



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

**INSTITUIÇÕES INFORMAIS, AMBIENTE INSTITUCIONAL E
PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:**

Redesenho do processo político decisório no Congresso Nacional a partir de estudo de caso para as Medidas Provisórias

Tese apresentada como requisito parcial para a aquisição da titulação de Doutor em Ciência Política.

ORIENTADOR: Dr. Professor André Borges

Orientando: Nivaldo Adão Ferreira Júnior

Brasília, 2018

**INSTITUIÇÕES INFORMAIS, AMBIENTE INSTITUCIONAL E
PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:**

**Redesenho do processo político decisório no Congresso Nacional a partir do estudo de
caso das Medidas Provisórias**

Tese apresentada como requisito parcial para a
aquisição da titulação de Doutor em Ciência Política,
aprovada pela seguinte Banca:

BANCA EXAMINADORA:

Professor André Borges de Carvalho (PH.D)

Presidente – Instituto de Ciência Política – Ipol – UNB

Professor Acir dos Santos Almeida (PH.D)

Membro Externo - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA/RJ

Professor Rafael Silveira e Silva (PH.D)

Membro Externo - Instituto Legislativo Brasileiro – ILB/Senado Federal

Professora Rebecca Nearea Abers (PH.D)

Membro Interno (Suplente) - Instituto de Ciência Política – IPOL/UnB

Professor Denilson Bandeira Coelho (PH.D)

Membro Interno - Instituto de Ciência Política – IPOL/UnB

Brasília, 2018

A Milena Martins, meu tudo;

*A João Gabriel, Ana Clara e Pedro Miguel, por quem
eu tenho vontade de prosseguir;*

A Eni Ferreira, que sempre sonhou com esse momento.

Agradecimentos:

Agradeço à Administração da Câmara dos Deputados, Casa que me acolheu e me formou como cidadão para o mundo, nunca negando meios para que eu me aprimorasse acadêmica e profissionalmente. Reservo distinção especial ao corpo de servidores do Centro de Formação da Câmara dos Deputados, espaço privilegiado de diálogo e crescimento. Para servir a esta Casa e a este Centro é que busco lapidar meus conhecimentos.

Sou grato aos amigos da Liderança do PMDB, que igualmente me apoiaram em todas as escolhas e compreenderam as minhas ausências durante os anos em que me dediquei aos estudos da Ciência Política. Sou igualmente agradecido aos colegas do Legislativo e do Executivo que se dispuseram a compartilhar comigo as experiências, em entrevistas relatadas no corpo desta tese.

Reconheço a influência em meus pensamentos e em meus escritos de cada professor que encontrei nos sete anos que passei, como discente, no Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília - Ipol. Cada um deles é, em certa medida, coautor desta pesquisa.

Aos amigos que fiz no Ipol, entre eles Adriano da Nóbrega, Eduardo Reis, Joelmo Oliveira, Jéssica Dandhara, Leonardo Mangialavore, Marcelle Vaz, a gratidão pelos bons momentos que tivemos.

A Aldenir Brandão, parceiro que sempre concorda com qualquer loucura por mim inventada, que leu e releu os rascunhos desta tese e de vários outros escritos, que nunca reclamou de ter sido inscrito em seminários seminários mundo a fora para apresentação de nossas pesquisas inacabadas, o meu mais sincero *obrigado, irmão!*

Ao orientador, André Borges, pelos direcionamentos e pela compreensão da minha perspectiva; aos professores componentes das Bancas de Qualificação e de Defesa da Tese, Acir Almeida, Denilson Coêlho, Rafael Silveira e Rebecca Abers, que contribuíram para diminuir a tendência ao caos, sou grato e me coloco em débito.

Quem caminha sozinho pode até chegar mais rápido, mas aquele que vai acompanhado, com certeza vai mais longe.

C. L.

**INSTITUIÇÕES INFORMAIS, AMBIENTE INSTITUCIONAL E
PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO:**

**Redesenho do processo político decisório no Congresso Nacional a partir de estudo de
caso das Medidas Provisórias**

Sumário:

Resumo:.....	4
Capítulo I. Introdução.....	7
Capítulo II. Quadro Teórico.....	18
Capítulo III. Informalidades no processo legislativo para Medidas Provisórias.....	53
Capítulo IV. A Emenda 32/2001: mudanças e permanências institucionais:.....	71
Capítulo V. O diálogo institucional e a mudança de procedimentos causada pelo STF 114	
Capítulo VI. Continuidades e discontinuidades institucionais sob o novo rito de tramitação das Medidas Provisórias:.....	142
Capítulo VII. Considerações Finais.....	196
Referências Bibliográficas:.....	205
Anexos.....	215

Índice de Figuras

Figura 1	Relevância comparativa dos termos <i>Informal Institutions</i> e <i>Informal Rules</i> em da base Google Books	21
Figura 2	Número de MPs de crédito editadas anualmente	79
Figura 3	Tempo da MP gasto na Câmara (em dias)	85
Figura 4	Diálogo institucional para a Decisão Temer acerca do sobrestamento de MPs	93
Figura 5	Tempo gasto na análise de MPs (por arena)	150

Índice de quadros:

Quadro 1	Matriz para tipologia de instituições informais	30
Quadro 2	Sinopse para classificação das instituições informais	33
Quadro 3	Relação entre ambiente contextual, tipo de instituição e agente da mudança	47
Quadro 4	Ementas de MPs editadas em dezembro de 1988	65
Quadro 5	Diálogo institucional e regras informais	109
Quadro 6	MPs editadas ao fim desta pesquisa, em que não se vislumbram urgência e relevância a partir de sua ementa	146
Quadro 7	Análise do momento e da arena em que se promovem alterações a Medidas Provisórias no Congresso Nacional	156
Quadro 9	Medidas provisórias com emendas de redação inseridas no Senado	158
Quadro 9	Prática da instalação de comissões de MP em bloco, no ano de 2017, sob a liderança do dep. André Moura (PSC/ES)	179
Quadro 10	Quadro Sinóptico da evolução, por períodos, da aplicação de regras para rodízio das bancadas partidárias na ocupação dos cargos de presidente e relator das comissões mistas para MPs	184
Quadro 11	Resumo esquemático das principais regras informais utilizadas no Congresso Nacional para MPs no terceiro período de análise	195
Quadro 12	Resumo esquemático das principais regras informais utilizadas no Congresso Nacional para Medidas Provisórias (1988 a 2017)	197

Siglas Utilizadas:

SIGLAS UTILIZADAS

ADI	Ação direta de Inconstitucionalidade
CD	Câmara dos Deputados
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamento
CN	Congresso Nacional
DCD	Diário da Câmara dos Deputados
DCN	Diário do Congresso Nacional
DEM	Democratas
DJ(e)	Diário da Justiça (eletrônico)
DSF	Diário do Senado Federal
FHC	Fernando Henrique Cardoso
MP(s)	Medida(s) Provisória(s)
MS	Mandado de Segurança
PHS	Partido Humanista da Solidariedade
PL	Projeto de Lei
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPS	Partido Popular Socialista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
Q.O.	Questão de Ordem
RCN	Regimento do Congresso Nacional
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RISF	Regimento Interno do Senado Federal
RTJ	Revista Trimestral de Jurisprudência do STF
SF	Senado Federal
STF	Supremo Tribunal Federal

Resumo:

A presente tese relata pesquisa que avaliou o impacto das instituições informais no processo legislativo federal. A abordagem se deu por meio de estudo de caso do uso de regras informais na apreciação das Medidas Provisórias e o corte temporal abarcou os 29 anos que se situam entre a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em outubro de 1988, e mês de novembro de 2017, data da última coleta de dados.

A pesquisa é do tipo *Theory Driven*, o que significa dizer que o quadro teórico condicionou as questões de pesquisas, a metodologia, as ferramentas utilizadas na busca de respostas às essas questões. Esse quadro é composto por estudos que margeiam o eixo principal do institucionalismo (como autores que se dedicam à pesquisa das instituições informais e sua interação com as instituições formais e à perspectiva gradualista das evoluções institucionais) e enxergam o ambiente institucional como algo dinâmico e fluído. Nesta visão alargada do fenômeno institucional, considera-se que se as instituições condicionam os atores, estes moldam, a todo instante, as instituições que os condicionam. Emprestou-se do Direito, ainda, a visão do diálogo institucional entre os poderes instituídos como ferramenta que condiciona a forma efetiva das instituições.

A partir desse quadro e considerando-se o contexto do presidencialismo de coalizão, perseguiu-se o objetivo principal de revelar o resultado da reiterada interação de regras informais e formais adotadas para a o processo legislativo para medidas provisórias, realçando-se as principais informalidades adotadas, o contexto em que surgem, os atores que delas se beneficiam, as possibilidades de consolidação das regras informais por meio da sua transformação em normas escritas.

Como resultado, as quase três décadas analisadas pelo estudo revelam que as regras informais compõem a caixa de ferramentas que possibilita a governabilidade do sistema político e servem ao propósito de possibilitar à maioria constituída no Congresso superar possíveis entraves e obstruções e implementar a agenda legislativa. Revelam ainda que o Judiciário, por meio do Supremo Tribunal Federal, atua também como agente político governamental importante na fluidez do presidencialismo de coalizão, seja legitimando e dando eficácia às regras informais adotadas pelo Legislativo, seja pelo ato de simplesmente ignorar a existência das informalidades ao deixar de apreciar ações contestatórias levadas a esse poder por atores contrários às regras formais do Legislativo.

Palavras Chave: Instituições informais, Presidencialismo de Coalizão, Diálogo Institucional

Abstract:

This thesis reports research that evaluated the impact of informal institutions in the federal legislative process. The approach was based on a case study of the use of informal rules in the assessment of the Brazilian Provisional Decrees (Medidas Provisórias) that discusses almost three decades of informal practices in this field, held between the promulgation of the Brazilian Constitution, in 1988, and the year of 2017.

The research is a Theory Driven type, which means that the theoretical framework conditioned the research questions, the methodology, the tools used in the search for answers to those questions. This framework is composed by studies that are out of the mainstream of institutionalism studies (*e.g.* studies for informal institutions and their interaction with formal institutions and studies that present a gradualist perspective of institutional developments). The great contribution of these studies is the fact that they understand the institutional environment as something dynamic and fluid. In this expanded view of the institutional phenomenon, not only the institutions constrain and prescribe political actor's interactions, but they are also constrained and continuously changed by these same actors. Finally, the vision of the institutional dialogue between the instituted powers as a tool that conditions the effective form of institutions was used in the theoretical framework.

From this framework and considering the context of coalition presidentialism, the main objective was to reveal the result of the repeated interaction of informal and formal rules adopted for the legislative process for decrees of urgency and necessity (Provisional Measures), highlighting the main informalities adopted, the context in which they arise, the actors who benefit from them, the possibilities of consolidating informal rules through their transformation into written norms.

As a result, it follows that the informal rules make up the Executive toolbox, which makes possible the governance of the political system and the overcoming of possible obstructions. It is also possible to deduce that the Judicial Power, through the Federal Supreme Court, also acts as an important governmental political agent in the fluidity of coalition presidentialism, either by legitimizing and rendering effective the informal rules adopted by the Legislative, act of simply ignoring its existence by failing to appraise judicial actions brought to that power by actors contrary to the formal rules of the legislature.

Key Words: Informal Institutions, Coalition Presidentialism, Institutional Dialogue

Resumo

La presente tesis relata investigación que evaluó el impacto de las instituciones informales en el proceso legislativo federal. El enfoque se dio por medio de estudio de caso del uso de reglas informales en la apreciación de las Medidas Provisionales y el corte temporal abarcó los 29 años que se sitúan entre la promulgación de la Constitución de la República Federativa del Brasil (octubre de 1988) y el mes de noviembre de 2017, fecha de la última recolección de datos.

La investigación es del tipo *Theory Driven*, lo que significa decir que el cuadro teórico condicionó las cuestiones de investigación, la metodología, las herramientas utilizadas en la búsqueda de respuestas a esas cuestiones. Este cuadro está compuesto por estudios que bordean el eje principal del institucionalismo (estudios para instituciones informales y su interacción con las instituciones formales y estudios que plantean una perspectiva gradualista de las evoluciones institucionales). En estos estudios, el ambiente institucional es comprendido como algo dinámico y fluido y es comprendido que, si las instituciones condicionan a los actores, éstos moldean, en todo instante, a las instituciones que los condicionan. Por último, se utilizó también de la visión del diálogo institucional entre los poderes instituidos como herramienta que condiciona la forma efectiva de las instituciones.

A partir de ese cuadro y considerando el contexto del presidencialismo de coalición, se persiguió el objetivo principal de revelar el resultado de la reiterada interacción de reglas informales y formales adoptadas para el proceso legislativo para decretos de urgencia y necesidad (Medidas Provisórias), resaltando las principales informalidades adoptadas, el contexto en que surgen, los actores que de ellas se benefician, las posibilidades de consolidación de las reglas informales por medio de su transformación en normas escritas.

Como resultado, se deduce que las reglas informales componen la caja de herramientas del Ejecutivo, lo que posibilita la gobernabilidad del sistema político y la superación de posibles obstrucciones. Es posible, aún, deducir que el Poder Judicial, por medio del Supremo Tribunal Federal, actúa también como agente político gubernamental importante en la fluidez del presidencialismo de coalición, sea legitimando y dando eficacia a las reglas informales adoptadas por el Legislativo, sea por el acto de simplemente ignorar su existencia al dejar de apreciar acciones judiciales llevadas a ese Poder por actores contrarios a las reglas formales del Legislativo.

Palabras clave: Instituciones informales, Legislativo Federal, Presidencialismo de Coalición, Diálogo Institucional

Capítulo I. Introdução

Parte relevante dos estudos recentes para o funcionamento do sistema político brasileiro, abrigados sob o que se convencionou denominar de Presidencialismo de Coalizão, apontam que a racionalidade dos atores e ferramentas disponíveis ao chefe do Executivo geram ambiente propício à coexistência de governabilidade e de representatividade do sistema (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, 1998, 1999, 2002), apesar de inúmeros incentivos institucionais para a dispersão do poder e tendência de inviabilidade do sistema (ABRANCHES, 1988; ABRÚCIO, 1998; AMES, 2003; MAINWARING, 1995, 1999; SAMUELS, 2003).

Essa explicação foi construída a partir da observação de resultados institucionais advindos de regras institucionais presentes na Constituição de 1988 e nos regimentos internos das Casas Legislativas, que centralizam a tomada de decisão em mãos de atores específicos e fornecem o quadro institucional condicionador da relação entre Executivo e Legislativo. Por essas regras, consideradas sempre como variáveis explicativas e de caráter imutável, tem-se que o processo de tomada de decisões no Legislativo é sobremaneira influenciado pelas vontades do Poder Executivo.

O cenário se faz possível porque o Executivo dispõe de ferramentas constitucionais como medidas provisórias, ampla iniciativa legislativa, possibilidade de pedido de urgências constitucionais para essas iniciativas; iniciativas legislativas exclusivas, como em matérias tributárias e orçamentárias (Amorim Neto, 2000 e 2006). Além dessas prerrogativas, o Executivo dispõe, ainda, de controle da execução orçamentária e cargos na Administração Pública (entre eles, cargos de Ministros de Estado, mas também cargos em escalões inferiores) que possibilitam arregimentar partidos para a base de Governo e formar coalizões (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1999, 2002). Essa força atrativa lhe torna possível constituir base de apoio no Congresso que arregimenta, sempre, a maioria dos membros do Senado e da Câmara dos Deputados.

Considerando-se as regras escritas que definem o contorno da arena Legislativa, percebe-se que há ferramentas regimentais que concentram enormes prerrogativas nas mãos de atores centrais (Presidentes das casas legislativas e de suas comissões, líderes partidários e relatores de proposições). Dado que os recursos à disposição do Executivo atraem grande parte desses atores centrais do Legislativo para a coalizão governista, a literatura majoritária do

presidencialismo de coalizão aponta que o Executivo controla a agenda do Congresso Nacional e exerce preponderância na atividade legislativa (LIMONGI, 2006; SANTOS, 2003; MENEGUELLO, 1998; AMORIM NETO, 2006; PEREIRA; MUELLER, 2003). Por outro lado, afirma que o Legislativo é composto por partidos altamente disciplinados e que atua de forma colaborativa ou complementar em relação às propostas de políticas públicas do Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2002; AMORIM NETO; SANTOS, 2003).

Essa disciplina partidária (em verdade, um pragmatismo partidário) é alcançada principalmente por meio de delegações que os parlamentares fazem do seu poder de decidir aos líderes partidários. Dessa forma, equalizando-se os possíveis problemas de ação coletiva, o líder na arena legislativa é atalho para a expressão do partido na tomada de decisões coletivas e, se aliado ao Governo, na arena Executiva é o porta voz dos anseios de sua bancada para o recebimento de seu quinhão de influência e espaço no Executivo (MIRANDA, 2010).

Os resultados apresentados por esta corrente (hoje predominante) acerca do funcionamento político brasileiro – e que se traduzem na concepção do que se convencionou denominar de presidencialismo de coalizão – propugnam que as instituições desenhadas pela Constituição de 1988 e as regras regimentais escritas para o funcionamento do Congresso Nacional deferem ao Executivo brasileiro forte influência sobre a agenda legislativa, resultando em índices de sucesso na aprovação das propostas de políticas públicas do Governo muito assemelhados aos índices de sistemas parlamentaristas, modelo no qual Executivo e Legislativo são praticamente corpos fundidos. Essa é uma boa explicação para o fenômeno da *concertación* brasileira, dado o relativo equilíbrio do sistema político (que possibilita a continuidade do processo decisório mesmo em tempos de crise política, como foi o caso do *Impeachment* de 2015) e sua efetividade institucional.

Os resultados encontrados por essa corrente de estudo foram obtidos analisando-se o contexto a partir de suas instituições formais, dentro de uma visão institucionalista que, por definição, preconiza que o contexto institucional tende a ser atalho cognitivo para os atores e que estes atores agem delimitados pelo contexto e suas instituições, em um equilíbrio perene, potencializado por propriedades sistêmicas como o autorreforço e autorreprodução institucionais (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Além disso, as instituições formais tomadas como variáveis explicativas para o desenho do presidencialismo de coalizão consideraram a imutabilidade, no tempo, dessas variáveis. É dizer, as regras para medidas provisórias, urgências constitucionais, distribuição de cargos, poder dos líderes partidários no Congresso

Nacional, foram consideradas como dadas, delimitadoras das ações dos atores políticos e, portanto, componentes do “lado direito da equação”.

O quadro teórico adotado nessa pesquisa, embora não conteste diretamente os resultados para o presidencialismo de coalizão, subverte a visão acima e *sustenta que, para compreender como funcionam as instituições democráticas (...), os pesquisadores devem ir além do estudo das instituições formais e levar a sério as "regras do jogo"* (Tradução de excerto do prefácio da obra de HELMKE e LEVITSKY, 2006). Além do mais, baseia-se na ilogicidade de considerar as regras do jogo que constroem comportamentos (políticos) como impossíveis de mudanças pelos próprios constrangidos (o que desafiaria a racionalidade do indivíduo), e defende que instituições estão sob constante pressão, só se mantendo estáveis quando há equilíbrio entre as forças componentes do sistema.

Essa, aliás, é a grande contribuição desta tese para a discussão do quadro institucional brasileiro. Ao considerarmos que as instituições ao mesmo tempo moldam e podem ser moldadas pelos atores, deixamos de compreendê-las tão somente como variáveis explicativas e passamos a percebê-las também como uma função do balanço de poder, de efeitos mutáveis, portanto, na linha do tempo, ainda que formalmente não sofram alterações.

Nesta visão, a perfeita compreensão do ambiente político só é possível se consideradas as reais regras do jogo, representadas pela estrutura formal, embebida no contexto institucional (CALVERT, 1995a, pp. 226-29). Soma-se a essa postura a percepção de que as instituições trazem ínsitas a semente da mudança e não são tão estáveis; ao contrário, mudam reiteradamente, seja nas suas feições formais, seja na sua frequente reinterpretação. Nesse quadro, a ambiguidade de sentido das regras passa a ser a verdadeira constante institucional (MAHONEY; THELEN, 2010).

Filiamo-nos a essas correntes teóricas e por meio delas buscamos compreender como se realiza o efetivo processo de tomada de decisão política no Congresso Nacional – *the rules that are being followed* (NORTH, 1990) –, dentro da realidade fluída que constitui o ambiente formado por instituições formais e informais. Disto decorre o pressuposto de que **não só as regras escritas constitucionais e regimentais são responsáveis pelos resultados apresentados pela literatura para o presidencialismo de coalizão, mas, também regras e práticas informais reiteradas lubrificam a engrenagem para o funcionamento do sistema, geram expectativas institucionais e moldam o comportamento do parlamentar.**

Em suma, tomando-se o arcabouço institucional como equilíbrio dinâmico, se pressupõe que **mesmo as regras formais não podem ser consideradas sempre como variáveis meramente explicativas (compondo fixamente o “lado direito da equação”). Ao contrário, na visão que se adota, as regras formais ou informais são constantemente modificadas para atender-se ao equilíbrio momentâneo do poder, devendo, portanto, serem consideradas ora como resultado, ora como causa do fenômeno.**

A partir desse pressuposto teórico e considerando o contexto institucional do presidencialismo de coalizão, na visão que defende que poderes centralizadores nas mãos de atores chave do Legislativo faz com que as ações individuais dos parlamentares tendam a beneficiar a comunhão de intenções representada pelo amálgama dos poderes Executivo e Legislativo, pretende-se verificar o resultado produzido pelas interações entre regras formais e informais no Legislativo brasileiro. Constrói-se, a partir desse ponto, as três principais expectativas (ou questões) que orientaram a pesquisa:

1^a) dado o contexto do presidencialismo de coalizão, a expectativa para o uso e comportamento das instituições informais é que, em conjunção com as regras formais, elas promovam majoritariamente o desiderato de se manter estável o equilíbrio de poder. Logo, práticas e informalidades que forem mais benéficas ao interesse do Executivo e sua base tendem a ser as adotadas.

2^a) Regras informais que continuamente produzirem resultados mais satisfatórios que as suas equivalentes formais tendem a se consolidar ou como práticas substitutivas ou concorrentes ou como cristalização de regras informais em formais.

3^a) Na concepção do ambiente institucional como equilíbrio dinâmico, as regras informais podem e devem ser aprimoradas a cada rodada, uma vez que os atores do jogo político agem racionalmente, gerando um ambiente institucional sempre renovável. Defende-se, portanto, o gradualismo nas mudanças institucionais.

Destas premissas, decorre a tese da pesquisa como sendo a expectativa de que frente a existência de um arcabouço de regras formais e informais existentes no ambiente do Congresso, os atores escolhem, ponto a ponto, aquelas que melhores resultados institucionais ofereçam às forças vigentes no Congresso Nacional, sendo esta postura a releitura que se oferece para a compreensão do presidencialismo de coalizão. Assim, se o Executivo goza de ferramentas que lhe possibilita manter maiorias nas casas do Legislativo, as escolhas feitas por

essa maioria devem ser feitas, em regra, para beneficiar a base governista e, conseqüentemente, o Executivo, e as regras informais compõem, com o arcabouço formal, as ferramentas de que dispõem o presidente da República para preponderar na agenda legislativa.

I.1. Desenho da pesquisa

Como se nota do relato acima, a pesquisa é do tipo *theory driven*, o que equivale a dizer que o quadro teórico adotado condiciona as questões de pesquisa e a escolha das ferramentas metodológicas aplicadas. Elegem-se, a partir desse quadro teórico, questões principais e busca-se comprovar as premissas teóricas pela observação do fenômeno estudado. A par disso, tem-se que os objetivos iniciais que a presente pesquisa perseguiu foram:

- a) Identificar e descrever regras institucionais no Legislativo;
- b) Avaliar o grau de interação com as instituições formais;
- c) Verificar se regras informais podem transmutar-se em regras formais ou se podem forçar a mudança destas.
- d) Apontar os atores que se beneficiam das regras informais.

Na impossibilidade de se analisar todo o Legislativo Federal, o caminho escolhido para alcançar estes objetivos foi o da análise histórica dos procedimentos e resultados para Medidas Provisórias (MPs), por meio de estudo de caso. A delimitação da pesquisa às regras para MPs se deu para torná-la realizável. A unidade de análise do estudo decorrente desta delimitação é a interação de regras formais na tramitação de MPs no Congresso Nacional com o regramento formal, buscando elucidar como elas surgem, se desenvolvem e eventualmente se consolidam.

A existência de fatos que modificaram drasticamente o rito formal das medidas provisórias permitiu a divisão didática da evolução da aplicação de normas para MPs em três períodos distintos, que refletem a divisão, em 3 capítulos, da análise empreendida na tese. O primeiro período abarca desde a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) até a EC 32/2001; o segundo período compreende os fatos ocorridos após a EC 32/2001 até a ADI 4.029; e, o terceiro período, é representado pelo tempo transcorrido desde a decisão na ADI 4.029 até o momento atual. Estes três períodos delimitam o corte temporal da pesquisa, ressaltando-se que se coletaram dados até outubro de 2017.

Apresentada a tese da pesquisa, apontado o foco de análise e estipulado o corte temporal, o passo seguinte consiste em definir as questões de pesquisa para o caso escolhido. As perguntas principais imaginadas e perseguidas na pesquisa foram:

1. Quais as principais regras informais na deliberação de MPs que foram adotadas em cada período estudado?
2. Como essas regras dialogavam com o arcabouço formal?
3. A quem (indivíduo ou grupo) as regras adotadas beneficiavam?
4. Quais regras foram extintas e quais permaneceram com as duas mudanças de paradigma formal ocorridas?
5. Quais regras informais foram transformadas em formais? Há alguma correlação deste fenômeno com o fato de beneficiar a algum grupo ou indivíduo específico?
6. Em quais situações as regras informais surgiram ou desapareceram? Quem foi o principal agente indutor desse processo?
7. Que novas perguntas podem ser formuladas a partir das observações realizadas que podem ser aplicáveis a outras esferas e momentos do Legislativo?

A pesquisa apresenta caráter indutivo, ou seja, as questões acima foram construídas à medida que se mergulhava na literatura utilizada e no contexto do objeto de estudo. Esta abordagem é comum para estudos sociais por meio de métodos qualitativos e decorre da visão de Deslauriers e Kérisit de que “na pesquisa qualitativa, a construção do objeto de pesquisa se faz progressivamente, o pesquisador focalizando sua atenção no objeto e delimitando gradualmente os contornos de seu problema” (2009, p. 149).

Ademais, ao construirmos questões de pesquisa (ao invés de hipóteses) e ao procuramos elucidar os mecanismos que geram a criação e adoção de regras informais, antecipamos que se adota na pesquisa, com proeminência, a abordagem qualitativa. De fato, a necessidade de se explorar o contexto institucional e de buscar resultados que estão à margem das regras formais impõe o uso dessas ferramentas, uma vez que se quer revelar questões que “estão à margem dos canais oficiais de divulgação” (HELMKE; LEVITSKY, 2006), de difícil acesso, portanto, por mensurações por métodos quantitativos.

