornado uma espécie de calcanhar de Aquiles para Fernando Henrique, objeto de crítica fácil de todos os grupos não identificados com o governo. Para o Executivo, manter a disputa em torno do uso das medidas provisórias na arena do Judiciário tornava-se, portanto, duas vezes desvantajoso. Por um lado, porque sem uma maioria folgada na Corte, o risco de ter iniciativas barradas pelo Supremo aumentava. A disputa no Judiciário era demorada e custosa, com significativo grau de incerteza. A cada MP barrada, o Executivo corria o risco de o STF firmar nova jurisprudência vedando intervenção via MP em mais uma dimensão legislativa. Por

⁵⁵ Folha de São Paulo. Tendências e Debates. 10/06/2001
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1006200109.htm>.

⁵⁶ Silvana de Freitas. Folha de São Paulo. 6 de junho de 2001.
<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0606200105.htm>

decisão do Supremo Tribunal Federal, por exemplo, matérias reservadas à lei complementar, de direito penal e processual, vedadas à lei delegada e que elevassem impostos sem respeitar o princípio da anterioridade já não podiam ser objeto de medida provisória (Ros, 2008). A lista de matérias que não podiam ser reguladas por meio do instrumento poderia vir a se expandir ainda mais, caso a Corte assim o entendesse.

Por outro lado, era desvantajoso porque a arena judicial permitia a entrada de novos atores de oposição com poder mobilizador, como a OAB, que prometiam manter o tema em debate constante. O poder institucional da organização estava fundamentado em seu direito de impetrar ADIns e no uso estratégico que fazia de tal prerrogativa. Além de obter vitórias relevantes no Supremo, a OAB ainda promovia campanha pública pela limitação do instrumento dirigida aos membros do Judiciário e do Congresso, expondo suas críticas publicamente. O apelo do tema unificava as posições dos dirigentes regionais da OAB, de juristas e magistrados, agregando nomes de peso ao rol de críticos do governo. Ademais, o apoio de advogados e juízes de primeira instância à causa levantada pela entidade elevava os custos da isenção para os membros do Supremo Tribunal Federal, fortalecendo a tese defendida por Celso de Mello e Marco Aurélio no interior da Corte.

Entre vetar o avanço da PEC e apoiar uma proposta de mudança mais favorável ao Executivo, o Presidente ficou com a segunda opção. Passou então a emitir sinais de que estaria disposto a negociar uma proposta que definisse constitucionalmente os limites materiais para as medidas provisórias. A definição de tais limites restringiria a margem de interpretação dos magistrados, evitando um crescimento descontrolado da lista de matérias vedadas ao uso do instrumento. A nova estratégia evitaria o pior, que seria a atuação de um novo *veto player* no jogo de edição de medidas provisórias. Portanto, o objetivo agora não era mais impedir a aprovação da PEC, e sim garantir o texto mais favorável à Presidência na nova redação.

A aprovação foi adiada diversas vezes. Mas, à medida que o final do mandato de FHC se aproximava, o benefício de manter as regras vigentes diminuía. Ao mesmo tempo, a intensificação das críticas ao uso abusivo do instrumento aumentava os custos da resistência à mudança. Ou seja, o *payoff* ligado à estratégia de intransigir ficava menor e o *payoff* de cooperar aumentava.

Nesse contexto, a polêmica decorrente do discurso proferido pelo Presidente da OAB antecipou o que já estava prestes a acontecer, elevando o custo do governo em manter *o status quo* a um patamar insustentável. Para os parlamentares governistas, protelar a aprovação da PEC tornara-se custoso demais, principalmente para os Presidentes da Câmara e do Senado, representantes institucionais do Poder Legislativo, que haviam se comprometido com a proposta em suas campanhas e que estavam agora sendo responsabilizados pelo excesso de MPs. Qualquer limitação havia se tornado melhor que o *status quo*, mesmo que isso implicasse em fazer concessões à oposição. Assim, poucos dias após a controvérsia, os deputados aprovaram o novo substitutivo da PEC das MPs em 1º turno, fruto de acordo entre os líderes, promovido pelo Presidente da Câmara Aécio Neves.

3 - RITO DE TRAMITAÇÃO DAS MPS: O JOGO APÓS A APROVAÇÃO DA EC 32

A aprovação da reforma foi recebida com grande celebração. A leitura de textos da época da promulgação da emenda 32 mostra que jornalistas, políticos, juristas e cientistas políticos esperavam um uso mais comedido do instrumento. Em matéria, a Revista *Veja* anunciava “o fim da farra das medidas provisórias”:

“Na semana passada, o Brasil deu um grande passo à frente. O Congresso Nacional aprovou uma emenda que acaba com a farra das medidas provisórias – um instrumento legal que, criado pela Constituição de 1988, deveria ser usado apenas em situações de emergência, mas passou a ser aplicado até para compra de carro oficial. A partir desta terça-feira, quando a emenda for promulgada, o reino do provisório, criado pela profusão de MPs, estará encerrado. De agora em diante, uma medida provisória terá validade por um prazo máximo de 120 dias. Se, ao final de 45 dias, ela não for analisada, o Congresso Nacional pára: ou vota a MP ou não vota mais nada – uma forma de obrigar o Legislativo a apreciá-las. Antes, uma MP valia por apenas trinta dias e podia ser reeditada indefinidamente. Foi o que aconteceu, para ficar no exemplo mais notório, com a MP do Plano Real, sucessivamente reeditada durante sete anos. O Congresso só a votou em fevereiro passado. Além disso, o presidente não poderá mais usar medida provisória para legislar sobre qualquer assunto, como ocorre hoje. Assuntos relativos a direitos políticos, direito penal, orçamento federal ou poupança popular, por exemplo, não poderão mais ser tratados por MP. A novidade é um avanço enorme. O festival de medidas provisórias promovido pelos governos – desde a gestão do ex-presidente José Sarney até hoje foram mais de 600 – gerava imensa insegurança jurídica no país, pois elas podiam ser revogadas a qualquer momento. Também era um desafio, especialmente para os juízes encarregados de decidir com base na legislação, saber quais leis, afinal de contas, estavam em vigor no Brasil. “Essa emenda veio acabar com o pandemônio criado para os operadores do direito”, diz o ministro Marco Aurélio Mello, presidente do Supremo Tribunal Federal. “A Constituição de 1988 removeu o entulho autoritário do país. A emenda de agora removeu o entulho da democracia”, define Edison Lobão, presidente interino do Senado.”⁵⁷

De acordo com matérias publicadas na *Folha de São Paulo*, o presidente do Superior Tribunal de Justiça, ministro Paulo Costa Leite, cumprimentou o presidente da Câmara Aécio Neves pela aprovação da limitação do uso das MPs e afirmou que “a aprovação da PEC mostrou que o Congresso não agiu, neste caso, com corporativismo, mas sim em favor do Estado democrático”⁵⁸. O presidente nacional da OAB, Rubens

⁵⁷ 12/09/2001. “Finalmente, o Congresso aprova emenda que encerra o festival de MPs no país” Autor: Márcio Pacelli http://veja.abril.com.br/120901/p_045.html.

⁵⁸ 21/06/2001 <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u24556.shtml>

Approbato Machado, também cumprimentou o deputado pelo acordo com os partidos políticos para votação da emenda⁵⁹.

Em discurso na cerimônia de promulgação da emenda constitucional, o presidente da Câmara afirmou que a emenda restabelecia o equilíbrio na relação entre os poderes:

“Pretendo apenas dizer aos meus pares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal que 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. (...) Portanto, no momento em que este plenário é cenário da sanção deste projeto, sem sombra de dúvidas é um dos grandes momentos vividos por esta Casa. Se alguns ainda não perceberam a dimensão e a profundidade do que estamos vivendo neste instante, certamente o tempo e a história haverão de ser pedagógicos e mostrar que a partir desta terça-feira inicia-se o tempo de uma nova relação de independência, de altivez e, sobretudo, de equilíbrio entre os Poderes”.⁶⁰ (AÉCIO NEVES. 11/09/2001)

Em texto publicado dois anos depois, Figueiredo e Limongi (2003) explicavam que o custo institucional levava a maioria a amarrar as próprias mãos, sem amarrar as mãos do Executivo tão fortemente quanto poderiam ter feito.

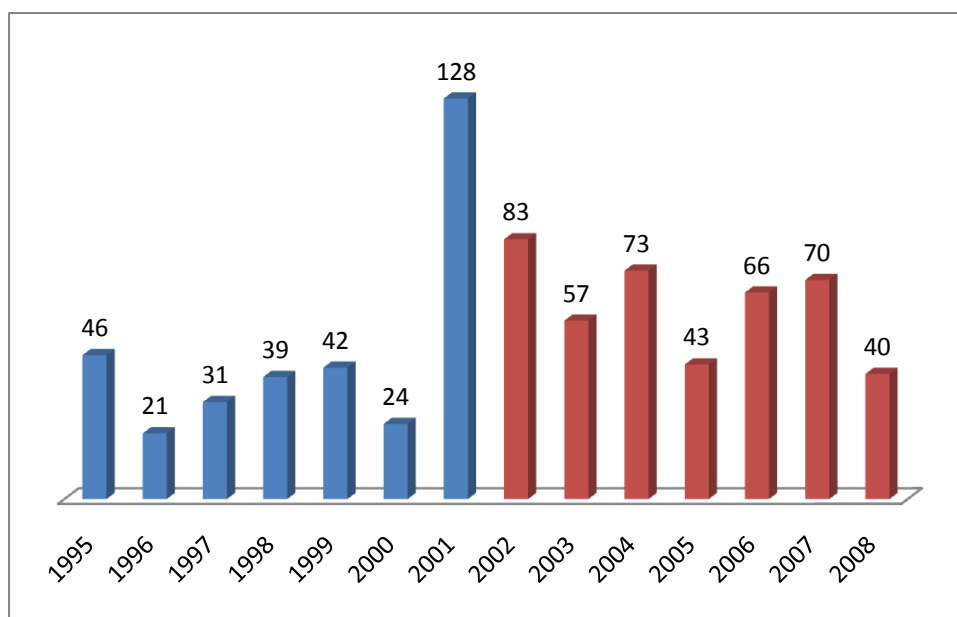
“Do ponto de vista do Congresso, a convivência com as MPs nunca foi tranqüila. (...) A reedição continuada das MPs arranha a imagem da própria instituição. Não é exagero dizer que para boa parte da opinião pública esclarecida, não necessariamente identificada com a oposição, a reedição de MPs foi lida como uma abdicação do Legislativo de suas funções em favor do Executivo. Por isso, para o Congresso, do ponto de vista do seu interesse institucional, foi necessário criar um mecanismo pelo qual a maioria amarrou as próprias mãos. A prerrogativa de editar decretos com força de lei, no entanto, foi mantida. A maioria preservou a prerrogativa e não amarrou as mãos do Executivo tão fortemente como poderia tê-lo feito”. (FIGUEIRODO e LIMONGI, 2003).

No entanto, as expectativas criadas não se confirmaram. Os dados do Palácio do Planalto sugerem um resultado inverso ao esperado. Os laços em torno das mãos do Presidente parecem nem sequer terem sido atados. Como se pode observar no gráfico 2, ao invés de diminuir, o número médio de MPs originais editadas anualmente aumentou após a promulgação da EC 32.

⁵⁹ <http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u21453.shtml>

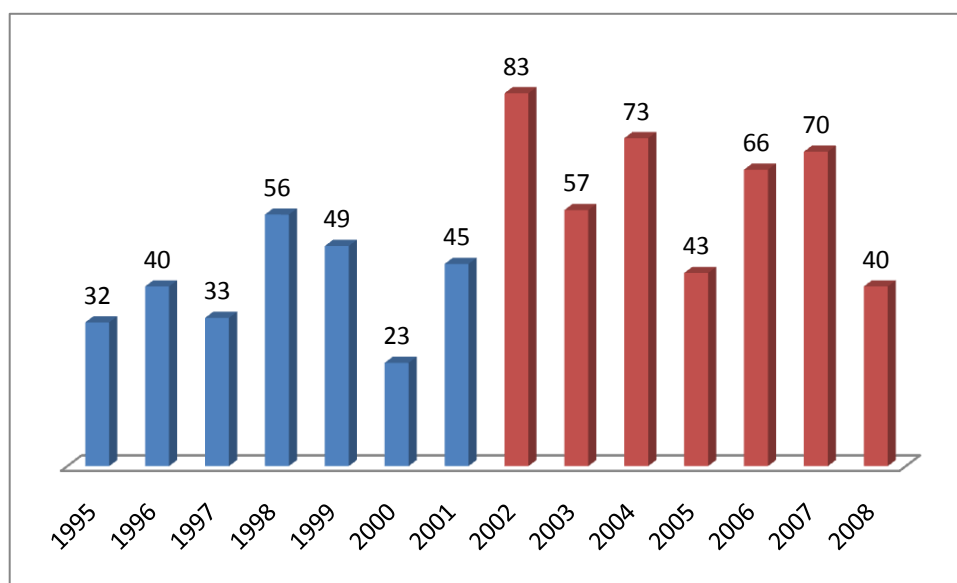
⁶⁰ Diário da Câmara dos Deputados. www.camara.gov.br

Gráfico 2 - MPs originais editadas (Palácio do Planalto)



fonte: Palácio do Planalto

Gráfico 3 - Medidas originais editadas (Cebrap)



fonte: Banco de dados do Cebrap e Palácio do Planalto

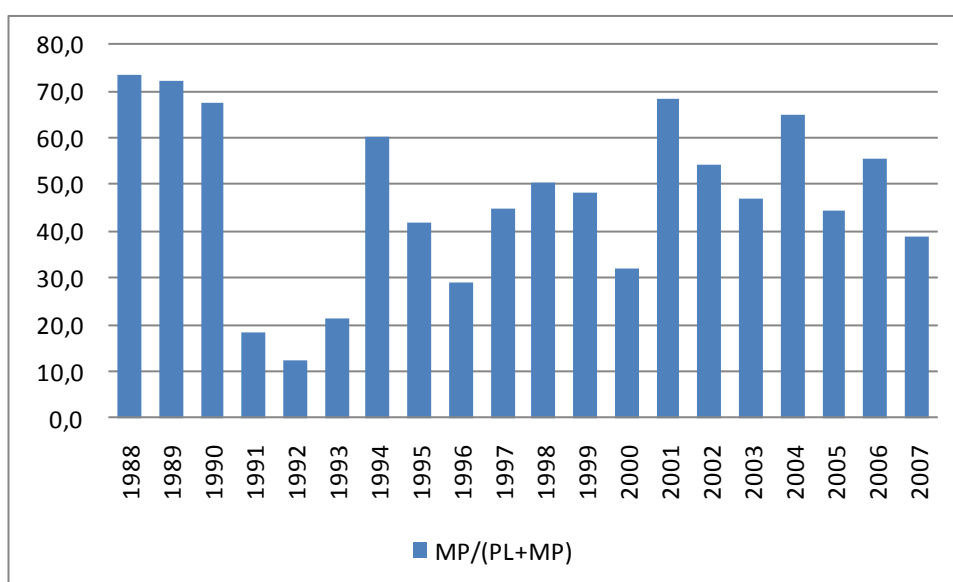
Como há discrepâncias nos dados sobre edição de MPs no período anterior à EC 32 por conta das muitas reedições e diversos critérios de contagem, achamos por bem utilizar uma série alternativa (Gráfico 3), baseada nos artigos de Figueiredo e Limongi (2003). A diferença na contagem se deve ao critério utilizado: enquanto o Palácio do Planalto considera o ano da última reedição da MP, Limongi e Figueiredo trabalham

com o ano da MP original. Mesmo assim, a tendência encontrada é similar. A média de MPs editadas passou de 40,3 no primeiro mandato de Fernando Henrique, para 50 no segundo mandato, alcançando 59,8 MPs anuais no primeiro mandato de Lula.

A principal diferença entre as duas séries está no número de MPs editadas em 2001. Como o banco de dados do Palácio do Planalto classifica as MPs pelo ano da última edição, o primeiro gráfico acabou captando a estratégia adotada pelo executivo às vésperas da promulgação da EC 32. O presidente Fernando Henrique aproveitou a brecha deixada pela emenda para reeditar diversas medidas provisórias antes da promulgação da nova regra. De acordo com a emenda, as MPs editadas antes da setembro de 2001 permaneceriam em vigor até o Congresso se pronunciar sobre elas – coisa que nunca aconteceu para as 52 medidas provisórias, que permanecem no limbo jurídico até hoje.

A redução no uso das medidas provisórias não é verificada nem em números absolutos, nem em proporcionais. A relação entre medidas provisórias e projetos de lei do Executivo (MP/MP+PLs) mostra que a emenda não desestimulou o Presidente a utilizar a via extraordinária para aprovar suas iniciativas.

Gráfico 4 - Uso de MPs em relação ao total de iniciativas ordinárias do Executivo (%)



Fonte: Banco de dados do Cebrap

Não se pode justificar a ampla utilização das MPs nos últimos anos pela necessidade urgente de lidar com crises econômicas. Desde 1995 não são implementados novos planos de estabilização econômica e, até a crise financeira internacional de 2008, não se podia falar em crise econômica relevante no período posterior a promulgação da EC 32. Além disso, a política macroeconômica estabelecida durante o governo Fernando Henrique foi mantida ao longo de todo o governo Lula.

Tampouco é possível identificar no período recente um padrão que relacione coalescência no gabinete e edição de MPs. De acordo com Figueiredo (2008), a proporcionalidade na distribuição de ministérios pouco variou entre o governo Fernando Henrique e o governo Lula. No primeiro mandato de FHC, a coalescência ministerial ficou entre 0,56 e 0,59 e a proporção de medidas provisórias em relação ao número de iniciativas legislativas do Executivo⁶¹ (PLs + MPs) foi de 41,6%. No segundo mandato, a proporcionalidade na distribuição de ministérios variou entre 0,46 e 0,64, enquanto o uso de MPs subiu para 50,7% do total de iniciativas. Finalmente, no primeiro mandato de Lula, a proporcionalidade girou em torno de 0,53 e 0,59, número muito próximo ao do primeiro mandato de FHC e a proporção de MPs foi de 52,9%. Assim, não há evidências que sugiram que o uso mais intensivo do instrumento esteja associado ao tamanho ou à proporcionalidade do gabinete⁶².

Figueiredo (2008) mostra que o índice de proporcionalidade na alocação de pastas entre partidos nos governos Fernando Henrique e Lula foi próximo. A semelhança se deve ao fato de que, embora tenha distribuído pastas aos partidos aliados, FHC optou por um maior número de ministros sem filiação partidária ligados a ele pessoalmente. Já Lula preferiu compor um ministério mais partidário, com menor número de ministros técnicos e com uma maior representação do PT no intuito de

⁶¹ Nas iniciativas legislativas do presidente são contabilizadas somente projetos de lei ordinária e medidas provisórias pois os dois instrumentos dão origem a leis ordinárias. Como o presidente não pode optar por usar uma medida provisória no lugar de uma proposta de emenda constitucional (PEC) ou de um projeto de lei complementar (PLP), consideramos que o uso destes instrumentos não deve ser incluído.

⁶² Se utilizarmos os dados de Amorim Neto (2007), as conclusões são as mesmas. Por diferenças no momento da contagem dos deputados e no critério para definir quais partidos participam da coalizão do governo, há divergências nos números apresentados. Para o autor, a proporcionalidade na distribuição de ministérios no segundo mandato de FHC variou entre 0,37 e 0,68 e no primeiro mandato de Lula foi de 0,51 a 0,64. O ministério mais proporcional do governo Lula foi o de 2003, quando a base governista na Câmara era de apenas 49%. Nesse ano, 46,8% das iniciativas legislativas do presidente vieram por meio de MPs, dois pontos acima da proporção de 2005, quando a coalescência ministerial havia caído para 0,55.

representar as diversas alas do partido. Por estratégias diferentes, ambos os presidentes causaram distorções na alocação de pastas.

A diferença no patamar do uso das medidas provisórias parece, portanto, estar menos associada ao padrão de formação de ministérios e mais associada com a nova regulamentação das medidas provisórias. Entre 1995 e 2000, a média de MPs anuais era de 38,8 e a proporção de MPs em relação ao número de iniciativas do Executivo de produção de leis ordinárias (PLs e MPs) era de 41,1%. Entre 2002 e 2008, a média subiu para 61,7 MPs mensais e as MPs passaram a corresponder a 50,8% das iniciativas legislativas do Executivo, uma diferença bastante acentuada.

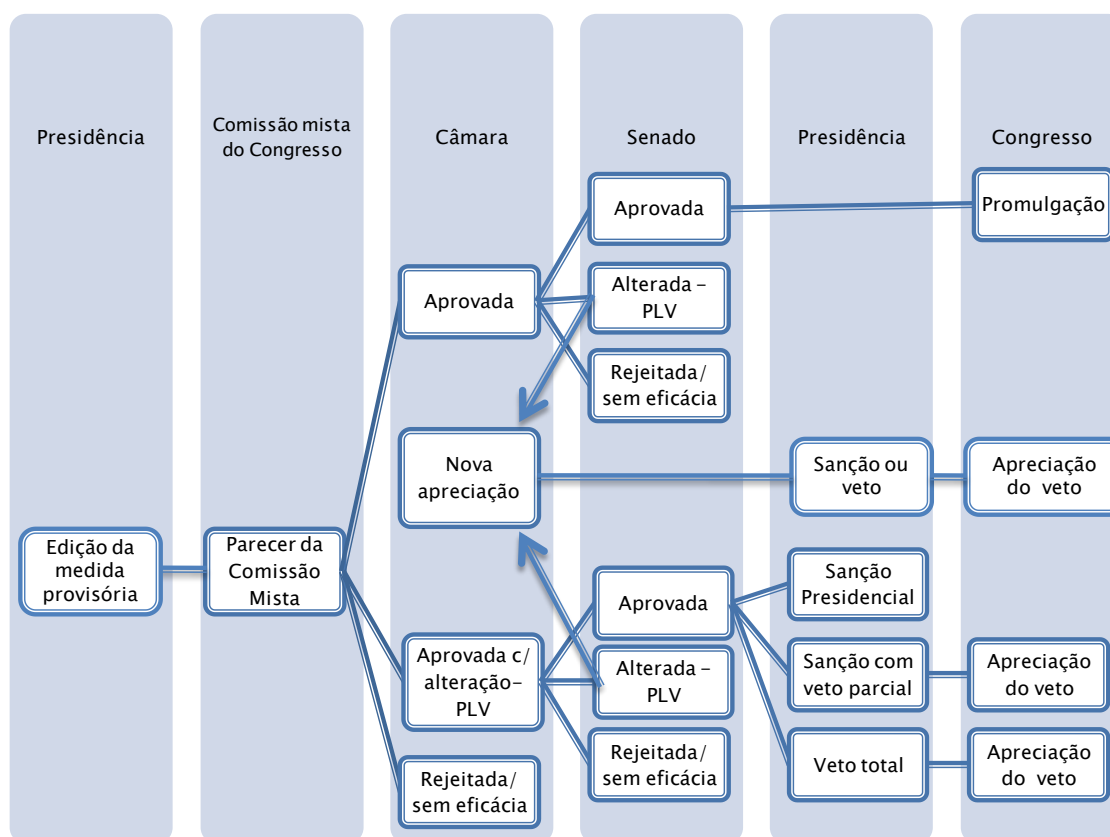
Quadro 12 - Iniciativas legislativas do Presidente

Governo	Média de MPs Anuais	MPs/ (PLs+MPs) (%)
FHC I	40,3	41,6
FHC II	50,0	50,7
Lula I	59,8	52,9
1995-2000	38,8	41,1
2002-2008	61,7	50,8

Se não houve nenhuma crise que motivasse intervenções urgentes na economia, nem uma variação significativa nos índices de proporcionalidade na distribuição de ministérios nos dois períodos, o uso mais intensivo das MPs deve estar associado a algum tipo de incentivo criado pela emenda constitucional 32.

A figura 5 descreve o rito de tramitação após a aprovação da emenda, identificando a cada etapa da tramitação as alternativas possíveis. Como se vê, as novas regras multiplicaram as etapas de tramitação das medidas provisórias. Principalmente porque as MPs deixaram de ser analisadas em sessão conjunta do Congresso e passaram a ser votadas separadamente no Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado. Atualmente, a medida provisória só é convertida em lei após ambas as Casas a aprovarem.

Figura 5 - Rito de Tramitação das MPs pós EC 32



Fonte: Constituição e Resolução 01 de 2002

A medida provisória editada entra em vigor imediatamente e só pode ser prorrogada uma única vez. O prazo para o decreto perder a eficácia é de 60 dias, prorrogáveis por mais 60. Entretanto, a partir do 45º dia da edição, a MP passa a trancar a pauta do Plenário da Casa Legislativa onde estiver. Até que seja apreciada, nenhuma outra proposição pode ser submetida à votação. Ou seja, os parlamentares são obrigados a se pronunciarem sobre cada uma das medidas editadas e, quando não o fazem, a medida provisória perde a eficácia, sem poder ser reeditada novamente. Em caso de rejeição em qualquer uma das duas casas, a MP não pode ser reapresentada na mesma legislatura.

Além do artigo 62 da Constituição, a Resolução do Congresso Nacional 01 de 2002, que substituiu a Resolução 01 de 1989⁶³, estabelece prazos para a análise da MP em cada uma das Casas: a Câmara teria até o 28º dia e o Senado até o 42º dia após a

⁶³ As resoluções encontram-se no anexo do texto.

edição. Tal resolução, aprovada após a promulgação da emenda 32, aproveita boa parte dos artigos da Resolução 1 de 89, que regulamentava o rito de tramitação das medidas provisórias antes da reforma, inserindo apenas as inovações determinadas pela nova redação do artigo 62 da Constituição.

O parágrafo 9º do artigo 62 da Constituição estabelece que “*cabará 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*”. De acordo com a Resolução 1 de 2002, tal comissão deveria analisar a constitucionalidade, a adequação financeira, o mérito e as emendas apresentadas no prazo de 15 dias após a publicação no diário oficial. Além do mais, deveria ser compostas por 12 senadores e 12 deputados e ser instalada “*em até 12 horas do dia seguinte ao da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União*”. Os trabalhos da comissão seriam iniciados com a presença de, no mínimo, um terço dos membros de cada uma das Casas e as decisões seriam dadas por maioria de votos, com a maioria absoluta dos membros presente.

Os relatores podem acatar as emendas apresentadas por seus pares, propondo alterações no texto, desde que estas digam respeito a temas correlatos ao da medida provisória. Nesse caso, a MP é transformada em Projeto de Lei de Conversão (PLV). Quando a mudança é realizada pela Câmara, o Senado pode aceitá-las ou rejeitá-las. Se aceitar o novo texto, o projeto segue para a sanção presidencial, mas se rejeitar as modificações, o texto retorna à Câmara. Da mesma forma, se a MP for convertida em PLV no Senado, a proposta retorna à Câmara para segunda apreciação, conforme o artigo 7º, parágrafo 3º da Resolução 1 de 2002⁶⁴. O presidente ainda tem a prerrogativa de vetar total ou parcialmente a medida provisória aprovada, mas os parlamentares podem ainda derrubar o veto em sessão conjunta do Congresso.

O parágrafo 5º do Artigo 62 da Constituição ainda estabelece que “*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*”. E

⁶⁴ “Artigo 7º, Parágrafo § 3º Havendo modificação no Senado Federal, ainda que decorrente de restabelecimento de matéria ou emenda rejeitada na Câmara dos Deputados, ou de destaque supressivo, será esta encaminhada para exame na Casa iniciadora, sob a forma de emenda, a ser apreciada em turno único, vedadas quaisquer novas alterações”.

a resolução complementa tais artigos especificando no parágrafo único do artigo 8º que *“Se o Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal decidir no sentido do não atendimento dos pressupostos constitucionais ou da inadequação financeira ou orçamentária da Medida Provisória, esta será arquivada”*.

Como é possível observar, a nova regra deu maior complexidade ao rito das MPs e aumentou o custo de transação para a aprovação de MPs. O presidente tem que antecipar corretamente se a medida provisória será aceita no prazo estipulado, pois, caso a MP seja rejeitada por uma maioria simples no Plenário, a proposta não poderá ser reintroduzida. Além disso, os parlamentares passaram a ter que se pronunciar publicamente sobre todas as MPs. Logo, sempre que as propostas afetarem diretamente o eleitorado e que os públicos estiverem atentos ao processo decisório, os custos de aprovação serão maiores. A oposição pode aproveitar esses casos para forçar a votação nominal dos pontos mais polêmicos das propostas, permitindo que o posicionamento dos parlamentares seja divulgado e conhecido pelos eleitores. A primeira questão a esclarecer, portanto, é porque a maior rigidez e complexidade do rito de tramitação das medidas provisórias não resultaram em um uso mais comedido do instrumento.

Trancamento de pauta

Uma das razões para a pouca efetividade da reforma é que parte dos seus artigos simplesmente “não pegou”. As comissões mistas que deveriam analisar a constitucionalidade e mérito da matéria, por exemplo, raramente emitiram parecer. De acordo com a Subsecretaria de Apoio às Comissões Mistas do Senado, foram instaladas comissões apenas para a análise de três medidas provisórias editadas após a emenda: MP 6 de 2001, MP 182 de 2004 e MP 232 de 2004. Também foram analisadas pela comissão outras três MPs editadas antes da emenda: 2218 de 2001, 2151-3 de 2001 e 2196-3 de 2001, sendo que a última medida provisória segue em tramitação até hoje, pois os trabalhos da comissão não foram concluídos e a MP caiu no limbo jurídico criado pela EC 32. O que acontece em geral é que os membros da comissão são designados no dia seguinte à publicação da MP no Diário Oficial, mas a comissão não chega a ser formada por falta de quórum nas reuniões. Como consequência, fica valendo a regra prevista no artigo 6º, parágrafos 1º. e 2º da resolução: a medida provisória é encaminhada diretamente à Câmara e o relator profere seu parecer em Plenário. Assim, a segunda etapa do fluxograma da figura 5 nunca ocorre na prática.

Do mesmo modo, a devolução de medidas provisórias por não atenderem aos critérios de urgência e relevância ocorreu uma única vez após a emenda, em 2008, quando o Presidente do Congresso, senador Garibaldi Alves, devolveu a MP 446 de 2008 ao Executivo, conhecida como MP da Filantropia. O gesto, inserido na disputa recente por uma nova reforma no rito de tramitação das MPs, resultou em um conflito entre o Presidente do Senado e o Presidente da Câmara, deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP). Apesar da discussão sobre a legalidade do ato, a MP foi arquivada.

Mas o ponto mais significativo é, sem dúvida, o efeito inesperado do trancamento da pauta. Como já foi dito, as MPs passaram a trancar a pauta do Plenário das Casas Legislativas a partir do 45º dia da sua edição. A expectativa, inclusive da oposição, era de que a regra incentivasse os parlamentares a votarem rapidamente as medidas e, ao mesmo tempo, que o presidente se tornasse mais criterioso na edição de MPs por temer perder votações e paralisar os trabalhos do Congresso. O único crítico da nova regra foi, como vimos no capítulo anterior, o presidente Fernando Henrique

Cardoso, acusado na ocasião por ACM de temer negociar com o Legislativo. No entanto, o que se verificou foi um maior controle da pauta legislativa pelo Presidente.

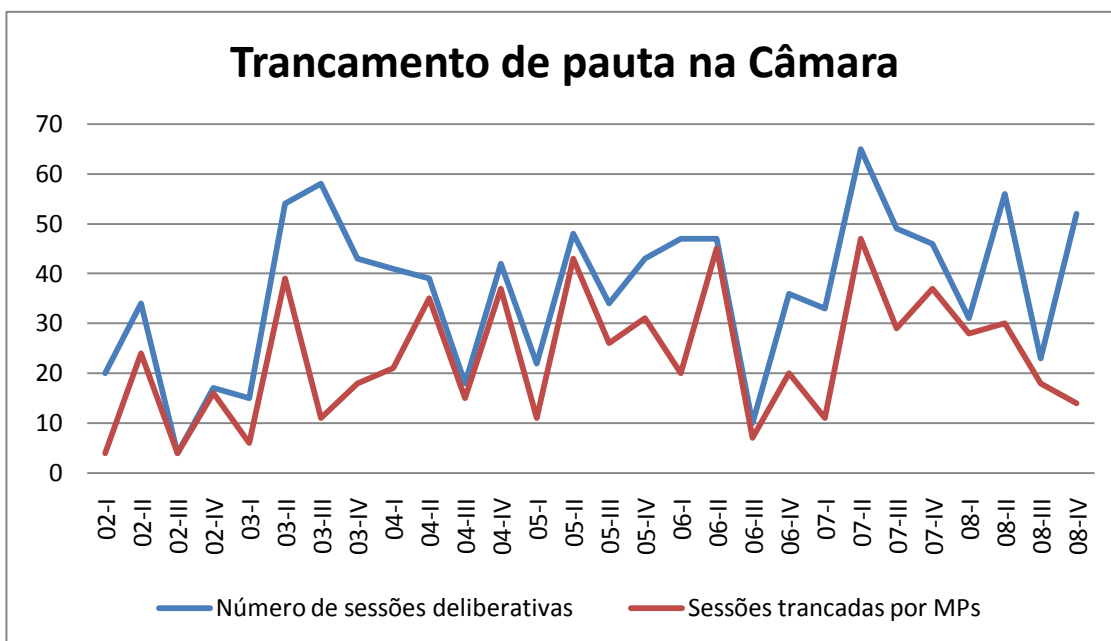
Na prática, os prazos definidos na Resolução 1 de 2002 para a apreciação das MPs nunca foram cumpridos. Como consequência, a ordem do dia dos Plenários da Câmara e do Senado passou a estar constantemente obstruída. De acordo com os dados fornecidos pela Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, 57% das sessões deliberativas da Câmara estiveram trancadas por MPs desde 2001. No Senado, desde 2004, 69% das sessões estavam sobrestadas⁶⁵.

Como consequência, a organização dos trabalhos nos Plenários da Câmara e do Senado passou por profundas modificações no período. Se antes o Presidente contava com o pedido de urgência para acelerar a votação de seus projetos de lei, atualmente conta com o poderoso recurso das MPs para sobrestar a pauta. Como se pode ver nos próximos gráficos, poucas foram as oportunidades em que deputados e senadores puderam deliberar sobre outro tipo de matéria sem terem antes que enfrentar a votação de medidas provisórias.

Isso quer dizer que das 1027 sessões deliberativas que ocorreram entre 2002 e 2008 na Câmara dos Deputados, apenas 380 estavam desobstruídas. Já no Senado, entre 2005 e 2008, das 450 sessões deliberativas, somente em 143 não houve impedimento das votações por MPs com prazo vencido.

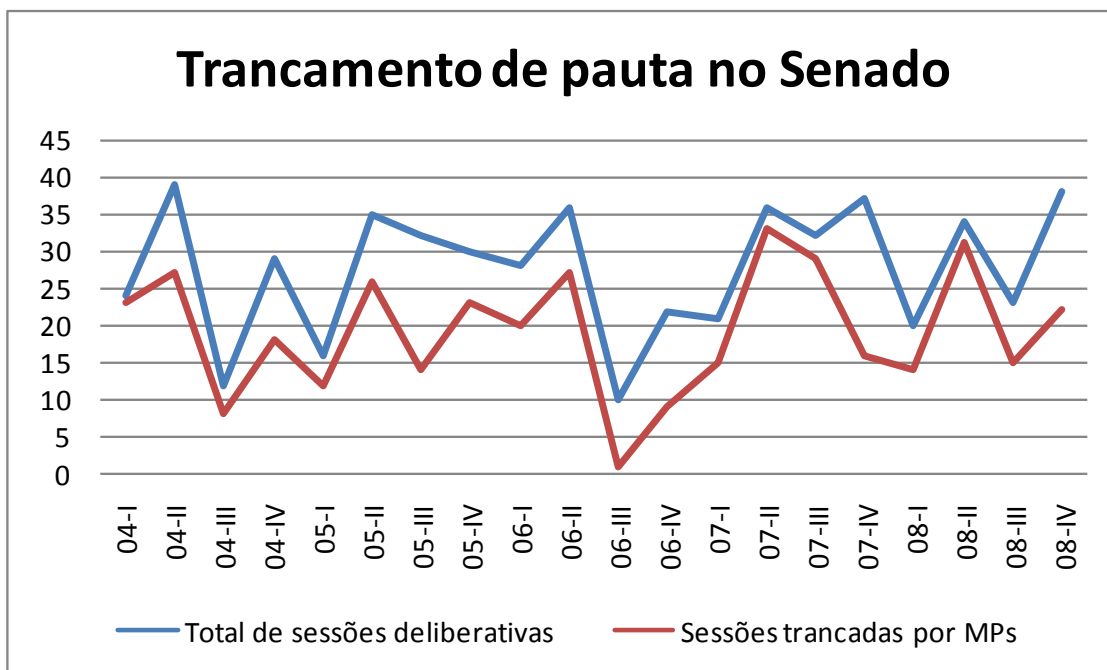
⁶⁵ Os dados disponíveis para o Senado se iniciam no ano de 2004.