Quanto às ferramentas metodológicas aplicadas, tem-se que se utilizou, primeiramente, da colheita de dados acerca da tramitação de medidas provisórias nos sítios eletrônicos do Planalto, do Congresso Nacional, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados¹. Tal profusão de fontes se deu porque por vezes as informações em um *site* se mostram incompletas e há a necessidade de se buscar em outros a parte faltante. Ademais, no início da pesquisa não existia portal que dispusesse de forma organizada e em um só lugar toda a informação

¹ O endereço eletrônico dos sítios encontra-se nas Referências Bibliográficas.

necessária ao acompanhamento de MPs. Recentemente (a partir de 2017), as duas casas do Legislativo juntaram esforços e construíram o *site* do Congresso Nacional, exclusivo para situações de tramitação conjunta, como comissões mistas, reuniões conjuntas e proposições afeitas a essas arenas. Neste portal, encontram-se as informações da tramitação completa das MPs (desde a edição até a sanção). Ainda assim, mesmo após esse *site*, se faz necessária a busca de complementação no site do Planalto, do Senado ou da Câmara, para alguns pontos, como questões de ordem ocorridas no decorrer de dada tramitação.

Os diários eletrônicos das casas legislativas foram fontes para se extrair discursos parlamentares, respostas a questões de ordem e esclarecimentos. Respostas a questões de ordem e esclarecimentos são ferramentas utilizadas pelos presidentes do Legislativo para resolver situações pontuais na aplicação prática das regras constitucionais e regimentais. Elas representam o momento oportuno para a interpretação e reinterpretação das normas, com possível mudança do escopo e do alcance destas. Ressalte-se que a figura do “esclarecimento da presidência” não é comum na Câmara dos Deputados.

Além dessas fontes, também a jurisprudência do STF foi acessada, para se verificar como aquela instância se posicionava acerca de temas sensíveis para MPs, discutidos em questões de ordem ou em discursos no Parlamento. Questões de ordem, discursos, esclarecimentos e decisões do STF serviram ao escopo de se acessar o diálogo institucional travado entre as diversas arenas envolvidas na tramitação de medidas provisórias, que serviram como instrumentos de delimitação das regras de edição e deliberação deste instrumento normativo. No total, compulsaram-se 320 questões de ordem (246 da Câmara dos Deputados, 69 do Senado e 06 do Congresso), 131 acórdãos do STF e centenas de decisões monocráticas daquela Corte.

Para se alcançar as regras informais, contudo, nem sempre essas fontes são suficientes. Como complemento, lançou-se mão, ainda, de entrevistas em profundidade e observação participante como as ferramentas apropriadas para a aproximação ao objeto de estudo e tentativa de compreensão do fenômeno (Lógico que a observação participante só foi possível de ser realizada para partes do último período do corte temporal). Para a pesquisa, foram realizadas trinta entrevistas (das quais 24 foram efetivamente aproveitadas na pesquisa), sendo que entre os depoentes havia parlamentares, servidores da Assessoria Parlamentar do Executivo (vinculada à Casa Civil) e servidores da Câmara e do Senado, todos atores envolvidos no processo de deliberação de medidas provisórias nas comissões mistas e nos plenários.

No que tange aos servidores, buscou-se entrevistar aqueles que, além de terem tempo suficiente de casa a ponto de conhecerem bem as regras, práticas e costumes (sendo que os entrevistados apresentaram média de tempo de dedicação a assessoramento superior a cinco anos), tivessem experiência em mais de um partido político ou em mais de uma arena. A seleção deste perfil visou diminuir vieses na percepção do contexto institucional decorrentes de características intrínsecas ao lugar de trabalho (oposição *versus* situação; partidos pequenos *versus* partidos grandes; esquerda *versus* direita).

Além destes trinta entrevistados, realizou-se breve entrevista informal com assessor da Assessoria Jurídica da Presidência da República, vinculada à Casa Civil, para verificar o grau de influência daquele órgão/Poder nas decisões tomadas no Congresso. Ressalte-se que

o tipo de entrevista informal é o menos estruturado possível e só se distingue da simples conversação porque tem como objetivo básico a coleta de dados. É recomendado nos estudos exploratórios, que visam a abordar realidades pouco conhecidas pelo pesquisador, ou então oferecer visão aproximativa do problema pesquisado (BRITTO JÚNIOR; FERES JÚNIOR, 2011).

No corpo de entrevistados, sem que se buscasse, há relativa paridade no que tange ao número de homens e mulheres. Contudo, quando necessário o uso de trechos da fala dos depoentes no texto desta tese, eles são todos identificados pelo termo “entrevistado” (no masculino), seguido de número aleatório, que não guarda correlação com a cronologia das entrevistas concedidas, mas com o momento da inserção na plataforma *online* Dedoose², utilizada para a compilação e análise das entrevistas. Este foi um cuidado que se tomou para preservar a identidade do assessor, conforme pactuado em Termo de Compromisso, com modelo nos “Anexos” do presente texto.

A estratégia de compromisso de anonimato se fez necessária devido à aridez do tema *uso de regras informais* no Parlamento e ao momento histórico vivenciado. Falar de estratégias de atores empoderados e de usos de práticas à margem da norma escrita não é tarefa agradável, que exige a construção de relação de confiança entre entrevistador e entrevistado. Além disso, o fato de nos últimos anos terem sido revelados atos de corrupção envolvendo parlamentares e ações legislativas, tornou o ambiente menos favorável a depoimentos voluntários. Reflexo disto é a fala de um dos entrevistados ao ser apresentado o tema da conversa:

Entrevistador: Nosso diálogo é sobre o uso de regras formais e informais, entendeu? O tanto que a política, ela é feita de algumas situações que não estão necessariamente previstas dentro de uma Constituição, dentro de um regimento, dentro de uma norma legal. Está gravando e eu vou fazer algumas perguntas iniciais

² www.Dedoose.com

sobre o seu perfil, como servidor da Câmara, e depois algumas questões pontuais acerca do seu partido e acerca da sua atuação lá nas MPs. Tudo bem?

Entrevistado (em tom jocoso) – MPs? Vamos falar de MPs? A minha voz vai sair com aquela voz de pato?

Outros entrevistados (parlamentares e assessores), ainda que apresentado a eles o Termo de Compromisso e apesar da promessa de não identificação pessoal no relato de pesquisa, simplesmente se negaram a contribuir com depoimentos ou se desviaram, com promessas de encontros em datas posteriores, que nunca aconteceram. Ainda assim, julga-se que foram colhidos relatos suficientes para o objetivo da pesquisa.

Cabe observar que o assessor legislativo é um observador/partícipe privilegiado, com informações preciosas acerca da estrutura e do funcionamento do Legislativo, em especial, das Comissões Mistas. Para melhor assimilar as experiências e pontos de vista desses entrevistados, utilizou-se de entrevistas em profundidade, sem questionário fixo, mas com questões sugeridas para debate no decorrer dos diálogos realizados entre entrevistados e entrevistador. As questões para orientar as entrevistas seguem em anexo.

Como resultado desta postura, após a gravação das entrevistas³, os textos decorrentes de cada uma delas eram únicos, singulares, e obedeciam tão somente à ordem do discurso de cada entrevistado. Mas todos continham por eixo a discussão acerca dos temas que sugeridos gradativamente pelo entrevistador. Devido a essa singularidade dos dados coletados nas entrevistas, foi necessário, após a transcrição, realizar a codificação das entrevistas, possibilitando sua posterior análise de conteúdo, tarefa para a qual se utilizou de plataforma on-line⁴ em que se criaram *codes* para facilitar a organização e análise dos dados advindos das entrevistas.

Por fim, ainda se utilizou, como fonte de dados, de observação participante do funcionamento das comissões mistas para MPs nos meses de agosto de 2017 a outubro de 2017. O intuito dessa observação foi o de verificar *in loco* como se desenvolviam as relações entre os parlamentares e assessores após cinco anos de vigência do modelo imposto pela ADI 4.029, com especial atenção no uso de informalidades pelos membros destas comissões. As observações foram anotadas, dia a dia, em caderno de campo, que igualmente foi analisado com o auxílio da plataforma Dedoose.

³ Para a gravação, contamos com o auxílio profissional da Y transcripciones, CNPJ 20.625.225/0001-40, www.ytranscripciones.com.br.

⁴ Os codes foram construídos com auxílio da ferramenta online Dedoose.

Cabe ressaltar que tanto as entrevistas quanto a observação participante forneceram mais subsídios ao terceiro período de análise, devido à proximidade temporal dos relatos e das observações com os fatos ocorridos nesse período. Para as entrevistas, contudo, tentou-se criar ambiente de reflexão comparativa entre o antes e o depois da ADI 4029.

Entrevistas, observação participante, revisões bibliográficas, análises de conteúdo dos discursos e questões de ordem no Congresso e das decisões do STF, todos esses são elementos que servem de arrimo aos capítulos nos quais se realiza o encadeamento e a análise dos dados coletados. A presente tese representa o resultado dessa pesquisa e encontra-se estruturada em seis capítulos, aos quais se seguem as considerações finais. Os dois primeiros capítulos servem ao propósito de introduzir o tema, demonstrar o desenho da pesquisa e a metodologia aplicada e desenvolver o quadro teórico.

O segundo capítulo apresenta o quadro teórico utilizado, que traz a abordagem das regras informais como possibilidade de compreensão do processo de tomada de decisão política no Parlamento. Como regras informais é tema ainda pouco utilizado para estudos no Brasil, fez-se extensa revisão da bibliografia em inglês disponível para o tema, com método assemelhado ao do estado da arte. Deu-se ênfase, em sequência, às possibilidades de transformação das instituições informais em instituições formais, utilizando-se da literatura de evolução e involução institucionais, em especial para os estudos do gradualismo. Por fim, tomou-se por empréstimo da Ciência Jurídica, mais especificamente da hermenêutica, a teoria do Diálogo Institucional.

Os três últimos capítulos traçaram a reconstrução histórica do instituto da Medida Provisória, com ênfase no uso e na importância das regras informais no processo de tomada de decisão política. Seguem-se as considerações finais, em que se expõem os achados para a pesquisa.

II.2 - Estratégia de publicação parcial dos vários subtemas da Tese:

Durante a definição do *corpus* da pesquisa, com idas e vindas naturais ao trabalho acadêmico, vários subtemas foram abordados e analisados. Alguns compõem o corpo final do trabalho ora apresentado, outros foram deixados de fora, por não guardarem pertinência imediata com o foco delimitado, decisão tomada principalmente após as oportunas considerações da banca de qualificação. Contudo, até se alcançar o desenho final da pesquisa, buscou-se, como estratégia de pesquisa, a construção de diálogo com a própria comunidade acadêmica como forma de alcançar a conformação final da tese e de, ao mesmo tempo, testar a validade dos argumentos

e achados que iam sendo construídos. Assim, apresentaram-se, em seminários e congressos de Ciência Política, resumos expandidos e artigos correlacionados à pesquisa que se empreendia. Além disso, dois capítulos de livro foram submetidos e aceitos para publicação (prevista para outubro de 2018), e outro capítulo foi publicado em 2017.

Os textos produzidos em concomitância com a produção da tese, à primeira vista, podem parecer não guardar correlação com os objetivos desta tese; contudo, ao se analisar o substrato teórico que lhes dão suporte, nota-se que os trabalhos apontados e o texto da tese convergem e, em conjunto, permitem visão sistêmica do processo de tomada de decisão no Legislativo Federal, o grande eixo da pesquisa. A atividade do Lobby, por exemplo, foi questão abordada em dois textos e objeto de estudo em grupo de pesquisa do qual o autor é membro participante. A abordagem dessa temática nos textos partiu da constatação de que a atividade de lobby não é regulamentada no Brasil e de que, portanto, boa parte das ações dos atores lobistas são perpetradas por meio de práticas e regras informais. Nos anexos, apresenta-se quadro com a produção acadêmica decorrente das pesquisas para esta Tese.

Capítulo II. Quadro Teórico

O presente capítulo tem por objetivo principal considerar a importância de se incluir o estudo das instituições informais no processo de tomada de decisões políticas. Desde fins dos anos 1980, a relação Executivo e Legislativo no Brasil, o comportamento dos atores institucionais desses dois poderes, as potencialidades e limites do Poder Legislativo frente a preponderância do Executivo, são objeto de pesquisas realizadas a partir das abordagens com base na visão institucionalista (LIMONGI, 2006; POWER, 2015), representando o *mainstream* da literatura nacional para o campo. Sob a denominação de Presidencialismo de Coalizão, as relações entre Executivo e Legislativo são dissecadas e uma vasta literatura está hoje disponível. Quase contemporaneamente (conforme a figura 1) os estudos para regras informais também ganham relevo no mundo (mas não no Brasil) propondo visão alargada e aprofundada dos fenômenos institucionais por meio da consideração conjunta de regras formais e informais como variáveis a serem consideradas.

A proposta desta pesquisa, portanto, é, de modo muito alvissareiro, introduzir a questão da consideração das regras informais nos estudos das relações entre Executivo e Legislativo, com vistas a se redesenhar, a partir desse marco, os processos de tomada de decisão política no parlamento brasileiro. A partir desse ponto, abordagens para o tipo de postura que se deve ter ao analisar ambientes na busca de interações entre instituições formais e informais e para a observância de mudanças institucionais que se esperam a partir dessas interações também são objeto de considerações. Para tanto, inicia-se com revisão bibliográfica para regras informais.

II.1 – Instituições Informais: caracterização e importância para o campo:

Construir estados del arte significa adquirir una responsabilidad ética de asumir el reto de trascender el conocimiento existente.

Palácio, Granado y Villafáñez

O tema das instituições informais ganhou amplitude nos últimos 20 anos e hoje, mesmo os pesquisadores que não as consideram em suas análises, fazem ressalvas à existência do fenômeno e pedem cautela ao se considerar os resultados de seus estudos, baseados somente

em regras formais, o que demonstra o ganho de importância da questão para os estudos institucionalistas contemporâneos. Alguns exemplos de estudos institucionalistas em que se adotou essa estratégia de somente reconhecer a existência das regras informais, mas sem analisá-las, podem ser encontrados nos temas de ativismo judicial (MARIANA, 2010); burocracia, serviço público e delegação (GOETZ, 1997; HUBER, 2000; ZUVANIC ET AL., 2010; PRAÇA; TAYLOR, 2013); comportamento dos atores políticos (BOIX; POSNER, 1996; PERES, 2008); correlação de forças entre Executivo e Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, 2002; AMORIM NETO; TAFNER, 2002; MAUREIRA, 2007); disciplina e coesão partidárias (OWENS, 2003); sistemas e formas de governo (MOE ; CALDWELL, 1994; ARDANAZ et al., 2012); sistemas partidários (WILSON, 2012); teorias de efetividade e funcionamento da democracia (SCARTASCINI et al., 2010). Em todos esses trabalhos, em algum momento se cita a existência de dimensões informais (arenas, atores, práticas, regras), sem se preocupar em medir sua influência nos resultados institucionais ou desenvolver explicações para o fenômeno. Há autores, como Pierson (2006), que até reconhecem a existência de regras informais, mas afirmam que elas não devem ser objeto de preocupação da Ciência Política, mas de sociólogos, uma vez que não são instituições tipicamente políticas.

Contrariamente, (com a devida ressalva de que as imensas contribuições desses autores para o campo institucional não são, de sorte alguma, diminuídas pela defesa de instituições informais que aqui fazemos) compreendemos que a postura epistemológica de reconhecer que as instituições informais são parte da explicação do fenômeno institucional, sem, contudo, incluí-las nas variáveis de estudo, resulta em observação incompleta do fenômeno estudado. Coloca-se como necessário algum esforço epistemológico de tentar acessar essas instituições informais, dar-lhes tipologia, medir-lhes o efeito e revisitar conceitos que foram elaborados sem considerá-las.

Percebemos, a partir das percepções de Lauth (2000) e de Helmke e Levitsky (2006), a dificuldade que encontra o observador externo ao campo de identificar a existência e mensurar a abrangência dos efeitos desse fenômeno. As instituições informais, segundo os autores citados, são mais bem percebidas por pesquisadores que sejam, também, partícipes no fenômeno estudado ou por aqueles munidos de ferramentas metodológicas que lhes permitam interagir, em algum grau, com o próprio objeto de estudo, como, por exemplo, por meio da adoção da observação participante.

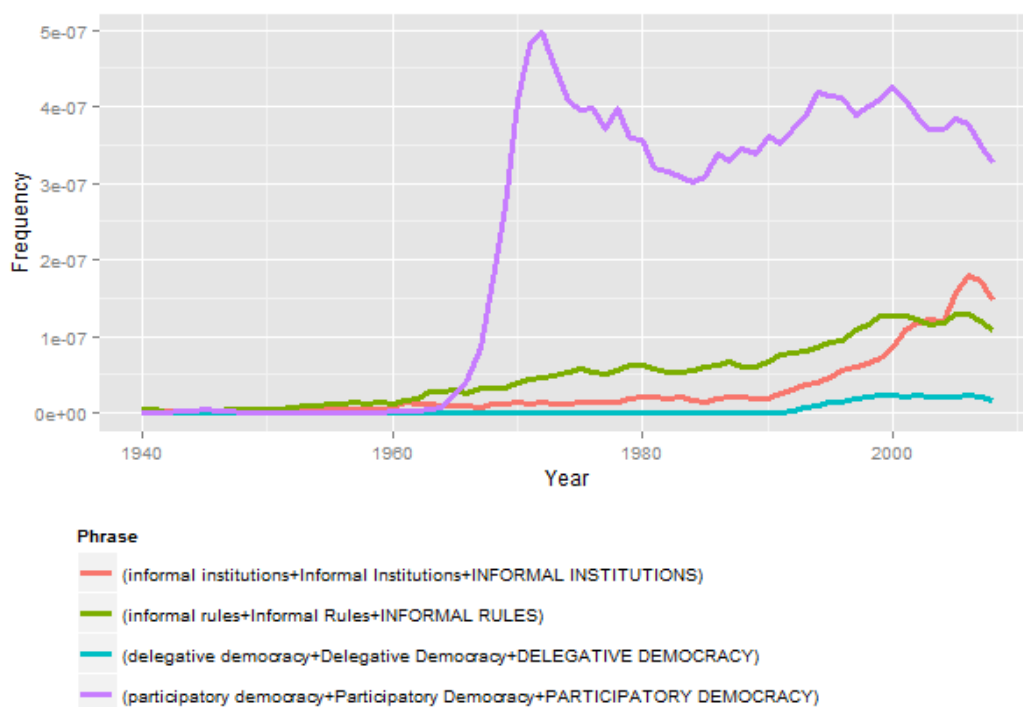
Essa dificuldade é parte da explicação para o esforço em se conceituar e integrar as instituições informais nos estudos da Ciência Política ser relativamente recente, o que resulta em poucos estudos aplicados ao Legislativo como um todo e em estudos quase inexistentes para o Legislativo brasileiro. Dado esse panorama, a opção metodológica mais apropriada para o início de pesquisa no campo nos parece ser a realização de revisão de literatura que possibilite enxergar os limites e percalços enfrentados pelos pesquisadores do tema, apontar convergências e divergências conceituais entre os principais estudos, identificar situações em que estes estudos têm sido aplicados e verificar quais as ferramentas metodológicas que têm sido apontadas como mais úteis ao propósito de se apreender o fenômeno. Este é justamente o objetivo do presente capítulo. Após o mapeamento da literatura, intenta-se verificar a possibilidade de integração dos estudos das instituições informais aos estudos acerca do Legislativo brasileiro e de alargamento do conceito de processo decisório no Congresso Nacional.

a. Defesa da inclusão de instituições informais nos pressupostos teóricos da pesquisa

Como afirmado, a literatura para instituições informais é recente, assim como também o é o apelo deste tema nos estudos institucionalistas. A partir dos anos 1990, contudo, percebe-se acréscimo no número de artigos acadêmicos que incluem as instituições informais como objeto principal de suas considerações. A figura 2, abaixo, utilizando-se de ferramenta que conta o quantitativo proporcional de expressões em livros acadêmicos que compõem a base do *Google Acadêmico*⁵, demonstra que a ocorrência das expressões *informal institution(s)*, *informal rule(s)* recentemente assumem ordem de grandeza assemelhada a expressões caras à Ciência Política contemporânea, como, por exemplo, *deliberative democracy* ou *participatory democracy*.

⁵ Utilizou-se o NgramViewer, em pacote para o programa R, para produzir o gráfico da figura 1. A ferramenta considera o percentual de vezes que determinada expressão aparece nos textos da base Google, em comparação com o número total de expressões dessa mesma base.

Figura 1: Relevância comparativa dos termos *Informal Institutions* e *Informal Rules* em livros da base Google Books:



Dados do Gráfico:

Informal Institutions	0,76 x 10⁻⁵ %
Informal Rules	1,3 x 10⁻⁵ %
Delegative Democracy	0,12 x 10⁻⁵ %
Participatory Democracy	3,7 x 10⁻⁵ %

Fonte: Google Books. Gráfico e dados gerados com o pacote “ngramr”, para o R, em 15/01/2015.

O apelo dos termos pesquisados e a quase absoluta ausência de trabalhos acadêmicos no Brasil que se utilizem desse marco teórico justificaram a realização de pesquisa que englobasse a consideração das instituições informais para o ambiente institucional brasileiro. Procedeu-se, a partir dessa constatação, ao levantamento da bibliografia (em inglês, espanhol e português) a partir de termos boleadores *instituições informais* (no plural e no singular) em repositórios relevantes. A data para o primeiro levantamento foi janeiro de 2015 e foram pesquisados, entre outros, as bases de dados do Portal Periódicos, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior; da *Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal*; do Google Scholar; da Scientific Electronic Library Online; de sítios especializados na *internet* (academia.edu, researchgate.net).

A pesquisa retornou centenas de trabalhos publicados nos últimos anos, nas mais diversas áreas (entre elas a Economia, a Ciência Jurídica, a Ciência Política), confirmando o apelo crescente que o assunto adquiriu nas ciências sociais. A partir desse levantamento inicial, selecionaram-se as obras acadêmicas acerca do tema que comporiam o *corpus* da pesquisa. A relevância da obra para compor o *corpus* foi determinada, após o levantamento, por meio da técnica de percepção de redes ou de cadeias de referenciamento bibliográfico entre os textos, verificando, nas citações de cada autor, quais eram as obras, autores, teorias ou escolas do pensamento reiteradamente referenciados.

Essa técnica, que se assemelha à de *snow ball sampling*, só que de forma reversa, permitiu apontar as pesquisas de cinco autores como sendo as principais referências para o campo. As obras deles foram escolhidas pelos critérios de pioneirismo em desenhar pesquisas para instituições informais e, principalmente, por serem, pelos demais pesquisadores e trabalhos encontrados no levantamento inicial, consideradas centrais para a compreensão do fenômeno do informalismo institucional.

Estes autores e obras são aqui citados em ordem decrescente de aparecimento nos demais textos compulsados (ou de múltiplo referenciamento): o texto de Douglass North acerca de instituições, mudanças institucionais e desempenho econômico, que pioneiramente integra o estudo das instituições informais ao *set* de análises dedicadas à influência das instituições na economia (1990); a compreensão de Guilherme O'Donnel (1996) acerca de regras informais que convivem com a institucionalização de origem estrangeira (ou, alienígena, nas palavras de O'Donnel) implantada nos países de democratização tardia; a obra de Gretchen Helmke e Steven Levitsky, com bases conceituais para instituições informais, (principalmente o texto de 2003) que claramente propõe agenda de pesquisa para o campo; e, os estudos de Hans-Joachim Lauth, iniciados por *Informal institutions and Democracy* (2000)⁶, que se esforçam por conceituar o campo. Um sexto autor, Randall Calvert, pouco referenciado no campo, quando comparado aos outros cinco, é incluído aqui por haver proposto, ainda em 1995, a compreensão das instituições formais como parte indissociável de um sistema composto de regras formais e informais.

A importância das obras desses seis autores reside no fato de elas trazerem coerência epistemológica para os estudos institucionalistas, uma vez que, se hoje não se nega mais a

⁶ Todos os textos de Joachim Lauth são muito influentes na Europa, até mais que Helmke e Levitsky, e há, por exemplo, várias publicações em alemão que referenciam este autor. Contudo, a barreira da língua nos impede de considerá-los nessa pesquisa.

existência de instituições informais ou a sua influência nos resultados institucionais (LAUTH, 2004a), realizar qualquer análise que não as inclua significa explicar só parte da realidade, além de gerar incompletude dos resultados.

Esses pesquisadores, ao desbravar o campo, encontraram a carência de marco conceitual que englobasse as facetas formais e informais do fenômeno institucional e houveram por trazer conceituação mínima para o fenômeno analisado. De fato, ainda hoje, de acordo com Christiansen e Neuhold (2012), a construção desse conceito ainda não ocorreu de forma definitiva. Ressalte-se que a falta de definição clara causa diferença nas percepções do fenômeno (LAUTH, 2004b). Essa é a mesma crítica encontrada em Hodgson em seu clássico artigo *What are institutions?*

Many writers attempt distinctions between “formal” or “informal” institutions or rules. However, these terms have been used misleadingly and in different ways. Does the term formal mean legal, written, explicit, codifiable, or something else? The ambiguities surrounding these terms mean that they cannot be taken for granted. One is required to specify more clearly what is meant in each case or use more transparent terms such as legal, nonlegal, and explicit instead (HODGSON, 2006, pp.18).

Além de uma conceituação inicial, alguns desses autores pioneiros se esforçaram por determinar quais, de que espécie e de qual grandeza de importância eram os resultados da interação das instituições informais com as instituições formais e com a sociedade. Procedendo assim, buscaram trazer tipologia para a classificação das instituições informais. O relato desse início de publicação para o campo que ora se apresenta retrata esses esforços.

a) Percepção dos efeitos das instituições informais:

Iniciando a tarefa de conceituar o fenômeno pela sua percepção no mundo real, percebe-se que são três perspectivas adotadas pelos pesquisadores do campo do institucionalismo acerca da interação entre instituições formais e informais (Lauth, 2004):

- i. há pesquisadores que reputam de diminuta importância as instituições informais, dedicando-se ao estudo exclusivo de instituições formais;
- ii. há outros que, reconhecendo-lhes importância, afirmam que da existência de regras informais só podem decorrer efeitos negativos para o ambiente democrático (corrupção, clientelismo, patronagem, máfia).
- iii. E há um terceiro grupo que afirma que as instituições informais têm um duplo caráter (negativo ou positivo) e podem ser a chave explicativa para a compreensão das instituições políticas.

Para este terceiro grupo, os arranjos, regras, práticas e instituições informais devem ser considerados nos estudos institucionais como variáveis interferentes, historicamente contextualizadas, interdependentes em relação às variáveis institucionais formais, amiúde consideradas na análise do fenômeno do institucionalismo.

Nesta pesquisa, adota-se compreensão tributária da terceira perspectiva, em que, para a real apreensão do todo institucional, deve prevalecer uma visão sistêmica, não compartimentada, que albergue as instituições formais e informais. Busca-se deliberadamente superar os estudos que desconsideram as dimensões informais; que se limitam a reconhecer a sua existência; ou que, reconhecendo sua existência, entendem que delas só podem advir efeitos deletérios. Aliás, filiando-se aos pressupostos teóricos apresentados por Lauth (2000) e por Helmke e Levitsky (2004 e 2006), aceita-se, nesta pesquisa, que as Instituições Informais podem produzir tanto efeitos negativos quanto efeitos positivos. Por isso, a pesquisa se concentra no estudo dos autores do terceiro grupo citado, para quem as instituições podem ser a chave explicativa para a compreensão institucional.

b) Ambientes em que se percebem instituições informais: duas visões

Após a adoção da percepção de que as instituições informais são variáveis importantes para a explicação do fenômeno institucional, podendo gerar efeitos positivos ou negativos, se faz necessário apontar em que momentos e em que arenas o fenômeno é de observação possível. Apoiando-se na literatura escolhida, tem-se que os diversos textos analisados do terceiro grupo (que considera as instituições informais importantes) remontam, invariavelmente, a dois eixos principais de abordagem. O primeiro, sob nítida influência do trabalho seminal de O'Donnell (1996), considera as instituições informais como forma de resistência à imposição de instituições formais forjadas em ambientes socioculturais diversos ou como forma de expressão real e efetiva da cultura e práticas de uma dada sociedade. O segundo eixo compreende que regras formais e informais existem, se correlacionam e interagem entre si em qualquer ambiente institucional, como afirmado inicialmente por North (1990) e reafirmado por Calvert (1995a).