Gráfico 5 - Sessões deliberativas obstruídas por medidas provisórias na Câmara



Fonte: Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados

Gráfico 6 - Sessões deliberativas obstruídas por medidas provisórias no Senado



Fonte: Secretaria Geral da Mesa do Senado Federal

Embora tenha impedido as reedições, a nova regra aumentou o poder de agenda do Presidente, transformando as MPs em um instrumento ainda mais eficiente do ponto de vista do governo. O presidente já não precisa da intermediação dos líderes para definir a agenda legislativa. O uso do instrumento extraordinário garante que o tema estará na pauta do Congresso no prazo máximo de quatro meses. Nas palavras do então presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia, ao instalar a comissão para propor mudanças na tramitação das MPs: "*O fato é que hoje a Câmara e o Senado perderam a condição de definir a pauta*"⁶⁶. Com menor autonomia, os líderes partidários precisam negociar o "destrancamento" antes de deliberar sobre projetos de interesse parlamentar.

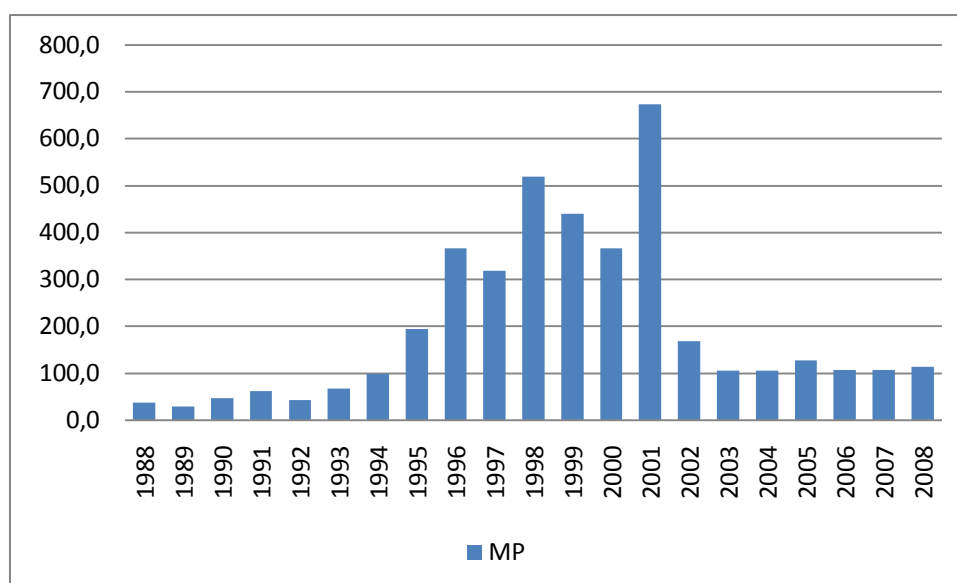
A obstrução de pauta não levou ao uso mais comedido das medidas provisórias pelo Presidente. Ao contrário, reforçou a opção do Executivo pelo instrumento extraordinário. Além de alterar a estrutura de escolhas possíveis dos parlamentares ao entrarem em vigor imediatamente, o instrumento legislativo passou a conferir maior segurança e previsibilidade ao Executivo. Afinal, a entrada automática na agenda de votações do Congresso ocorre independentemente das preferências dos demais atores e a apreciação do tema se dá em no máximo 120 dias.

O mecanismo reduziu drasticamente o número de dias necessários para a conversão da MP em norma jurídica. Como se observa no gráfico 7, o número de dias para a aprovação de uma MP em lei passou de uma média de 367 dias entre 1995 e 2000 para 110 dias a partir de 2002. Ou seja, a medida provisória tornou-se um instrumento altamente eficaz para aprovar nova legislação em curto espaço de tempo, pois, além de entrar em vigor imediatamente, não fica submetida mais a um longo período de insegurança jurídica⁶⁷. O caráter provisório e incerto dado pelas suas sucessivas reedições e modificações foi substituído por um prazo recorde de conversão em lei.

⁶⁶ Agência Estado. 13 de fevereiro de 2008.

⁶⁷ As reedições de medidas provisórias, principalmente aquelas que traziam alterações no texto original, tornavam-se freqüentemente objeto de disputa judicial. A dificuldade em saber ao certo qual regra estava em vigor e a possibilidade de novas alterações serem feitas novamente nas regras do jogo na edição seguinte da MP eram objeto de crítica dos operadores do direito pela insegurança jurídica provocada.

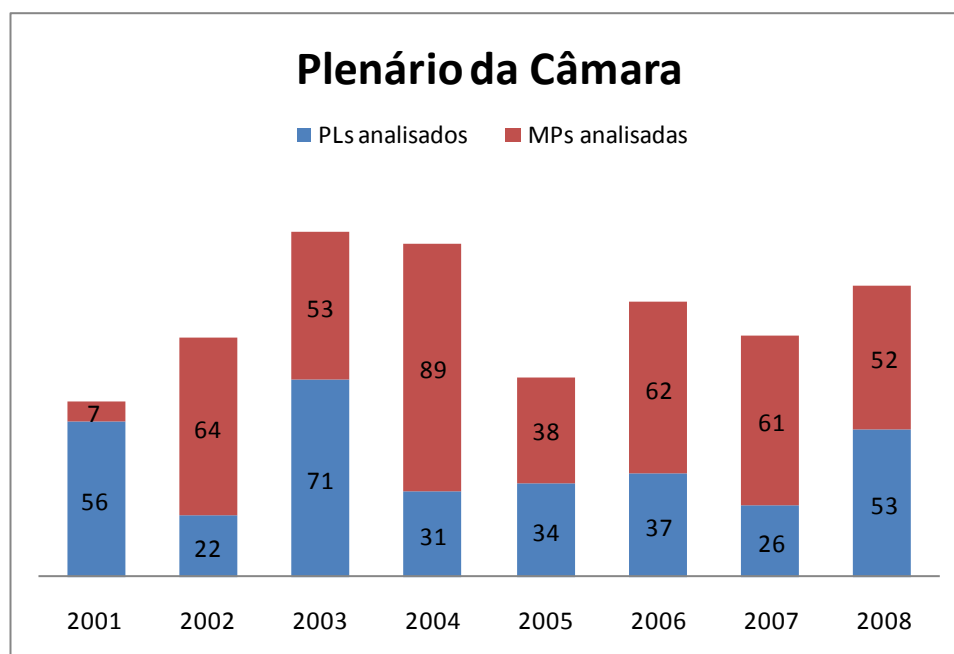
Gráfico 7 – Dias de tramitação de medidas provisórias



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap. (ano de conversão em lei das MPs)

O resultado da nova estratégia do Executivo é a predominância de MPs na pauta de votações. Como mostra o gráfico 8, na maior parte dos anos são analisadas mais MPs no Plenário da Câmara do que projetos de lei.

Gráfico 8 – Apreciação de matérias no Plenário da Câmara

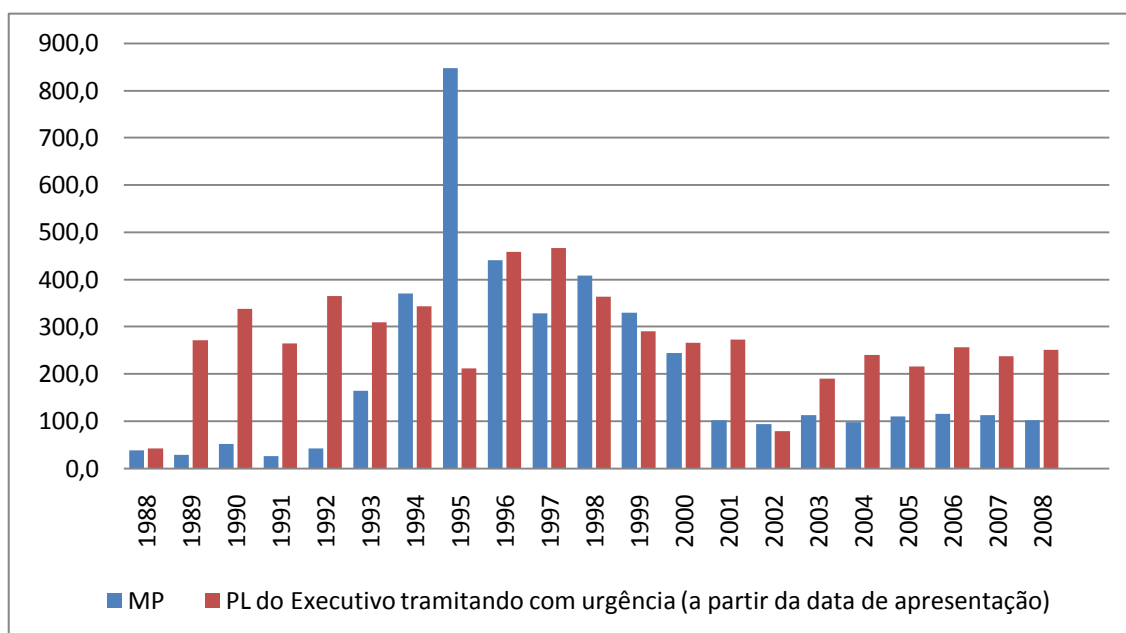


Fonte: Secretaria Geral da Mesa da Câmara dos Deputados

Isso ocorre a despeito do aumento no número de projetos de lei apresentados pelos parlamentares identificado por Amorim Neto (2007). De acordo com o autor, houve um aumento de 135% no número de projetos apresentados por deputados entre 1995 e 2003. Mesmo assim, o número de PLs apreciados no Plenário não tem aumentado.

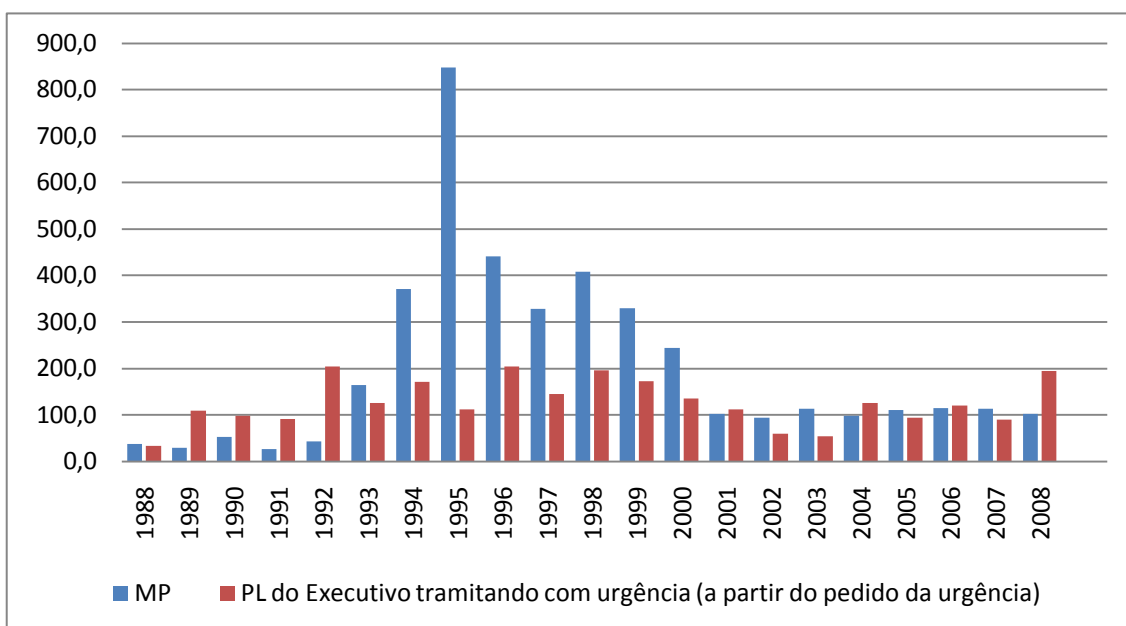
A comparação do tempo de tramitação de medidas provisórias e de projetos do Executivo com pedido de urgência ilustra o ganho de eficiência da via extraordinária em relação ao período anterior. No primeiro gráfico (9), são contados os dias em que MPs e PLs com urgência tramitaram a partir da data de apresentação. Já o segundo gráfico (10) compara o tempo total de tramitação da MP com os dias de tramitação dos PLs do Executivo, contados a partir da data do pedido de urgência. Na primeira figura, observa-se que, a partir de 2001, as medidas provisórias apresentadas passaram a ser aprovadas mais rapidamente do que os projetos de lei. Na segunda, nota-se que as MPs passaram a ser aprovadas em período equivalente ao dos projetos de lei a partir do momento em que passaram a tramitar com urgência.

**Gráfico 9 – Dias de tramitação de MPs e PLs Urgentes
(a partir da data de apresentação)**



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap. (ano de apresentação de PLs e MPs)

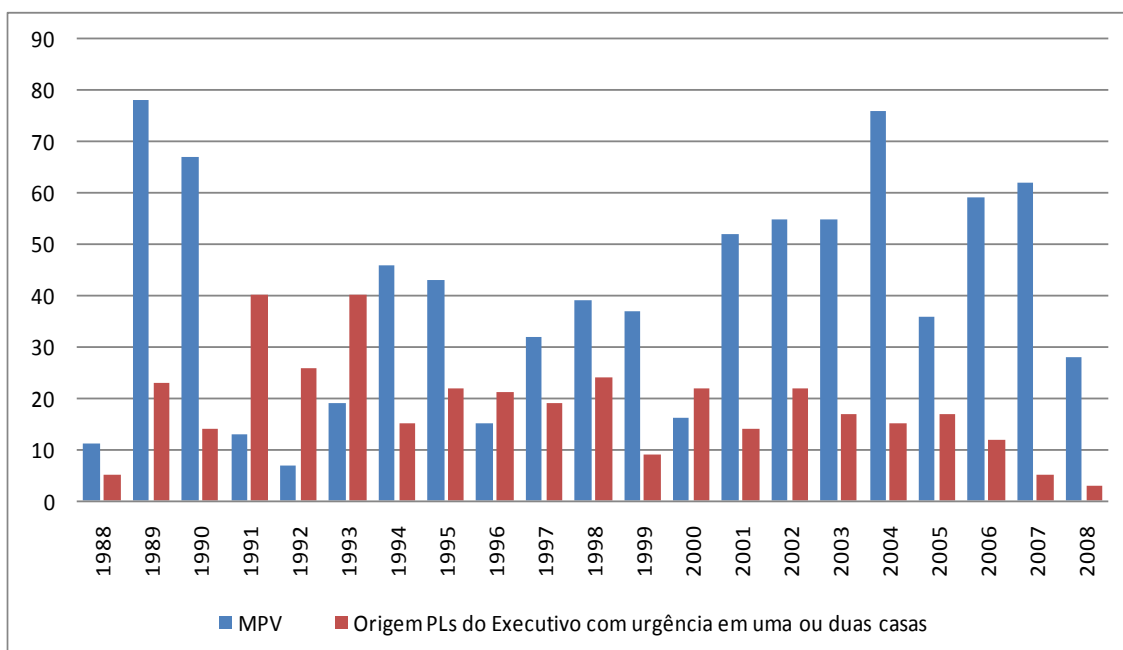
**Gráfico 10 – Dias de tramitação de MPs e PLs Urgentes
(a partir do pedido de urgência)**



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap. (ano de apresentação de PLs e MPs)

Por essa razão, o número de leis originadas de medidas provisórias aumentou também em relação ao número de leis originadas de projetos de lei do Executivo que tramitaram com urgência em pelo menos uma Casa Legislativa.

Gráfico 11 – Leis originadas de MPs e PLs urgentes do Executivo



Fonte: Banco de Dados Legislativos do Cebrap (ano de conversão em lei)

As vantagens para o Executivo na utilização do instrumento são ilustradas pela intensa campanha promovida pelos líderes do PT, do governo, pelo ministro de relações institucionais e até pelo próprio Presidente em favor da manutenção do trancamento da pauta durante a tramitação de nova PEC (511/2006) que altera o rito de tramitação das medidas provisórias em 2008. Com o apoio do então presidente do Senado Garibaldi Alves, que desde sua posse criticou a predominância das MPs na pauta do Senado, “a nova PEC das MPs” foi aprovada no Senado. Na Câmara, o relator, deputado Leonardo Picciani (PMDB-RJ) insistia em acabar com o trancamento de pauta em seu substitutivo, mas enfrentou forte resistência dos representantes do governo. Mais uma vez, a separação de poder foi invocada pelos parlamentares na votação da PEC em 1º turno em dezembro de 2008: “O resultado mostra que existe uma percepção generalizada da necessidade de alterar o trâmite das MPs. Há um consenso de que elas interferem na capacidade do Poder Legislativo de definir a sua pauta”⁶⁸, afirmou Arlindo Chinaglia.

Para amenizar o embate, o Executivo reduziu drasticamente o número de MPs editadas ao longo de 2008. Como vemos no gráfico de edição de medidas provisórias, o número caiu de 70 em 2007 para 40 em 2008. Ao final, o relator acabou inserindo um “trancamento disfarçado” no texto. De acordo com a nova proposta, seria possível inverter os itens da pauta de votações, mas somente por maioria absoluta em votação em Plenário. Ou seja, seria mais fácil aprovar uma medida provisória, que requer maioria simples, do que inverter a ordem das matérias a serem votadas. A previsibilidade conferida pelo trancamento de pauta e o maior controle da agenda do Congresso foram levados em conta pelo governo na hora de barrar a alteração.