O entendimento do primeiro grupo é baseado na percepção de que a imposição de modelo institucional estrangeiro a países de institucionalização tardia (incluindo-se aqui a democratização tardia) geralmente não surte os efeitos desejados. A razão é que o modelo de instituições apontado como ideal por quem tenciona implantá-los foi formatado ao longo de séculos de desenvolvimento nos países da região que O'Donnell (1996) denominou de

quadrante noroeste do planeta, que corresponde às democracias antigas da Europa Ocidental, mais os Estados Unidos da América. O arranjo institucional vigente nesses países é fruto, portanto, de evolução lenta e gradual, enraizada culturalmente, e corresponde aos anseios daqueles que se relacionam com esse arcabouço, sendo por eles compreendido, assimilado e aceito nas práticas sociais. De fato, resta incorporado à concepção de vida e de sociedade, como algo natural.

Integração semelhante entre instituições, sociedade e cidadãos não se observa quando há a tentativa de se implantar esse mesmo arranjo ou parte de suas instituições (forma e tipos de Estado, Governo, organização dos poderes) em países culturalmente distintos. Essa é a visão apresentada no trabalho de Guilherme O'Donnell, principalmente em seu texto *Otra Institucionalización* (1996), mas também nos textos que se seguiram a este (2007, 2010a, 2010b). Neles, se compreende que nas novas democracias a institucionalização existe e é efetiva, porém não nos moldes daquela ocorrida nas democracias consolidadas dos países do norte ocidental. Nos países de consolidação tardia da democracia, há elementos sociais, culturais, históricos, regionais, econômicos que resistem e não raro se sobrepõem às premissas do modelo poliárquico importado, gerando dupla camada de instituições atuantes na sociedade: as instituições formais, importadas do quadrante norte ocidental, externadas e instituídas pelas leis; e as instituições informais, resultantes das práticas reiteradas dos atores sociais, sendo essas, muitas vezes, as que realmente gozam de efetividade.

A segunda abordagem comumente encontra nos textos é a construída por Douglass North (1990), para quem regras formais e informais coexistem e se inter-relacionam em qualquer sistema. Analisando o ambiente institucional por meio das lentes da escolha racional, North afirma que a compreensão do fenômeno só seria possível se observada a atuação dos atores a partir dos dois conjuntos de instituições, uma vez que os atores respondem a arranjos ou combinações entre instituições formais e informais que melhor correspondam aos seus anseios – ou seja, *the actual rules that are being followed* (O'Donnell, apud North, 1990, p. 02). Neste entendimento, as regras informais acabariam por moldar o funcionamento institucional, ora reforçando, ora subvertendo e por vezes até suplantando o conjunto de regras formais de um Estado (North, 1990, p. 02).

Aproximando-se do que o constitucionalista Ferdinand Lassale asseverou ainda no século XIX, quando afirmou que *de nada serve o que se escreve numa folha de papel se não se ajusta à realidade, aos fatores reais e efetivos do poder* (Lassale, [1825/64], 1987, p. 68), North

observou que por vezes as regras formais, ainda que escritas, existem apenas no papel, sendo que é o arcabouço de regras informais aquele realmente aceito e observado pelos atores. Disto resulta que o comportamento político pode desviar-se enormemente do prescrito ou esperado formalmente, impondo ao analista político conhecer e considerar em seus estudos também as regras informais.

b.1) Douglass North: a visão adotada na pesquisa:

No que tange ao Brasil, e, especificamente ao modelo do processo decisório adotado no Congresso Nacional, tem-se que para aqui se importaram várias das instituições forjadas no hemisfério norte. Ao serem aqui inseridas por meio de constitucionalização ou inserção no arcabouço jurídico, se transformaram e ganharam roupagem tupiniquim em decorrência ora dos efeitos de *path dependence*, ora por força do isomorfismo institucional. Assim, tem-se que adotamos por influência norte americana o presidencialismo e o federalismo, que hoje se mostram tão arraigados que praticamente inviabilizam tentativas de implantação do parlamentarismo ou de diminuição drástica da autonomia dos estados ou municípios (efeito de *path dependence*), ainda que aqui essa autonomia para os estados-membros seja menor do que a encontrada na matriz norte americana. Da mesma sorte, adota-se para o Legislativo brasileiro federal o bicameralismo, sendo que em cada uma de suas casas há a organização e divisão dos trabalhos legislativos na forma de sistema de comissões, fatos que reputamos consequência do isomorfismo institucional, ou seja, ao se adotar o federalismo, se fez necessário importar também o bicameralismo como forma de propiciar a representação dos estados membros. Da mesma forma, ao se optar pelo regime presidencialista, se fez necessária a adoção de sistema de comissões permanentes para dotar o Legislativo de capacidade de análise, fiscalização e controle compatível com a sua proeminência nesse sistema de governo (CASSEB, 2008).

Para algumas das instituições aqui adotadas, tem-se, portanto, a plena sedimentação na cultura nacional, como a forma de estado e sistema de governo. Outras, como o regime democrático, ainda se encontram às voltas com a efetiva institucionalização. Devido a essa característica, para a presente pesquisa adota-se a premissa de que qualquer que seja o estágio de institucionalização, ou qualquer que seja a origem da instituição adotada no país (estrangeira ou fruto de evolução cultural), percebe-se em maior ou menor grau a coexistência de regras formais e informais, conforme preceitua North (1990), ressaltando-se, contudo, que ambientes de baixa transparência, menor grau de institucionalização, prevalência de desigualdades

sociais, democratização recente, como o vivenciado no Brasil, tendem a gerar ambiente mais propício às regras informais, inclusive em suas acepções degradantes do sistema democrático, como as variantes da corrupção e da patronagem (LAUTH, 2000).

c) Conceituação de instituições informais e sua tipologia:

Retomando a discussão teórica acerca da delimitação conceitual de instituições informais, tem-se em Douglass North enorme contribuição para o campo, uma vez que este autor se esforça por diferenciá-las daquilo que não seriam instituições informais, como costumes, crenças, valores, buscando defini-las por exclusão. Para tanto, emprega em sua definição pressupostos inerentes ao núcleo duro do conceito de instituição como gênero (regras socialmente compartilhadas e aceitas, dispositivos sancionadores): *We define informal institutions as socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside officially sanctioned channels*⁷ (North, 1990, p. 05).

Como se observa, instituições formais e informais passam a ser espécie do gênero instituição, definido como regras cogentes e socialmente compartilhadas. Contudo, as instituições informais são criadas, divulgadas e aplicadas e as sanções são impostas por canais não oficiais. Apesar do avanço conceitual, suas considerações não são imunes a críticas nem mesmo dos que partem de North para aprofundar os estudos do campo. Helmke e Levitsky (2006) e Bernard Chavance (2008), por exemplo, discordam do caráter inercial conferido às instituições informais nos estudos de North, em que mudanças são raras mesmo após ocorrência de revoluções (North, 1990, p. 36). Ulloa (2016), por seu turno, critica a falta de distinção entre regras informais, cultura, convenções sociais, códigos de conduta auto impostos, atitudes mentais subjetivas, preferências e percepções subjetivas, afirmando que tudo isso, em North, encontra-se dentro de um terreno indistinto, quando em verdade os termos não se reportam a um só fenômeno. Outra crítica que podemos tecer a North é a definição pouco clara do que seriam canais sancionadores oficiais: para o parlamento brasileiro, como será visto, as regras informais são criadas pelos órgãos e atores oficiais, distinguindo-se tão somente pela forma de serem externadas, mas não pelo meio em que se originam.

Nada obstante, North encontra-se entre os estudos fundantes do informalismo institucional e, tanto em O'Donnell quanto em North, percebe-se a necessidade de se considerar o conjunto das instituições formais e informais para a real e efetiva compreensão do fenômeno

⁷ Tradução nossa: Definimos instituições informais como regras socialmente compartilhadas, geralmente não escritas, criadas, comunicadas e impostas à margem dos canais oficiais do Estado.

institucional de dado sistema. A partir desses dois estudos iniciais, ocorre profusão de autores que se dedicam à sistematização do campo, buscando definir conceitos, elaborar desenhos de pesquisa específicos e incluir nas pesquisas a dimensão informal como explicativa para suas análises. Esse avanço é mais significativo a partir dos anos 1990 e didaticamente podemos dividir as publicações originadas nesse momento em estudos de esforços conceituais e estudos de análises de caso (estes recaindo, principalmente, em análises da institucionalização latino americana e de países pós-socialistas). No eixo dos conceitualistas, encontram-se Joachim Lauth, Gretchen Helmke e Steven Levitsky, autores que contemporaneamente têm se esforçado por dar contornos definitivos e consolidação ao conceito de instituições informais.

d) Joachim Lauth, Gretchen Helmke e Steven Levitsky: teóricos e consolidadores do campo.

d.1. Joachim Lauth

Incluem-se na categoria de estudos conceituais as contribuições de Hans-Joachim Lauth e de Gretchen Helmke e Steven Levitsky, autores relevantes para o início da compreensão do institucionalismo informal como campo de estudo. Lauth, a partir das teorias de consolidação e qualidade da democracia, questiona se os pressupostos e tipologias utilizados para se considerar um país democrático (a exemplo, os desenvolvidos por Robert Dahl, 2001) são suficientes para dar cabo à tarefa, ou se é necessário incluir, nessas comparações interculturais, elementos informacionais e contextuais que permitam visão mais fidedigna das relações de poder de dada nação e avaliação mais coerente das várias instituições oficiais (Lauth, 2012). Nesse contexto, o trabalho seminal de Lauth, *Informal institutions and democracy* (2000), intenta definir instituições informais, descrever sua relação com o sistema político e sua influência no funcionamento da democracia.

Partindo da definição de North para instituições informais e adotando por base epistemológica o neoinstitucionalismo, Lauth defende que para se evitar o erro de se considerar qualquer costume, ação coletiva ou individual como instituições informais, o seu conceito deve abarcar somente aquelas instituições que tenham seu próprio mecanismo sancionador externo (o qual pode ser inserido por um terceiro). Esse critério, óbvio quando tratamos de instituições formais, afasta situações de autopunição e comisseração (LAUTH, 2012, pp. 47). As instituições informais seriam, então, as não codificadas por qualquer meio oficial, com autoridade baseada em fontes múltiplas e legitimidade aferida no seio social.

A existência de instituições informais é, nesta visão, tributária do enraizamento social, ou *path dependent*, como prevê o historicismo institucional, o que determina que seu processo de mudança ocorre predominantemente de forma gradual. Aqui, o pensamento de Lauth discorda do estatuído por North, 1990, em que se previa característica inercial às instituições informais. Ao mesmo tempo, se aproxima das considerações de O'Donnell, para quem as instituições pré-existentes à institucionalização tardia e alienígena subsistem como substrato de origem sociocultural. A possibilidade de sanção das instituições informais se vincula fortemente a mecanismos de exclusão social ou à possibilidade de redução de acesso a ganhos de trocas ou a benefícios e serviços (neste ponto, ressalta-se a visão da escola da *rational choice*).

Aceitando a inter-relação e a coexistência de instituições formais e informais, Lauth (2004a) elenca três possibilidades de interação entre elas:

- i) relação de reforço e suporte,
- ii) relação de competição ou conflito (ambos os sistemas sendo efetivos e equivalentes) e
- iii) relação de substituição (ambos os sistemas efetivos, mas conflitantes).

Outra tipologia criada pelo autor refere-se a possibilidades de instituições informais de participação política, em que se incluem, de um lado, fatores deletérios à democracia, como corrupção, máfia, clientelismo e patronagem; e, de outro, fatores que reforçam a democracia, como a desobediência civil (Lauth, 2000).

d.2 - Gretchen Helmke e Steven Levitsky

Nesse esforço de conceituação, um segundo conjunto de trabalhos (talvez o mais influente como obras conceituais), é o de Gretchen Helmke e Steven Levitsky. Partindo dos estudos de North (1990), O'Donnell (1996), Brinks (2003a), Carey (2000) e do próprio Lauth (2000), os autores apresentam definição de instituições informais como *regras socialmente compartilhadas, geralmente não escritas, que são criadas, externadas e impostas por canais à margem dos meios oficiais* (Helmke; Levitsky, 2004), conceito bastante coincidente com o de seus antecessores, principalmente o de North (1990) e Lauth (2000), demonstrando tendência de sedimentação epistemológica.

Porém, a grande contribuição desses autores é o aperfeiçoamento da tipologia classificatória das instituições informais de Lauth (2000) e a apresentação de agenda de pesquisa para o

campo. Partindo da percepção de North (1990) de que instituições informais são frequentes em qualquer sistema político, em forte interação com as instituições formais, os autores classificam-nas:

- i. Quanto à situação relacional com instituições formais: em convergentes (complementares ou substitutivas) e divergentes (acomodativas ou competitivas).
- ii. Quanto ao ambiente em que proliferam: substitutivas e competitivas proliferam em ambientes formais fracos e que as do tipo complementares ou acomodativas são comuns quando as regras formais são mais efetivas (HELMKE; LEVITSKY, 2004 e 2006).

Os autores apresentam quadro explicativo dessa divisão inicial, que elege os eixos *resultados e efetividade das instituições* para definir as instituições informais a partir da relação que têm com as instituições formais.

Quadro 1: matriz para tipologia de instituições informais

Resultados e Efetividade	Instituições formais Efetivas	Instituições formais Inefetivas
Instituições Convergentes	Complementares	Substitutivas
Instituições Divergentes	Acomodativas	Competitivas

Fonte: Helmke e Levitsky (2006, p. 14)

Por instituições informais complementares, Helmke e Levitsky entendem aquelas que moldam os comportamentos dos atores sem violar as instituições formais ou alterar em demasia os resultados produzidos. Elas geralmente aumentam a eficiência ou a efetividade do sistema e atuam nos vazios deixados pelas regras formais. Podem, inclusive, ser a base para regras formais criadas posteriormente, devido ao seu alto grau de efetividade. As substitutivas, por seu turno, são utilizadas quando os resultados desejados pela norma formal não podem ser alcançados por sua aplicação; os atores, então, podem optar por utilizar normas informais substitutivas ao invés de se mudar o arcabouço institucional por meio de criação de novas

regras formais/mudanças das instituições antigas ou enquanto a mudança institucional não ocorra (HELMKE; LEVITSKY, 2006, p. 17).

Instituições acomodativas são as que contradizem o espírito da lei (mas não a regra escrita), e são abraçadas por atores que, insatisfeitos com as instituições formais, carecem de força para modificá-las. Um exemplo para o caso do Legislativo brasileiro é a eleição de presidentes das comissões permanentes da Câmara dos Deputados. A norma prevê a divisão e preenchimento desses cargos mediante a observância do Princípio da Proporcionalidade Partidária, o que deixaria poucos partidos com poder concentrado nas 25 arenas que as comissões representam. Como esse cenário desagrada a maioria dos membros em um parlamento hiperfragmentado, deputados elegem acordos (AGUIAR, 2015) ou patrocinam a criação de novas comissões para satisfazer partidos da base governista que não alcançam número suficientes de parlamentares para lhes garantir uma presidência. Dessa forma, minoram os efeitos da regra, sem necessariamente desrespeitá-la.

O tipo de instituições informais competitivas, ao contrário das anteriores, caracteriza-se por situações que se opõem à letra da lei e produzem resultados que vão ao encontro do que seria esperado para as instituições formais. Os atores que dela se utilizam gozam da certeza da impunidade de seus atos perante o Estado (HELMKE; LEVITSKY, 2006, p. 17).

Além da classificação quanto à interação das regras formais com as informais, os autores acrescentam outras classificações, sem, no entanto, sistematizá-las. A exemplo do que Helmke e Levitsky (2004 e 2006) fizeram para as possibilidades de interações entre instituições formais e informais, sistematizamos e dividimos, a partir de sua obra, as instituições quanto à origem, quanto ao agente que as induz, quanto ao grau de centralização dessa origem e das ferramentas sancionadoras e quanto à suscetibilidade de mudanças (ou quanto ao grau de institucionalização), conforme apresentado abaixo (a partir de HELMKE; LEVITSKY, 2006):

- i. Em relação à origem ou surgimento: endógenas ou exógenas: os autores asseveram que existem instituições informais que nascem dentro do arranjo formal. Noutras vezes, as instituições informais são externas a esse arranjo e, não raro, anterior a ele, conforme também assevera O'Donnell (1996).

- ii.** Quanto ao agente indutor: As instituições informais podem ser impostas pelas elites, de cima para baixo (*top-down*) ou podem surgir do substrato cultural, das práticas cotidianas reiteradas, atuando de baixo para cima (*bottom-up*). Decorrente dessa característica, é possível apontar duas outras distinções: quanto à centralização de sua aplicação e dos mecanismos de sanção e quanto à suscetibilidade de mudanças, explicadas nos itens “iii” e “iv”, abaixo.
- iii.** Quanto à centralidade, os autores compreendem que as instituições do tipo *Top-Down*, criadas, seguidas e sancionadas pela elite dominante, são mais centrais. Já as *Bottom-Up* são descentralizadas, ou seja, não só a sua origem, mas também o sancionamento é difuso.
- iv.** Em relação à resistência às mudanças, Helmke e Levitsky (2006) classificam-nas em fáceis de serem mudadas ou revogadas; ou resistentes a mudanças repentinas, sendo alteradas gradualmente. Os autores apontam que as instituições *top-down*, impostas pelo grupo dominante, só existem enquanto esse grupo enxerga ganhos na sua utilização que superem custos de desobedecer ou ignorar as regras formais. Caso essa relação custo/benefício se altere, as regras informais são abandonadas ou mudadas abruptamente. Já no caso das regras *bottom-up*, como são constituídas por práticas comunitárias, padrões e valores culturais, são descentralizadas tanto na formação quanto nos elementos sancionadores. Por essa razão, a mudança dessas regras informais se dá de forma gradual.

Quadro 2: Sinopse para classificação das instituições informais:

Quanto à origem	Endógenas	Nascem a partir das instituições formais. São posteriores a estas.
	Exógenas	Nascem a despeito das instituições formais. Inclusive, geralmente sua origem ocorre em momento anterior a estas.
Quanto à origem, considerado o agente indutor	<i>Top Down</i>	Criadas e impostas aos demais pela elite
	<i>Bottom-up</i>	Decorrentes do caldo sociocultural, surgem de forma espontânea no seio da sociedade e sua imposição é difusa no ambiente, ocorrendo de forma quase imperceptível.
Quanto aos mecanismos de sanção	Centralizado	As instituições <i>top down</i> tendem a ser criadas já com o elemento sancionador predeterminado, sendo que, a própria elite impõe a instituição e aplica as sanções.
	Difuso	As instituições do tipo <i>bottom-up</i> tem seu caráter sancionador mais difuso, sendo a repreensão realizada pelo todo do tecido social.
Quanto à suscetibilidade a mudanças	Suscetíveis a mudanças Prevalência de mudanças abruptas.	As instituições informais do tipo <i>top down</i> persistem enquanto interessantes à elite dominante. Mudada a relação de custo-benefício ou mudada a elite, as instituições informais são abandonadas ou mudadas abruptamente.
	Perenes e mais suscetíveis a mudanças graduais	As instituições <i>bottom-up</i> estão arraigadas na sociedade e suas mudanças, quando acontecem, tendem a se dar pela forma gradual.

Elaboração própria. Fonte: Helmke e Levitsky, 2006.

Além de aperfeiçoar a tipologia para regras informais, outra grande contribuição dos dois autores foi a proposta de agenda de pesquisa, quem tem por mérito apontar para a inclusão de novas metodologias na *caixa de ferramentas* utilizada pelos comparativistas como elementos de estudo das instituições informais. O acréscimo da visão informal à tradição dos estudos comparativos, segundo os autores, possibilita a integração teórica, metodológica e multirregional das pesquisas e fornece aos pesquisadores a oportunidade de se debruçar sobre o conjunto das regras que realmente valem no jogo político (HELMKE; LEVITSKY, 2004). Resultado parcial dessa agenda é encontrado na obra organizada pelos autores em 2006, intitulada *Informal Institutions and democracy: lessons from latin america* (HELMKE; LEVITSKY, 2006).

A partir dos achados dos informalistas que os antecederam, Helmke e Levitsky afirmam que a visão alargada do institucionalismo pode contribuir para a compreensão dos sistemas políticos situados fora do eixo principal representado por Estados Unidos e Europa ocidental (HELMKE; LEVITSKY, 2004) e que as instituições informais podem tanto ter efeito maléfico sobre a democracia, gerando erosão da qualidade das instituições democráticas; quanto podem acrescentar graus de governabilidade, principalmente em panoramas de multipartidarismos ou sistemas partidários fragmentados, e ser fator de melhoria e a estabilidade das instituições formais quando na presença de estados fracos e ineficientes (HELMKE; LEVITSKY, 2006, p. 09/11).

Essa última afirmação trazida dos autores citados (e construída com influência dos estudos de Lauth, 2000), aliás, justifica teoricamente o objeto da presente pesquisa, pois a partir dela se constrói o pressuposto de que regras informais utilizadas no parlamento podem potencializar as regras formais em presidencialismos de coalizão. De fato, a presente tese vale-se dos estudos acima trazidos e adota como conceito de instituições informais *regras socialmente compartilhadas, geralmente (mas não exclusivamente) não escritas, que são criadas, externadas e impostas por canais à margem dos meios oficiais* (North, 1990 e Helmke e Levitsky, 2004), entendendo por canais não oficiais do Congresso Nacional aqueles que não foram formatados como instrumento de difusão de normas gerais.

Adota-se na tese, ainda, a percepção de que regras informais podem, caso a caso, degenerar ou propiciar ganhos de efetividade ao ambiente institucional. Compreende-se, com Helmke e Levitsky (2006), que há instituições informais com caráter mais perene, plenamente arraigadas na cultura do Legislativo, que tendem a ser transformadas gradualmente e há outras que, casuisticamente, são adotadas por grupos no poder, passíveis de mudanças, portanto, com a chegada de novo grupo.

e) A visão de Randall Calvert de ambientes institucionais formais embebedos em regras informais

Um outro institucionalista importante para o delineamento do campo, confessadamente filiado à teoria dos jogos, dentro da escolha racional, é Randall Calvert. Embora o autor não seja um teórico preocupado especificamente em delimitar o campo dos estudos para instituições informais, ele se utiliza do termo para desenhar seu modelo de análise de instituições como equilíbrio de forças e expectativas em jogos repetitivos. Ao agir assim, contribui para a compreensão do porquê de atores por vezes optarem por escolher regras informais em

detrimento de regras formais. Calvert é um dos principais elaboradores da visão de que instituições não são fatores exógenos, arquitetados ou dados pela história (*path dependency*). Em sua abordagem teórica, as instituições são simplesmente maneiras equilibradas de se fazer as coisas (SHEPSLE, 2008), e atores seguem as regras institucionais enquanto essas regras lhes entregam os melhores resultados.

Na teoria dos jogos, instituições são meramente padrões de comportamentos e expectativas obtidos após n rodadas de uma dada situação em um dado ambiente institucional, sob determinadas regras postas (CALVERT, 1995a, pp. 63). Contudo, atores racionais, com interesses individuais – possivelmente distintos dos interesses da organização e dos demais atores –, que conhecem o ambiente e as regras e têm expectativas acerca do comportamento dos demais *players*, podem adequar-se à expectativa institucional ou pode subvertê-la, a depender das sanções e dos ganhos em cada uma dessas opções.

Atores podem, ainda, escolher ações que em dado momento lhes pareça trazer ganhos negativos, mas que a longo prazo lhes traga benefícios. Estes ganhos decorrem da estabilidade dos resultados e das expectativas de todos os demais atores também se submeterem a ganhos e perdas em prol da instituição. A isso se denomina cooperação (CALVERT, 1997, pp. 226). Contudo, devido à racionalidade dos atores, é também plausível que em dadas circunstâncias atores prefiram contrariar as regras postas, violando-as ou mudando-as, principalmente se esses atores estiverem em alguma posição de comando ou se as sanções institucionais não forem tão profundas ou de aplicação certa. E esse cenário não é difícil de se encontrar no mundo real. Então, o que impede os atores de determinado ecossistema institucional de desafiarem constantemente os limites impostos pela própria instituição?

Para Calvert, o que realmente vincula indivíduos e instituições é um conjunto de regras formais, que estão embebidas em um ambiente de valores, crenças, consciência da oportunidade de ganhos em cada transação e em transações sucessivas, comportamento dos atores e da instituição, princípios. Quando a instituição (a regra formal) está plenamente adaptada ao ambiente institucional, então há a tendência de observação da norma. Contudo, se há desequilíbrio entre a parte formal e a parte informal, atores facilmente aderem a outras práticas, violando a instituição formal ou até forçando a sua mudança (CALVERT, 1997, pp. 225-38).

A síntese do modelo de Calvert, portanto, é que para a compreensão de dado ambiente institucional, é preciso a consideração das regras que realmente valem e são seguidas pelos

atores, exigindo-se que o observador que se proponha a analisá-las tenha em mente a necessidade de compreender o arcabouço formal e o contexto informal (*the two fold approach*). Para Calvert, as normas escritas que declinam quem são os atores, as recompensas, as ações possíveis e os mecanismos de unir ações e resultados estão mergulhadas em regras informais que vão ressignificar, a cada nova rodada, as regras formais, possibilitando aos atores escolherem a cada passo (*the rational choice*) a forma, o alcance, os efeitos das regras a seguir (CARVERT, 1995b).

II.2 Gradualismo, processo decisório e regras informais: qual a relação?

A visão de Calvert, acima apresentada, leva-nos a um paradoxo aparente: as instituições são, nas palavras de Hodgson (2006), sistemas de regras estáveis⁸; porém, para Calvert (1995b, 1997), e igualmente para Helmke e Levitsky (2006) e Bernard Chavance (2008), os atores podem a qualquer momento alterá-las, o que lhe retiraria o caráter de estáveis. O aparente paradoxo, aqui forçado para ilustrar nossa visão, só ganha corpo se adotarmos abordagens tradicionais tanto para a definição de instituições (não incluindo nesse conceito as instituições informais), quanto para a questão dos mecanismos de mudanças das instituições.

Quanto à primeira visão tradicional, acima já trouxemos a sua revisão e apontamos como nesta tese consideramos a existência de instituições informais e a importância de as incluirmos nas análises institucionais. Quanto aos estudos para mudanças nas instituições, verifica-se que

A teorização tradicional é (...) centrada em análises que privilegiam o modo específico pelo qual causas exógenas produzem mudanças nas instituições. A mudança é, assim, concebida como ruptura, desvio, alteração em relação aos modelos de estabilidade, ordem e manutenção do status quo (REZENDE, 2012).

Ora, se a visão quanto à abordagem do que são as instituições é alargada para albergar também instituições informais, é possível que para esse quadro teórico seja também necessário um novo paradigma para a evolução e involução das instituições, que dê conta dessa percepção de que as instituições (formais ou informais) podem ser substituídas ou subvertidas mais constantemente do que prevê os estudos mais tradicionais, colocando-se o ambiente institucional como algo dinâmico, em constante mutação. Tal abordagem é factível pela adoção da visão gradualista das mudanças institucionais.

⁸ Institutions are systems of established and embedded social rules that structure social interactions, (HODGSON, 2006).

De fato, a partir dos teóricos *informalistas* acima listados, a pesquisadora Kellee Tsai (2014) apresenta modelo metodológico que dá corpo à proposição feita por Lauth (2000) e por Helmke e Levitsky (2006) de juntar aos estudos de instituições informais os estudos de gradualismo das mudanças institucionais, desenvolvidos, entre outros, por Streeck e Thelen (2005) e por Mahoney e Thelen (2010). A percepção de Tsai de que há correspondência entre o tipo de instituição – formal ou informal – e a forma preferencial para a ocorrência de mudanças – graduais ou abruptas – proporciona ganho conceitual às proposições teóricas dos autores que a antecederam.

Os pressupostos teóricos do gradualismo adotados por Tsai derivam da premissa desenvolvida no âmbito do institucionalismo histórico de que mudanças de origem endógena ocorrem em grande número em qualquer tipo de instituição. Embora as mudanças endógenas, graduais, sejam de observação mais difícil do que as de origem exógena, objeto da maioria das pesquisas, estudos demonstram que por vezes elas são as principais responsáveis por alterações institucionais (Streeck e Thelen, 2005). Desta forma, opondo-se ao caráter inercial das instituições informais, encontrada em North (1990), Tsai (2014) propõe que o quadro teórico metodológico das mudanças graduais seja a chave operacional para se compreender a origem e evolução das instituições informais e sugere que a evolução das instituições informais influencia mudanças nas instituições formais.

Como se percebe, o gradualismo das mudanças institucionais tende a ser o principal meio de evolução institucional adotado pelos autores do quadro teórico desenhado para esta pesquisa. Primeiramente, retomando-se a visão de Tsai (2014) e sua previsão de ocorrência de sincretismo institucional como fruto do embate entre instituições formais e informais em qualquer ambiente institucional, tem-se que, a simbiose de regras formais e informais não divergentes (Helmke e Levistisky, 2006) ou não conflitivas (Lauth, 2000), gerando ambiente institucional mais eficiente e estável, ou a existência de instituições informais eficientes com instituições formais ineficientes em ambientes fracamente regulados podem suscitar a tendência de mudanças das regras formais para as bases mais aceitáveis das soluções informais (a institucionalização da informalidade, nas palavras de Tsai, 2006, ou as regras formais embebidas no ambiente institucional, de Calvert, 1995).

Helmke e Levistisky (2004 e 2006), por seu turno, preceituam que as instituições informais, principalmente as do tipo *bottom-up*, enraizadas que estão no seio da sociedade, tendem a sofrer apenas mudanças graduais, adaptativas à evolução social. Lindblom, ao descrever seu

modelo de processo de decisão política, chegou a conclusão assemelhada, muito embora tenha escrito anos antes dessas propostas metodológicas do gradualismo e do institucionalismo informal. Ele afirmou que a tomada de decisão política é constituída de dois elementos: análise e política. Prosseguiu afirmando que a análise tende à precariedade, deficiência ou insuficiência, devido ao seu caráter de lentidão, custos e falibilidade e que, além do mais, em certos momentos a análise não seria politicamente desejável. Em qualquer cenário, sentenciava o autor, ela se mostraria ineficaz, no mais das vezes, para a resolução de conflitos a respeito de valores. Como consequência dessas assertivas, Lindblom defendeu a preponderância da política sobre a análise e observou que essa característica do sistema confere ao sistema político a tendência do uso de *mudanças incrementais como estratégia para simplificar o processo decisório*, [o que permite ao tomador de decisão] *gozar do benefício da retroalimentação a cada passo e limitar a análise ao que é factível* (LINDBLOM, 1981, pp. 21-22 e p. 34).

Por qualquer ângulo que se olhe, portanto, seja pelo lado do processo de tomada de decisão política, seja pela necessidade de percepção e inclusão das instituições informais nos estudos institucionais e nos estudos do legislativo, faz-se premente, nos estudos adotados como paradigmas para essa pesquisa, a compreensão do fenômeno das mudanças graduais, o que nos leva a trazer breve síntese de seus pressupostos teóricos.

a. Mudanças graduais: a quebra de paradigma

Estudos de evolução e mudança institucional fazem parte dos temas centrais do quadro teórico do institucionalismo, sendo que predomina nas abordagens a perspectiva de que as instituições evoluem, dentro de contextos históricos, por meio de ciclos que alternam momentos de grandes mudanças com períodos relativamente longos de estabilidade institucional (MAHONEY; THELEN, 2010, p.2; REZENDE, 2012; ROCHA, 2016, p. 46).

Há, contudo, uma corrente ainda minoritária, denominada de gradualismo institucional, que percebe a evolução institucional como algo mais constante. Nela, as instituições, ao longo da história, estão em permanente estado de mudanças graduais, o que leva, no decorrer do tempo, a que a instituição analisada em determinado momento seja completamente diferente daquela inicialmente criada, devido às reinterpretações e pequenas alterações normativas acumuladas, sem que a instituição original tenha sido de uma só vez reestruturada (STREECK; THELLEN; 2005; MAHONEY;THELEN, 2010).

É a partir dessa perspectiva teórica que se faz a pergunta acerca de exatamente quais seriam os tipos de instituições mais suscetíveis a mudanças e em quais momentos essas mudanças seriam mais factíveis. Para responder a esses questionamentos, os autores citados adotam abordagem orientada pela distribuição de poder como fonte permanente de conflito e postulam que câmbios institucionais são mais suscetíveis quando problemas de interpretação, de aplicação e de execução das normas vigentes (*enforcement*) abrem espaço para que os atores apliquem a regra de maneiras diferentes. (MAHONEY; THELEN, 2010, p.4)

Os gradualistas partem da premissa de que, seja em qual for a linha institucionalista seguida (escolha racional, sociológica ou histórica, segundo Hall e Taylor, 1996), há alguns pressupostos colocados como verdades quase absolutas que impedem os pesquisadores de inserir em seus estudos a matriz das mudanças graduais (ou conferem incentivos contrários a tanto). Primeiro, tem-se que as definições correntes de instituição trazem ínsito o pressuposto da perenidade e continuidade institucionais, tratando-as como *estruturas relativamente duráveis da vida social e política (regras, leis, procedimentos) que estruturam o comportamento e que não podem ser mudadas fácil ou instantaneamente.*⁹

A ligação cognitiva entre instituição e persistência institucional, naturalmente impõe às instituições caráter de algo contínuo, mais do que de algo vivo ou em transformação. Corroboram essa visão o entendimento de que mecanismos de autorreprodução e autorreforço atuam sobre as instituições e fazem com que haja ganhos e incentivos crescentes para os atores ao manterem as instituições como são e estão. Neste ponto, tem-se, por exemplo, o entendimento de Powell (1991, citado por MAHONEY; THELEN, 2010, p.5): *Things that are institutionalized tend to be relatively inert, that is, they resist efforts at change.* Segundo Streeck e Thellen (2005), é também derivado dessa visão o conceito de isomorfismo, em que se espera que instituições novas, criadas em lugares ou momentos distintos, se espelhem e se moldem por instituições de sucesso já existentes e consolidadas alhures, o que, já visto acima, colide frontalmente com a compreensão de O'Donnell e sua *Otra Institucionalización* (1996).

Fortalecem os conceitos de autorreforço, autorreprodução e isomorfismo os conceitos de *path dependence* – entendido como a dependência da conformação institucional a uma longa cadeia de atos, historicamente sequenciados, vinculantes ou contingenciadores de decisões futuras – e de *feedbacks* positivos do sistema, que representam ganhos crescentes institucionais. O conjunto de incentivos e travas do sistema em favor da conformação institucional impõe,

⁹ Tradução livre do autor da obra de Mahoney e Thelen (2010).

segundo a visão da escolha racional, custos crescentes de transação aos atores em caso de mudança institucional.

Ora, se as instituições gozam dos atributos da perenidade, autorreforço, autorreprodução, se são *path dependence* e geram *feedbacks* positivos, elas, por si só, endogenamente, são incapazes de mudar. Os incentivos racionais se direcionam fortemente à manutenção do *status quo* (*reinforcement*), o que faz com que as instituições se encontrem presas dentro de uma *gaiola de ferro* (DIMAGGIO; POWELL, 1983). Decorre dessa concepção que as mudanças possíveis são tendencialmente exógenas, frutos de choques externos, grandes crises, alterações significativas no cenário social, econômico, político, que venham a produzir *janelas de oportunidades para que agentes históricos* venham repaginar instituições (PRADO; TREBILCOCK, 2009). Uma vez rompido o dique da estabilidade que contém as mudanças, por meio da janela de oportunidades, as mudanças engendradas tendem a ser mais profundas e abruptas.

A ideia de mudanças significativas e importantes somente em momentos propícios (*critical junctures*), denominados por Streeck e Thelen (2005, p. 18) de *rupturas e aberturas históricas convulsivas*, com origem, portanto, em fatores exógenos às instituições, gera o que os institucionalistas denominam de equilíbrio pontuado¹⁰ (termo emprestado à biologia evolutiva e empregado primeiramente nas ciências sociais por Baumgartner e Bryan - 1993). Por essa expressão, quer-se estabelecer que a história contínua e perene de dada instituição, tendente à imutabilidade, é por vezes pontuada por momentos específicos e especiais de mudanças institucionais (NORTH, 1990).

Muito embora True, Jones e Baumgartner (2007) afirmem que a teoria do equilíbrio pontuado tenha robustez e comprovação empírica suficientes para sua sustentação e utilidade relevante para explicação do fenômeno de mudanças institucionais, para Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010), contudo, essa não é toda a verdade. As instituições mudam de uma maneira muito mais constante do que prevê a visão do equilíbrio pontuado, e na maioria das vezes, de forma gradual. Por vezes, o câmbio ocorre de forma abrupta.

Nessa perspectiva alternativa de Streeck, Thelen e Mahoney, as instituições são percebidas como instrumentos de distribuição de recursos implicadas pela relação de poder vigente (*power distributional perspective*, nas palavras de Streeck e Thelen, 2005). Dessa forma, os

¹⁰ Punctuated equilibrium, no original de Baumgartner e Bryan -1993.

autores defendem que qualquer instituição formal tende a refletir a preferência do grupo dominante ou a ser uma matriz de distribuição de recursos voltada a beneficiar o ator ou a coalizão dominante, no momento de sua criação. Contudo, decorrente da dinâmica do poder – principalmente em uma democracia –, que renova compromissos e agendas ciclicamente, as instituições devem produzir resultados que espelhem as expectativas da correlação de forças momentânea, ainda que tenham sido moldadas para beneficiar tal ou qual grupo (STREECK; THELEN, 2005, p. 8), o que Onama (2014, p. 64) denomina de *potencial contraditório das instituições*.

Há embate de forças e de propósitos, portanto, entre a instituição como foi criada e a instituição como deve ser aplicada. Como fruto dessa contradição de propósitos, a estabilidade institucional é uma quimera, pois mudanças no balanço do poder mudam a direção dos resultados institucionais. Ao colocar a questão distribucional no centro da análise, os estudos de mudanças graduais propiciam reconsideração do atributo do autorreforço institucional, pois

a necessidade de tornar as instituições algo cogente traz ínsita a própria dinâmica de mudanças potenciais, que emana não somente da natureza política contestadora das regras institucionais, mas também de, forma muito premente, dos graus de abertura na interpretação e implementação dessas regras, uma vez que embora formalmente codificadas, as expectativas diretivas de sua aplicação sempre permanecem ambíguas e se traduzem como fonte constante de interpretação, debate e contestação (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 10. Tradução livre do autor).

Em razão disso, tanto Mahoney e Thelen (2010) quanto Streek e Thelen (2005) projetam a visão das instituições e seus processos evolutivos *para além da continuidade institucional*, ao colocarem a ambiguidade como elemento central dos seus estudos: *we see ambiguity as a more permanent feature* (Mahoney; Thelen, 2010, p. 11). É dessa forma que rechaçam, sobremaneira, o equilíbrio pontuado como modelo diretor predominante da evolução institucional. Para eles, as instituições respondem a um mix de incentivos externos e internos, sendo que não raro os incentivos internos são os grandes responsáveis pela moldagem das instituições (*endogeneity*), até por serem mais constantes.

Assim, quando novos contextos desafiam as regras, as instituições existentes podem ser alteradas para acomodação da nova realidade. Essas mudanças tendem a envolver a criação de novas regras, ou a adaptação das antigas por mera entabulação criativa de extensões da regra antiga a novas situações (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 11). As instituições ainda podem mudar (segundo os estudos para instituições informais) pela adoção em maior ou menor grau de regras informais complementares ou acomodativas, que não produzem grandes mudanças no arcabouço institucional; ou por adoção de regras informais substitutivas ou

complementares, que alteram mais profundamente o quadro institucional (HELMEK; LEVITSKY, 2006; TSAI, 2014).

Mahoney e Thelen colocam a *compliance* (termo ainda de tradução imprecisa para o português, mas que alberga as questões de obediência às normas e expectativa institucional de comportamento dos atores) como a variável central da análise da evolução institucional, em decorrência lógica do pressuposto de que as normas têm como elemento constituidor algo de ambíguo. Nesse passo, apontam quatro características normativas que são a semente da mudança institucional, presente em toda instituição, ou seja, toda instituição traz em si a possibilidade da mudança (assertiva em tudo contrária à visão predominante nos estudos institucionalistas de que a estabilidade institucional é a tônica):

- 1) as normas nunca são precisas o suficiente para cobrir as complexidades de todas as situações do mundo real, o que abre espaço para interpretações e reinterpretações e para a discricionariedade do agente de poder (Mahoney e Thelen, 2010, p. 12-15). Neste ponto, esse quadro teórico se comunica com os estudos para regras informais, que nada mais é do que o reconhecimento de que atores gozam de discricionariedade institucional para reinterpretar os limites das regras formais, sempre que o balanço de poder momentâneo o exigir e permitir.
- 2) Os atores são limitados racionalmente, o que equivale dizer que, mesmo quando as normas são criadas para abarcar situações muito complexas, há impossibilidade de antecipação de todas as situações em que as instituições virão a ser aplicadas no futuro. Se juntarmos a essa afirmação de Mahoney e Thelen a percepção de Lindblom (1981) de que as decisões governamentais (incluindo a geração de normas) geralmente se processam com insuficiência de informação e por meio da predominância da aplicação do critério político de escolha entre alternativas, tem-se acirrado esse caráter de abrangência limitada da norma a questões futuras e imprevisibilidade de situações a serem albergadas em seu seio.
- 3) Há assunções ou mandamentos normativos que estão implícitos: Mahoney e Thelen, (2010, p.13), a partir de Emile Durkheim, veem nesses pressupostos as bases não contratuais dos contratos sociais, representando as compreensões implícitas necessárias à eficácia normativa, compartilhadas pelos segmentos relevantes da comunidade. Na ausência de entendimento compartilhado, abre-se espaço para que *predadores institucionais* desafiem o espírito da lei ao entortar o sentido de suas palavras. Nesse sentido, Streeck e Thelen (2005) asseveram que a estabilidade

normativa ou institucional é muito mais fruto da maneira como as regras são observadas e aplicadas instantaneamente do que de uma pretensa continuidade institucional. Mais uma vez, a percepção desses autores comunga com os achados para instituições informais, ao afirmar que existem bases não contratuais (ou seja, bases fora das regras formalmente positivadas), arraigadas na sociedade, que condicionam os atores (ao lado ou sobreposta às bases contratuais).

- 4) Segundo defendem Mahoney e Thelen (2010, p.14), a aplicação das normas no mundo real se dá geralmente por atores diferentes daqueles que a desenharam. Os *designers* estão comprometidos com o momento político da geração institucional e não raro são obrigados, por força do consenso necessário para aprovação de normas pelo processo democrático, a gerar instituições distantes do ideal, mas próximas do possível politicamente. Nesses casos, cabe aos aplicadores e intérpretes, constitucional ou legalmente habilitados, o papel principal de moldar a evolução institucional, para além ou para aquém da letra fria da norma codificada. A visão que distingue *designers* institucionais e aplicadores das regras, alargando a tarefa de moldar a política pública a vários atores, assim como a limitação do espaço de manobra no feitiço das regras, novamente, corroboram o que Lindblom (1981) definiu como complexidade do processo decisório e predominância da *análise parcial* e da política nesse processo.

O pressuposto de que todas as instituições trazem como elemento constituidor a semente da mudança joga por terra a concepção de que as instituições mudam predominantemente em decorrência de rupturas históricas. Essas ainda continuam sendo consideradas fonte de mudanças, principalmente abruptas, mas as evoluções de origem internas merecem maior atenção do que têm recebido. Em consequência da construção desse entendimento, Streeck e Thelen (2005, p. 18-31) elaboraram modelo, aperfeiçoado por Mahoney e Thelen (2010, p. 14-23), em que enxergam quatro principais formas pelas quais as instituições evoluem, sendo as duas primeiras delas perpetradas a partir de alterações formais na lei (deslocamento e sobreposição) e, as duas posteriores, por meio na mudança de postura e/ou aplicação da norma sem alteração legal, a saber:

- a) Descolamento (*displacement*): a substituição das instituições antigas por outras, novas. Esse tipo corresponde às mudanças abruptas, ocorridas em janelas de oportunidades e em decorrência de convulsões, apontadas pela literatura institucionalista dominante como a principal forma de evolução institucional. No entanto, se correlaciona também a mudanças graduais, quando instituições são introduzidas em um contexto de

competição com regras pré-existentes. Segundo os autores, uma das maneiras principais de surgimento desse tipo é a substituição do grupo dominante, sendo os dominantes atuais (antes *perdedores*) os agentes da mudança, se em face de incapacidade do grupo dominante anterior em manter as instituições antigas e seus privilégios.

- b) Sobreposição (*layering*): a introdução de novas regras sobre ou ao lado de regras antigas. É fruto do *feedback* institucional (previsto por Lindblom, 1981) necessário para revisões, emendas e adaptações das instituições existentes. Embora não substituam nem modifiquem profundamente as instituições existentes, as regras advindas desse tipo podem lhes alterar radicalmente seu núcleo semântico, especialmente se consideradas seu somatório de evoluções ao longo do tempo. São predominantes em ambientes em que os agentes da mudança não gozam de poder suficiente para suplantar a estrutura já existente, concomitante à impossibilidade dos atores conservacionistas em evitar pequenas alterações, pressupondo jogo dinâmico no equilíbrio do poder.
- c) Deriva institucional (*drift*): refere-se a mudanças impactantes na aplicação das regras existentes em decorrência de mudanças contextuais. Como afirma Thelen (2004), *Institutions do not survive by standing still, nor is their stable reproduction always simply a matter of positive feedback or increasing returns*. Para esse tipo, formalmente a letra da lei não se altera. Porém, devido a alterações contextuais, que abrem brechas normativas ou que exigem alterações institucionais para albergar novos casos no novo cenário e manter o escopo inicial, a instituição resta indiscutivelmente modificada em seus resultados. A manutenção da instituição como talhada originalmente exigiria a modificação dela por parte dos entes capacitados, que decidem não alterar as regras formais e retomar a amplitude da instituição (ou seja, decidem não decidir).

Hacker (2005), analisando o sistema de previdência americano e a erosão do conceito de risco compartilhado, que gradualmente retira dos cidadãos de baixa renda a proteção contra altos riscos, relaciona a inércia política governamental a questões de *non decision*. Isto é, o custo político de se aprovar leis que diminuíssem o rol de proteção e garantias do cidadão foi no mínimo amenizado pela não decisão dos representantes americanos em discutir o alcance da instituição frente o crescimento populacional e o surgimento de riscos não compreendidos na lei.

Um exemplo para o caso brasileiro que clarifica esse conceito é a mudança nos conceitos de família e casamento. À época do antigo código civil de 1916, família era

o núcleo constituído por marido (cabeça do casal), mulher e eventuais filhos. Com o advento da Constituição de 1988, planteou-se a igualdade entre homens e mulheres e reconheceu a união estável entre homem e mulher como passível de proteção do Estado, com *status* de família. No entanto, mesmo para o estatuído na Constituição, o conceito de família hoje está defasado e casamentos entre pessoas do mesmo sexo, famílias constituídas não por um casal, mas por parcerias de várias pessoas e seus filhos, são realidade.

Da mesma forma, decisões judiciais têm garantido direitos patrimoniais a amantes. Como bem observa Chaves (2013), o Congresso Nacional brasileiro prefere não colocar em discussão esses temas, deixando (em sede de *non decisions*) a questão em aberto, ainda que em outras searas, como no STF, já se tenha solução inafastável para boa parte dessas situações. Para antes das decisões judiciais, tinha-se, em todos esses casos, deslocamentos da norma em relação à compreensão social ou à sociedade, uma vez que parcelas crescentes da população se viam sem a proteção estatal para sua condição marital.

Em Streeck e Thelen (2005), há ainda um outro tipo de mudança institucional que se dá quando a instituição é relegada e deixada à deriva até que deixe de existir (exaustão). Acreditamos que na obra de 2010, Mahoney e Thelen deixam de indicar essa possibilidade por ela já está subsumida das possibilidades presentes no tipo de mudança *deriva institucional*. Outra hipótese para a razão de não se incluir a exaustão nas possibilidades de mudança no quadro revisado dos autores é o fato de que esta seja uma forma de extinção, e não de mudança institucional.

- d) Conversão (*conversion*): corresponde a mudanças na aplicação das regras em decorrência de reposicionamentos estratégicos. Este tipo equivale ao fenômeno da reinterpretção das regras institucionais, o que lhes confere novo sentido, proporciona a perseguição de novos objetivos, a assunção de novas funções e propósitos e a produção de resultados diversos da instituição original, a despeito da inalterabilidade do texto codificado. Diferencia-se da deriva institucional por ocorrer mediante a ação racional e deliberada dos agentes.

Além dos tipos de mudanças possíveis, Streeck e Thelen (2010, p. 20 a 24) apontam três variáveis que condicionam o tipo de mudança institucional: *característica do contexto político*, *características da instituição* e *tipo de agente da mudança dominante*. A característica do contexto político pode assumir dois valores, extraídos a partir dos estudos de George Tsebelis (2002), ambientes políticos com grande possibilidade de vetos a tentativas de alteração institucional – por excesso de *veto players* com poderes ou de *veto points* –, e ambientes políticos com baixa possibilidade de vetos. O primeiro tipo de ambiente dificulta a alteração formal e informal das regras institucionais, principalmente as de maior abrangência, fazendo com que os atores da mudança prefiram os tipos de sobreposição ou deriva institucional. O segundo tipo de contexto (com baixa possibilidade de vetos) favorece a alteração institucional por meio das estratégias de deslocamento e conversão.

A variável *característica da própria instituição* passível de mudança corresponde aos níveis de descrição interpretativa e de *enforcement* que ela apresenta, sendo que as de menor discricionariedade mais suscetíveis a alterações pelos processos de sobreposição e deslocamento, uma vez que a parca margem de manobra exige alteração normativa. Por seu turno, instituições com maior espaço de manobra interpretativa e de aplicação normativa não precisam sofrer mudanças formais em suas codificações, sendo mais suscetíveis a conversões e derivas institucionais.

Quanto ao tipo de agente catalizador da mudança institucional, Mahoney e Thelen (2010, p. 22) desenham quatro tipos possíveis de agentes, sendo o primeiro tipo o dos insurreitos, que buscam a derrocada institucional e não se sujeitam às suas normas, tomando por estratégia preferencial, portanto, a busca da substituição institucional por meio de deslocamento. Segundo os autores, esse tipo corresponde aos agentes da mudança na visão institucionalista dominante, pois, quando existente em grande número, geram a situação crítica necessária à mudança, sendo seu objetivo que esta ocorra de forma abrupta e profunda.

O segundo tipo de agente corresponde aos simbioses, que variam em parasitas ou mutualísticos, definidos como agentes que não desenharam as instituições, mas delas se apropriam e se utilizam em benefício dos próprios interesses. A diferença entre parasitas e mutualísticos reside no ponto em que os simbioses mutualísticos se esforçam por manter as instituições, por vezes tornando-a mais robusta e eficaz. Não são agentes da mudança. Já os parasitas, embora dependam da existência e continuidade da instituição, buscam por suas ações desafiar o espírito e o objetivo das regras institucionais, o que pode levar ao

enfraquecimento institucional no longo prazo. Esse tipo floresce em ambientes nos quais, embora exista alta expectativa de atuação em conformidade institucional, há pouca capacidade de se impor essa atuação. Por esse motivo, a principal estratégia desses atores seria a negação da manutenção ou a deriva institucional (*drift*).

O terceiro tipo de agente imaginado por Mahoney e Thelen (2010, p. 25) corresponde aos subversivos, agentes que dão suporte às instituições, mas propagam e defendem sua alteração, às vezes incentivando sua reinterpretação, às vezes promovendo alterações graduais formais, atuando em suas falhas e momentos de oportunidade de mudanças. Quando o contexto permite, passa da posição de suporte para a de oposição à instituição. Sua estratégia preferencial, segundo imaginado pelos autores em comento, é a de sobreposição institucional.

Por fim, Mahoney e Thelen (2010, p. 26) apontam um último tipo, denominado de oportunistas, definido como aqueles que, não possuindo força suficiente para mudar a instituição, esperam estrategicamente por oportunidade de lhe alterar a produção de resultados, em regra por meio de interpretação mais extensiva, consoante seus interesses, agindo estrategicamente por conversão, portanto. A conjugação das variáveis e dos tipos de mudanças de Mahoney e Thelen (2010) dá origem a quadro didático que relaciona as características da instituição ao contexto político.

Quadro 3: relação entre ambiente contextual, tipo de instituição e agente da mudança

		Características da instituição alvo da mudança	
		Baixo nível de discrição institucional (interpretação e <i>enforcement</i>)	Alto nível de discrição institucional
Características do contexto político	Alta possibilidade de vetos	Subversivos (Sobreposição)	Simbiontes parasitas (deriva)
	Baixa possibilidade de vetos	Insurreitos (deslocamento)	Oportunistas (conversão)

Fonte: tradução livre de Mahoney e Thelen (2010, p. 28)

A classificação acima resumida pelo quadro 04 correlaciona-se à visão que considera as instituições como instrumentos de distribuição de recursos implicadas pela relação de poder vigente (*power distributional perspective*). Desta forma, a consideração das características da instituição, a força dos atores em poder vetar ou não mudanças e o posicionamento dos atores em relação à instituição devem ser considerados e reconsiderados em cada momento de análise. Mais ainda, a evolução institucional pode não se originar de um desejo explícito de algum ator, mas como fruto do rearranjo após disputas por espaços de poder (Streeck e Thelen, 2005).

b. Correlação entre estudos de mudanças graduais e instituições informais

Tanto os estudos para mudanças graduais quanto os estudos para instituições informais lidam com os limites do atual estágio do quadro teórico para o neoinstitucionalismo, ainda em construção. Ambos têm por escopo agregar a esse quadro teórico novas perspectivas e abordagens. Kellee Tsai (2014), um dos expoentes do institucionalismo informal, em recente artigo, busca a correlação entre esses dois estudos e observa que ao se adotar a perspectiva de continuidade da evolução institucional (que vê as causas endógenas como principal motor da evolução institucional) necessariamente tem-se na adoção de instituições informais um predecessor da mudança das regras formais.