Figueiredo (2008) argumenta que a razão para o maior uso das MPs seria a dificuldade enfrentada para colocar projetos de lei em pauta por conta da constante obstrução da ordem do dia, que criaria um círculo vicioso: “Se a pauta está trancada e o governo precisa enviar novas propostas sobre questões administrativas que necessitam ser encaminhadas para o andamento do governo (...) e que são constitucionalmente de sua iniciativa exclusiva, o presidente acaba por editar novas

⁶⁸ Agência Câmara

medidas provisórias. (...) Um círculo vicioso se instala, gerando um número cada vez maior de MPs”. De fato, o trancamento é a principal razão para o aumento das medidas provisórias. Entretanto, nos permitiremos discordar da autora em um aspecto: do ponto de vista do governo, a regra de trancamento da pauta provoca um *círculo virtuoso*, uma vez que oferece um caminho seguro e ágil para a aprovação das matérias de seu interesse.

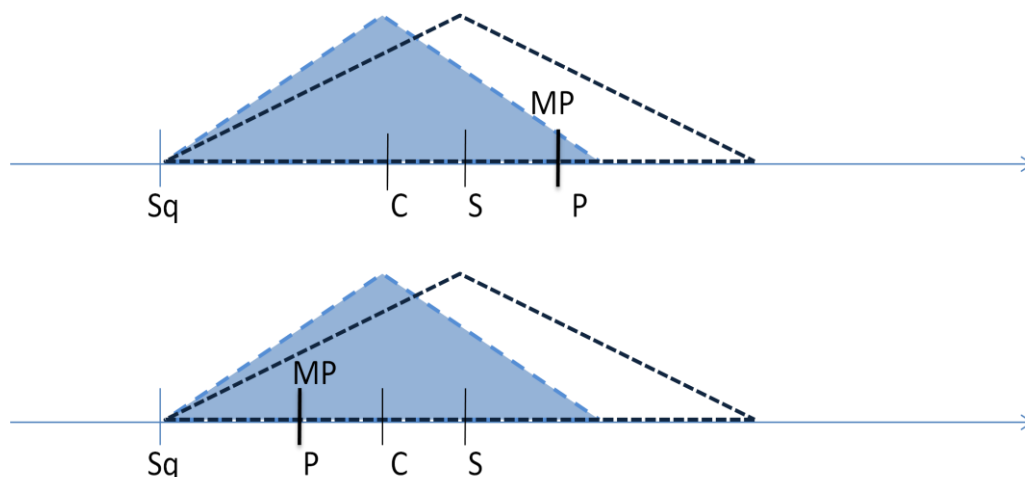
Aprovação de medidas provisórias

A expectativa de que o Executivo reduziria o número de MPs foi frustrada porque derivou do pressuposto de que, sem contar com as reedições e com a aprovação por decurso de prazo, o governo não conseguiria aprovar as MPs. Como já foi dito no primeiro capítulo, a reforma partiu de um diagnóstico equivocados. O instrumento legislativo não permite impor a preferência do Executivo sobre o Legislativo. Ao contrário, o instrumento é eficiente somente porque o governo controla maioria parlamentar capaz de dar suporte às propostas do governo a despeito das estratégias de protelamento utilizadas pela oposição.

A nova regulamentação das medidas provisórias alterou os incentivos e constrangimentos ao comportamento tanto do governo quanto da oposição. Entretanto, não mudou o fato de que, sempre que houver uma maioria contrária, a medida provisória será derrubada. O governo pode usar o instrumento para coordenar a ação dos partidos aliados e reduzir os custos de aprovação de suas propostas. Mas a oposição poderá rejeitar a medida, quando reunir maioria e, mesmo minoritária, poderá elevar o custo de aprovação por meio de obstruções, tais como o pedido de verificação de quórum. O controle da agenda e o fato de que a MP entra em vigor imediatamente facilitam, mas não garantem a aprovação.

As próximas figuras descrevem alguns cenários possíveis na tramitação das MPs de acordo com o rito estipulado pela EC 32. O eixo horizontal representa a distribuição de preferências dos atores em relação a uma determinada política. Nos dois primeiros casos, as preferências do Presidente (P), da maioria na Câmara (C) e da maioria do Senado (S) estão à direita do *status quo* (SQ). O mesmo raciocínio valeria para o caso de estarem os três à esquerda. Os triângulos representam a utilidade recebida por deputados (triângulo azul) e senadores (triângulo claro) em cada ponto do eixo. Quanto mais próximo do ponto ideal, maior a utilidade. Depois de uma certa distância, o *status quo* passa a ser preferível a qualquer política alternativa. Ou seja, os parlamentares irão rejeitar qualquer proposta que esteja fora do campo de políticas aceitáveis. O presidente deve, portanto, propor a política mais próxima de seu ponto ideal, considerando o campo de políticas aceitáveis pelas duas Casas.

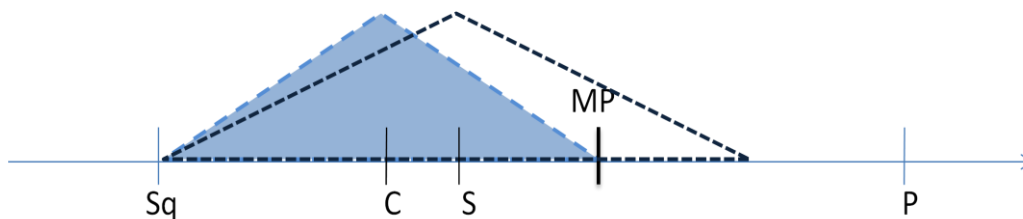
Figura 6- MPs são aceitas ou modificações são vetadas



Nos dois primeiros casos, o ponto ideal do presidente estava no campo de políticas aceitáveis pela maioria de deputados e senadores. Logo, o presidente não precisou fazer nenhuma concessão e editou a MP exatamente no seu ponto de utilidade máxima. Como tanto a maioria na Câmara quanto a maioria no Senado estavam dispostas a aceitar uma nova política naquele ponto, a MP será aprovada em Plenário. Entretanto, supondo que a Câmara traga a proposta para o seu ponto preferido e que o Senado aprove a alteração, o presidente poderá vetar parcialmente a medida, trazendo-a de volta para seu lugar original - sempre que os custos políticos do veto não superarem o custo de aceitar as alterações. Como se trata de uma política aceitável, o Congresso não arcará com os custos da derrubada do veto.

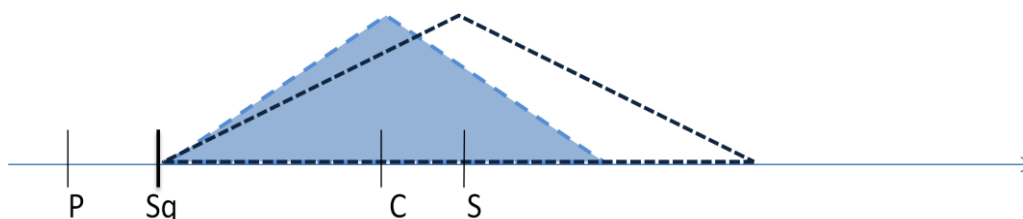
Já nas próximas figuras, o ponto ideal do presidente não coincide com o espaço de políticas aceitáveis pelo Congresso. Na terceira situação (Figura 7), a preferência do presidente está muito à direita das preferências de ambos os atores. Logo, o presidente não conseguirá obter a aprovação se insistir em enviar uma proposta em seu ponto ideal, mas conseguirá ganhar alguma coisa, se respeitar o campo aceitável pelas duas casas. Assim, o presidente edita a MP exatamente sobre o ponto mais próximo de sua preferência, dado o universo de propostas aceitáveis pelas maiorias da Câmara e do Senado, ou seja, políticas que façam parte de ambos os triângulos. Supondo, entretanto, que o presidente edite uma MP fora dessa área, o Congresso poderá alterá-la até que a proposta se torne aceitável. De toda a forma, o resultado será o ponto MP.

Figura 7- Presidente faz concessões na edição ou MP é modificada



Finalmente, na última figura, o presidente está à esquerda do *status quo* e das preferências das maiorias da Câmara e do Senado. Nenhuma proposta apresentada pelo presidente será aceita, pois qualquer medida provisória que aproxime o *status quo* de seu ponto ideal será menos vantajosa ao Congresso. Logo, o melhor que o presidente pode obter nessa situação é o *status quo*. Se antecipar o resultado, não editará a medida. Entretanto, se for editada, a MP será rejeitada ou perderá a validade em uma das duas casas.

Figura 8 - MP não é editada ou é rejeitada pelo Congresso



Em outras palavras, as preferências do Presidente deverão interagir com as preferências da maioria da Câmara e do Senado e as estratégias deverão levar em conta os demais atores. Não é possível impor a vontade do Executivo sobre o Legislativo, principalmente quando as duas Casas precisam se pronunciar sobre cada medida provisória editada. Logo, se o trancamento tem levado a uma maior utilização de medidas provisórias, isso ocorre porque o Presidente detém uma maioria de apoio em ambas as Casas.

A observação das medidas provisórias analisadas pela Câmara desde a promulgação da EC 32 em setembro de 2001 mostra como esse processo se dá na

prática. Na tabela abaixo, podemos ver o número de medidas provisórias que foram submetidas à votação anualmente na Câmara dos Deputados.

Quadro 13 - Trajetória das Medidas Provisórias que chegaram à Câmara dos deputados

Ano	MPs na Câmara	Convertidas em PLVs na Câmara	Aprovadas pela Câmara	Rejeitadas pela Câmara	Sem eficácia Câmara	Rejeitadas pelo Senado	Sem eficácia Senado	Convertidas em Lei	Vetadas parcialmente
2001	7	0	7	0	0	0	0	7	0
2002	64	10	55	9	0	4	0	51	3
2003	53	18	53	0	0	0	0	53	8
2004	89	48	88	1	0	3	1	84	13
2005	40	11	36	2	2	1	1	33	2
2006	64	16	60	2	2	1	1	57	4
2007	61	19	61	0	0	1	1	59	2
2008	52	31	51	1	0	4	2	45	0
total	430	153	411	15	4	14	6	389	32

Fonte: Secretaria Geral da Mesa da Câmara e Palácio do Planalto

Como se vê, mesmo passando pelo Plenário, 96% das MPs que chegaram à Câmara e 95% das MPs que chegaram ao Senado foram aprovadas, totalizando 90% de MPs convertidas em lei no período. Desde a promulgação da emenda constitucional 32, 15 MPs foram rejeitadas pela Câmara e 14 pelo Senado. Além disso, 4 MPs perderam eficácia na Câmara e 6 no Senado. Ao total, 39 medidas provisórias não passaram pelo crivo do Congresso ao longo do período.

Quadro 14 - Medidas provisórias aprovadas pela Câmara e pelo Senado

Ano	MPs na Câmara	Aprovadas pela Câmara (%)	Aprovadas pelo Senado (%)	Convertidas em lei (%)	Vetadas parcialmente (%)
2001	7	100	100	100	0
2002	64	86	93	80	6
2003	53	100	100	100	15
2004	89	99	95	94	15
2005	40	90	92	83	6
2006	64	94	95	89	7
2007	61	100	97	97	3
2008	52	98	88	87	0
total	430	96	95	90	8

Fonte: Secretaria Geral da Mesa da Câmara e Palácio do Planalto

Entretanto, isso não quer dizer que o Presidente consiga impor suas preferências sobre o Congresso ou mesmo que antecipe sempre quais são as políticas aceitáveis. Entre 2001 e 2008, a Câmara alterou 36% das medidas provisórias que foram analisadas, convertendo 153 MPs em projetos de lei de conversão. Para o Senado, dispomos de uma série mais curta. Entre 2004 e 2008, 26% das MPs foram aprovadas com modificações, o que equivale a um total de 75 MPs modificadas.

Dos PLVs da Câmara recebidos no Senado, 36% receberam novas emendas e foram enviados à Câmara novamente. Outras 15 MPs (16%) foram convertidas em PLV pelo Senado. Seguiram diretamente para a promulgação, sem alterações pela Câmara ou pelo Senado, 38% das MPs apreciadas, ou 113 de 292 MPs que tramitaram na Casa durante cinco anos. Aparentemente, sempre que o presidente propõe medidas fora do campo de políticas aceitáveis, o Congresso tem condições de reverter a situação.

Quadro 15 - Trajetória das Medidas Provisórias que chegaram ao Senado Federal

Ano	MPs apreciadas	Aprovadas (%)	Aprovadas com modificações (%)	MPs promulgadas (%)	PLVs Câmara aprovadas (%)	PLVs Câmara modificadas (%)	PLVs Senado (%)
2004	87	95	33	28	53	40	20
2005	32	91	34	25	43	30	44
2006	61	98	20	62	48	43	8
2007	63	97	24	44	55	39	7
2008	49	90	16	31	66	25	0
total	292	94	26	38	53	36	16

Fonte: Relatório da Presidência do Senado Federal

Finalmente, do total de medidas provisórias aprovadas nas duas Casas Legislativas, 8% receberam vetos parciais do presidente. Ao longo do período foram 32 vetos parciais e um único veto total do presidente Lula a uma MP do governo Fernando Henrique.

A permanência dos altos patamares de aprovação durante todo o período sugere que as medidas editadas não contrariam as preferências do Legislativo. Ao contrário, as maiorias parlamentares apóiam as propostas do Presidente e aprovam publicamente as medidas provisórias. O processo de negociação permite que os atores ajustem suas preferências através da modificação do texto e, eventualmente, da resposta do Presidente através de veto parcial. Nos casos em que o Executivo não antecipa

corretamente a preferência da maioria ou a sensibilidade da opinião pública ao tema, as medidas provisórias são rejeitadas ou perdem a eficácia em uma das duas Casas.

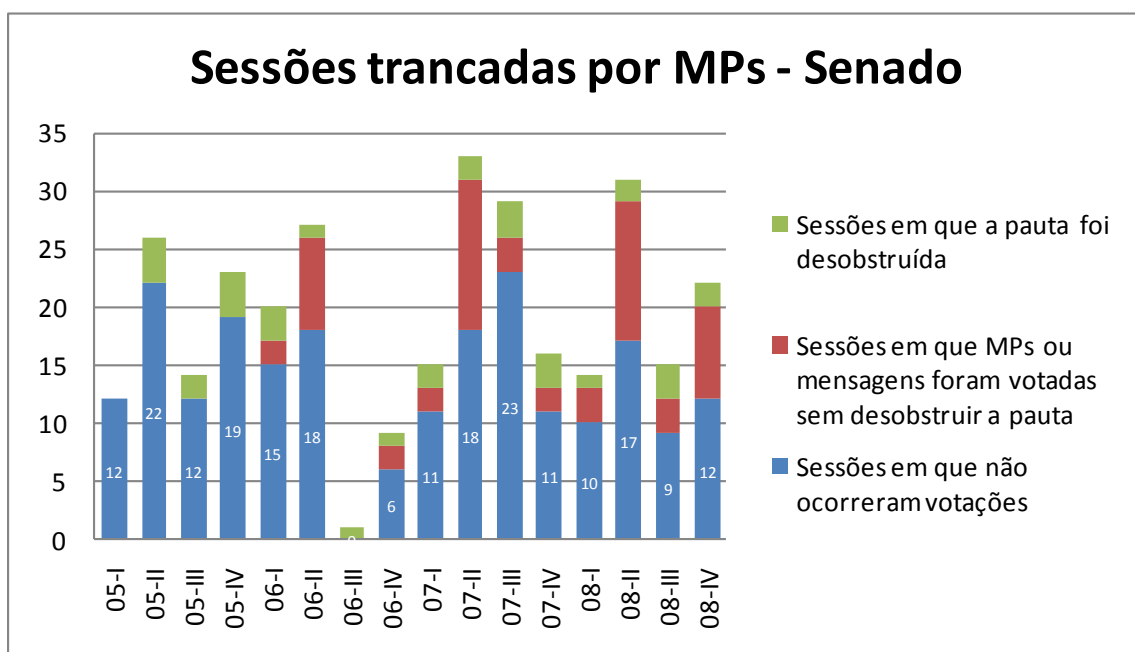
De todo modo, a decisão do Presidente de utilizar o instrumento extraordinário nada tem a ver com o nível de conflito político, mas com as vantagens obtidas por meio do instrumento extraordinário. Se antes podia aplicar medidas muitas vezes impopulares sem precisar expor sua base à opinião pública por meio das reedições, hoje a vantagem se relaciona à previsibilidade e rapidez na apreciação da matéria. O presidente realiza o primeiro movimento (edição), o último (veto ou sanção) e ainda controla a agenda de votações. Ademais, a MP entra em vigor imediatamente, o que altera as escolhas possíveis dos parlamentares e eleva o custo de rejeição. O Executivo tira proveito do instrumento e do novo rito para aprovar medidas apoiadas pela maioria e não para agir contra ela.

As táticas da oposição

Os resultados apresentados acima são ainda mais significativos se for levado em conta o poder adicional conferido à oposição pelo novo rito de tramitação. Na época das reedições bastava o governo negar quórum às sessões do Congresso para que a MP não fosse votada e o Presidente reeditasse a medida novamente. Com o novo rito, a vantagem estratégica passou a ser da oposição. Enquanto o governo precisa trabalhar para reunir quórum e maioria, a oposição pode protelar as votações através da obstrução e do pedido de verificação de quórum (INÁCIO, 2007 e FIGUEIREDO, 2008).

Os dados disponíveis no Senado mostram que, entre 2005 e 2008, das 307 sessões trancadas, em 70% não houve deliberação. Como mostra o gráfico 12, no total, foram 215 sessões sem nenhum tipo de votação, o que corresponde a 48% do total de sessões deliberativas realizadas no período. Os números refletem a dificuldade do governo Lula em reunir maioria suficiente para aprovar medidas provisórias no Senado, onde os partidos de oposição controlam um número maior de cadeiras e podem impor maiores custos ao governo.

Gráfico 12 – Sessões trancadas por MPs no Senado



Fonte: Secretaria Geral da Mesa do Senado Federal

Para Figueiredo, o novo rito teria aumentado a participação do Congresso no processo de apreciação e aprovação das medidas provisórias. Dois indicadores apontam esta tendência. Em primeiro lugar, o crescimento do número de medidas provisórias alteradas pelo Congresso (PLVs). A aprovação do texto original da MP que girava em torno de 69% no governo FHC, antes e depois da emenda, caiu para 43,2% no governo Lula. Mas a própria autora reconhece que esse não é necessariamente um indicador de participação da oposição, visto que as emendas podem vir tanto da oposição quanto do governo.