Buscando a explicação do porquê das mudanças institucionais e por quais mecanismos, a partir da conjunção dos dois quadros teóricos (regras informais e mudanças graduais), observa-se que, segundo a perspectiva de distribuição do poder, instituições distribuem desigualmente recursos e resultados institucionais entre os atores e que mudanças no balanço de poder geram tensões institucionais (MAHONEY; THELEN, 2010, p. 7-8). Em situações de alteração no balanço de forças, é natural que nova coalizão vencedora (ou novos atores que venham a integrar a coalizão dominante), passe a perseguir resultados melhores para o retorno institucional, de acordo com seus interesses, a partir de uma posição em que, como copartícipes ou atores principais do atual jogo de forças, lhe é permitido moldar as instituições na direção de seus próprios objetivos e interesses.

Os novos atores empoderados do sistema podem ter capacidade de alterar a forma da instituição, de forma abrupta (deslocamentos institucionais) ou de forma gradual (sobreposição de instituições). Ou, devido a excesso de possibilidade de vetos, podem preferir estrategicamente colocar à deriva certas instituições antigas ou reinterpretá-las. Em quaisquer dos casos acima, mas predominantemente por meio da sobreposição de instituições, derivas e

reinterpretações, os atores podem preferir inicialmente, enquanto não vislumbrem capacidade e/ou necessidade de alteração formal da instituição, testarem as possibilidades de nova formatação institucional por meio de instituições informais. Esse processo pode lhes servir de *feedback* dos resultados possíveis (e não mais somente previstos) da nova roupagem institucional, o que lhes permitiria estrategicamente confirmar a instituição informal por meio de sua codificação formal ou alterá-la nova e sucessivamente, até que a instituição e sua distribuição de recursos esteja consoante o balanço de forças dos atores.

Como se vê, por essa abordagem abandona-se a visão de que instituições informais são fruto de sistemas pouco institucionalizados ou de democracias recentes. Ao contrário, a partir da compreensão de que a evolução institucional é uma constante dos sistemas, adota-se, como um dos mecanismos da mudança, o uso estratégico de instituições informais como forma de propiciar a solução em conflitos distributivos e a acomodação das expectativas institucionais, gerando graus mais elevados de *compliance* institucional (aplicação e *enforcement*).

II.3. - Definição de regras informais adotada nesta pesquisa:

Dada a complexidade contextual em que são tomadas as decisões dentro do Congresso Nacional, a tarefa que se segue neste fim de capítulo teórico é o de delimitar conceitos para o que consideramos regras informais. A partir, principalmente de North (1990) e Helmek e Levitski (2006), adota-se que as instituições informais no Congresso Nacional são regras socialmente compartilhadas, geralmente (mas não exclusivamente) não escritas, que são criadas, externadas e impostas por canais à margem dos meios oficiais.

O conceito exige análise de seus termos. Primeiro, tem-se que oficialmente, as regras externas ao Congresso Nacional que regulam o processo político legislativo encontram-se dispostas na Constituição e em leis. Já as principais regras internas estão em resoluções do próprio Congresso ou de uma de suas casas, mas aparecem esporadicamente em outros documentos, como Atos da Mesa e decisões da Presidência. Os vários atores, mas principalmente os que estão em posição de comando, interpretam e ora estendem, ora diminuem o alcance das regras escritas. Neste processo, se a tomada de decisões para situações análogas é reiteradamente aplicada de forma diferente do preceituado na norma escrita, tem-se um informalismo latente.

Note-se que, por princípio do Legislativo, todos os atos de seus órgãos e atores, em regra, são públicos, e são largamente divulgados por meios oficiais de transparência, como publicações

em notas taquigráficas ou transmissões nos meios de comunicação oficiais. Contudo, estes não são os canais oficiais para a criação de regras institucionais, logo, ainda que se dê divulgação plena a vários dos atos praticados (incluindo-se aqui decisões de atores competentes), define-se que estes não o são pelos meios oficiais específicos para veiculação de regras formais.

Situa-se em um ponto nebuloso da definição as decisões dos presidentes, no exercício do comando das sessões e reuniões; em respostas a questões de ordem ou em recursos a questões de ordem. As decisões no comando das reuniões e das sessões não raro descumprem o regimento e assim são tomadas, na maioria das vezes, na tentativa de propiciar a fruição dos debates (evitando-se a obstrução sistemática). Essas decisões são casuísticas e muitas vezes são proferidas sem lastro nos regimentos. Podem, elas, ser contestadas por meio de questões de ordem, o que leva aos presidentes das comissões e das casas legislativas a reiterarem suas decisões (ou reformarem-nas) por um instrumento mais claro, denominado de decisão em questão de ordem.

Essas decisões, quando tomadas pelo presidente da Casa legislativa, são divulgadas, compiladas em “livro especial” (ou seja, são oficialmente codificadas) e servem de norte para ações futuras dos atores da Casa onde foram proferidas.

Art. 95 (...)

§10. As decisões sobre questão de ordem serão registradas e indexadas em livro especial, a que se dará anualmente ampla divulgação; a Mesa elaborará projeto de resolução propondo, se for o caso, as alterações regimentais delas decorrentes, para apreciação em tempo hábil, antes de findo o biênio.

Contudo, as decisões em questões de ordem, quando tomadas pelos presidentes dos órgãos fracionários 1) não compõem livro especial, 2) podem ser revistas pelo presidente da Casa legislativa específica e 3) podem não ser observadas pelos pares dos demais órgãos fracionários, não sendo, portanto, normas cogentes.

Ademais, não raro, as questões de ordem são arbitrariamente decididas em afronta às regras regimentais (fato observado corriqueiramente nas comissões mistas de MPs) e servem ao escopo da neutralização das ações da minoria por uma maioria momentânea. Essas decisões são, também não raro, reformuladas em sequência (por vezes, na mesma semana e até no mesmo dia) pelo próprio autor, em situação subsequente distinta ou assemelhada; ou por presidentes distintos, nas demais comissões. Assim, para muitas das situações, decisões das presidências das comissões mistas não se transmutam em regras informais nem fazem

jurisprudência, ainda que publicadas e amplamente divulgadas pelos meios de comunicação das casas legislativas.

Nessa quadra, cabe ponderar que questões de ordem decididas pelo presidente do Senado, tanto nesta Casa quanto no exercício da presidência do Congresso Nacional não constituem regras perenes nem são indexadas, por força de seu próprio regimento:

Art. 405. A questão de ordem será decidida pelo Presidente, com recurso para o Plenário, de ofício ou mediante requerimento, que só será aceito se formulado ou apoiado por líder.

Art. 406. Considera-se simples precedente a decisão sobre questão de ordem, só adquirindo força obrigatória quando incorporada ao Regimento. (BRASIL, SENADO, 2017).

Desta forma, assemelham-se mais a questões pontuais do que a jurisprudência consolidada. Devido a isso, se casuísticas, as reiteradas reinterpretações desse ator não serão consideradas como norma formal.

A partir dessa realidade, portanto, considera-se, para esta pesquisa, que decisões de atores empoderados podem ser apenas casuísmos. Serão regra formal quando vierem expressadas em súmulas, atos da mesa, decisões em questões de ordem indexadas. Serão consideradas, por fim, regras informais se forem reiteradamente praticadas, com ou sem contestações, mas sem constituírem jurisprudência oficialmente divulgada e indexada no livro próprio (como no caso específico da Câmara dos Deputados). As instituições informais do Legislativo, para esta pesquisa são, portanto, as não codificadas por qualquer meio oficial (ou seja, a que não são indexadas em algum instrumento de divulgação de regras escritas cogentes), com autoridade baseada em fontes múltiplas e legitimidade aferida no seio social.

Ressalta-se a questão de regras informais dimanarem mais comumente de atores especiais em situações de comando, por essa ser uma característica organizacional (HODGSON, 2006), sendo que Calvert (1997, pp. 226) observa que devido à racionalidade dos atores, é esperado que em dadas circunstâncias atores prefiram regras informais a regras formais, principalmente se esses atores estiverem em alguma posição de comando ou se as sanções institucionais não forem tão profundas ou de aplicação certa.

Contudo, a adoção de regras informais não é exclusividade desses atores em comando, mas de todo e qualquer ator que, diante de uma regra que não lhe satisfaça seu interesse e na possibilidade de se adotar regra informal mais benéfica a baixo custo (com sanções fracas ou pouco prováveis), assim proceda.

Outra questão que exige definição é a do tipo de regras informais que se persegue neste trabalho. Definem-se como campo de observação e análise as práticas informais adotadas pelos atores nas arenas de acesso livre (sessões e reuniões públicas), de forma transparente, no transcorrer rotineiro dos trabalhos legislativos. Por certo que há práticas reiteradas, praticadas no Legislativo, que não são divulgadas por qualquer meio – a exemplo, é possível que alguns parlamentares aceitem reiteradamente vantagens para apresentar ou aprovar emendas, transmutando-se a prática em corrupção. Isso, se cristalizado, igualmente é uma regra informal, de efeito deletério para a democracia (LAUTH, 2000), mas que foge ao escopo da pesquisa.

Um último ponto que merece realce nessa quadra de delimitar conceitos e âmbitos da pesquisa é percepção que desenhamos do contexto do legislativo. Compreendemo-lo como um ambiente sistêmico e dinâmico, suscetível ao mutável balanço de forças. Esse espaço fluído é que propicia a feição institucional diferenciada no tempo e diminui o caráter de estabilidade que a teoria mais tradicional deseja imprimir às instituições. Vemos o contexto como uma combinação momentânea de regras formais e informais que vão satisfazer a correlação de forças de determinado microcosmo (uma comissão, um plenário, uma das casas legislativas ou o próprio Congresso Nacional), em qualquer caso, com tendências a favorecer a coalizão dominante daquela determinada arena. Esse entendimento é tributário das percepções de Streeck e Thelen (2005, p. 8).

Portanto, é a partir dessas premissas teóricas, desenvolvidas neste capítulo, e das decisões metodológicas de se adotar uma ou outra corrente do pensamento institucional que se passa, nos capítulos seguintes, a buscar o redesenho do processo de tomada de decisão no Legislativo brasileiro.

Capítulo III. Informalidades no processo legislativo para Medidas Provisórias

O Objetivo do presente capítulo é introduzir a maneira pela qual o instituto da medida provisória é compreendido e utilizado no âmbito do Congresso Nacional. O corte temporal da pesquisa compreende o período entre outubro de 1988 e outubro de 2017. Justifica-se o limite temporal inicial pelo fato de que, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, as medidas provisórias passaram a compor o ordenamento brasileiro, em substituição ao Decreto-Lei. O limite temporal final se justifica porque outubro de 2017 é o mês em que se realizam as últimas observações pelo pesquisador e em que o relato da pesquisa é escrito, sendo o dia 31 de outubro de 2017 a última data de colheita de dados¹¹.

A procura por existência de regras informais e sua eventual consolidação nas diversas arenas em que se deliberam MPs no Congresso se dará em três momentos distintos dentro dessas quase três décadas de existência do instituto:

1. O período que se inicia com a Constituição de 1988 e vai até a promulgação da Emenda à Constituição de nº 32/2002;
2. O período entre a EC 32/2001 até a decisão do STF na ADI 4029, em 2012;
3. O período após a ADI 4029 até outubro de 2017.

O presente capítulo trata do primeiro período e os dois capítulos seguintes abordam os outros dois períodos. A divisão se dá em razão do fato de que vige para cada um desses períodos regramento formal específico para a tramitação das MPs. Buscam-se, em cada um desses momentos, apontar as regras informais utilizadas, identificar os efeitos advindos delas e apontar os autores que propiciaram o seu surgimento. Quando possível, busca-se também verificar a transformação de regras informais em regras formais.

A metodologia aplicada varia de acordo com os períodos analisados. Para os dois primeiros, devido à distância temporal entre a pesquisa e os fatos, lança-se mão principalmente de levantamento documental para auxílio da reconstrução histórica de como o Congresso Nacional evoluiu na compreensão e uso do instituto da medida provisória a partir de 1988. São compulsados discursos proferidos em plenários, questões de ordem e decisões das presidências do Senado, do Congresso Nacional e da Câmara dos Deputados, no intuito de se

¹¹ Exceção feita a três entrevistas feitas ou refeitas após essa data.

revelar as regras realmente aplicadas durante os períodos analisados. Decisões do Supremo Tribunal Federal auxiliam na demarcação dos limites normativos para MPs e são também fonte de informações nesta pesquisa.

Para o último período, devido à concomitância parcial dos relatos de pesquisa com o acontecimento dos fatos, para além do levantamento documental, lança-se mão de entrevistas em profundidade e de observação participante, o que nos permite avaliar com maior percuciência a coexistência e a interação de regras formais e informais no ambiente institucional do Legislativo, dando efetividade, assim, ao método de dupla abordagem na observação fenomenológica empreendida, conforme proposto por Calvert (1995a; 1995b; 1997).

A ênfase do levantamento e relato dos dados se dá, portanto, a partir da observação de como regras formais e informais interagem para dar os reais limites do instituto das medidas provisórias. Esses limites, como já adiantado no capítulo teórico, são construídos por meio de um intenso diálogo entre as casas do Legislativo (entre si e entre seus órgãos fracionários) e entre este poder e o Executivo e o Judiciário. O Legislativo federal, como centro irradiador de poder, goza de prerrogativas especiais, inerentes a órgãos constitucionais (CANOTILHO, 2007).

Embora suas arenas e atores estejam subordinados à Lei, por força do Estado de Direito, os eventuais abusos cometidos no exercício dessas prerrogativas não são controlados por instâncias comuns do Judiciário, mas por órgão igualmente de status constitucional, no caso, o STF. Essa realidade faz com que amiúde se tenha a atuação do Legislativo já no limiar do que é considerado constitucional ou legal. Não raro, há a transposição desse limite, que por vezes é levada ao conhecimento do Judiciário e sofre a possibilidade de ser contida pela atuação do STF (mas são incertos tanto a apreciação do fato contrário à Norma¹² pelo Judiciário, quanto a decisão deste Poder em fazer o Legislativo observar o regramento escrito).

Mas, cabe a pergunta, realizada a cada ação perpetrada pelos atores do Legislativo: o que é abuso de poder e o que é ação ilegal? Essa resposta, também caso a caso, é dada pela Corte Constitucional, quando provocada por aqueles habilitados ao processo que ali se desenvolve. As decisões tomadas pelo STF, nesses processos, refletem no Legislativo (e no Executivo) e passam a condicionar o atuar desse órgão e de seus membros, criando expectativas nos atores

¹² Aqui, empregada em sentido *lato*, abrangendo tanto as leis, quanto os dispositivos constitucionais e os princípios do Direito.

envolvidos no processo de tomada de decisões políticas. Ciclicamente, novas ações do Legislativo, sob os lindes dados pelas interpretações do STF, podem ser levadas outra vez à Corte para a confirmação de sua consonância com o texto constitucional. O STF, por seu turno, pode confirmar seu entendimento acerca do ponto debatido ou pode reformá-lo. A esse fenômeno de idas e vindas, com ações e reações entre os poderes instituídos se dá o nome de diálogo institucional (MENDES, 2008; VICTOR, 2013)

A intervenção de um Poder em outro, contudo, é medida excepcional. Dessa sorte, somente com excesso de cautela o STF se utiliza das prerrogativas do *Judicial Review* para corrigir atos do Legislativo. Em muitas ocasiões, a postura da Corte Constitucional é a de declarar que esta Corte se vê impedida de adentrar nas competências do Legislativo, principalmente em se tratando de aplicação de regras regimentais, por ser este um assunto *Interna Corporis*¹³. Um extrato desse pensamento está expresso no voto do Ministro Relator para o Mandato de Segurança de nº 23.920-DF:

Tratando-se, em consequência, de matéria sujeita à exclusiva esfera da interpretação meramente regimental, não há como incidir a *judicial review*, eis que - tal como proclamado pelo Supremo Tribunal Federal - a exegese "de normas de regimento legislativo é imune à crítica judiciária, circunscrevendo-se no domínio *interna corporis*" (RTJ 112/1023, Rel. Min. Francisco Rezek).

As questões *interna corporis* excluem-se, por isso mesmo, em atenção ao princípio da divisão funcional do poder - que constitui expressão de uma das decisões políticas fundamentais consagradas pela Carta da República - da possibilidade de controle jurisdicional, devendo resolver-se, exclusivamente, na esfera de atuação da própria instituição legislativa¹⁴ (MS 23920-DF).

Desta sorte, boa parte do controle da observância ou não das regras formais existentes no Congresso Nacional é realizada pelos próprios pares, em arenas que não estão necessariamente subordinadas umas às outras. As tomadas de posição adotadas em dada arena (no plenário da Câmara, por exemplo) vão influenciar as demais arenas (plenários e comissões do Senado, da Câmara, do Congresso).

O diálogo institucional entre a presidência da República, o STF e o Congresso Nacional – e, dentro deste Poder, o diálogo institucional entre as várias arenas do Congresso, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal – não pode ser desprezado e, ao lado das regras informais,

¹³ Para uma discussão mais aprofundada dos limites do controle de constitucionalidade de atos *interna corporis* do legislativo, sugerimos a leitura de 1) BERNARDES JÚNIOR, José A. O Controle Jurisdicional do Processo Legislativo. Ed. Fórum. Belo Horizonte. 2009. 2) MENDES, Gilmar Ferreira, Controle de Constitucionalidade: Aspectos Jurídicos e Políticos. São Paulo, Saraiva, 1990.

¹⁴ DJ 03/04/2001.

serve de apoio para a construção da narrativa que busca demonstrar as regras vigentes para MPs e a evolução e cristalização de regras informais em formais, quando for o caso.

Tenciona-se, portanto, mapear e documentar esse período de acomodação das regras, dos atores e do instituto das MPs sob a vigência dos três conjuntos de regras formais apresentados. Notar-se-á no relato que, ao menos no que tange às medidas provisórias, o uso de regras informais e o diálogo institucional sempre foram a tônica.

Como ressaltado na descrição da metodologia e na introdução a esse capítulo, para a construção do relato para os dois primeiros períodos analisados (compreendendo desde 1988 até a ADI 4029, em 2012) a reconstrução histórica do uso de regras informais se deu principalmente por levantamento de decisões, questões de ordem e discursos proferidos nos plenários da Câmara, do Senado e do Congresso, por vezes, analisados à luz da bibliografia referenciada. Para o último período, além da análise documental, utilizou-se também de entrevistas com atores do processo legislativo e de observação participante.

III.1 O primeiro período (da promulgação da Constituição à Emenda 32): consolidação das regras para MPs

O uso de informalidades no processo legislativo das medidas provisórias nasceu com a própria espécie normativa, criada pela Carta de 1988. Isso se deu porque o texto original do art. 62 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) era muito resumido e não previa nenhum procedimento a ser adotado pelo Congresso e suas casas. No âmbito do Legislativo, não havia ainda normas que regulassem a tramitação de tal instituto, uma vez que antes de 1988, as MPs não existiam e a resolução que trataria do assunto só veio a ser publicada em maio de 1989. O art. 62 da CRFB/1988 era, portanto, a única regra formal específica para tramitação de MPs:

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.

Para as primeiras medidas provisórias, a discussão era acerca das prerrogativas e dos limites do Congresso na apreciação do texto enviado pelo Executivo. Pairavam dúvidas acerca da possibilidade ou não de emendamento do texto pelo relator e pelos demais parlamentares, das

arenas que deveriam se manifestar antes do plenário, das consequências da rejeição da MP ou da sua não apreciação no prazo constitucional de trinta dias. Algumas regras foram estipuladas antes que se aprovasse uma resolução para regular a tramitação, o que se deu pela prática do uso reiterado de procedimentos, em sua maioria criados para outras situações anteriores à existência da MP e, a esta, adaptados.

Estes procedimentos, quando contestados, eram reafirmados ou rechaçados pela tomada de decisões em sede de questões de ordem, de decisões da presidência, de edição de atos da Mesa do Congresso, tudo a consolidar práticas que se tornavam regras, às vezes escritas, às vezes meramente costumeiras. A reconstrução dos principais momentos desse período busca demonstrar parte da evolução para as regras que hoje valem para o instituto das Medidas Provisórias. São apresentados cinco desses momentos de consolidação que julgamos mais relevantes:

a) Possibilidade de emendamento

Iniciou-se esse processo de construção e sedimentação de práticas, para as primeiras MPs editadas, com o entendimento de que ao parlamentar não caberia qualquer modificação ao texto original de uma MP editada pelo Executivo, sendo vedado a deputado ou senador (proibição estendida ao relator) apresentar emendas. Ou seja, ao Congresso caberia ou rejeitar a MP ou convertê-la em lei, no prazo improrrogável de 30 dias – espaço de tempo considerado muito curto para se possibilitar alguma alteração.

A alguns parlamentares, esse entendimento inicial soava como usurpação do seu direito de legislar e, de certa forma, continuidade do autoritarismo representado pelo antigo Decreto-Lei. De fato, há registro de discursos de deputados e senadores que usaram da tribuna para pleitear o direito a emendarem o texto da MP, sob a alegação de que o poder de legislar, na Constituição Cidadã, fora deferido em primazia ao Legislativo. A despeito das discussões e apelos proferidos da tribuna, o Congresso só ousou modificar o texto de uma medida provisória a partir da MP 41/1989¹⁵, ainda assim, para adequar o texto à boa técnica legislativa. Naquele momento, retirou-se, por meio de emenda supressiva, o art. 7º da MP, que trazia a expressão “revogam-se as disposições em contrário”. A razão é que não havia no ordenamento nenhuma norma contrária ao que era disposto naquela MP, tornando inócua a expressão.

¹⁵ Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1988-1989/041.htm

Esse ato, contudo, representou a quebra de barreira para aquele princípio de diálogo institucional entre o Legislativo e o Executivo sob as novas regras democráticas. A partir daquele episódio é que se passou a admitir emendas supressivas a medidas provisórias, representando o início dos contornos da autonomia que se ansiava para o Congresso Nacional. De fato, logo em seguida, na MP 44/1988, o Congresso Nacional efetivamente realizou a primeira alteração com conteúdo de mérito em uma medida provisória, suprimindo um artigo inteiro do texto original (transcrito abaixo), que não constou da Lei 7.764/1989, fruto da referida MP:

Art. 2º O § 2º do art. 18 da Lei nº 7.730, de 1989, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 18 (...)

§ 2º A partir do mês de fevereiro de 1989, o desembolso de recursos à conta do Tesouro Nacional, para atendimento de despesas com "Pessoal e Encargos Sociais", exceto diárias, será realizado até o décimo dia do mês subsequente (BRASIL, 1989).

Apesar dessa abertura, a prática de se emendar as MPs ainda não estava consolidada. Primeiro, porque nesse início de vigência da nova Constituição, a Mesa do Congresso Nacional aceitava (quando aceitava) apenas emendas supressivas. Muitas vezes se permitia a supressão, sem, contudo, aceitá-la como uma emenda, mas na forma de destaques (instrumento criado na Assembleia Constituinte que possibilita retirar do texto, na hora da votação, partes da proposição que não tenham apoio da maioria para a sua aprovação). Assim, durante um par de anos, em várias ocasiões após a MP 44/1988, o Congresso alterou o texto de MPs, sem com isso significar a consolidação de uma prática, uma vez que às vezes o emendamento era permitido, às vezes, não.

Em 1989, por exemplo, o presidente da República, José Sarney, envia várias MPs (de nºs. 26 a 32/1989) ao Congresso Nacional, contendo reformas administrativas, financeiras e ações drásticas de ajustes fiscais, no denominado Plano Verão. A MP 32/1989, por exemplo, congelava salários e criava uma nova moeda para o Brasil, atrelada ao Dólar americano. O Congresso é convocado para deliberar, ainda em janeiro acerca dessas MPs. Com mãos atadas, os parlamentares, principalmente da oposição, usam dos microfones dos Plenários para se colocarem contra o que entendiam ser usurpação do poder de legislar pelo Executivo. O depoimento do deputado José Genuíno (PT/SP) é contundente e esclarecedor desse momento, tanto na defesa das prerrogativas dos parlamentares quanto na questão do entendimento ainda vacilante acerca da possibilidade e da forma de se alterar o texto original de MPs:

O SR. JOSE GENUINO (PT-SP), pronuncia o seguinte discurso. Sem revisão do orador.) (...) No entanto, Sr. Presidente, com base na nova Constituição, o Presidente do Congresso Nacional - o Senador Humberto Lucena, está agindo, em relação as medidas provisórias, de maneira restritiva. E a própria Presidência do Congresso Nacional que está eliminando, limitando as prerrogativas do Congresso Nacional, quando, numa posição intransigente, tenta não aceitar as emendas aditivas, substitutivas e modificativas e ainda as emendas supressivas. Realmente, a própria Presidência da Câmara dos Deputados fala agora em destaque supressivo e abandona o discurso em torno das emendas supressivas, porque ficaria muito difícil falar em emenda supressiva e não aceitar outro tipo de emenda. E agora se fala em destaque supressivo, apenas para restringir o papel do Congresso Nacional na discussão global de um plano econômico que, pela sua natureza, mereceria um juízo mais aprofundado e uma amplitude de iniciativas por parte do Congresso Nacional. (DCN, 25/01/1989, pp. 13).

Da mesma forma o é o manifesto lido em plenário pela liderança do PSB:

O SR. JOSE CARLOS SABÓIA (PSB-MA), Como Líder, pronuncia o seguinte discurso. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, Srs. Membros do Congresso Nacional: o Partido Socialista Brasileiro, através da sua Executiva Nacional, tomou posições claras sobre o momento político que estamos passando nesse país. Não aceitamos qualquer plano de reorganização da economia fundado no arrocho salarial, na desnacionalização das nossas empresas estatais e na desorganização daquilo que há de competente e eficiente no serviço público brasileiro, principalmente na desorganização do Ministério da Ciência e desorganização do Ministério da Ciência e Tecnologia. Lerei, agora, a nota da Comissão Executiva do Partido Socialista Brasileiro sobre o pacote econômico do Governo Federal:

PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO

Comissão da Executiva Nacional

Os Socialistas e o "Pacote" de Verão

A Comissão Executiva Nacional do Partido Socialista Brasileiro - PSB, reunida nesta data, para exame das medidas econômicas propostas pelo Governo Sarney como forma de contornar a grave crise estrutural que estrangula o País, dirige-se à opinião pública nacional e aos seus militantes, para declarar o seguinte:

(...)

8. Lamentando a forma de adoção dessas medidas, e as limitações do Congresso, impossibilitado de alterar seu conteúdo, vemo-nos diante da obrigação de usar dos recursos regimentais possíveis com vistas a diminuir os efeitos perversos da proposta governamental. Assim, a Comissão Executiva Nacional recomenda a seus parlamentares, e orienta seus militantes, na defesa das seguintes emendas supressivas:

(...)

(DCN, 25/02/1989, pp.29)

b) Possibilidade de Reedição e efeitos da rejeição de MPs: o nascimento da comissão mista:

Nota-se, com o episódio acima, que naqueles primeiros anos da nova democracia, em que o Legislativo buscava a reafirmação institucional, havia pressão forte para se definir o papel do Legislador na formatação de leis oriundas de MPs. Além dessas manifestações em prol do direito de emendamento de MPs por senadores e deputados, outro fato concorreu para a sedimentação do entendimento de que MPs poderiam ser emendadas. Trata-se da decisão,

inicialmente dada pelo próprio Congresso e posteriormente confirmada várias vezes pelo STF¹⁶, de que a reedição de MPs era possível. A partir dela, não mais se sustentava o argumento de que o prazo de 30 dias (agora multiplicado pelo número de reedições que cada MP sofresse) era curto demais para suportar discussões e remendos ao texto do Executivo.