O segundo indicador que apresenta alteração é a proporção de votações nominais de medidas provisórias. Antes do governo FHC, 11,2% das MPs eram votadas nominalmente. No governo FHC, a proporção caiu para 2,7%. Após a emenda, a proporção retornou para o patamar anterior (11,8%). Finalmente, no governo Lula, essa proporção saltou para 37,3%. Os dados mostram que a emenda constitucional alterou o processo de apreciação de MPs. (Figueiredo, 2008). Mas também sugerem que as mudanças no rito agiram de forma integrada à atuação de uma oposição de maior peso durante o governo Lula, pois foi no momento da alternância de governo que as votações nominais e os PLVs aumentaram mais.

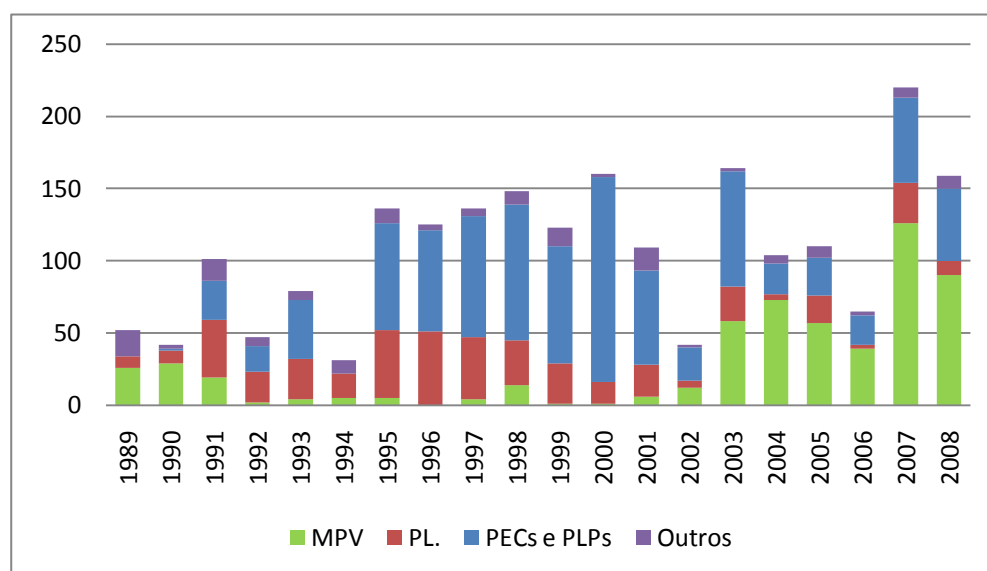
Um outro desdobramento da mudança foi o aumento significativo do número de obstruções pelos partidos de oposição. Como mostra Inácio (2007), de um total de 1322 votações nominais com partidos em obstrução entre 1990 e 2006, 74,4% ocorreram depois de 2003. Mais uma vez chama a atenção o fato de que a mudança ocorre na virada de governo. Na última formação ministerial de FHC, em 2002, quando as regras novas já valiam, ocorreu uma única votação com obstrução das 17 do período.

Inácio mostra ainda que, desde 2001, houve partidos em obstrução em 28% das sessões da Câmara e em 37,3% das votações nominais ocorridas entre 2001 e 2006. O salto mais significativo ocorre entre 2002 e 2003, quando as sessões com partidos em obstrução passam de 2,6% para 23,5% e as votações nominais obstruídas vão de 9,8% para 38,3%. O recorde, no entanto, se dá em 2004, quando há partidos em obstrução em 41,4% das sessões e em 66,9% das votações nominais. A partir de 2005 os números apresentam queda. Como afirmou a autora, na nova conjuntura *“As chances de uso eficaz da obstrução parlamentar para o bloqueio do trabalho legislativo -*

inviabilizando que o quorum de deliberação seja atingido - se tornaram consideravelmente maiores” (INÁCIO, 2007).

De fato, o número de votações nominais tratando de medidas provisórias, aumentou substancialmente, em termos absolutos e em proporção ao número de votações nominais versando sobre outros tipos de matérias. Como vemos no gráfico 13, até o governo Fernando Henrique, as votações nominais concentravam-se em matérias como emendas constitucionais e projetos de lei complementar.

Gráfico 13 – Votações nominais por tipo de proposição



Fonte: Banco Legislativo do Cebrap

Como mostra Inácio, a atuação da oposição segue um raciocínio estratégico: a obstrução dos partidos de oposição é mais freqüente em votações que tratam de procedimentos, principalmente de retirada de pauta da matéria. Das 246 votações nominais sobre procedimentos ocorridas entre 2001 e 2006, 58,5% estiveram obstruídas. Já das 318 votações sobre matéria substantiva apenas 18% apresentaram partidos em obstrução. Além disso, a obstrução ocorre principalmente na votação das medidas provisórias, quando a pauta está trancada. Quando a pauta estava livre, a obstrução parlamentar foi utilizada em 27,3% das ocasiões. Já quando a pauta estava sobrestada por MPs, o percentual subiu para 55,5% (INÁCIO, 2007).

Os dados sugerem que a obstrução não é utilizada indiscriminadamente, mas sim de forma estratégica, com objetivo de elevar os custos de aprovação das MPs. São

apresentados requerimentos de retirada de pauta por duas sessões, por uma sessão, de votação por partes, etc. Em seguida, os partidos de oposição entram em obstrução, dificultando a reunião de quórum mínimo para votar os requerimentos apresentados e atrasando a votação do texto da MP. Quando os recursos protelatórios se esgotam, ao invés de obstruir, a oposição prefere apresentar requerimento de verificação de quórum, forçando a votação nominal da matéria. A votação nominal, por um lado, obriga a base do governo a se pronunciar publicamente acerca da matéria e, por outro, permite que a oposição marque posição no momento do voto. Por isso, durante as votações de matérias substantivas, a frequência da obstrução é menor (INÁCIO, 2007).

Em outras palavras, as novas regras criaram novas oportunidades para a atuação da oposição. Com uma oposição mais numerosa posicionada de forma vantajosa no espectro ideológico, a obstrução e a verificação de quórum se tornaram instrumentos bastante eficazes para elevar os custos de aprovação das medidas pela base governista.

A intensificação do uso das obstruções pela oposição, entretanto, não impediu que o Presidente controlasse a agenda do Congresso e avançasse as suas iniciativas. Nesse ponto, discordamos da tese de Inácio:

“A capacidade de o Presidente proteger e coordenar a sua coalizão mediante o uso de medidas restritivas da ação parlamentar sofreu inflexão importante com a adoção dessas regras, porque elas tornaram mais complexo o contexto de barganha na arena legislativa. Cabe considerar que os efeitos do novo rito das MPs não se restringem à tramitação dessas iniciativas legais, mas transbordam para todo o processo legislativo em função da regra de trancamento de pauta. **O controle da agenda legislativa pelos líderes partidários e governo passa a sofrer a concorrência direta do calendário das MPs, diminuindo, inclusive, a capacidade de essas lideranças de definirem o alcance da concorrência pela agenda, bem como limitarem tal concorrência a seus membros.** (...) A mudança introduzida pela EC 32 ampliou o espaço de atuação das oposições, com efeito direto sobre as condições de coordenação da coalizão nessa arena.(...) O argumento central do artigo é que, como novo rito de tramitação de MPs, a obstrução parlamentar permite às oposições provocar barganhas seqüenciais com o governo” (INACIO, 2007).

Embora as regras tenham ampliado a participação do Congresso e propiciado um cenário favorável para a oposição atuar, o índice de aprovação de medidas provisórias - acima dos 90% após a mudança de regras - não permite afirmar que o novo rito comprometeu a capacidade do Presidente de coordenar a coalizão. O calendário das MPs não concorre contra o calendário do governo. *O calendário das MPs é o calendário do governo.* Mais do que nunca, o Executivo controla a pauta do

Legislativo e não há espaço para a oposição concorrer com o governo na definição desta agenda.

A oposição consegue elevar os custos de aprovação das MPs, seja via obstrução ou via verificação de quórum, mas sai perdedora da grande maioria das votações nominais, como vemos no quadro 16. As derrotas do governo se concentram em votações nominais procedimentais. Já nas votações substanciais, o governo mantém um patamar de vitórias em votações nominais superior a 90%.

Quadro 16 – Vitórias do governo em votações nominais de MPs

Ano	Votações nominais (n)	Vitórias do governo (%)	Votações procedimentais envolvendo MPs (n)	Vitórias do governo em votações procedimentais (%)	Votações substanciais de MPs (n)	Vitórias do governo em votações substanciais (%)
1989	12	66,7	12	66,7	0	-
1990	24	83,3	18	83,3	6	83,3
1991	11	63,6	10	60,0	1	100,0
1992	2	50,0	2	50,0	0	-
1993	4	75,0	4	75,0	0	-
1994	2	100,0	2	100,0	0	-
1995	1	100,0	1	100,0	0	-
1996	0	-	0	-	0	-
1997	4	100,0	4	100,0	0	-
1998	14	92,9	12	91,7	2	100,0
1999	1	100,0	0	-	1	100,0
2000	1	100,0	1	100,0	0	-
2001	5	60,0	5	60,0	0	-
2002	11	100,0	8	100,0	3	100,0
2003	52	98,1	19	100,0	33	97,0
2004	67	89,6	9	88,9	58	89,7
2005	47	91,5	17	94,1	30	90,0
2006	24	79,2	12	66,7	12	91,7
2007	111	92,8	35	88,6	76	94,7
2008	78	92,3	24	83,3	54	96,3

Fonte: Banco de dados legislativos do Cebrap

Não é o trancamento em si que leva a um maior uso das obstruções, mas os incentivos criados pelas novas regras. A emenda determinou que 1) após 120 dias, as medidas provisórias perdem a validade; 2) não é possível reeditar as medidas provisórias com prazo vencido; e 3) as medidas provisórias devem passar obrigatoriamente pelo Plenário das duas Casas. Nesse cenário, a oposição pode vencer se conseguir protelar a votação até o vencimento do prazo ou se reunir maioria na votação da matéria. Apresentar requerimentos e obstruir a votação dos mesmos é uma

estratégia para protelar a votação. Além disso, a MP é derrubada quando não existe uma maioria favorável. Uma maneira de dificultar a reunião de maioria favorável é obrigar os parlamentares governistas a se pronunciarem sobre os temas mais delicados e com maior repercussão na opinião pública. E, por isso, faz sentido reverter votações simbólicas em nominais sempre que a matéria for controversa. Mesmo perdendo a votação, a oposição sinaliza sua posição sobre temas que mobilizam o eleitorado, marcando sua diferença em relação aos partidos do governo.

Mesmo no momento mais favorável à oposição, quando o trancamento da pauta foi usado para postergar a votação da PEC da CPMF em 2007, o governo achou meios de colocar a matéria em pauta. As MPs que obstruíam a ordem do dia foram revogadas através de novas medidas provisórias. A PEC da CPMF foi aprovada na Câmara e derrotada no Senado, pois o governo não conseguiu reunir maioria qualificada favorável à renovação da contribuição naquela Casa. O problema, portanto, foi a ausência de maioria e não a estratégia de obstrução implementada pela oposição.

Assim, o trancamento pode ser bom para a oposição, pois impede que a ordem de apreciação das matérias seja invertida e paralisa os trabalhos até a obtenção de maioria. Mas é melhor ainda para o governo, porque evita agendas concorrentes, facilita a coordenação e dá previsibilidade à pauta legislativa. Os custos mais elevados impostos pela oposição não evitam a aprovação das matérias quando há uma maioria disposta a apoiar o governo. E é por isso que o trancamento da pauta tem sido tão defendido pelos líderes governistas e pelo próprio Presidente Lula.

Nesse sentido, o ponto mais importante revelado pelo uso de mecanismos de obstrução e verificação de quórum é a reativação da arena parlamentar como espaço de disputa entre governo e oposição em torno das medidas provisórias. Após a promulgação da emenda constitucional, o número de ADIns impetradas contra medidas provisórias caiu, assim como o número de deferimentos nos pedidos de liminar (gráfico 1). Com a possibilidade de marcar posição em Plenário, a arena judicial tornou-se menos utilizada pela oposição, que agora pode disputar com o governo por meio de instrumentos legislativos ao seu dispor.

Comissões: o efeito centrífugo

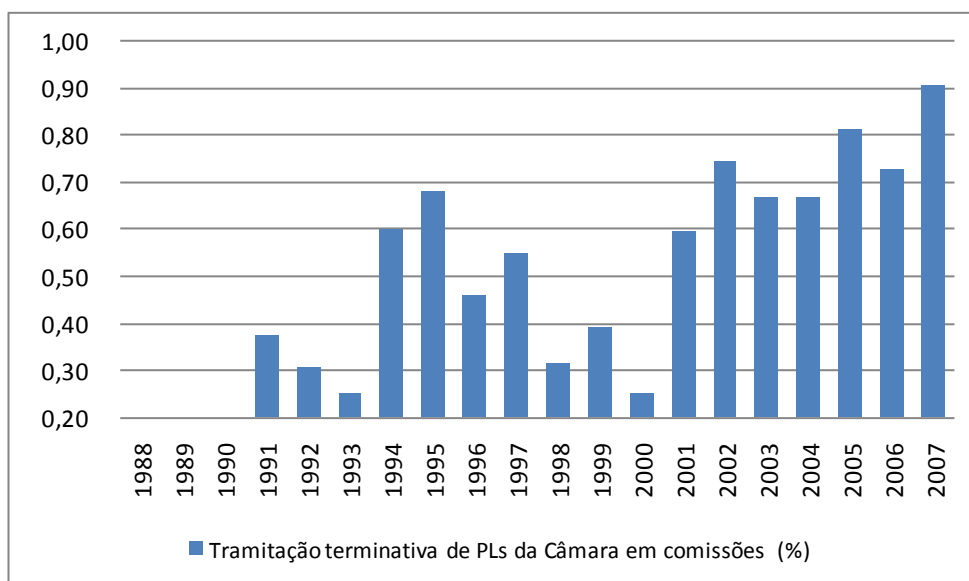
Os efeitos da emenda constitucional 32 são percebidos no maior controle da agenda pelo Presidente, na intensificação do uso de recursos procedimentais protelatórios pelos partidos de oposição e na maior participação do Congresso via emendas na apreciação das medidas provisórias. Mas há também um outro efeito colateral decorrente das novas regras. O constante trancamento de pauta e o controle da agenda pelo Presidente levou os parlamentares a utilizarem de forma mais intensa a apreciação conclusiva nas comissões.

Com o Plenário constantemente trancado por medidas provisórias, faz mais sentido optar pela tramitação em caráter conclusivo nas comissões permanentes. Este caminho, antes muito mais longo do que a urgência, passou a ser considerado um atalho que permite desviar a tramitação do Plenário sempre congestionado. Por meio das comissões, o próprio governo tem conseguido dar maior celeridade aos seus projetos.

Entre as várias propostas que foram aprovadas conclusivamente pelas comissões da Câmara, podemos citar o projeto que institui o cadastro positivo (PL 836/2006), o projeto que simplifica o registro de empresas (PL 115 de 2006) e o projeto que define o ritmo de crescimento do salário mínimo (PL 42 de 2007). Os três constavam na agenda prioritária do governo definida pelo PAC, mas não receberam pedidos de urgência.

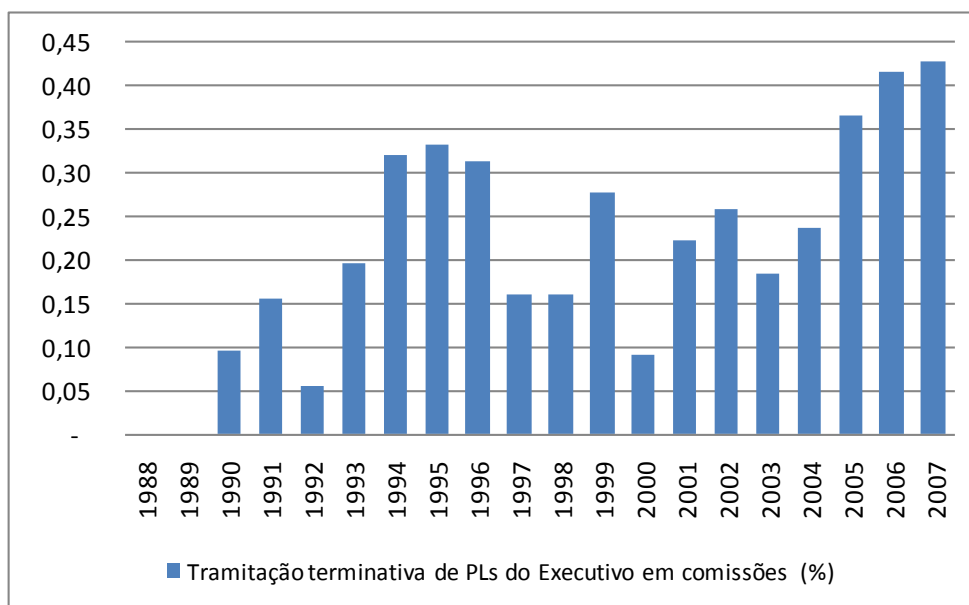
A proporção de projetos aprovados em caráter terminativo aumentou independentemente de a origem ser a própria Câmara ou o Poder Executivo. Mas para os projetos de autoria dos deputados, o recurso tem se tornado a principal – quando não a única – alternativa de tramitação. Em 2007, 90% dos projetos de autoria dos deputados tramitaram de forma conclusiva nas comissões. Para o Executivo, o recurso também ganhou importância. Nos últimos anos, algo entre 35% e 45% dos projetos de autoria do Executivo são apreciados sem passagem pelo Plenário da Casa.

Gráfico 14 - Tramitação terminativa de PLs da Câmara em comissões (%)



Fonte: Banco de dados legislativos do Cebrap

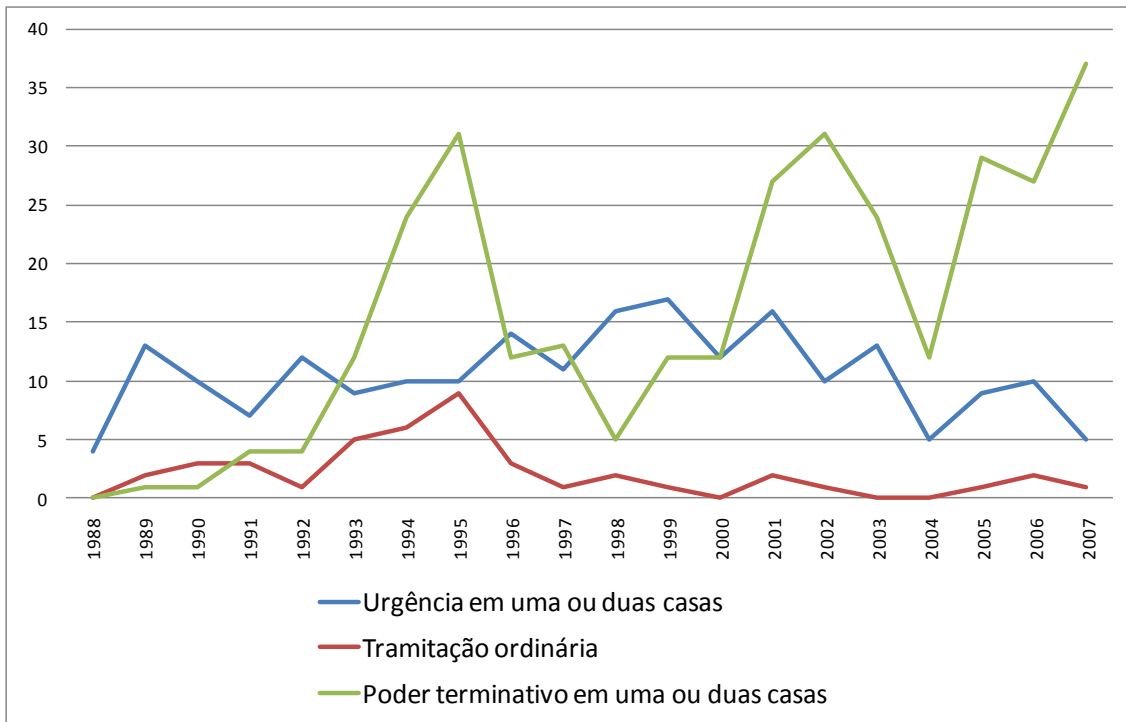
Gráfico 15 - Tramitação terminativa de PLs do Executivo em comissões (%)



Fonte: Banco de dados legislativos do Cebrap

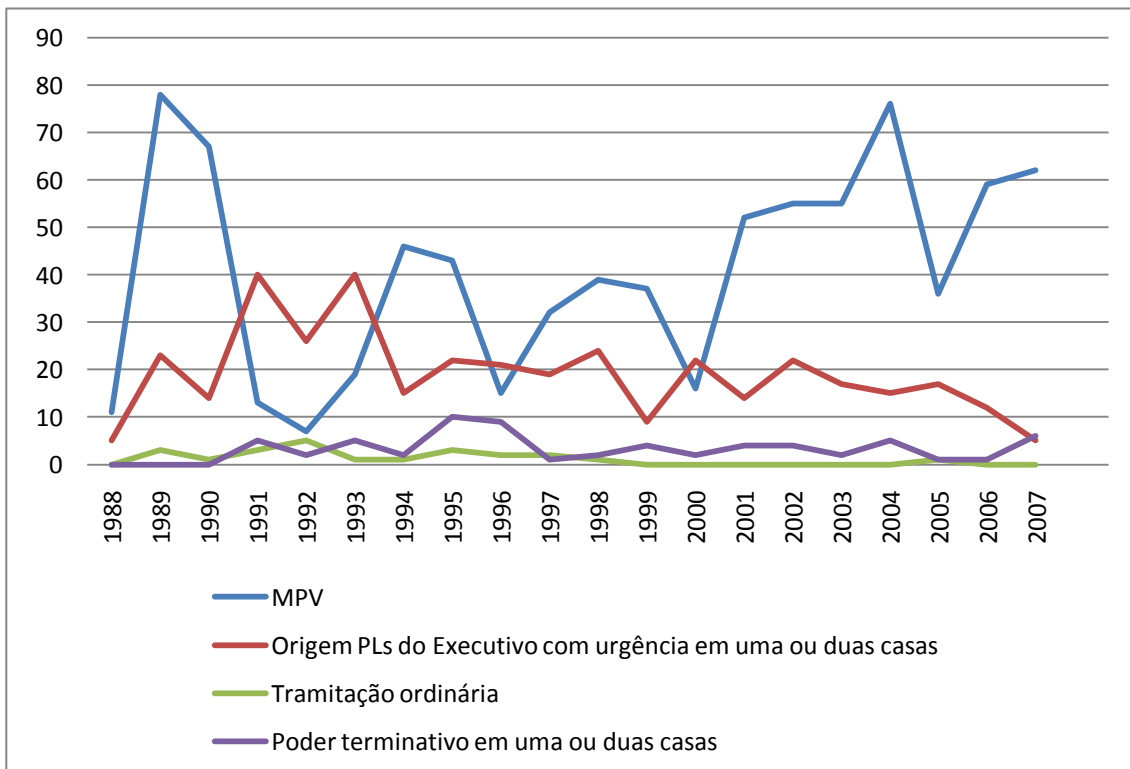
Quando analisamos o tipo de tramitação das leis ordinárias, promulgadas anualmente, percebe-se que a tramitação via comissões tem ganhado importância, principalmente para a produção legislativa do Legislativo. Já para o Executivo, as medidas provisórias são a via mais efetiva para converter suas iniciativas em lei.

Gráfico 16 – Leis promulgadas com origem no Legislativo



Fonte: Banco de dados legislativo do Cebrap

Gráfico 17 – Leis promulgadas com origem no Executivo



Fonte: Banco de dados legislativo do Cebrap

O cenário é bastante diferente daquele encontrado por Pereira e Mueller (2000) ao analisarem o período entre 1988 e 1998:

“As comissões do Congresso brasileiro têm uma base institucional muito fraca. É verdade que a Constituição de 1988 também concedeu às comissões permanentes um instrumento que potencialmente as dotaria de uma significativa fonte de poder: o poder terminativo ou conclusivo. Por meio deste instrumento as comissões podem aprovar uma proposta diretamente, sem que seja necessário submetê-la ao plenário. Claramente, a intenção original desta regra era fortalecer as comissões dentro do Congresso. Porém, na prática, o poder conclusivo não teve este efeito. Das 805 propostas aprovadas entre 1985 e 1998, 207 (25,20%) foram indicadas pelo presidente da Câmara como passíveis de serem aprovadas por poder conclusivo pelas comissões. No entanto, as comissões somente fizeram uso deste direito em 106 (13,16%) casos, sendo que apenas 71 (8,81%) propostas realmente foram aprovadas pelas comissões sem emendas do plenário. Uma das razões pelas quais as comissões não têm feito uso mais freqüente deste procedimento é o alto número de pedidos de urgência. Das 207 propostas suscetíveis de serem aprovadas diretamente pelas comissões, 96 receberam pedidos de urgência. Além disso, suspeitamos que grande parte daquelas propostas que foram aprovadas por poder conclusivo era matéria não controversas” (PEREIRA E MUELLER, 2000)

Enquanto a média de projetos aprovados conclusivamente era de 14 ao ano entre 1988 e 2000, de 2001 a 2007 a média foi para 28. A maior centralização do controle da agenda do Plenário parece ter produzido um efeito descentralizador nas atividades parlamentares.

Diferentemente do período analisado por Pereira e Mueller, após 2001, o custo de espera deixou de ser um impeditivo para a tramitação em comissões. O tempo de tramitação de projetos com pedido de urgência aumentou e a apreciação conclusiva ficou mais rápida. Nesse cenário, as chances de o governo manter a tramitação nas comissões se elevam, principalmente, quando os membros da comissão refletem a preferência média do Plenário. Afinal, se as comissões refletem o Plenário, não há razão para colocar o projeto na fila da ordem do dia, bem atrás da lista de medidas provisórias que trancam a pauta.

De fato, o governo tem meios para garantir que a comissão represente de forma próxima o Plenário, pois as indicações são feitas pelos líderes e os partidos são representados proporcionalmente nos colegiados. Além disso “*o Executivo brasileiro pode iniciar legislação, retirar propostas das comissões via pedido de urgência, vetar em parte ou no todo legislação aprovada no Congresso, influenciar na composição das comissões, influenciar na escolha dos presidentes e relatores das comissões e criar comissões especiais*” (PEREIRA E MUELLER, 2000)

Por um lado, os membros das comissões sabem que alterações que levem os projetos para pontos distantes da preferência mediana podem ser anuladas em três momentos: nas próximas comissões, no Plenário e pelo Executivo no momento da sanção. O Plenário pode requisitar apreciar projetos que foram aprovados conclusivamente reunindo a assinatura de 10% dos parlamentares. Do outro, o Plenário também sabe que alterações feitas podem ser anuladas através do veto presidencial. O mecanismo reduz o grau de incerteza inerente à delegação.

Com custos menores e capacidade de controlar a composição partidária das comissões, o governo pode se beneficiar dos ganhos informacionais obtidos na análise dos projetos por comissões especializadas, que podem também recorrer a especialistas externos nas audiências públicas. A tramitação nas comissões permite que o projeto seja discutido com maior profundidade e suas conseqüências melhor analisadas⁶⁹.

Seria necessária uma análise mais aprofundada para compreender todos os ganhos associados à estratégia de delegação às comissões. De todo modo, há sinais de que houve uma alteração no padrão altamente centralizado das atividades da Câmara, levando as comissões a desempenharem um papel mais relevante no processo legislativo. As adaptações dos atores ao novo ambiente institucional produziram efeitos não antecipados nos *payoffs* ligados às alternativas disponíveis aos agentes. A tramitação conclusiva nas comissões, antes pouco atrativa, passou a ser um recurso importante para os parlamentares avançarem seus projetos. A rota alternativa permite driblar o Plenário, usufruir de ganhos informacionais, sem que o governo perca o controle do processo.

⁶⁹ Os autores explicam o modelo informacional adotado: “O equilíbrio alcançado neste jogo indica que, exceto pelo custo de espera, todos os atores envolvidos preferem que não haja um pedido de urgência, pois assim a comissão pode obter e revelar informações, ajudando a reduzir a incerteza que prejudica a todos. O ganho informacional para o plenário e para o Executivo é maior que a perda distributiva. No entanto, devido aos custos de espera, em muitas circunstâncias o plenário e/ou o Executivo podem preferir pedir urgência. A principal hipótese testável gerada por este modelo é a de que quanto mais extremas forem as preferências da comissão, *ceteris paribus*, maior será a probabilidade de ocorrer um pedido de urgência. Isto acontece porque quanto maior for a distância entre as preferências medianas da comissão e as do plenário, menos informação será revelada pela comissão em equilíbrio, de modo que será maior a probabilidade do custo de espera contrabalançar o ganho informacional. As comissões mais representativas do plenário é que teriam maior chance de reduzir a incerteza, pois estariam em equilíbrio com o plenário, de modo que nelas seria menor a probabilidade de pedidos de urgência”. (PEREIRA E MUELLER, 2000)

Os efeitos inesperados da EC 32 refletem a capacidade de adaptação dos atores aos novos incentivos institucionais. Após a emenda, as medidas provisórias se tornaram um mecanismo ainda mais eficiente para a aprovação de políticas do interesse do Executivo. Além de entrarem em vigor imediatamente, as MPs agora têm prazo para serem apreciadas em Plenário. O presidente consegue obter concessões durante a negociação e ainda aprovar suas propostas em menos de quatro meses. No novo cenário, os parlamentares têm encontrado caminhos alternativos para a participação e apreciação de seus projetos de lei. Uma das rotas mais utilizadas tem sido a aprovação conclusiva nas comissões, que permite contornar o Plenário.

O jogo em torno das medidas provisórias mostra que, diferentemente do que pressupõe a teoria do conflito entre poderes, o instrumento extraordinário é usado pelo Presidente com o consentimento do poder Legislativo. O fato pode ser compreendido se abandonarmos as teses da especificidade do nosso presidencialismo de coalizão e aceitarmos a “normalidade” do sistema político brasileiro (Santos, 2006; Limongi, 2006; Cheibub, Przeworski e Saiegh, 2002) . Nesse sentido, as medidas provisórias podem ser compreendidas como um instrumento legislativo capaz de resolver problemas de ação coletiva entre os partidos políticos que formam o governo. Assim como outros instrumentos utilizados nas demais democracias, as MPs contribuem para garantir a manutenção de acordos e assegurar a governabilidade. (Huber, 1997; Figueiredo e Limongi, 1999 e 2003).

CONCLUSÕES

A presente dissertação buscou investigar duas questões relacionadas à emenda constitucional 32. Em primeiro lugar, quais razões motivaram os parlamentares a limitarem o uso das medidas provisórias por meio de emenda constitucional. Em segundo lugar, por que as regras mais restritivas não levaram a um uso mais comedido do instrumento pelo Presidente.

Argumentamos que a reforma partiu de um pressuposto equivocado sobre o papel das medidas provisórias na relação entre Executivo e Legislativo. O pressuposto levou a expectativas que não seriam correspondidas no período seguinte à aprovação da emenda. A pressão de juristas e advogados para a mudança das regras se apoiava no princípio da separação dos poderes. De acordo com a interpretação, as medidas provisórias estavam sendo usadas pelo Executivo para usurpar a função legislativa do Congresso. A paralisia e submissão do Legislativo deixavam espaço para a ação unilateral do Presidente. Como o Congresso abria mão de suas prerrogativas, o Executivo avançava. Era necessário limitar o uso do instrumento para que o equilíbrio entre os poderes fosse restituído.

Tal diagnóstico não era compartilhado por boa parte de parlamentares, cientistas políticos e magistrados que compreendiam as vantagens estratégicas da delegação para Executivo e Legislativo. Em sistemas políticos multipartidários, o governo é formado por coalizões a fim de compor maioria. Individualmente, os parlamentares podem preferir maximizar suas chances de reeleição jogando para o público. Se todos fizessem isso, seria impossível governar. Os mecanismos institucionais de controle da agenda criam incentivos para a disciplina partidária e mantêm a coalizão unida, minimizando os incentivos para o comportamento oportunista e imediatista. No Brasil, entre os instrumentos de controle da agenda disponíveis ao Presidente, um dos mais importantes é a medida provisória, pois, ao entrar em vigor imediatamente, ela altera as escolhas possíveis aos parlamentares. A coalizão é constrangida a escolher entre o *status quo* criado pela MP ou o novo *status* a ser criado pela rejeição da medida (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

Além disso, as MPs estão relacionadas diretamente ao Presidente. A identificação da autoria da proposta transfere a responsabilidade pela decisão ao Executivo, o que protege a coalizão nos casos de medidas impopulares. Logo, o mecanismo de controle da agenda não é usado contra a maioria, mas a seu favor. Por outro lado, o instrumento ainda oferece espaço para a oposição se pronunciar contrariamente às medidas implementadas, sem precisar arcar com as conseqüências de derrubar uma proposta essencial ao governo e ser então ser responsabilizada (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999; HUBER, 1998).

Diante dos ganhos citados, como explicar as mudanças nas regras das medidas provisórias? De fato, até o final de 1999, não havia sinais de que a mudança constitucional se concretizaria. Embora houvesse certo incômodo em relação às reedições, os parlamentares divergiam sobre a margem de liberdade que deveria ser deixada ao Presidente. Naquele momento não havia incentivos para o governo ceder na negociação. O confronto entre governo e oposição tendia ao impasse.

A aprovação da PEC é explicada pela influência do contexto nas estratégias dos atores. Jogos paralelos alteraram os *payoffs* dos jogadores na arena principal. Três arenas são especialmente importantes: a opinião pública, o Supremo Tribunal Federal e a dinâmica interna à coalizão de governo. Para uma boa parcela dos formadores de opinião, as reedições das medidas provisórias passaram a ser usadas como indicador da forma autoritária como o Presidente governava. O uso do instrumento se tornou um alvo fácil de críticas ao governo, símbolo de uma maneira “imperial” de governar. Ao mesmo tempo, os parlamentares eram acusados de submissão, paralisia e inação. As medidas provisórias e, principalmente, das reedições tornavam o governo vulnerável a críticas de todos os lados. Tal situação aumentava os custos de manutenção do *status quo*, mas, dados os ganhos citados pelo uso do instrumento, não era suficiente para motivar uma mudança institucional.

O contexto alterou-se com a divisão entre os partidos da base em 2000, quando o PSDB iniciou articulações para assumir o controle de uma das Casas do Congresso. O lançamento de dois candidatos governistas para a presidência da Câmara abriu espaço para a atuação estratégica da oposição. Para atrair os votos do PT, os candidatos assumiram a bandeira da defesa da instituição. A posição de “*pivotal player*” permitiu à

oposição forçar os candidatos a assumirem compromissos públicos com a proposta de limitação das medidas provisórias.

Paralelamente, a oposição recorria ao Judiciário na tentativa de barrar os efeitos das medidas provisórias. A mudança no posicionamento de parte dos ministros do STF em relação ao papel da instituição no controle do cumprimento dos requisitos constitucionais das tornou-se uma ameaça para o governo. Os maiores custos e incertezas inerentes às negociações com um novo ator de veto alteraram os *payoffs* da estratégia de manutenção do *status quo*. Além disso, a disputa na arena do Judiciário permitia a entrada de novos jogadores, como a OAB, que detinha a prerrogativa constitucional de impetrar ADIns no STF. A organização promovia franca campanha contra o uso do instrumento, mobilizando setores da opinião pública e da alta cúpula do Judiciário. Face à ameaça de modificação da estrutura do jogo, tornou-se mais vantajoso para o Executivo ceder na negociação no Congresso. A definição de regras claras restringiria a margem de interpretação dos juízes, reduzindo o campo subjetivo de avaliação pela Corte.

Finalmente, a aproximação do fim do segundo mandato de Fernando Henrique e a incerteza em relação ao papel que cada partido desempenharia no futuro, alterou os *payoffs* da estratégia de cooperação, tanto para a base governista quanto para a oposição. A solução institucional encontrada aumentou o controle dos parlamentares sobre as medidas provisórias sem impedir o uso do instrumento pelos próximos presidentes. Independentemente de quem ocupasse a Presidência no mandato seguinte, seria necessário negociar com o Congresso a aprovação da agenda.

A solução atendeu ao clamor da opinião pública e, especialmente, dos operadores do direito, pois colocou fim à insegurança jurídica provocada pelas freqüentes reedições com alterações nos textos das MPs. Além disso, a especificação dos limites materiais e a obrigatoriedade de apreciação das medidas no Congresso retiraram o Judiciário do jogo. O Supremo passou a ser menos acionado a opinar sobre MPs e o número de deferimentos sofreu queda sensível.