Portanto, o segundo ponto de debates naquele início de jornada democrática era a dúvida acerca dos efeitos da eventual rejeição de uma MP pelo Congresso ou dos efeitos advindos da perda de eficácia pela não apreciação da MP no trintídio constitucional. Seriam esses efeitos assemelhados, ou rejeitar deveria ser entendido de forma diferente a não apreciar uma MP? Poder-se-ia reeditar MP não apreciada ou rejeitada pelo Congresso?

A resposta a esses questionamentos se deu no momento em que o então presidente da República, José Sarney (PMDB), perdia um pouco do seu prestígio político. Esse fato exige que o presidente do Senado (dirigindo a Mesa do Congresso Nacional) atue para garantir a preponderância do Executivo na formatação de leis oriundas de MPs. Eis o contexto em que tal se deu:

O Congresso Nacional, nas primeiras 30 MPs editadas¹⁷, deixou que as medidas provisórias de n.ºs 17/1988, 18/1988, 21/1988 e 29/1988 perdessem eficácia por decurso de prazo e rejeitou as MPs de n.ºs 25/1988 e 26/1988. Timothy Power (1988) observa que o então presidente da República, José Sarney, passava por momento em que não detinha apoio popular e tinha sua base de congressistas enfraquecida, razão que se reflete nas rejeições das duas MPs e na perda de eficácia de outras. Ainda assim, o presidente decidiu reapresentar, na forma da MP 39/1988, o conteúdo da MP 29/1988. O presidente do Senado, em exercício da presidência do Congresso, senador Nelson Carneiro (PMDB/RJ), por um lado se deparou com a falta de norma escrita que regulasse a situação. Por outro, como presidente da mesa do Congresso e dada a sua condição de membro do maior partido da base, necessitava dar solução à questão que fosse condizente com o seu papel político. Anote-se que havia, na Constituição, norma (que vigora até hoje) proibitiva da reapresentação na mesma sessão legislativa de matéria rejeitada pelo Congresso, mas nada se falava de MPs não apreciadas, com perda de eficácia por decurso de prazo.

¹⁶ A questão foi tantas vezes levada ao Supremo, que esta Corte se viu na necessidade de editar a Súmula de n.º 651, assentando a possibilidade de reedição de medidas provisórias no regime anterior à Emenda 32/2001.

¹⁷ Cabe a ressalva de que as 9 primeiras MPs vieram por transformação de Decretos-Lei, segundo preceituou o art. 25 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e estas mesmas 9 MPs foram reeditadas sob n.ºs MP 11/1988 a MP19/1988.

Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria dos membros de qualquer das casas legislativas (BRASIL, CRFB/1988, texto original).

Ao mesmo tempo, para MPs, a simples possibilidade de devolução ao Executivo nunca foi prevista. Precisava-se, portanto, de uma deliberação, de uma tomada de decisão para se decidir o que fazer. O presidente do Senado, frente ao impasse, optou por institucionalizar a decisão que tomaria e criou comissão mista para dar parecer acerca da admissibilidade prévia da MP 39/1988 e para ao mesmo tempo decidir acerca da possibilidade jurídica e constitucional de reedição de MPs. Com isso, dividiu os ônus e os bônus desse momento com o corpo de legisladores do Congresso Nacional.

Esta comissão foi criada em 20 de fevereiro de 1989 pelo presidente da Mesa do Congresso Nacional, no dia em que ele leu a mensagem que enviava ao Congresso a MP 39/1989. Interessante ressaltar que para se criar a primeira comissão mista de análise de MP foi utilizada regra prevista para apreciação de vetos, uma vez que, como já dito, não havia em 1988 regra para apreciação de MPs¹⁸.

Durante o período de funcionamento da comissão mista, o deputado Nelson Jobim (PMDB/RS) passa a integrá-la, em substituição a membro da Câmara, e torna-se o relator da matéria. Seu parecer é proferido na data de 28 de fevereiro de 1989, não só se permitindo a reedição de MPs, como também compreendendo que a MP reeditada não precisaria ser idêntica à MP original. Eis a decisão tomada pela comissão, trazida na forma do Parecer de nº 01/1989:

1. (...) Na ausência da lei complementar e diante da necessidade de tomada inadiável de uma decisão, entendemos, transitoriamente, até o advento da mencionada lei, pela admissão da reedição da medida, mesmo porque somente a lei complementar pode disciplinar o exercício de um direito subjetivo constitucional.

2. Comparação entre a MP nº 39 e a de nº 29: A Medida Provisória nº 39 não contém o texto do art. 2º e seu parágrafo, art. 49, parte do inciso I do art. 6º, e parte do parágrafo único do art. 12, todos da MP nº 29. A Medida Provisória nº 39, por outro lado, contém textos não existentes na MP nº 29, a saber: alíneas 9 e i do art. 1º; parte do caput do art. 4º; inciso I do art. 4º; parte do inciso III do art. 4º; art. 7º e §§; art. 8º; parágrafo único do art. 10; arts. 13, 14, 15, 16, 17 e 18. Portanto, não se pode afirmar que as Medidas sejam idênticas. No entanto, caberá a lei complementar examinar os requisitos para o juízo de identidade.

3. Conclusões sobre a Questão Principal:

a) admite-se a reiteração de uma segunda MP, idêntica a primeira, se esta não foi convertida pela inocorrência dos pressupostos de relevância e urgência, desde que se verifiquem tais requisitos a época da reedição; b) não se admite a reiteração de

¹⁸ A decisão do presidente Nelson Carneiro se encontra às fls. 526 do DCN de 20/02/1989.

uma segunda MP, idêntica a primeira, se esta não foi convertida por discordância quanto ao tratamento dado a matéria objeto da medida. Esse tema deverá ser tratado em lei complementar; c) admite-se, provisoriamente, até que a lei complementar discipline a matéria. a reiteração de uma segunda MP, idêntica a primeira, caso o Congresso deixe fluir, *in albis*, o prazo decadencial de 30 dias.

4. Conclusão quanto a Questão Secundária A MP n.º 39 contém alguns dispositivos iguais a MP n.º 29, não contém alguns dispositivos desta última e introduz dispositivos novos. Não se pode afirmar, assim, que sejam absolutamente idênticas. Sala das Comissões, 28 de fevereiro de 1989.

- Paes Landim - Nelson Jobim - Relator - Cid Sabóia de Carvalho - Mauricio Correa
- Plínio Arruda Sampaio.

(DCN, 01 de março de 1989)

O parecer 01/1989 – CN, publicado cinco meses após a Constituição, é a primeira decisão robusta (e escrita) para nortear a tramitação de Medidas Provisórias pelo Congresso Nacional. Da promulgação da Constituição, em outubro de 1988, até esse momento, vigoraram procedimentos informais, fruto de acomodações, reinterpretações de normas existentes para regular outras situações e do uso da *práxis* legislativa. De certa forma, as práticas adotadas para a solução desse *case* norteou as regras futuras para o instituto das medidas provisórias, que fariam parte da Resolução de n.º 01/1989-CN (Res 01/1989-CN):

- No Parecer, criou-se pela primeira vez, comissão especial mista para apreciação de MPs.
- A partir dele, consolidou-se a prática da reiterada reedição de MPs.
- Com a possibilidade de reedição de MPs, construiu-se o entendimento que ao Congresso caberia emendá-las.

Assim é que em março de 1990, mantendo a tendência do Governo anterior de recuperar o Brasil por meio de pacotes econômicos, Fernando Collor de Melo assume a presidência da República e como principal medida de seu início de governo, envia ao Congresso 26 MPs (145/1990 a 171/1990) contendo medidas drásticas de ajustes fiscais, econômicos, financeiros, tributários, administrativos, trabalhistas, no âmbito do oficialmente denominado Plano Brasil Novo (popularmente conhecido como Plano Collor 1). Embora da tribuna dos plenários do Congresso, do Senado e da Câmara dos Deputados, vários parlamentares reclamem da prática que se instalava de legislar por MPs, diminuindo o protagonismo do Legislativo¹⁹, a todas essas MPs foi aberto prazo para emendamento (DCN, 1990, pp. 73-78).

¹⁹ E muito poucos são aqueles que se colocam contra as medidas enviadas pelo Presidente Collor, cabe salientar.

Segundo Beditrichuk (2016), foi exatamente o parecer dessa primeira comissão mista para estudo de uma MP que deu base para o feitiço do Projeto de Resolução que se transformaria na Res 01/1989-CN, promulgada em 02/05/1989. Esta norma é fruto do Projeto de Resolução do Congresso (PRN) de nº 01/1989, cuja autoria foi do então Senador Fernando Henrique Cardoso (FHC), apresentado na data de 20/02/1989 e lido na sessão do Congresso do dia 21/02/1989. Da leitura da ata dessa sessão, nota-se que também o então senador Itamar Franco era autor de PRN assemelhado, que não continha, contudo, as assinaturas necessárias ao seu trâmite. No texto do projeto de FHC, encontram-se regras para a tramitação das MPs, que previam a criação de comissão mista e a possibilidade de emendamento da matéria por parlamentares (DCN, 1989, pp. 773-869).

Com a promulgação da Res. 01/1989-CN (BRASIL, CONGRESSO, 1989), tem-se que a partir de maio de 1989, há regramento escrito no Congresso Nacional para delimitar a tramitação das MPs pelas casas legislativas. Como grande avanço, pode-se citar a previsão da constituição de comissão mista para estudar e dar parecer prévio às MPs e a institucionalização formal do direito parlamentar de se emendar as medidas provisórias

Tal não significou, contudo, a pacificação do instituto no que tange, principalmente, à relação institucional entre Executivo e Legislativo. Pairavam dúvidas e havia discussões, por exemplo, acerca das matérias que não deveriam ser veiculadas por MPs, dos critérios de urgência e relevância de que o instituto deveria se revestir, das possibilidades e limites de reedição de MP.

Essa instabilidade institucional gerava embate entre os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), interpretações e reinterpretções por parte dos presidentes do Legislativo e por parte dos Ministros do STF, acomodações de práticas pelo Executivo e pelos membros do Legislativo. Por fim, gerou propostas de mudanças do texto constitucional, no desejo de diminuir o âmbito da delegação que as MPs representaram entre 1988 e 2001. Essa dinâmica pode ser acessada pelo diálogo institucional travado entre os Poderes e refletido nas decisões do STF acerca de pontos específicos da tramitação das MPs, caminho metodológico adotado para o levantamento das três próximas práticas relatadas nesse primeiro período para MPs.

c) Desnecessidade de sanção a MP aprovada sem alteração:

A primeira dessas instabilidades, que foi levada ao STF por meio do Recurso Extraordinário (RE) de nº 217.194-1 PR, tratava da necessidade ou não de sanção presidencial de MP

aprovada sem alterações. O acórdão unânime foi no sentido da desnecessidade desse ato, ou seja, o STF definira que não é necessário sanção a MP aprovada em sua forma original.

A questão, hoje, parece corriqueira, uma vez que, de fato, se a medida provisória for aprovada em sua forma original, não há a necessidade de sanção; contudo, sendo alterada minimamente, há a obrigatoriedade de envio ao Planalto para sanção ou veto, faculdade que recai sobre todo o texto e não somente sobre a parte alterada. A regra é prevista no §12, do art. 62 da Constituição Federal, com a redação dada pela EC 32/2001:

Art. 62 (...)

§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto. (BRASIL, 2017).

Esse não era o entendimento do Congresso para as primeiras MPs. Retomando as MPs 41/1989 e 44/1989, que foram alteradas pelo Legislativo, vê-se que elas não foram enviadas ao Executivo para sanção, tendo sido promulgadas pelo presidente do Senado. Adotou-se, naquele início, a prática da promulgação pelo próprio Congresso tanto de MPs aprovadas em sua forma original quanto de MPs modificadas pelo Legislativo. Assim se procedeu devido à falta de normas escritas e claras e igualmente pela pouca disposição do Congresso em aceitar emendas parlamentares às MPs.

d) Reedição de matéria constante de medida provisória rejeitada pelo Congresso:

Embora previsto na Constituição Federal (art. 67) e repetido em todos os regimentos das Casas Legislativas, o princípio da impossibilidade de reapreciação, na mesma sessão legislativa, de matéria definitivamente rejeitada por uma das Casas do Congresso Nacional, por vezes é esquecido e ocorre a reedição de MP rejeitada pelo Congresso.

Em 05 de junho de 1990, por exemplo, o plenário do Congresso rejeitou integralmente a MP 185/1990. No dia seguinte, o Executivo editou a MP 190/1990, trazendo em seu corpo dispositivos idênticos a artigos constantes da MP rejeitada. O procurador da República decidiu por ajuizar a ADI 293-7 DF, ainda na data de 06 de junho de 1990, na qual requereu a declaração de inconstitucionalidade, alegando usurpação do poder de legislar. A decisão do

STF, em sede de liminar, reafirmou o princípio que veda a reedição de conteúdo de MPs rejeitado pelo Congresso, na mesma sessão legislativa²⁰:

A rejeição parlamentar de medida provisória – ou de seu projeto de conversão,— além de desconstituir-lhe *ex tunc* a eficácia jurídica, opera uma outra relevante consequência de ordem político-institucional, que consiste na impossibilidade de o Presidente da República renovar esse ato quase-legislativo, de natureza cautelar. (ADI 293-MC, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 6-6-1990, Plenário, DJ de 16-4-1993.).

e) Balizamento dos critérios de urgência e relevância:

Desde o início e por força de dispositivo constitucional, as MPs deveriam ser editadas somente se presentes os requisitos de urgência e relevância. No entanto, o que se observou sempre foi o uso abusivo desse instrumento por parte dos presidentes da República (e a conivência da maioria dos membros do Congresso) no sentido de se emitir MPs para assuntos ordinários (sem relevância maior) e não urgentes (como reorganização de órgãos da administração, criação de cargos públicos, privatização, reorganização do sistema tributário). Esse fato é percebido, por exemplo, pela simples leitura das ementas de algumas das primeiras MPs editadas, com destaque para MP 26/1988, meramente autorizativa:

Quadro 4: ementas de MPs editadas em dezembro de 1988

MP 28 (16.12.1988)	Dispõe sobre a extinção de autarquias e fundações públicas federais e dá outras providências.
MP 27 (16.12.1988)	Extingue órgãos da Administração Federal direta e dá outras providências.
MP 26 (16.12.1988)	Autoriza a privatização de empresas estatais e dá outras providências.
MP 25 (16.12.1988)	Dispõe sobre a sucessão de empresas estatais, no caso de sua dissolução ou extinção, e dá outras providências.

Fonte: site do Planalto. Elaboração própria

²⁰ O PDT recentemente protocolou a ADI 5.714-DF, requerendo o reconhecimento de reedição na MP 779/2017 de matéria rejeitada na MP 752/2017.

A questão, recorrente em discursos nos plenários das casas legislativas até hoje,²¹ foi objeto de várias ações impetradas junto ao STF, que decidiu reiteradamente que tal questão é ato *interna corporis*, ou seja, que cabe ao próprio Congresso dizer, em cada MP, se há ou não relevância e urgência na sua edição, sendo a questão apreciada pelo STF apenas em casos extraordinários. Esse entendimento resta demonstrado em excertos de alguns acórdãos e decisões daquela corte, como na ADI 2.213, com ementa do acórdão abaixo transcrita:

- 1) Esta Suprema Corte somente admite o exame jurisdicional do mérito dos requisitos de relevância e urgência na edição de medida provisória em casos excepcionalíssimos, em que a ausência desses pressupostos seja evidente. ADI 2.527 MC, rel. min. Ellen Gracie, j. 16-8-2007, DJ de 23-11-2007.
- 2) Requisitos de urgência e relevância: caráter político: em princípio, a sua apreciação fica por conta dos Poderes Executivo e Legislativo. Precedentes: ADI 1.647-4/PA. DJ 03/10/1997.
- 3) Conforme entendimento consolidado da Corte, os requisitos constitucionais legitimadores da edição de medidas provisórias, vertidos nos conceitos jurídicos indeterminados de "relevância" e "urgência" (art. 62 da CF), apenas em caráter excepcional se submetem ao crivo do Poder Judiciário, por força da regra da separação de poderes (ADI 173, MC, acórdão publicado no DJ, 12/06/1998).²²

Todavia, como a edição de MPs para questões sem relevância ou sem urgência seguiu um crescente nos Governos Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, o STF se viu reiteradamente demandado a se manifestar acerca desse ponto (em boa parte das vezes por ações oriundas de partidos políticos com representação no Congresso e partícipes do processo legislativo). A antes situação de excepcionalidade da manifestação do STF, tornou-se corriqueira e o entendimento de boa parte dos Ministros daquela corte era de que a prática do Executivo tendia ao abuso de suas prerrogativas, como bem se expressou o Ministro Celso de Melo:

A crescente apropriação institucional do poder de legislar, por parte dos sucessivos Presidentes da República, tem despertado graves preocupações de ordem jurídica, em razão do fato de a utilização excessiva das medidas provisórias causar profundas distorções que se projetam no plano das relações políticas entre os Poderes Executivo e Legislativo. Nada pode justificar a utilização abusiva de medidas provisórias, sob pena de o Executivo, quando ausentes razões constitucionais de urgência, necessidade e relevância material, investir-se, ilegitimamente, na mais relevante função institucional que pertence ao Congresso Nacional, vindo a converter-se, no âmbito da comunidade estatal, em instância hegemônica de poder, afetando, desse modo, com grave prejuízo para o regime das liberdades públicas e

²¹ Em entrevista à imprensa, o presidente da Câmara, Rodrigo Maia (DEM/RJ), informava que devolveria as MPs editadas sem observância dos critérios de urgência e relevância, revelando a continuidade da prática ainda em 2017. Fonte: <https://goo.gl/4nH9bF>.

²² Esse entendimento se repete em vários outros julgados, como nas ADIs 162-DF, 1.397-DF, 1.647-DF, e na Medida Cautelar em ADI de nº 22.130 –DF.

sérios reflexos sobre o sistema de *checks and balances*, a relação de equilíbrio que necessariamente deve existir entre os Poderes da República.

Cabe ao Poder Judiciário, no desempenho das funções que lhe são inerentes, impedir que o exercício compulsivo da competência extraordinária de editar medida provisória culmine por introduzir, no processo institucional brasileiro, em matéria legislativa, verdadeiro cesarismo governamental, provocando, assim, graves distorções no modelo político e gerando sérias disfunções comprometedoras da integridade do princípio constitucional da separação de poderes (Acórdão da Medida Cautelar, na ADI 2.213 – DF impetrada pelo Partido dos Trabalhadores em agosto de 2001, julgada 4-4-2002. DJ de 23/04/2004).

Embora se perceba a contundência desse posicionamento pontual do STF, e ainda que em alguns casos esse Poder intervenha no Legislativo por causa dessa questão, a prática consolidada é a de nem o STF, nem o Congresso Nacional se esmerarem no controle dos requisitos constitucionais de urgência e relevância na edição de MPS. Raramente (e sempre por motivos políticos), uma MP é devolvida por apresentar ausência de um desses dois requisitos.

III.2 Breve síntese do período:

O período analisado neste capítulo representou o surgimento das MPs e sua acomodação no sistema político como uma das principais ferramentas à disposição do Executivo. Da previsão constitucional de edição de MPs (outubro de 1988), passando pela promulgação da resolução com procedimentos para a tramitação do instituto pelo Congresso (maio de 1989), chegando até a Emenda à Constituição de nº 32, de 2002 (EC 32/2002), podem ser apontados os seguintes pontos de relevo e interesse que culminaram nas regras então consolidadas:

- 1) O poder de emendamento, que se construía informalmente, se cristalizou em norma escrita, sendo este, para MPs, o primeiro caso de regra informal que influencia o feitio de regra formal. Essa regra foi sendo construída de forma gradual:
 - a. Primeiro, aceitou-se, na MP 41/1998, emenda supressiva de cunho redacional.
 - b. Na MP 44/1988, aceitou-se emenda supressiva que atingia o conteúdo da MP.
 - c. A partir de então, aceitava-se supressões de mérito a textos de MPs, ora por meio de emendas parlamentares, ora por meio de destaques.
 - d. Por fim, com a possibilidade de reedição de MPs, emendas de qualquer espécie passam a ser admitidas e tal prerrogativa irá constar da Res. 01/1989-CN.

Retomando-se a classificação proposta por Helmke e Levitsky (2006), disposta resumidamente às páginas 42 e 44 desta tese, tem que a introdução dessa regra se deu endogenamente (ou seja, foi criada pelos próprios atores da instituição Legislativo),

por pressão do corpo parlamentar (*Bottom up*) que, subversivamente, se impunha contra o *status quo* que pugnava pela inalterabilidade do texto das MPs enviado pelo Executivo. Portanto, com sua sistematização, o Executivo seria prejudicado. Como não havia regra escrita proibindo ou permitindo o emendamento, a criação da norma informal se deu por interpretação extensiva da possibilidade de emendamento de outras espécies de proposições, complementando-se o ordenamento escrito, o que Mahoney e Thelen (2010) denominam de sobreposição.

- 2) Comissão mista *ad hoc* de senadores e deputados passa a ser criada para estudar cada nova MP e é fruto do uso de regras para situação análoga, ou seja, decorreu de reinterpretação de norma escrita.
- 3) Os atores que participaram do delineamento do novo instituto eram aqueles verdadeiramente proeminentes no cenário político da época – e isso vai se tornar uma prática para os momentos cruciais posteriores de definição e redefinição dos limites e potencialidade das medidas provisórias. Tanto é assim, que relatou o Parecer CN 01/1989 o dep. Nelson Jobim, um dos deputados mais atuantes do PMDB. Esse deputado, alguns anos depois, viria a ser o Ministro do STF²³ e, nessa condição, mediante provocação dos presidentes da República e do Senado, se manifestaria novamente acerca dos limites do instituto e das prerrogativas da comissão mista e dos plenários (conforme relato no capítulo V).

Outros atores de peso participaram do delineamento das MPs naquele momento: os futuros presidentes da República Itamar Franco (PMDB) e FHC (PSDB) são proponentes das resoluções que regulamentariam a tramitação do instituto; O senador Nelson Carneiro (PMDB), na condição de dirigente da Mesa do Congresso, acata, sob parecer da comissão mista, relatado pelo deputado Nelson Jobim (PMDB), a possibilidade de reedição de MPs. Como se percebe, delinear as funções e limites das Medidas Provisórias é função delegada pelos pares aos mais proeminentes. A discricionariedade de que goza o detentor dos cargos de presidente no Congresso, conforme expectativa teórica de Mahoney e Thelen (2010), permite que este ator oportunisticamente dê a conformação às regras de acordo com seus anseios.

²³ O Ministro do STF Nelson Jobim relatou do Mandado de Segurança 24.149-7/DF, que questionou a inclusão na pauta de MP sem parecer da Comissão Mista, após a EC 32/2001. Naquela ocasião, o Ministro se pronuncia no sentido da não necessidade do parecer da comissão mista. DJ 08/02/2002, p. 0028.

- 4) A partir do o Parecer CN 01/1989, dá-se a senha ao presidente da República para que ele, por delegação do Congresso, possa emitir e reeditar indefinidamente MPs, sem que o Congresso se manifeste acerca das matérias contidas nelas. De fato, Fernando Collor, o próximo presidente a assumir o mandato após as decisões de 1989, dá ordem expressa à sua assessoria jurídica para reeditar, automaticamente, toda MP não apreciada pelo Legislativo (POWER, 1998). O resultado é que até a edição da Emenda à Constituição de nº 32/2002, que proibiu a reedição de MPs, os presidentes da República editaram 619 MPs, algumas sendo reapresentadas várias dezenas de vezes, alcançando um número de 5.491 reedições (CAVALCANTI, 2008).

Novamente, para a possibilidade de reedição de MPs, não havia regra prévia escrita e a norma informal teve o caráter complementar ao ordenamento jurídico. O presidente da República decide por reenviar ao Congresso MP não apreciada nos prazos constitucionais (MP 29/1988) e sua base de apoio manobra para poder legitimar essa ação, reinterpretando, de forma subversiva (MAHONEY; THELLEN, 2010) . A partir disso, agindo como ator oportunista (MAHONEY; THELLEN, 2010) e beneficiando-se da inércia do Legislativo, o Executivo passa a reeditar toda e qualquer MP não apreciada pelo Congresso, valendo-se em seu proveito da inércia deste Poder. A origem da norma, portanto, é exógena ao Legislativo, embora tenha sido por este imediatamente corroborada e legitimada.

- 5) As decisões tomadas no Legislativo com o sentido de se institucionalizar os procedimentos de apreciação de MP, neste início de jornada, em sua maioria beneficiaram o Executivo, pois procurou-se, inicialmente, vedar modificações do texto da MP (vedação de emendas); depois, decidiu-se que o Executivo poderia reeditar MPs não apreciadas e, indo além, decidiu-se que as reedições não precisariam ser idênticas aos textos originais não apreciados. Tudo isso, reforçava a preponderância do Executivo e a força e o sentido da delegação legislativa operada no Congresso Nacional.
- 6) Da mesma forma, a omissão do Legislativo e de seus membros também beneficia aquele Poder, sendo o exemplo marcante para o período o abandono da prerrogativa

de verificar os requisitos constitucionais da relevância e urgência na edição de MPs, o que Mahoney e Thellen (2010) classificariam como espécie de deriva institucional.

7) O papel do STF durante esse primeiro período foi o de conferir legitimidade jurídica às práticas adotadas pelo Congresso. Esse poder chancelou a preferência por se adotar regras informais em detrimento da regra escrita nas situações chave para consolidação do Instituto:

a) na decisão da possibilidade de reedição de MPs não apreciadas pelo Congresso, entendimento que ficou cristalizado em Súmula do STF (de nº 651²⁴), após várias decisões da Corte: ADI 293-7/600-DF, *DJ* de 16/04/1993; RE 239287 AgR, *DJ* de 24/09/1999; ADI 1.614, *DJ* de 06/08/1999; ADI 1612, *DJ* de 18/06/1999; ADI 1610, *DJ* de 28/05/1999, entre outras.

b) E, na decisão de não interferir quando o Legislativo deixasse de analisar os critérios de urgência e relevância na edição de MPs (ADI 2.213, rel. min. Celso de Mello, *DJ* de 23-4-2004; ADI 1.647, rel. min. Carlos Velloso, *DJ* de 26-3-1999; ADI 1.753 MC, rel. min. Sepúlveda Pertence, *DJ* de 12-6-1998; ADI 162 MC, rel. min. Moreira Alves, *DJ* de 19-9-1997²⁵; ADI 1.721, rel. min. Ayres Britto, *DJ* de 29-6-2007).

Além de conferir estabilidade aos contornos que se moldavam para o instituto das MPs, as decisões da Suprema Corte beneficiavam fortemente o arranjo político do Presidencialismo de Coalizão. De fato, nos dois exemplos acima trazidos, o principal beneficiário da aplicação das práticas informais era o Executivo e, não, o Legislativo.

²⁴ Súmula 651 STF: A medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional podia, até a EC 32/2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição.