As novas regras reativaram a arena legislativa como espaço de disputa entre governo e oposição em torno das medidas provisórias. A oposição passou a utilizar instrumentos de negação de quórum para dificultar a aprovação das propostas do

Executivo. Mesmo assim, os resultados das votações nominais mostram que é menos custoso enfrentar as táticas da oposição em Plenário do que enfrentá-las na arena do Judiciário.

Apesar da maior rigidez, as mãos do Presidente não estariam amarradas. O Executivo poderia continuar usando as medidas provisórias, desde que editasse propostas no intervalo de políticas aceitáveis por uma maioria no Congresso. O cálculo do Presidente deveria levar em conta agora a maior exposição das votações, a menor cobertura política do rito de tramitação e a maior facilidade para alterar as propostas originais. Mesmo assim, o que é verificado após a EC 32 é um aumento no número de medidas provisórias e uma alta proporção de aprovação das MPs, inclusive quando as propostas são submetidas à votação nominal. Uma vez que existe uma maioria disposta a apoiar o governo, o mecanismo de trancamento de pauta confere maior controle da agenda legislativa ao Presidente. No novo contexto, as medidas provisórias tornaram-se ainda mais eficientes, pois as propostas passaram a ser convertidas em lei em apenas 120 dias, com probabilidade de aprovação acima de 90%.

Os parlamentares ganharam maior controle sobre as MPs e ampliaram suas oportunidades de participação na definição do texto. Em compensação, perderam a autonomia sobre a definição da agenda. Deputados e senadores só podem apreciar matérias de seu interesse após deliberarem sobre a agenda estabelecida pelo Executivo. Para a coalizão de governo, o trancamento evita que agendas paralelas disputem espaço com a agenda do governo. Além disso, os parlamentares redescobriram a rota da apreciação conclusiva nas comissões permanentes, que tem sido acionada com maior frequência nos últimos anos para driblar o trancamento da pauta.

Nem todos os congressistas ficaram satisfeitos com o novo *status quo*. Discursos de defesa da instituição contra a usurpação legislativa do Presidente voltaram a aparecer em 2008, quando uma nova PEC foi apresentada para mudar o rito de tramitação das MPs. Repetindo a história, o governo enxertou novos artigos, tornando a proposta original favorável ao Executivo. No texto aprovado, o trancamento foi mantido, com nova roupagem. Apenas em 2009, um caminho para recuperação do controle da pauta foi apontado e a via é novamente o Supremo Tribunal Federal. Mais uma vez, a aproximação do segundo mandato abre uma janela de oportunidade para o reposicionamento dos atores no jogo. As medidas provisórias são bem toleradas quando

a base está coesa e interesses comuns unem os partidos. A intolerância aumenta em momentos de crise na coalizão e final de mandato, fases em que propostas de alteração das regras do jogo têm maiores chances de avançar.

Mecanismos de controle da agenda existem em todos os sistemas políticos e são essenciais para a redução dos custos de transação inerentes à negociação entre vários atores. A delegação da definição da agenda para o Executivo não retira o controle do Legislativo sobre as propostas apresentadas, mas reduz o leque de opções disponíveis, facilitando a coordenação das preferências. Nesse sentido, a dinâmica do jogo não se alterou e, por isso, as regras não produziram os resultados esperados pelos observadores.

ANEXOS

Artigo 62 da Constituição antes da Emenda Constitucional 32

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

Artigo 62 da Constituição após a Emenda Constitucional 32

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.

§ 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.

Resolução Nº 1, DE 2002-CN

Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o Art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências.

O CONGRESSO NACIONAL RESOLVE:

Art. 1º Esta Resolução é parte integrante do Regimento Comum e dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, de Medidas Provisórias adotadas pelo Presidente da República, com força de lei, nos termos do art. 62 da Constituição Federal.

Art. 2º Nas 48 (quarenta e oito) horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória adotada pelo Presidente da República, a Presidência da Mesa do Congresso Nacional fará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará Comissão Mista para emitir parecer sobre ela.

§ 1º No dia da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, o seu texto será enviado ao Congresso Nacional, acompanhado da respectiva Mensagem e de documento expondo a motivação do ato.

§ 2º A Comissão Mista será integrada por 12 (doze) Senadores e 12 (doze) Deputados e igual número de suplentes, indicados pelos respectivos Líderes, obedecida, tanto quanto possível, a proporcionalidade dos partidos ou blocos parlamentares em cada Casa.

§ 3º O número de membros da Comissão Mista estabelecido no § 2º é acrescido de mais uma vaga na composição destinada a cada uma das Casas do Congresso Nacional, que será preenchida em rodízio, exclusivamente, pelas bancadas minoritárias que não alcancem, no cálculo da proporcionalidade partidária, número suficiente para participar da Comissão (Res. nº 2, de 2000-CN).

§ 4º A indicação pelos Líderes deverá ser encaminhada à Presidência da Mesa do Congresso Nacional até as 12 (doze) horas do dia seguinte ao da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União.

§ 5º Esgotado o prazo estabelecido no § 4, sem a indicação, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional fará a designação dos integrantes do respectivo partido ou bloco, recaindo essa sobre o Líder e, se for o caso, os Vice-Líderes.

§ 6º Quando se tratar de Medida Provisória que abra crédito extraordinário à lei orçamentária anual, conforme os arts. 62 e 167, § 3, da Constituição Federal, o exame e o parecer serão realizados pela Comissão Mista prevista no art. 166, § 1º, da Constituição, observando-se os prazos e o rito estabelecidos nesta Resolução.

§ 7º A constituição da Comissão Mista e a fixação do calendário de tramitação da matéria poderão ser comunicadas em sessão do Senado Federal ou conjunta do Congresso Nacional, sendo, no primeiro caso, dado conhecimento à Câmara dos Deputados, por ofício, ao seu Presidente.

Art. 3º Uma vez designada, a Comissão terá o prazo de 24 (vinte e quatro) horas para sua instalação, quando serão eleitos o seu Presidente e o Vice-Presidente, bem como designados os Relatores para a matéria.

§ 1º Observar-se-á o critério de alternância entre as Casas para a Presidência das Comissões Mistas constituídas para apreciar Medidas Provisórias, devendo, em cada caso, o Relator ser designado pelo Presidente dentre os membros da Comissão pertencentes à Casa diversa da sua.

§ 2º O Presidente e o Vice-Presidente deverão pertencer a Casas diferentes.

§ 3º O Presidente designará também um Relator Revisor, pertencente à Casa diversa da do Relator e integrante, preferencialmente, do mesmo Partido deste.

§ 4º Compete ao Relator Revisor exercer as funções de relatoria na Casa diversa da do Relator da Medida Provisória.

§ 5º O Presidente designará outro membro da Comissão Mista para exercer a relatoria na hipótese de o Relator não oferecer o relatório no prazo estabelecido ou se ele não estiver presente à reunião programada para a discussão e votação do parecer, devendo a escolha recair sobre Parlamentar pertencente à mesma Casa do Relator e também ao mesmo Partido deste, se houver presente na reunião da Comissão outro integrante da mesma bancada partidária.

§ 6º Quando a Medida Provisória estiver tramitando na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, a substituição de Relator ou Relator Revisor, na hipótese de ausência, ou a designação desses, no caso de a Comissão Mista não haver exercido a prerrogativa de fazê-lo, será efetuada de acordo com as normas regimentais de cada Casa.

Art. 4º Nos 6 (seis) primeiros dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, poderão a ela ser oferecidas emendas, que deverão ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

§ 1º Somente poderão ser oferecidas emendas às Medidas Provisórias perante a Comissão Mista, na forma deste artigo.

§ 2º No prazo de oferecimento de emendas, o autor de projeto sob exame de qualquer das Casas do Congresso Nacional poderá solicitar à Comissão que ele tramite, sob a forma de emenda, em conjunto com a Medida Provisória.

§ 3º O projeto que, nos termos do § 2º, tramitar na forma de emenda à Medida Provisória, ao final da apreciação desta, será declarado prejudicado e arquivado, exceto se a Medida Provisória for rejeitada por ser inconstitucional, hipótese em que o projeto retornará ao seu curso normal.

§ 4º É vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.

§ 5º O autor da emenda não aceita poderá recorrer, com o apoio de 3 (três) membros da Comissão, da decisão da Presidência para o Plenário desta, que decidirá, definitivamente, por maioria simples, sem discussão ou encaminhamento de votação.

§ 6º Os trabalhos da Comissão Mista serão iniciados com a presença, no mínimo, de 1/3 (um terço) dos membros de cada uma das Casas, aferida mediante assinatura no livro de presenças, e as deliberações serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos membros de cada uma das Casas.

Art. 5º A Comissão terá o prazo improrrogável de 14 (quatorze) dias, contado da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União para emitir parecer único, manifestando-se sobre a matéria, em itens separados, quanto aos aspectos constitucional, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º.

§ 1º O exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira das Medidas Provisórias abrange a análise da repercussão sobre a receita ou a despesa pública da União e da implicação quanto ao atendimento das normas orçamentárias e financeiras vigentes, em especial a conformidade com a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária da União.

§ 2º Ainda que se manifeste pelo não atendimento dos requisitos constitucionais ou pela inadequação financeira ou orçamentária, a Comissão deverá pronunciar-se sobre o mérito da Medida Provisória.

§ 3º Havendo emenda saneadora da inconstitucionalidade ou injuridicidade e da inadequação ou incompatibilidade orçamentária ou financeira, a votação far-se-á primeiro sobre ela.

§ 4º Quanto ao mérito, a Comissão poderá emitir parecer pela aprovação total ou parcial ou alteração da Medida Provisória ou pela sua rejeição; e, ainda, pela aprovação ou rejeição de emenda a ela apresentada, devendo concluir, quando resolver por qualquer alteração de seu texto:

I - pela apresentação de projeto de lei de conversão relativo à matéria; e

II - pela apresentação de projeto de decreto legislativo, disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados, o qual terá sua tramitação iniciada pela Câmara dos Deputados.

§ 5º Aprovado o parecer, será este encaminhado à Câmara dos Deputados, acompanhado do processo e, se for o caso, do projeto de lei de conversão e do projeto de decreto legislativo mencionados no § 4º.

Art. 6º A Câmara dos Deputados fará publicar em avulsos e no Diário da Câmara dos Deputados o parecer da Comissão Mista e, a seguir, dispensado o interstício de publicação, a Medida Provisória será examinada por aquela Casa, que, para concluir os seus trabalhos, terá até o 28º (vigésimo oitavo) dia de vigência da Medida Provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União.

§ 1º Esgotado o prazo previsto no caput do art. 5º, o processo será encaminhado à Câmara dos Deputados, que passará a examinar a Medida Provisória.

§ 2º Na hipótese do § 1º, a Comissão Mista, se for o caso, proferirá, pelo Relator ou Relator Revisor designados, o parecer no Plenário da Câmara dos Deputados, podendo estes, se necessário, solicitar para isso prazo até a sessão ordinária seguinte.

§ 3º Na hipótese do § 2º, se o parecer de Plenário concluir pela apresentação de Projeto de Lei de Conversão, poderá, mediante requerimento de Líder e independentemente de deliberação do Plenário, ser concedido prazo até a sessão ordinária seguinte para a votação da matéria.

Art. 7º Aprovada na Câmara dos Deputados, a matéria será encaminhada ao Senado Federal, que, para apreciá-la, terá até o 42º (quadragésimo segundo) dia de vigência da Medida Provisória, contado da sua publicação no Diário Oficial da União.

§ 1º O texto aprovado pela Câmara dos Deputados será encaminhado ao Senado Federal em autógrafos, acompanhado do respectivo processo, que incluirá matéria eventualmente rejeitada naquela Casa.

§ 2º Esgotado o prazo previsto no caput do art. 6º, sem que a Câmara dos Deputados haja concluída a votação da matéria, o Senado Federal poderá iniciar a discussão dessa, devendo votá-la somente após finalizada a sua deliberação naquela Casa (CF. art. 62, § 8º).

§ 3º Havendo modificação no Senado Federal, ainda que decorrente de restabelecimento de matéria ou emenda rejeitada na Câmara dos Deputados, ou de destaque supressivo, será esta encaminhada para exame na Casa iniciadora, sob a forma de emenda, a ser apreciada em turno único, vedadas quaisquer novas alterações.

§ 4º O prazo para que a Câmara dos Deputados aprecie as modificações do Senado Federal é de 3 (três) dias.

§ 5º Aprovada pelo Senado Federal Medida Provisória, em decorrência de preferência sobre projeto de lei de conversão aprovado pela Câmara dos Deputados, o processo retornará à esta Casa, que deliberará, exclusivamente, sobre a Medida Provisória ou o projeto de lei de conversão oferecido a esta pelo Senado Federal.

§ 6º Aprovado pelo Senado Federal, com emendas, projeto de lei de conversão oferecido pela Câmara dos Deputados, o processo retornará à Câmara dos Deputados, que deliberará sobre as emendas, vedada, neste caso, a apresentação, pelo Senado Federal, de projeto de lei de conversão.

§ 7º Aplicam-se, no que couber, os demais procedimentos de votação previstos nos Regimentos Internos de cada Casa.

Art. 8º O Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional decidirá, em apreciação preliminar, o atendimento ou não dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência de Medida Provisória ou de sua inadequação financeira ou orçamentária, antes do exame de mérito, sem a necessidade de interposição de recurso, para, ato contínuo, se for o caso, deliberar sobre o mérito.

Parágrafo único. Se o Plenário da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal decidir no sentido do não atendimento dos pressupostos constitucionais ou da inadequação financeira ou orçamentária da Medida Provisória, esta será arquivada.

Art. 9º Se a Medida Provisória não for apreciada em até 45 (quarenta e cinco) dias contados de sua publicação no Diário Oficial da União, entrará em regime de urgência, subsequentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas do Plenário da Casa em que estiver tramitando.

Art. 10º Se a Medida Provisória não tiver sua votação encerrada nas 2 (duas) Casas do Congresso Nacional, no prazo de 60 (sessenta) dias de sua publicação no Diário Oficial da União, estará automaticamente prorrogada uma única vez a sua vigência por igual período.

§ 1º A prorrogação do prazo de vigência de Medida Provisória será comunicada em Ato do Presidente da Mesa do Congresso Nacional publicado no Diário Oficial da União.

§ 2º A prorrogação do prazo de vigência de Medida Provisória não restaura os prazos da Casa do Congresso Nacional que estiver em atraso, prevalecendo a seqüência e os prazos estabelecidos nos arts. 5º, 6º e 7º.

Art. 11. Finalizado o prazo de vigência da Medida Provisória, inclusive o seu prazo de prorrogação, sem a conclusão da votação pelas 2 (duas) Casas do Congresso Nacional, ou aprovado projeto de lei de conversão com redação diferente da proposta pela Comissão Mista em seu parecer, ou ainda se a Medida Provisória for rejeitada, a Comissão Mista reunir-se-á para elaborar projeto de decreto legislativo que discipline as relações jurídicas decorrentes da vigência de Medida Provisória.

§ 1º Caso a Comissão Mista ou o relator designado não apresente projeto de decreto legislativo regulando as relações jurídicas decorrentes de Medida Provisória não apreciada, modificada ou rejeitada no prazo de 15 (quinze) dias, contado da decisão ou perda de sua vigência, poderá qualquer Deputado ou Senador oferecê-lo perante sua Casa respectiva, que o submeterá à Comissão Mista, para que esta apresente o parecer correspondente.

§ 2º Não editado o decreto legislativo até 60 (sessenta) dias após a rejeição ou a perda de eficácia de Medida Provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.

§ 3º A Comissão Mista somente será extinta após a publicação do decreto legislativo ou do transcurso do prazo de que trata o § 2º.

Art. 12. Aprovada Medida Provisória, sem alteração de mérito, será o seu texto promulgado pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional para publicação, como Lei, no Diário Oficial da União.

Art. 13. Aprovado projeto de lei de conversão será ele enviado, pela Casa onde houver sido concluída a votação, à sanção do Presidente da República.

Art. 14. Rejeitada Medida Provisória por qualquer das Casas, o Presidente da Casa que assim se pronunciar comunicará o fato imediatamente ao Presidente da República, fazendo publicar no Diário Oficial da União ato declaratório de rejeição de Medida Provisória.

Parágrafo único. Quando expirar o prazo integral de vigência de Medida Provisória, incluída a prorrogação de que tratam os §§ 3º e 7º do art. 62 da Constituição Federal, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional comunicará o fato ao Presidente da República, fazendo publicar no Diário Oficial da União ato declaratório de encerramento do prazo de vigência de Medida Provisória.

Art. 15. A alternância prevista no § 1º do art. 3º terá início, na primeira Comissão a ser constituída, após a publicação desta Resolução, com a Presidência de Senador e Relatoria de Deputado.

Art. 16. A Câmara dos Deputados e o Senado Federal adaptarão os seus Regimentos Internos com vistas à apreciação de Medidas Provisórias pelos respectivos Plenários de acordo com as disposições e os prazos previstos nesta Resolução.

Art. 17. Norma específica disporá sobre o funcionamento das Comissões Mistas de que tratam os arts. 2º a 5º desta Resolução.

Art. 18. Os prazos previstos nesta Resolução serão suspensos durante o recesso do Congresso Nacional, sem prejuízo da plena eficácia de Medida Provisória.

Parágrafo único. Se for editada Medida Provisória durante o período de recesso do Congresso Nacional, a contagem dos prazos ficará suspensa, iniciando-se no primeiro dia de sessão legislativa ordinária ou extraordinária que se seguir à publicação de Medida Provisória.

Art. 19. O órgão de consultoria e assessoramento orçamentário da Casa a que pertencer o Relator de Medida Provisória encaminhará aos Relatores e à Comissão, no prazo de 5 (cinco) dias de sua publicação, nota técnica com subsídios acerca da adequação financeira e orçamentária de Medida Provisória.

Art. 20. Às Medidas Provisórias em vigor na data da publicação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, aplicar-se-ão os procedimentos previstos na Resolução nº 1, de 1989-CN.

§ 1º São mantidas em pleno funcionamento as Comissões Mistas já constituídas, preservados os seus respectivos Presidentes, Vice-Presidentes e Relatores, e designados Relatores Revisores, resguardada aos Líderes a prerrogativa prevista no art. 5º do Regimento Comum.

§ 2º São convalidadas todas as emendas apresentadas às edições anteriores de Medida Provisória.