²⁵ “Os conceitos de relevância e de urgência a que se refere o art. 62 da Constituição, como pressupostos para a edição de medidas provisórias decorrem, em princípio, do juízo discricionário de oportunidade e de valor do Presidente da República (...)” – STF – Pleno – ADIn n. 162-1/DF – medida liminar – Relator Ministro Moreira Alves.

Capítulo IV. A Emenda 32/2001: mudanças e permanências institucionais:

Retomando-se o final do capítulo anterior, tem-se que nas décadas de 1990 e 2000, ministros do Supremo Tribunal Federal, em vários julgados, interpretam e reinterpretem os limites constitucionais para MPs. Em algumas decisões, demonstram incômodo com o avanço do Executivo na seara legislativa realizado por meio de edição desenfreada de MPs. Igual ocorrera no STF, o entendimento dos parlamentares de ambas as casas do Congresso também evoluiria para o reconhecimento de que o Executivo abusava da edição de MPs e nem sempre as apresentava dentro das balizas constitucionais (ainda que isso ainda hoje não se traduza em algum exercício efetivo por parte dos parlamentares no sentido de se coibir o abuso). Surgia a compreensão de que o Legislativo, para preservar sua autonomia, necessitava limitar os poderes do Executivo. Esse passo seria dado reescrevendo o artigo da Constituição de 1988 que trouxera a prerrogativa de edição de MPs ao presidente da República.

Assim, logo no primeiro dia da legislatura de 1995²⁶ (primeiro ano também do Governo FHC), é apresentada a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) de nº 01/1995, assinada por quase 40 senadores. O texto dessa proposição soou como um grito do Legislativo contra os principais desvios cometidos na edição das MPs até então. Notava-se, primeiro, clara reação à MP do Presidente Fernando Collor que confiscara a poupança. Assim, o texto propunha proibir a edição de MPs que tratassem de matérias indelegáveis ou de tributos e arrecadação e distribuição de rendas. Em reação ao uso indiscriminado das MPs sem relevância e urgência, o texto propunha proibir a edição de MPs para a criação, transformação e extinção de cargos públicos; e para a criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da Administração Pública (anote-se: o Congresso expressa a ideia de que reorganização de órgãos e carreiras da Administração Pública não é, em regra, matéria urgente). Além disso, a PEC 01/1995 propunha o alargamento do prazo de validade da MP para sessenta dias e a proibição de reedição de MP, não deliberada ou rejeitada no todo ou em parte, na mesma sessão legislativa (DCN, 1989, pp. 2039).

²⁶ Neste mesmo ano (1995) é aprovada a Emenda Constitucional de nº 07/1995, vedando “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”. Decide-se por não incluir no relato esse episódio, mas se reconhece sua importância no crescente reativo do Legislativo em relação ao Executivo.

Evidenciava-se, assim, o diálogo institucional entre Executivo e Legislativo para esses pontos, pois os atos do Executivo que limitavam a atuação do Legislativo ou diminuía-m-lhe o papel na formatação das políticas públicas causaram a necessidade de reação deste Poder, mediante tolhimento das prerrogativas constitucionais do presidente da República.

A justificação apensada à PEC realçava o tom reativo que ela representava, ressaltando o descontentamento dos senadores em relação aos arbítrios do Executivo:

Justificação

Decorridos seis anos de vigência da Carta de 1988, tem-se uma perspectiva temporal suficiente para conferir o efeito de seus dispositivos sobre o funcionamento das instituições e a compatibilidade entre os seus princípios constitucionais e a realidade.

A independência entre os Poderes da União, pedra de toque na afirmação democrática da Lei Fundamental, vem sendo vilipendiada pelo uso abusivo do instituto da medida provisória, sucedânea do decreto-lei, instrumento legislativo da Constituição anterior, considerado pela maioria dos juristas como manietador do Poder Legislativo.

Durante os trabalhos de elaboração da Constituição de 1988, os defensores da inclusão da medida provisória no texto constitucional alegavam que o Poder Executivo não poderia prescindir de algo semelhante ao decreto-lei para atuar de modo célere diante de certos fatos que exigiam uma pronta ação da Administração Pública.

Tais reclamos foram acolhidos. No entanto, a aplicação de medidas provisórias vem sendo rotineiramente desvirtuadas ao serem editadas sem nenhuma relevância ou urgência. Diante desse quadro, não seria exagero afirmar que o Executivo está usurpando a função legislativa do Poder competente representado pelo Congresso Nacional.

Até a data de 9 de janeiro de 1995, foram editadas 824 MP das quais 459, representando 55,7% do total, constituíram-se em reedições. Deve-se dar atenção ao fato de estar em aceleração a utilização de medidas provisórias pelo Executivo a cada ano. Basta ver que no ano de 1994 foram editadas 406 medidas provisórias das quais 304 foram reedições, significando praticamente 75% do total desse ano, o que denota, com clareza, que está se tornando o recurso quase exclusivo de atuação do Executivo, desprezando, assim, a iniciativa através de projeto de lei. Esta situação sufoca o Parlamento, tendo em vista o grande número de projetos de conversão de lei, de matérias nem sempre relevantes, a serem apreciados em reduzido prazo de trinta dias.

Diante desses fatos, tomamos a iniciativa de apresentar esta proposta, cujo objetivo principal é coibir essas práticas, reveladoramente antidemocráticas, limitando, desse modo, a abrangência das matérias passíveis de medida provisória e ampliando o prazo de sua apreciação para sessenta dias com proibição de reedição. Isso resultará, inevitavelmente, em um alívio para o Congresso Nacional, a par do equilíbrio responsável entre o Executivo e o Legislativo (...)

Teve-se também o cuidado de vedar o uso de medidas provisórias para tratar de matérias tributárias, pois os “pacotes de fim de ano” vêm ferindo, com frequência, importantes princípios tributários de proteção ao contribuinte como os da reserva de lei e da anualidade do lançamento de tributos e também, para os casos de órgãos e cargos públicos, tendo em vista tais aos gerarem situações danosas para a administração pública no caso de rejeição ou não apreciação da MP pelo Congresso Nacional.

Por fim, distingue-se nesta proposta o elevado interesse de assegurar ao Legislativo o exercício pleno de seu poder-dever, isto é, atribuições e responsabilidades, de acordo com os princípios constitucionais fundamentais. (DCN, 1989, pp. 2039/40).

A PEC 01/1995 tramitou no Senado e na Câmara dos Deputados, suscitou intermináveis debates e foi finalmente, após aprovada, promulgada na data de 11 de setembro de 2001, na forma da Emenda Constitucional de nº 32, de 2001 (EC 32/2001). As principais mudanças trazidas pela Emenda foram vedar a edição de MPs acerca de determinadas matérias; vedar a reedição de MPs, na mesma sessão legislativa, que tenham sido rejeitadas ou tenham perdido a eficácia por não apreciação do Congresso; limitar a vigência máxima da MP em 120 dias.

A grande mudança, contudo, foi a obrigatoriedade de o Congresso se manifestar definitivamente acerca da Medida Provisória, se o desejo fosse que ela continuasse vigorando (uma vez que não mais era possível a sua reedição). Como forma legal de forçar a manifestação do Legislativo nas MPs, mediante a inserção no artigo 62 da Carta de 1988 do §6º, do art. 62, a Constituição passa, após a EC32/2001, a determinar que a MP sobresta a pauta da casa legislativa em que ela esteja tramitando, depois de transcorridos, sem deliberação definitiva, 45 dias de sua edição. Como consequência dessas alterações, a nova redação determina que, após a apreciação pela comissão mista, a tramitação da MP no Legislativo ocorre de forma bicameral, como é a maioria das proposições apreciadas no Congresso. Apesar desses avanços, o texto final não ousou esposar a tese de que reorganização administrativa não deveria ser objeto de MP (BRASIL, EC 32/2001).

A promulgação da EC 32/2001, com texto constitucional bem mais detalhado do que o simplório artigo 62, constante da redação original da Constituição de 1988, inaugurou uma nova ordem para a tramitação de MPs, o que exigiu a aprovação de nova resolução, a Res. 01/2002 – CN, com procedimentos para a tramitação da MP no Congresso Nacional.

Conjugando-se o texto da EC 32/2001 com a Res. 01/2002 – CN, percebe-se que a nova sistemática dividia os quarenta e cinco dias iniciais de tramitação em quatro partes, das quais o primeiro período ficaria para a tramitação da MP pela comissão mista. Dentro de um prazo de 14 dias, cada MP receberia emendas dos parlamentares por seis dias consecutivos, após a edição; seria analisada pela comissão e deveria receber parecer de admissibilidade da observância dos preceitos constitucionais e acerca do mérito.

Após o 15º dia de vigência, a MP deveria ser encaminhada à Câmara dos Deputados, com ou sem parecer, e deveria ser votada até o 28º dia. No 29º dia, a MP deveria ser encaminhada ao Senado, ali com prazo para votação por esta segunda casa estendendo-se até o 42º dia. Se houvesse alteração do texto nesta casa legislativa, restariam 3 dias do prazo não prorrogado

de 45 dias, destinados à apreciação das emendas do Senado pela Câmara dos Deputados. Relembra-se que nessa nova sistemática, após o 45º dia de vigência, a MP trancaria a pauta da casa legislativa onde estivesse. Ou seja, a ideia inicial dos constituintes derivados era que a MP deveria ser definitivamente deliberada pelo Congresso em 45 dias e que a prorrogação da vigência por mais 60 dias seria medida excepcional, quase punitiva; não deveria ser fato corriqueiro, nem a regra geral.

IV.1 – A realidade que desafia a norma:

A despeito do detalhamento maior do novo art. 62 da Constituição e das normas previstas pela Res. 01/2002-CN, a tramitação efetiva de uma MP a partir de 2001/2002 não necessariamente se atém às regras escritas. Ao contrário, muito de regra informal é observado e seguido pelos parlamentares, nas diversas arenas em que se delibera uma MP. Essas regras informais, ressalta-se novamente, são construídas, sedimentadas, afastadas, reconstruídas e (re)sedimentadas por fluxos e contra fluxos interpretativos que envolvem os próprios parlamentares, os presidentes das casas legislativas, o Executivo e o STF.

Neste ponto da narrativa, realça-se a importância que algumas regras informais tiveram na formatação do processo legislativo real para MPs (aquele que de fato é efetivado pelo Congresso Nacional), iniciando-se pelo fato de que, novamente, durante mais de oito meses entre a promulgação da EC 32/2001 (em 19/09/2001) e o advento da norma regulamentadora representada pela Res. 01/2002/CN (em 08/05/2002), o Congresso, suas casas e comissões funcionaram sem regra específica para as MPs, utilizando-se, no que cabia, das regras dispostas na antiga Res. 01/1989 – CN, gestada sob o ordenamento constitucional anterior, conforme decisão da presidência do Congresso, na sessão de 02 de outubro de 2001 (DCN, 2001, pp. 19.990).

De fato, já na primeira MP editada sob o novel regramento (MP 01/2001), houve duas questões de ordem (Q.O. 572/2001 e Q.O. 573/2001), feitas pelo deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), que questionava o fato de a MP ter chegado ao plenário sem o parecer da comissão mista, conforme dispunha a EC 32/2001, recém-aprovada. A resposta do então presidente da Câmara, Aécio Neves (PSDB/MG) foi no sentido de se utilizar regras transitórias (dispostas em onze incisos) até que houvesse a aprovação de resolução do Congresso para regulamentar a situação. Eis parte da resposta:

Presidente: AÉCIO NEVES (PSDB-MG) - Srs. Deputados, o Presidente da Mesa do Congresso Nacional encaminhou à Câmara dos Deputados, no último dia 4, o

processo referente à Medida Provisória nº 1, de 2001, editada sob a égide da Emenda Constitucional nº 32, de 2001. De acordo com as **normas provisórias** adotadas pela Mesa do Congresso Nacional em sessão do dia 2 de outubro, até que seja promulgada a resolução regulamentadora da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, esgotou-se no último dia 3 o prazo para oferecimento de parecer pela Comissão Mista designada para apreciar a matéria, passando, em consequência, a Medida Provisória nº 1, de 2001, à apreciação da Câmara dos Deputados. Não havendo ainda regras regimentais que regulamentem a tramitação de medidas provisórias na Câmara dos Deputados — e aqui faço um parêntese, dizendo que estou apelando para o Sr. Presidente do Congresso Nacional, a fim de que convoque sessão para a próxima semana para que esse assunto seja regulamentado —, mesmo porque a edição dessas regras depende de promulgação dessa resolução, a Presidência resolve adotar os seguintes procedimentos, até que seja promulgada a adequação do Regimento Interno ao disposto na Emenda Constitucional nº 32, de 2001:

I – recebida a medida provisória na Câmara dos Deputados, será imediatamente publicada, com o respectivo processo;

(...)

XI – decorrido o prazo de 45 dias da publicação de medida provisória em tramitação na Câmara dos Deputados, será a matéria incluída na Ordem do Dia de todas as sessões deliberativas seguintes, como primeiro item da pauta, sobrestadas todas as demais deliberações, até que se ultime sua apreciação. Assim, em conformidade com esses procedimentos, determino a imediata publicação da Medida Provisória nº 1, de 2001, que constará como primeiro item da pauta da sessão ordinária de amanhã, dia 10. Informo que, pelas normas adotadas pela Mesa do Congresso Nacional, o prazo de 14 dias para apreciação da matéria na Câmara dos Deputados terminará no próximo dia 17. (Grifamos e sublinhamos. DCD, 21/05/2002).

Em maio de 2002, seriam aprovadas as regras regulamentadoras da EC 32/2001, e restaria formalmente institucionalizada a forma de apreciação de MPs, o que não significou afastar o uso de informalidades. Ao contrário, essas sempre existiram e, pode-se afirmar, prevaleceram sobre as regras formais, conforme se depreende da retomada histórica das questões de ordem para o período. Talvez, a mais importante informalidade utilizada nesse período foi o fato de não se instalar a comissão mista prevista constitucional e regimentalmente, tendo como consequência a não apresentação de um parecer pela comissão. Mas outras, igualmente impactantes, sempre foram utilizadas.

Abaixo, apresenta-se o relato de quase uma dezena dessas práticas informais adotadas, às quais reputamos como as que realmente desenharam, para o período, o processo decisório para a apreciação de MPs:

a) Leniência do Congresso em relação a Medidas Provisórias de crédito extraordinário para despesas comuns:

A primeira desse conjunto de regras informais dialoga com a discussão acerca dos limites das prerrogativas do Executivo e com o controle legislativo dos requisitos constitucionais de

relevância e urgência na Edição de MPs. Apesar de decisões reiteradas do STF apontarem para uma tendência de maior interferência do Poder Judiciário no controle dos critérios constitucionais de edição de MPs, caso o Legislativo não o fizesse e o Executivo continuasse a desrespeitar os limites formais (sinalizada, por exemplo, no citado Acórdão da Medida Cautelar, na ADI 2.213, citado acima), no período que vigora após a EC 32/2001, igualmente se identificam MPs editadas sem observância dos critérios de urgência. Em número cada vez mais crescente, se viu a edição de MPs de crédito extraordinário que destinavam recursos, entre outros destinos, para custeio de programas sociais (MP 105/2003) e para custeio de programas de combate a incêndios florestais (MP 115/2003), compra de combustíveis e lubrificantes aeronáuticos (MP 115/2003), financiamento de programas habitacionais (MP 134/2003), treinamento militar (MP 188/2004), socorro a vítimas de secas e enchentes sazonais (MPs 189/2004); construção de ferrovias (MP 336/2004).

Como se percebe, o Executivo utilizava-se da estratégia de governar por MPs para fatos corriqueiros (MP 115/2003), repetitivos e previsíveis (MP 134/2003, MP 188/2004, MP 189/2004); ou para situações que exigiam aprofundados estudos e debates e não poderiam ser deliberadas no açado prazo de 120 dias (MP 336/2004), avançando sobre as prerrogativas do Legislativo de deliberar acerca de leis orçamentárias e de fiscalizar a aplicação de recursos públicos. Frise-se que, formalmente, há várias regras que disciplinam a questão: o art. 167, da Constituição Federal prevê que créditos adicionais ao orçamento anual aprovado podem ser abertos por meio de aprovação de leis de crédito suplementar, especial ou extraordinário. Por seu turno, a Lei 4.320/1964 define essas categorias como sendo:

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública (BRASIL, 1964).

A abertura de créditos deve ser proposta, portanto, mediante projeto de lei do Congresso Nacional (PLN). Contudo, algumas vezes a necessidade de recursos é tão urgente (o que classifica o crédito como extraordinário), que não se pode esperar a tramitação do PLN e se justifica esses créditos virem por meio de MP. Mas esses fatos devem ser, antes de tudo, imprevistos, como é o caso, por exemplo, de guerras, o que, sem dúvida, não era a situação nas inúmeras MPs de crédito extraordinário editadas pelos Governos Sarney, FHC, Lula. Essas

MPs editadas por esses três presidentes, na maioria dos casos, tratavam de créditos especiais (e, não, de créditos extraordinários), definido pela Lei 4.320/1964 como aqueles para os quais não há dotação nas leis orçamentárias vigentes.

No Congresso, havia reclamações constantes por parte dos parlamentares contra o avanço do Executivo sobre as prerrogativas do Legislativo. Isso levou o PSDB a apresentar, em 2007, a ADI de nº 4048-DF. Nesta ação, se requeria a declaração da inconstitucionalidade da MP 405/2007, justamente por ser apresentada sob a forma de MP que abria em favor da União crédito extraordinário, mas que trazia em seu bojo apenas crédito especial. Em 14/05/2008, em sede de liminar dada no âmbito da citada ADI²⁷, o STF decidiu que abertura de crédito adicional especial não poderia ser feito por meio de medida provisória.

Apesar da decisão do STF, em 19 de maio de 2008, da tribuna, o senador Arthur Virgílio (PSDB/AM), relatando dificuldade expressada em reunião de líderes, realizada naquela data, de se votar algumas MPs que trancavam a pauta, apontou que, em desrespeito à ADI 4048-DF, o Executivo havia editado nova MP de Crédito Extraordinário contendo verbas para custeio de pessoal e encargos sociais (ou seja, despesas de cunho especial, e não extraordinário). O senador informou que a “esperteza” do Governo em editar ato sabidamente inconstitucional, mas com conteúdo altamente popular, não faria com que o PSDB e as oposições aceitassem aquela afronta e informava ao Plenário que a posição do partido era de obstruir todas as votações até que as duas MPs de crédito fossem revogadas pelo Executivo.

O Contexto daquele começo de ano era o que se segue: em 2007, não se aprovou a Lei Orçamentária Anual, logo, iniciou-se o ano sem orçamento, sendo necessária a edição de MPs de crédito. Além disso, era costume o Executivo editar MPs de Crédito, indistintamente contendo créditos especiais e extraordinários. Após a decisão do STF, em maio de 2008, só se poderia editar MPs de crédito de natureza extraordinária.

Na última semana do ano legislativo de 2007, já ciente de que não teria orçamento aprovado para 2008, o Governo editou as MPs de nºs 405, 406, 408 e 409/2007 versando sobre “créditos extraordinários”. No início de 2008, até a decisão na ADI 4.048-DF, editara quatro outras MPs, sendo que a de número 430, editada justamente na data de 14 de maio de 2007, trazia a previsão de 7,5 bilhões de reais para o Governo remanejá-los e aplicá-los em despesas de pessoal e encargos sociais.

²⁷ <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=88830>

O Pleito do PSDB feito da tribuna do Senado era o de que, a partir da decisão do STF, o Presidente do Senado devolvesse as MPs de crédito não extraordinário ao presidente da República, por serem inconstitucionais. O debate alongou-se por várias sessões, com dezenas de oradores se revezando na defesa e no rechaço da proposta, até que na sessão do dia 20 de maio, o presidente do Senado trouxe essa decisão:

O SR. PRESIDENTE (Garibaldi Alves Filho. PMDB – RN) – Agradeço a V. Ex^a, Senador Mário Couto. Comunico ao Plenário que, depois de consultas feitas ao Regimento e à Constituição, depois de consultas feitas aos Consultores do Senado, depois de uma pesquisa da Dr^a. Cláudia Lyra aos Arquivos da Secretaria-Geral da Mesa, ficou constatado que não tenho competência para devolver as medidas provisórias. Não posso cogitar da devolução, porque não tenho competência para isso.

Sr^{as} e Srs. Senadores, também não posso, como Presidente, transformar medida provisória em projeto de lei. Essa é atribuição do relator de uma medida provisória, que pode propor a transformação da medida provisória que está relatando em projeto de lei. Mas eu, como Presidente, não posso fazer isso.

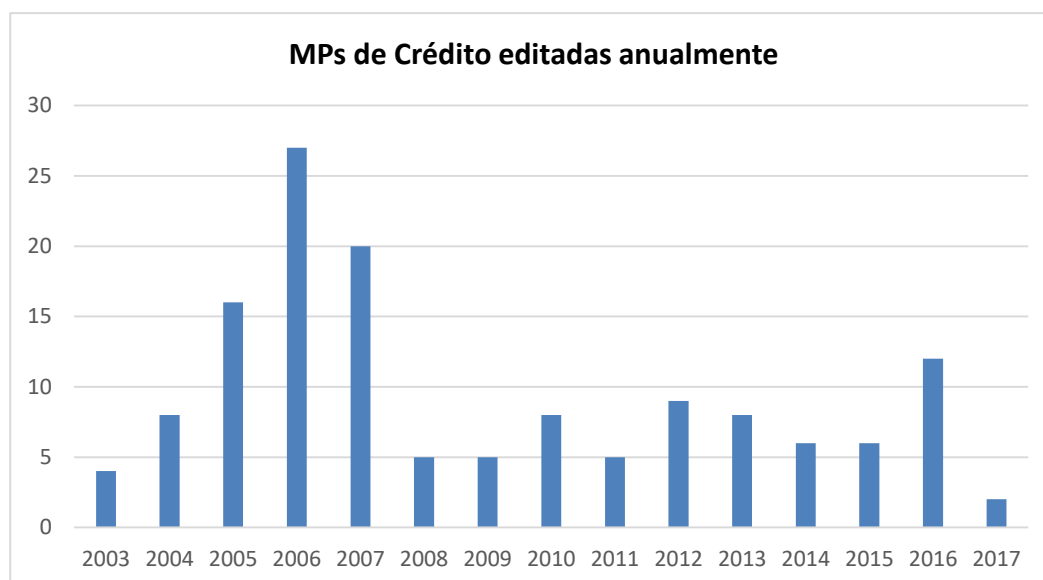
Peço que as Sr^{as} e os Srs. Senadores compreendam, porque minha posição é muito clara com relação às medidas provisórias. Ninguém tem dúvida de que não comungo com a prática de envio de medidas provisórias em excesso. E, agora, digo a V. Ex^{as} que também não comungo – e estamos todos respaldados pela decisão do Supremo Tribunal Federal – da idéia de que as medidas provisórias possam conter créditos extraordinários.

Assim sendo, Sr^{as} e Srs. Senadores, resolvo adiar e vou encerrar a Ordem do Dia. (BRASIL, DCN 2008, pp 15487).

Para solucionar o impasse, foi feito acordo entre as lideranças da Câmara e do Senado. Primeiro, o presidente do Senado, Garibaldi Alves (PMDB), informou que em consulta às principais instâncias de assessoramento e consultoria da Casa, restava patente o entendimento de que o presidente do Senado não poderia devolver medidas provisórias ao Executivo, sendo que a solução para tanto é a rejeição da norma pelo plenário de uma das casas do Congresso. Em sequência, a MP foi rejeitada na Câmara, na data de 09/07/2008.

O efeito da decisão do STF foi imediato no Congresso. Primeiro, o presidente Lula só veio a editar nova MP de crédito em 26 de novembro de 2008, ou seja, seis meses após o acórdão. Segundo, a partir dessa decisão, a edição de MPs de crédito diminuiu sensivelmente, conforme quadro abaixo, demonstrando a mudança da prática informal do Executivo de edição de MPs com recursos para despesas ordinárias (complementada pela prática informal congressual de não avaliar os pressupostos de admissibilidade de MPs) em decorrência das idas e vindas do diálogo institucional.

Figura 2: Número de MPs de crédito editadas anualmente



Fonte: Site do Planalto. Elaboração própria. *Dados até 31/12/2107.

Tal não significa, contudo, que o Executivo nunca mais tenha emitido MPs de crédito extraordinário em desrespeito ao entendimento do STF para o art. 167 da Constituição. Ao contrário, vez ou outra, uma MP ainda traz em seu bojo recursos para despesas ordinárias. Exemplo disso foi o caso da MP 722/2016, que previa orçamento para algumas despesas ordinárias, misturado a orçamento para despesas realmente extraordinárias. Levada ao conhecimento do STF pelo partido Solidariedade, por meio da ADI 5513, a questão foi decidida liminarmente pelo Ministro Gilmar Mendes, que bloqueou a liberação de recursos para os fatos que não eram, no seu julgo, imprevisíveis e urgentes (DJE nº 89, divulgado em 03/05/2016).

b) Regra informal da não instalação das comissões

Como sugerido, apesar das mudanças profundas alteradas com as normas de 2001/2002 em relação às normas de 1988, uma característica do sistema, contudo, permaneceu a mesma: assim como observado no período compreendido entre outubro de 1988 e a EC 32/2001, no período entre a EC 32/2001 e a ADI 4.029-DF (esta ADI alterará novamente os procedimentos para MPs) ainda é proeminente a preponderância do Executivo no processo legislativo e as medidas provisórias dominam a pauta política e a agenda do Legislativo.

De fato, se intuito da mudança no regramento das MPs era o de dar mais protagonismo ao Congresso Nacional no processo legislativo e coibir os abusos do Executivo, estudos para o campo apontam o contrário, pois a instituição do trancamento de pauta e o fato imprevisto de que as comissões mistas não se reuniriam, possibilitaram ao presidente da República fortalecer o seu poder de agenda sobre o Congresso (PIRES, 2008; ROCHA, 2008; ALMEIDA, 2014; VERDE, 2014). Se a redução temática limitou a ação do Executivo em alguns campos, notadamente na seara tributária, isso nem diminuiu o número de MPs editadas, nem deu maior protagonismo ao Legislativo (SAMPAIO, 2006), uma vez que o sobrestamento de toda e qualquer proposição em trâmite no Plenário por MP com prazo constitucional vencido fez com que o Plenário das casas legislativas passassem a ser *locus* de domínio do Executivo (AMORIM NETO; SANTOS, 2003).

Com a Emenda 32/2001, portanto, a medida provisória reafirmou-se em importante dispositivo da caixa de ferramentas que está à disposição do poder Executivo (PEREIRA et. Ali., 2005; RICCI; TOMIO, 2012; POWER, 2015). Operou-se nítida divisão de tarefas e arenas no Congresso Nacional, pois, conforme bem observam Amorim Neto e Santos (2003) assim como Silva e Araújo (2010), o plenário das casas legislativas no regramento colocado em 2001 é a arena preferencial do Executivo, local onde se votam as principais matérias estruturantes das políticas públicas governamentais.

O parlamentar, nessa divisão, tem nas comissões permanentes o espaço privilegiado para a deliberação de proposições de sua autoria, ali aprovadas por meio do poder conclusivo e sem a concorrência direta da agenda do Executivo. Porém, no que tange à temática, nas comissões, se possibilita aos parlamentares a aprovação de matérias que não divirjam das políticas do Governo, na maior parte das vezes proposições de cunho não oneroso aos cofres públicos (AMORIM NETO; SANTOS, 2003), enquanto que no Plenário das Casas legislativas vigora o reinado das MPs e de suas políticas de Governo.