§ 3º São convalidados os pareceres já aprovados por Comissão Mista.

Art. 21. Ao disposto nesta Resolução não se aplica o art. 142 do Regimento Comum.

Art. 22. Revoga-se a Resolução nº 1, de 1989-CN, prorrogando-se a sua vigência apenas para os efeitos de que trata o art. 20.

Art. 23. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Congresso Nacional, em 8 de maio de 2002

Resolução Nº 1, DE 1989-CN

Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o Art. 62 da Constituição Federal.

Art. 1º O exame e a votação, pelo Congresso Nacional, de Medidas Provisórias adotadas pelo Presidente da República, com força de lei, nos termos do art. 62 da Constituição Federal, será feita com a observância das normas contidas na presente resolução.

Art. 2º Nas quarenta e oito horas que se seguirem à publicação, no Diário Oficial da União, de Medida Provisória adotada pelo Presidente da República, a Presidência do Congresso Nacional fará publicar e distribuir avulsos da matéria, e designará Comissão Mista para seu estudo e parecer.

§ 1º A Comissão Mista será integrada por seis Senadores e seis Deputados e igual número de suplentes, indicados pelos respectivos líderes, obedecida, tanto quanto possível, a proporcionalidade partidária ou de blocos parlamentares.

§ 2º Ao aplicar-se o critério da proporcionalidade partidária prevista no parágrafo anterior, observar-se-á a sistemática de rodízio para as representações não contempladas, de tal forma que todos os partidos políticos ou blocos parlamentares possam se fazer representar nas Comissões Mistas previstas nesta resolução.

§ 3º A indicação pelos líderes deverá ser encaminhada à Presidência do Congresso Nacional até as doze horas do dia seguinte ao da publicação da Medida Provisória.

§ 4º Esgotado o prazo estabelecido no parágrafo anterior, sem a indicação, o Presidente do Congresso Nacional fará a designação dos integrantes do respectivo partido.

§ 5º A Constituição da Comissão Mista e a fixação do calendário de tramitação da matéria poderão ser comunicadas em sessão do Senado ou conjunta do Congresso Nacional, sendo, no primeiro caso, dado conhecimento à Câmara dos Deputados, por ofício, ao seu Presidente.

§ 6º O Congresso Nacional estará automaticamente convocado se estiver em recesso quando da edição de Medida Provisória, cabendo ao seu Presidente marcar sessão a realizar-se no prazo de cinco dias, contado da publicação da mesma no Diário Oficial da União.

Art. 3º Uma vez designada, a Comissão terá o prazo de 12 horas para sua instalação, quando serão eleitos o seu Presidente e o Vice-Presidente e designado relator para a matéria.

Art. 4º Nos cinco dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, poderão a ela ser oferecidas emendas que deverão ser entregues à Secretaria da Comissão.

§ 1º É vedada a apresentação de emendas que versem matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da Comissão o seu indeferimento liminar.

§ 2º O autor de emenda não aceita poderá recorrer, com apoio de três membros da comissão, da decisão do Presidente para o Plenário desta, que decidirá, definitivamente, por maioria simples, sem discussão ou encaminhamento de votação.

§ 3º A emenda deverá ser acompanhada de texto regulando as relações jurídicas decorrentes do dispositivo da Medida Provisória objeto da mesma.

§ 4º Os trabalhos da Comissão Mista serão iniciados com a presença mínima de um terço de seus membros.

Art. 5º A Comissão terá o prazo de cinco dias, contado da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, para emitir parecer que diga respeito à sua admissibilidade total ou parcial, tendo em vista os pressupostos de urgência e relevância a que se refere o art. 62 da Constituição.

§ 1º O parecer, em qualquer hipótese, e sem prejuízo do normal funcionamento da comissão, será encaminhado à Presidência do Congresso Nacional, para as seguintes providências:

I - no caso de o parecer da comissão concluir pelo atendimento dos pressupostos constitucionais, abertura de prazo máximo de vinte e quatro horas para apresentação de recursos no sentido de ser a Medida Provisória submetida ao Plenário, a fim de que este decida sobre sua admissibilidade;

II - no caso de o parecer da comissão concluir pelo não atendimento daqueles pressupostos, convocação de sessão conjunta para deliberar sobre a admissibilidade da Medida Provisória.

§ 2º O recurso a que se refere o inciso I do parágrafo anterior deverá ser interposto por um décimo dos membros do Congresso Nacional, ou líderes que representem este número.

§ 3º Havendo recurso, a Presidência convocará sessão conjunta, a realizar-se no prazo máximo de vinte e quatro horas do seu recebimento, para que o Plenário delibere sobre a admissibilidade da Medida Provisória.

§ 4º No caso do inciso II do § 1º, a sessão conjunta deverá ser realizada no prazo máximo de vinte e quatro horas, contado do recebimento, pelo Presidente do Congresso Nacional, do parecer da comissão.

§ 5º Se, em duas sessões conjuntas, realizadas em até dois dias imediatamente subsequentes, o Plenário não decidir sobre a matéria, considerar-se-ão como atendidos pela Medida Provisória os pressupostos de admissibilidade do art. 62 da Constituição Federal.

Art. 6º Verificado que a Medida Provisória atende aos pressupostos de urgência e relevância, a matéria seguirá a tramitação prevista nos artigos posteriores. Tida como rejeitada, será arquivada, baixando o Presidente do Congresso Nacional Ato declarando insubsistente a Medida Provisória, feita a devida comunicação ao Presidente da República.

Parágrafo único. No caso deste artigo in fine, a Comissão Mista elaborará Projeto de Decreto Legislativo, disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência da Medida, o qual terá sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados.

Art. 7º Admitida a Medida Provisória, o parecer da Comissão, a ser encaminhado à Presidência do Congresso Nacional no prazo máximo de quinze dias, contado de sua publicação no Diário Oficial da União, deverá examinar a matéria quanto aos aspectos constitucional e de mérito.

§ 1º A Comissão poderá emitir parecer pela aprovação total ou parcial ou alteração da Medida Provisória ou pela sua rejeição; e, ainda, pela aprovação ou rejeição de emenda a ela apresentada, devendo concluir quando resolver por qualquer alteração de seu texto:

I - pela apresentação de projeto de lei de conversão relativo à matéria;

II - pela apresentação de projeto de decreto legislativo, disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados, o qual terá sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados.

§ 2º Aprovado o projeto de lei de conversão será ele enviado à sanção do Presidente da República.

Art. 8º Esgotado o prazo da Comissão sem a apresentação do parecer, tanto com referência à admissibilidade da Medida, quanto à sua constitucionalidade e mérito, será designado, pelo Presidente do Congresso Nacional, relator que proferirá parecer em plenário, no prazo máximo de vinte e quatro horas.

Art. 9º Em plenário, a matéria será submetida a um único turno de discussão e votação.

Art. 10. Se o parecer da Comissão concluir pela inconstitucionalidade total ou parcial da Medida Provisória ou pela apresentação de emenda saneadora do vício, haverá apreciação preliminar da constitucionalidade antes da deliberação sobre o mérito.

Parágrafo único. Na apreciação preliminar, quando não houver discussão, poderão encaminhar a votação quatro Congressistas, sendo dois contra e dois a favor.

Art. 11. Decidida a preliminar pela constitucionalidade da Medida Provisória ou pela aprovação de emenda saneadora do vício, iniciar-se-á, imediatamente, a apreciação da matéria quanto ao mérito,

Art. 12. A discussão da proposição principal, das emendas e sub-emendas será feita em conjunto.

Art. 13. Na discussão, os oradores falarão na ordem de inscrição, pelo prazo máximo de dez minutos, concedendo-se a palavra, de preferência, alternadamente, a Congressistas favoráveis e contrários à matéria.

§ 1º A discussão se encerrará após falar o último orador inscrito. Se, após o término do tempo da sessão, ainda houver inscrições a atender, será ela prorrogada por duas horas, findas as quais será automaticamente, encerrada a discussão.

§ 2º A discussão poderá ser encerrada por deliberação do plenário a requerimento escrito de dez membros de cada Casa ou de líderes que representem esse número, após falarem dois senadores e seis deputados.

§ 3º Não se admitirá requerimento de adiamento da discussão ou da votação da matéria.

Art. 14. Encerrada a discussão, passar-se-á a votação da matéria, podendo encaminhá-la seis Congressistas, sendo três a favor e três contra, por cinco minutos cada um.

Art. 15. Admitir-se-á requerimento de destaque, para votação em separado, a ser apresentado até o encerramento da discussão da matéria.

Art. 16. Faltando cinco dias para o término do prazo do parágrafo do art. 62 da Constituição Federal, a matéria será apreciada em regime de urgência, sendo a sessão prorrogada, automaticamente, até decisão final.

Art. 17. Esgotado o prazo a que se refere o parágrafo único do art. 62 da Constituição Federal, sem deliberação final do Congresso Nacional, a Comissão Mista elaborará projeto de Decreto Legislativo, disciplinando as relações jurídicas decorrentes e que terá tramitação iniciada na Câmara dos Deputados.

Art. 18. Sendo a Medida Provisória aprovada, sem alteração de mérito, será o seu texto encaminhado em autógrafos ao Presidente da República para publicação como lei.

Art. 19. Em caso de notória e excepcional urgência, o Presidente do Congresso Nacional, não havendo objeção do plenário, poderá reduzir os prazos estabelecidos nesta Resolução.

Art. 20. Aplicar-se-ão, ainda, subsidiariamente, na tramitação da matéria, no que couber, as normas gerais estabelecidas no Regimento Comum.

Art. 21. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 22. Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, 2 de maio de 1989.

FONTES DOS DADOS UTILIZADOS

Palácio do Planalto

http://www.presidencia.gov.br/legislacao/medidas_provisorias/

Anuário Estatístico da Câmara dos Deputados

<http://www2.camara.gov.br/internet/eve/realizados/anuario/index.html>

Relatório da Presidência do Senado Federal

<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/RelPresi/>

Câmara dos Deputados

www.camara.gov.br

Senado Federal

www.senado.gov.br

Acompanhamento de Matérias do Senado Federal

http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=47830

Senadores na Mídia

<http://www.senado.gov.br/senamidia/parla/default.asp?codigo=4>

Diap - Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar

<http://www.diap.org.br/>

Arquivo de Notícias Folha On-line

<http://www.folha.uol.com.br/>

Congresso em Foco

<http://www.congressoemfoco.com.br>

Supremo Tribunal Deferal

www.stf.jus.br

BIBLIOGRAFIA

AMORIM NETO, Octavio. (2007), “Algumas Conseqüências Políticas de Lula: Novos Padrões de Formação e Recrutamento Ministerial, Controle de Agenda e Produção Legislativa”, in J. Nicolau e T. Power (orgs.), *Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reforma*. Belo Horizonte, IUPERJ/Ucam – Editora UFMG, pp. 55-73.

AMORIM NETO, Octavio e TAFNER, Paulo. (2002), Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias. *Dados*, 2002, vol.45, nº.1, p.5-38.

AMORIM NETO, Octavio. (2000), *Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil*. *Dados*, 2000, vol.43, nº 3, p.479-519.

AMORIM NETO, Octavio, COX, Gary W e MCCUBBINS, Mathew D (2003), Agenda Power in Brazil’s Câmara dos Deputados 1989–98. *World Politics* vol 55, pp. 550–78

CAMERON, Charles M. (2000), *Veto Bargaining: presidents and the politics of negative power*. New York, Cambridge University Press

CAREY, John M. and SHUGART, Matthew. “Poder de decreto: Chamando os tanques ou usando a caneta?”. *Rev. bras. Ci. Soc.* [online]. 1998, vol. 13, no. 37, pp. 149-184

CARDOSO, Fernando Henrique (2006). *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.

CHEIBUB, José Antonio, PRZEWORSKI, Adam e SAIEGH, Sebastian. (2002), Governos de Coalizão nas Democracias Presidencialistas e Parlamentaristas. *Dados*. 2002, vol. 45, no. 2, pp. 187-218.

DA ROS, Luciano (2008). *Decretos presidenciais no banco dos réus: análise do controle abstrato de constitucionalidade de medidas provisórias pelo Supremo Tribunal Federal no Brasil (1988-2007)*. Dissertação de mestrado. Porto Alegre, UFRS

DINIZ, Simone (2005), “Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidência”l. *Dados*, Jun 2005, vol.48, no.2, p.333-369.

DINIZ, Eli. (1996), “Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90” in *O Desafio da Democracia na América Latina*. Pag. 162 – 186. Rio de Janeiro, IUPERJ

FIGUEIREDO, A (2008), “Instabilidade Política no Primeiro Governo Lula: Conflito Partidário, Ideologia e Instituições”

FIGUEIREDO (2007), “Coalition Government in Brazil”. *Brazilian Political Science Review*, Vol. 1, No. 2.

FIGUEIREDO, Argelina (2001), “Instituições e Política no Controle do Executivo”. *Dados*, vol 44, nº 4, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (2006), “Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário”, in G. Soares e L. Rennó (orgs.), *Reforma Política: Lições da História Recente*. Rio de Janeiro, Editora FGV, pp 249-280.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (2003) “Medidas Provisórias”, in M. Benvides, P. Vannuchi e F. Kerche (orgs), *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo e Instituto Cidadania, pp.266-299.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.

HUBER, John D (1996) *Rationalizing Parliament: legislative institutions and party politics in France*. Cambridge University Press

HUNTER, Wendy. (2007), “Corrupção no Partido dos Trabalhadores: O Dilema do ‘Sistema’”, in J. Nicolau e T. Power (orgs.), *Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reforma*. Belo Horizonte, IUPERJ/Ucam – Editora UFMG, pp. 155-168.

KREHBIEL, Keith (1998) *Pivotal Politics: a theory of US lawmaking*. Chicago, The University of Chicago Press

INÁCIO, Magna (2008). “Mudança procedimental, oposições e obstrução na Câmara dos Deputados” Apresentação de Trabalho na ABCP.

LAMOUNIER, Bolívar. (1992), "Estrutura institucional e governabilidade na década de 1990", in João Paulo dos Reis Velloso (org.). *O Brasil e as reformas políticas*. Rio de Janeiro, José Olympio.

LIMONGI, Fernando (1996), “Formas de Governo, Leis Partidárias e Processo Decisório”. *Anpocs bib – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*. no 41, pp 7 – 39.

LIMONGI, Fernando (2005), "Institutions, Presidents, and Agencies". *Revista Direito FGV*. Especial 1, pp 21-54.

LIMONGI, Fernando (2006), "Presidencialismo e Governo de Coalizão" in AVRITZER, L e ANASTASIA, F (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Brasília / Belo Horizonte: PNUD e Editora UFMG, v. 1.

MAIA, Paula Oliveira e LIMA, Eduardo Martins. "As Medidas Provisórias e o Poder Judiciário: o controle jurisdicional dos pressupostos de relevância e urgência". [<http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/Anais/Paula%20Oliveira%20Maia%20e%20Eduardo%20Martins%20de%20Lima.pdf>]

MAINWARING, Scott. (1991), "Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective". *Comparative Politics*, vol. 24, nº 1.

MAINWARING, Scott e SHUGART, M. (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York, Cambridge University Press.

MONTEIRO, Jorge Vianna. (1997), *Economia e Política: Instituições de Estabilização Econômica no Brasil*. Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas Editora.

MÜLLER, Gustavo (2005), "Comissões e Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: Um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as comissões permanentes". *Dados*, 2005, vol 48, nº 1, pp 371-394

OLSON, Marcur (1999) *A lógica da Ação Coletiva : os benefícios públicos e uma teoria dis grupos sociais*, Edusp

PALERMO, Vicente. Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000 .

PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy e RENNÓ, Lúcio (2005) "Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence from the Brazilian Case" *The Journal of Politics* 67 (1), 178–200.

PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy e RENNÓ, Lúcio (2006) "From Logrolling to Lodjam: agenda power, presidential decrees, and the unintended consequences of reform in the Brazilian Congress" . Working Paper 71. Center for Brazilian Studies. University of Oxford

PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy e RENNÓ, Lúcio (2007) "Presidentes, Poder de Agenda e as conseqüências imprevistas da reforma das medidas provisórias". *Instituições Representativas do Brasil - Balanço e Reforma*. Editora UFMG

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. (2000), "Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo. O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 15, nº 43.

PESSANHA, Charles. (1997), *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de Doutorado, USP.

PESSANHA, Charles. (2000), *Poder Legislativo do Executivo no Brasil: O Decreto-lei e a Medida Provisória, 1965-1999*, paper apresentado no Seminário Internacional "Las Instituciones en las Nuevas Democracias: La Cuestión Republicana". Buenos Aires, 13 e 14 de abril de 2000

PRZEWORSKI, Adam (2005). "A última instância: as instituições são a causa primordial do desenvolvimento econômico?" *Novos estudos*. – CEBRAP. São Paulo, n. 72 pp. 59-77.

RODRIGUES, Lucas Faria (2004). "*Supremo Tribunal Federal, medida provisória, delegação legislativa: a análise de algumas decisões*". Monografia de conclusão de curso da Escola de Formação.

[http://www.sbdp.org.br/arquivos/monografia/53_lucas%20rodrigues.pdf]

ROMA, Celso. (2002) "A Institucionalização do PSDB entre 1988 e 1999". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, vol. 17, nº 49.

SAMPAIO, Marco Aurélio. (2004), A EC Nº 32/2001 e o Diálogo entre Legislativo e Executivo Acerca da Medida Provisória. Núcleo de Estudos sobre o Congresso. <http://necon.iuperj.br/artigos.htm>

SANTOS, Fabiano. (2002), "Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão". *Dados*. vol. 45, no. 2 pp. 237-264.

SANTOS, Fabiano (2006), "Governos de Coalizão no sistema presidencial" in AVRITZER, L e ANASTASIA, F (Org.). *Reforma Política no Brasil*. Brasília / Belo Horizonte: PNUD e Editora UFMG, v. 1.

SZKLAROWSKY, Leon F (2002), *Processo legislativo: roteiro prático das medidas provisórias no Congresso Nacional*.
<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=3958>

TAYLOR, Matthew (2008), "Judicial contestation of Policy: The OAB" in *Judging Policy: Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. Stanford: Stanford University Press

TAYLOR, Matthew (2007). O Judiciário e as políticas públicas no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 50, n. 2, p. 229-257.

TSEBELIS, George (1998), *Jogos Ocultos: Escolha Racional no Campo da Política Comparada*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.