A não reunião das comissões mistas sempre fora alvo de reclamações dos parlamentares junto aos presidentes das casas legislativas. A exemplo, tem-se questão de ordem feita na Câmara dos Deputados em 23 de março de 2009 pelo então deputado Flávio Dino (PCdoB/MA), em que se exigia a instalação de comissões mistas e a aprovação, por estas, de pareceres às MPs. Apesar da justeza da reivindicação, o presidente da Câmara dos Deputados, dep. Michel Temer (PMDB/SP) decidiu, que, embora entendesse que as comissões mistas de MPs deveriam se

reunir, não caberia a ele, como presidente da Câmara, exigir o cumprimento das normas da Res. 01/2002, mas ao Presidente do Congresso (DCD, 2009, 24/03/2019).

A decisão do Presidente da Câmara dos Deputados nesse episódio, apesar da regra escrita em que se prevê a necessidade de reunião de comissão mista, estava respaldada por decisão monocrática, em sede de liminar, que tornava desnecessário o parecer da comissão mista, proferida pelo Ministro do STF, Nelson Jobim, (que antes fora deputado pelo PMDB e, nessa condição houvera sido o relator que abriu caminho para reedições de MPs no período anterior). Tal se dera no âmbito do Mandado de Segurança de nº 24.149-7-DF, apresentado ao STF pelo deputado Rubens Bueno (PPS/PR) na data de 30/01/2002. O deputado requeria em sua petição a proibição de o presidente da Câmara dos Deputados não colocar na pauta de deliberação do dia 30/01/2002 as Medidas Provisórias de nº 07 a 11, para as quais não havia ainda parecer da comissão mista.

A decisão do Ministro Nelson Jobim veio vazada na seguinte forma:

(...) A MP 07 é do dia 24 de outubro de 2.001. Sua edição remonta a 48 dias da data de sua edição. O §6º do art. 62 da CF (EC 32) determina que, "Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência ...".

É o caso.

Incidem as regras do Regimento Interno da Câmara dos Deputados sobre tal regime (art. 152 e seguintes, em especial o §2º do art. 157). As demais MPs não se encontram em regime de votação, mas de discussão.

A expressão "apreciada" do §9º do art. 62 da CF diz com a votação da matéria.

Assim, quando da votação, deverão estar precedidas do parecer da Comissão Especial, salvo se já fluidos os 45 dias do §6º do art. 62, CF.

Observo, mais, que as MPs 08 e 09 estão próximas ao regime de urgência constitucional. Foram editadas no dia 31 de outubro. Estão em vigor há 41 dias. O precedente referido não tem pertinência (MS 20.257). Lá se tratava de tramitação de PEC que atingia cláusula pétrea - abolição da República (EC 1/69, art. 47, §1º).

O pedido não tem plausibilidade para cautelar. (STF, DJ 08/02/2002, p. 00281, grifamos).

Observa-se, principalmente na parte grifada da decisão acima parcialmente transcrita que, por meio do diálogo institucional, o STF dera a senha, já nas primeiras MPs apreciadas sob o novo regime da EC 32/2001, para que as comissões mistas jamais se reunissem: por esta decisão, a instalação das comissões mistas para análise de MPs e a aprovação de parecer prévio por essas arenas só eram obrigatórios se a MP fosse enviada à Câmara dos Deputados nos primeiros quarenta e quatro dias de vigência. A partir do 45º dia, a urgência do instituto dispensava a manifestação das comissões mistas.

Rocha observa que esse entendimento dominará o STF até o advento da ADI 4029. Em 2004, por exemplo, o ministro Gilmar Mendes, relator para a ADI 3.289-5-DF, vai declarar como sendo mera informalidade regimental (e, não, inobservância de normas constitucional e regimental) a não instalação daquelas comissões mistas (ROCHA, 2008). O posicionamento do STF, no âmbito do diálogo institucional, condiciona a atuação do Legislativo e faz com que nenhuma MP receba parecer nas comissões mistas, até 2012. Da mesma sorte, as MPs passam a sofrer parecer em Plenário após o 45º (mesmo que o relator de plenário tivesse condições de dar parecer antes), conforme demonstrado na figura 03 (pág. 99, abaixo).

Em suma, houve grandes mudanças, mas algo permaneceu idêntico, o Executivo, por meio de MPs, continuava após a EC 32/2001 a ditar os rumos da construção das políticas públicas mais relevantes “tornando inequívoca sua predominância na iniciativa de propostas legislativas para a gestão estatal e condução de políticas públicas” (SILVA; ARAÚJO, 2010), utilizando-se da MPs como uma das principais ferramentas para tanto. Essa realidade contradisse os principais propósitos da aprovação da emenda à Constituição que modificou o tratamento das MPs (ROCHA, 2008; SAMPAIO, 2006), e isso se deu porque, seja no regramento anterior, seja no regramento de 2002, uma regra informal prevaleceu: as comissões mistas, previstas regimentalmente para apreciar previamente as MPs, nunca eram instaladas. Abaixo, as regras das duas resoluções para o tema:

RESOLUÇÃO Nº 1, DE 1989-CN

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. (BRASIL, CONGRESSO, 1989).

RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2002-CN

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. (BRASIL, CONGRESSO, 2002).

Nas duas situações (tramitação sobre as regras de 1989 e sob as regras de 2002), o efeito de não se instalarem as comissões obriga a apresentação e apreciação dos pareceres por relator designado em Plenário. Contudo, nas regras vigentes de 1989 a 2001, não havia a necessidade de aprovação de MPs, que poderiam ser reeditadas indefinidamente. Assim, a regra informal de não se instalar a comissão mista se somava à possibilidade de não se proferir parecer algum

e deixar as MPs perderem eficácia por decurso de prazo, forçando o (ou facultando ao) Executivo a reeditá-las, se desejasse que elas continuassem a valer.

Nesse período, “a dinâmica política criada (...) foi o esvaziamento das sessões conjuntas convocadas para apreciar as medidas provisórias”, como observa Bedritichuk (2016, pp.38). Essa prática possibilitava ao Executivo editar e manter a legislação enquanto lhe conviesse e, ao Legislativo, não se desgastar com deliberações de interesse do Executivo, que às vezes eram impopulares. Segundo Figueiredo e Limongi (1997), esta prática se traduzia em delegação ao Executivo de fração do poder de legislar.

No período a partir de 2002, contudo, a prática de deixar o prazo para a apreciação da MP fluir sem uma manifestação do Congresso não mais beneficiaria o Executivo, que se via impossibilitado de reeditar as MPs. Do mesmo modo, as deliberações não mais eram tomadas pelo plenário do Congresso, mas pelos plenários de cada casa legislativa. A regra informal de não se instalar as comissões mistas (somada ao esvaziamento das sessões conjuntas, forçando a não deliberação da MP) foi atualizada.

Sob o novo regramento, a prática de não se instalarem as comissões mistas e a impossibilidade de reedição de MPs fizeram com que sistematicamente o parecer fosse dado em Plenário, conforme apontam vários estudos acerca de medidas provisórias (AMARAL JÚNIOR, 2012; BEDRITICHUK, 2016; NASCIMENTO, 2013; NICOLAU, 2009; ROCHA, 2008). A regra vigente agora, portanto, era que só o relator de cada Casa estudava a matéria em profundidade, transformando o parecer em uma incógnita, até o momento em que o relator revelava o seu conteúdo aos demais pares. Por isso, dizia-se que vigorava o “império do Relator” (BEDRITICHUK, 2016). A escolha do relator, a cargo dos presidentes da Câmara e do Senado, se dava majoritariamente dentre membros mais fiéis à base do Executivo, sendo esse o ápice da sistemática adotada pelo regramento de 2001, que frustrou as expectativas da reforma (BEDRITICHUK; 2015, 2016).

c) Prática da leitura do parecer próximo ao término do prazo de vigência da MP:

Somado à regra informal de não instalação das comissões e parecer de plenário para MPs, também havia (e ainda há) o costume estratégico de só se proferir parecer em momento muito próximo ao fim do prazo de vigência da MP, impossibilitando-se aos demais parlamentares a oportunidade de conhecer previamente o texto, estudá-lo profundamente e deliberar com mais

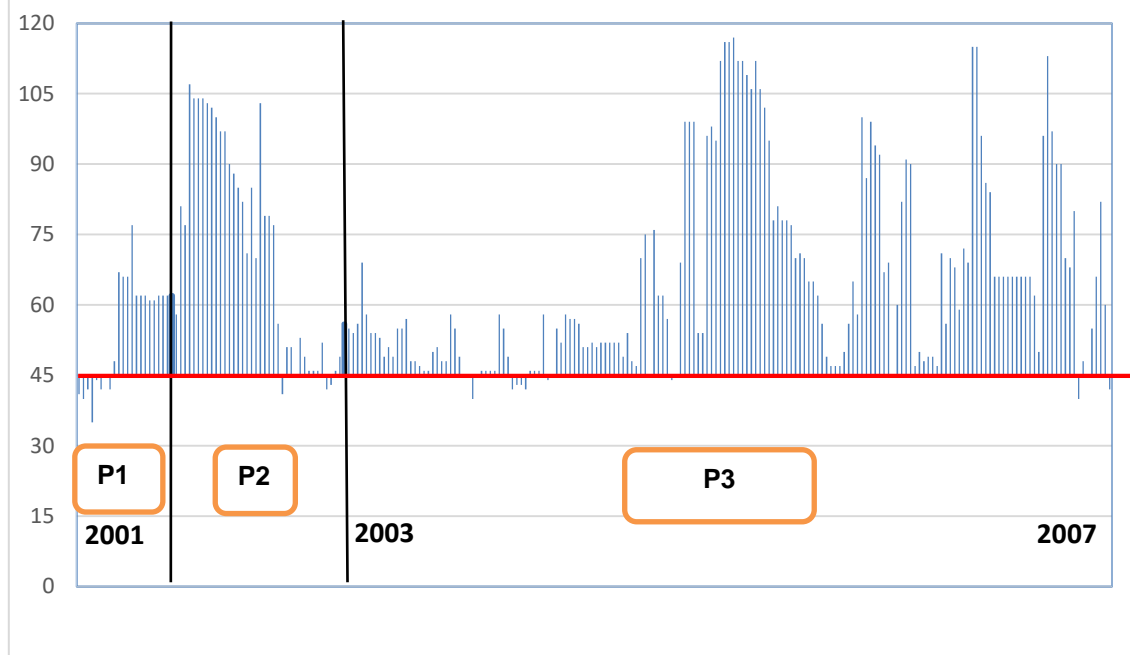
conhecimento pela sua aprovação ou rejeição. Essa prática, conforme se verá no próximo capítulo, ganha dimensões drásticas (e prejudiciais principalmente para o Senado) sob os procedimentos adotados após a ADI 4029. Contudo, seus efeitos já podem ser sentidos a partir da EC 32/2001.

Como bem assentou Bedritichuk (2016, p. 39), “a partir do 15º dia de vigência, a medida provisória deixava a comissão mista para ficar a maior parte dos seus 120 dias no plenário da Câmara dos Deputados, e o restante que faltava no plenário do Senado”. Mas a Câmara, como um todo, não estudava a matéria, tarefa que até o proferimento do parecer, era de atribuição exclusiva do relator. O efeito na Câmara dos Deputados era a votação açodada, com acordos feitos de última hora no plenário, momento em que a inserção no texto do relator de vários assuntos estranhos à MP (apresentados no prazo legal na forma de emendas), como forma de possibilitar a aprovação do texto.

Abaixo, segue gráfico que demonstra o momento em que as MPs foram enviadas ao Senado Federal, sendo que cada barra representa uma medida provisória. O período 1 (P1) reflete a situação, no Governo FHC, antes da Res. 01/2002, o período 2 (P2) reflete a situação posterior a essa resolução. O período 3 (P3) corresponde às MPs do primeiro Governo Lula. Observe-se, no gráfico, o eixo horizontal (em vermelho) que se situa no 45º dia de vigência, demonstrando que para as primeiras vinte medidas provisórias, a Câmara buscou aprovar um parecer antes (ou logo nos primeiros dias) do sobrestamento de sua pauta²⁸. Contudo, a prática adotada logo em seguida foi deliberar somente depois que a MP trancasse a pauta, não raro deixando para enviar a MP ao Senado nos últimos 20 dias de sua vigência:

²⁸ Para a consecução do gráfico, não foram utilizadas as MPs de crédito extraordinário, devido ao rito diferenciado que estas sofrem e, principalmente, devido ao fato que seus efeitos permanecem mesmo quando elas deixam de ser apreciadas pelo Congresso e perdem eficácia por decurso de prazo.

Figura 3: Tempo da MP gasto na Câmara (em dias)



Legenda:

P1. Mps do Governo FHC editadas após a EC32/2001 e antes da Res.01/2002

P2. MPs do Governo FHC editadas após a Res.01/2002.

P3. MPs do 1º Governo Lula.

Fonte: Sistema de informação Legislativa da Câmara dos Deputados. Elaboração própria.

O resultado perverso da prática relatada no gráfico é que quase toda MP editada chegava no plenário do Senado sempre trancando a pauta e sobrestando as demais deliberações daquela casa. Como a média de edição mensal de MPs no período ora analisado foi próxima a uma MP a cada dia útil (ROCHA, 2008; BALERA, 2009), produziu-se o fenômeno de sobrestamento médio da pauta dos plenários da Câmara e do Senado superior a 70% dos dias de sessão deliberativa (PIRES, 2008). Esse fato explica parcialmente a afirmação de que o plenário é o *locus* preferencial do Executivo, restando aos parlamentares a arena das comissões: para o período, o trancamento de pauta das sessões superior a 70% fez com que, no plenário, proposições de autoria de parlamentares tivessem pouca chance de serem ao menos discutidas, quiçá, aprovadas.

Chegando ao Senado, a MP era distribuída a um relator (relator revisor), a quem cabia relatar a matéria a partir daquilo que fora aprovado na Câmara dos Deputados e enviado ao Senado, com possibilidade de inserção de emendas de relator. Essa tarefa também gastava algum

tempo, diminuindo ainda mais o prazo restante para deliberação pelo plenário do Senado, uma vez que a matéria só estaria apta à deliberação após o parecer do senador relator.

d) Delegação à Câmara, pelo Senado, do mister de aprimorar o texto das MPs

Quiçá em decorrência do prazo diminuto de que dispunha o Senado para apreciar as MPs, na forma do processado na Câmara dos Deputados, e devido à situação de aquela Casa deliberar sempre com pauta trancada, para o período ora analisado, se observa que os senadores não se empenhavam em modificar o texto formatado na Câmara dos Deputados. De fato, na gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, 102 medidas provisórias foram editadas a partir da EC 32/2001. Destas, 28 MPs tratavam de crédito extraordinário e foram retiradas desta análise, dado que em regra, essas MPs não sofrem alterações no Congresso, por serem destinadas a caso concreto e atingirem seus efeitos no ato da publicação²⁹. Das 74 restantes, o Senado contrariou o parecer da Câmara em apenas 8 vezes (em torno de 10%). Mesmo nestes poucos casos, a Câmara reviu a decisão do Senado, rejeitando parcial ou totalmente as emendas do Senado em 5 MPs, o que diminui drasticamente o peso do Senado na formatação final da norma. No governo Lula, o Senado foi mais proativo, até porque, como se vê na figura 3, acima, no início desse governo, as MPs foram apreciadas na Câmara dos Deputados em tempo ligeiramente menor do que o tempo gasto no governo anterior. Porém, ainda assim, em 170 MPs (excluídas as MPs de crédito extraordinário) em que se manifestou acerca do parecer da Câmara dos Deputados, os senadores modificaram o texto aprovado na Câmara em apenas 52 MPs, o que representa um percentual de 30%. Ou seja, em 70% das vezes, o Senado apenas carimbou o parecer da Câmara à MP.

Neste primeiro governo Lula, em mais de 60% das vezes (dos 30% em que o Senado apresentou emendas) a Câmara rejeitou total ou parcialmente as emendas inseridas pelo Senado, fazendo prevalecer a sua força de casa iniciadora no processo legislativo. Esse fenômeno, ainda pouco estudado pela Literatura, apresenta nítida divisão entre as duas Casas do Legislativo, demonstrando que se há delegação das funções legislativa do Congresso Nacional ao Executivo (FIGUEREDO; LIMONGI, 1999; SHUGART; CAREY, 2009; FIGUEIREDO et al., 2012), também pode se inferir a sua existência na direção

²⁹ MP de créditos são examinadas pela CMO, regida pela Resolução 01/2006 – CN, a qual veda emendas que tenham por escopo acrescentar despesa à MP.

Senado/Câmara, o que justifica afirmar que se pratica espécie de bicameralismo assimétrico no Legislativo federal brasileiro (ARAÚJO, 2012).

É bem verdade que não é só o tempo diminuto do Senado que influencia nesse comportamento institucional, isto parece ser a tônica para o processo legislativo. Cruz (2009, pp. 102), que realizou pesquisa acerca das modificações do Legislativo a projetos de lei de autoria do Executivo, observa que o Senado produz volume bem menor de alteração a esses projetos do que a Câmara dos Deputados e Freitas (2016), após extensa pesquisa, infere que os senadores da base se utilizam da organização partidária para inserir suas demandas já na formatação do texto original da proposição gestada no Executivo (quando de autoria deste) ou por meio de emendas apresentadas por deputados de seu partido.

e) Atuação estratégica dos presidentes do Senado quanto ao momento do sobrestamento:

Em decorrência do fato de deliberar, na maioria das vezes, com pauta trancada por MPs, os sucessivos presidentes do Senado e da Câmara dos deputados interpretaram e reinterpretaram convenientemente os dispositivos que determinam que a MP sobresta a pauta da casa em que estiver tramitando, no quadragésimo quinto dia após a sua publicação. Aliás, sempre houve no Congresso discussões acerca do momento de se cumprir a regra constitucional do sobrestamento. Concretamente, a questão que se coloca é: qual o momento em que as MPs passam a trancar a pauta, quando recebidas pelas mesas (oriundas das comissões mistas, do Senado ou da Câmara, conforme o caso) ou quando recebidas e efetivamente lidas?

O Senado, por receber as MPs sempre após o 45º dia de sua vigência, construiu o entendimento de que, para que qualquer matéria sobre a mesa que sobreste a pauta, é preciso que o presidente faça a leitura do ato que apresenta a matéria à Casa. Assim, independentemente do tempo em que esteja na Mesa algum requerimento, mensagem ou proposição, delega-se ao presidente do Senado a decisão do momento em que se opera, de fato, o trancamento. Este ator, de acordo com seus desígnios, ora lê a matéria prontamente, ora a deixa ignorada sobre a Mesa por vários dias. Essa sistemática sempre foi adotada para MPs e vetos presidenciais.

Em 01/02/2004, por exemplo, instado a se manifestar pela Senadora Ideli Salvati (PT/SC) acerca da possibilidade de se votar a MP 177/2004 (Profrota), o presidente Senador Sarney (PMDB/MA) informa que há acordo na Casa para que, sendo consensual a matéria, se vote no

dia de sua leitura. Em não havendo consenso, indicava que a praxis era a de se esperar duas sessões e então se colocar a matéria na ordem do dia, para deliberação (DSF, 2004, pp. 3756). Essa regra informal vai ser várias vezes invocada em Plenário do Senado, ora utilizada pela presidência para justificar a não votação de determinada matéria em determinada data, ora, pelas oposições, para se exigir a não deliberação de uma proposição para a qual não houvesse consenso.

Assim, estrategicamente, é possível decidir-se pela ora leitura ora pela não leitura das MPs que chegavam da Câmara. Em 11/11/2005 (Esclarecimento 05/2005), o presidente do Senado, sen. Renan Calheiros (PMDB/AL) pede aos senadores que não usem da palavra para discutir as matérias da ordem do dia, no intuito de se possibilitar a votação das proposições em pauta antes que ele faça a leitura da MP 258/2005, votada no dia anterior na Câmara e que teria prazo final para apreciação no dia 18/11/2005. O presidente esclarece, na ocasião, que uma vez feita a leitura, a pauta ficaria obstruída pela MP, que não poderia ser votada naquele dia por falta de conhecimento da matéria pelos senadores e por falta de acordo entre os líderes (DSF, 2005, pp. 2725).

Vejam que nesta situação, mais uma vez, o pano de fundo da discussão é o tempo extremamente exíguo que resta ao Senado para apreciar as MPs, que chegam da Câmara dos Deputados, em regra, na última semana do prazo. Aos senadores, não há tempo hábil para conhecer do texto aprovado na Câmara, o que prejudica o debate. Da mesma forma, aos senadores fica impossibilitada a apresentação de modificações ao texto, se o intuito for o de aprovar a MP em discussão, uma vez que por se encontrar no fim da vigência, o acatamento de emendas tornaria impossível o retorno à Câmara para análise das alterações do Senado. Assim, entre a cruz e a espada, ao Senado resta, na maioria das vezes, ou acatar as mudanças realizadas pela Câmara ou rejeitar a MP. A primeira opção é geralmente a adotada, não sem contestações por parte dos senadores.

No caso da MP 258/2005, havia ainda um agravante: o feriado do dia 15 de novembro reduzia ainda mais as possibilidades do Senado, que na prática ficou só com a data de 18/11/2005, uma sexta-feira (dia em que há pouco fluxo de parlamentares no Congresso), para conhecer e deliberar a matéria. Isso levou à convocação do Colégio de Líderes pelo presidente do Senado, no esforço de se encontrar um acordo para a votação da matéria. Porém, na data de 18/11/2004, não houve quórum suficiente para deliberação e a MP perdeu a eficácia por decurso de prazo (DSF, 2005, pp. 38950).

Noutra ocasião, ocorrida na data de 30 de junho de 2008, o Senador Papaléo Paes (PSDB/AP) pediu a leitura das MPs 422, 424, 425 e 426, que haviam chegado da Câmara já após o 45º dia de suas edições e estavam sobre a Mesa. Ao mesmo tempo, o Senador Paulo Paim (PT/RS) requereu que o presidente em exercício do Senado, Senador Álvaro Dias (PSDB/PR), não as lesse, pois havia interesse em votar, antes do trancamento da pauta, projeto de resolução do Senado que concedia empréstimo financeiro ao estado do Rio Grande do Sul. O presidente anuncia, então, que não as leria e não as deixaria sobrestar a pauta, uma vez que havia acordo de líderes nesse sentido, e que deixaria a tarefa da leitura para o Senador Garibaldi Alves (PMDB/RN), titular do cargo, que as leria na próxima sessão, quando retornasse de viagem (DSF, 2008, pp. 24278).

Em 28 de agosto de 2008, temos outro exemplo desta situação, no qual a decisão tomada pelo Senado foi a de proceder à leitura e deliberação na mesma sessão em que as MPs chegaram. Nesta data, estavam na pauta, trancando a Ordem do Dia, quatro medidas, entre elas a MP 429/2008, que reservava um bilhão de reais ao Fundo Naval, destinado, entre outras coisas, programa do submarino nuclear brasileiro. As outras MPs também eram de temas importantes, como o aumento das prerrogativas e poderes da Agência Brasileira de Inteligência – ABIN e questões do Pré-Sal. Todas elas chegaram ao Senado já no fim do prazo de tramitação e o clima era de desgosto com o excesso de medidas provisórias e a falta de tempo ao Senado para estudar as matérias. Houve clamor dos senadores por maior equilíbrio de forças entre Executivo e Legislativo e entre Senado e Câmara, por meio da mudança nas regras constitucionais de tramitação de MPs. O presidente do Senado, senador Garibaldi Alves (PMDB/RN), como medida de contenção do avanço do Executivo sobre a pauta legislativa, ameaçou não ler as MPs que chegassem ao Senado por 45 dias, no intuito de forçar a Câmara dos Deputados a votar a PEC que altera o rito das MPs, mas procedeu à leitura das quatro MPs.

f) Decisão do presidente da Câmara dos Deputados acerca da abrangência do sobrestamento:

Na Câmara dos Deputados, por ser casa iniciadora no processo legislativo, a questão não era a de receber as MPs já sobrestando todas as demais proposições pautadas na ordem do dia do plenário, mas a necessidade de proferir pareceres às MPs dentro do prazo de 45 dias. Como, na prática, isso nunca ocorria, o efeito era assemelhado ao do Senado: a pauta da Ordem do Dia estava na maioria das vezes trancada por alguma MP. Contudo, na Câmara, o artifício de

não se ler a MP não era eficaz, pois o momento em que elas deveriam chegar à Câmara, com ou sem pareceres da comissão mista, ocorria bem antes do trancamento, no 15º dia de sua edição. Assim, só as MPs que retornassem do Senado, com emendas, necessitariam efetivamente ser lidas. A solução para se contornar o sobrestamento deveria ser outra. Assim, o presidente da Câmara, deputado Michel Temer (PMDB/SP), decidiu que nem todas as proposições legislativas restariam sobrestadas por MPs.

Tal se deu no dia 17/03/2009, em resposta à Q.O. 411/2009, formulada pelo deputado Régis de Oliveira (PSC/SP). Nesta ocasião, o dep. Michel Temer reinterpreta a Constituição e dá novo sentido ao termo “deliberações legislativas”. Com isso, define que só projetos de lei ordinária, de matérias que possam ser objeto de MPs, estariam sujeitas ao trancamento de pauta a partir daquela data. Em seguida ao pronunciamento desta decisão (que teve seu teor comunicado antes, no Colégio de Líderes), vários deputados se manifestaram, ora em apoio, ora contra a decisão. O dep. Ronaldo Caiado (DEM/GO), então oposição ao Governo e líder dos Democratas, a ela se opôs defendendo que se a pauta ficava trancada por semanas seguidas, a culpa era do Executivo, que desrespeitava os critérios constitucionais de urgência e relevância na edição de MPs, e dos presidentes das duas Casas, que não devolviam essas MPs inconstitucionais:

Nessa hora, o que está faltando é os Presidentes da Câmara e do Senado reunirem-se e devolverem as medidas provisórias para o Executivo. Isso, sim, seria o cumprimento da Constituição brasileira (DCD, 2009, pp. 08417).

Na mesma sessão, por meio da Q.O. 413/2009, o Dep. Miro Teixeira (PDT/RJ) sugere que se edite Ato da Mesa para declinar quais seriam as proposições e matérias não sujeitas ao trancamento de pauta pelas MPs com prazo vencido. Já o então deputado Fernando Coruja (PPS/SC), oposição ao governo, formulou a Q.O. 414/2009, na qual ponderava que a decisão do presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, servia ao propósito de transformar as MPs quase em decretos presidenciais, pois o Legislativo não se veria mais obrigado a vencer o trancamento de pauta se matéria de seu interesse pudesse ser deliberada em sessões extraordinárias. Além disso, as oposições perderiam um interessante instrumento de obstrução, a obstrução indireta, ou cruzada, que consiste em dificultar a votações de matérias que sobrestam a pauta, ainda que para essas específicas matérias a oposição não tenha objeções, no intuito de não deixar que haja tempo hábil para apreciar algum item posterior na pauta em que a oposição seja realmente contrária ao mérito (DCD, 2009, pp 08417/418).

Essa decisão levou a diálogos institucionais entre as casas do Legislativo e entre este poder e o STF. A divergência com essa interpretação, expressada pelo líder do DEM, o dep. Ronaldo Caiado (DEM/GO), levou a este deputado (juntamente com os deputados Fernando Coruja, PPS/SC e José Aníbal, PSDB/SP), impetrar contra a *decisão Temer*, Mandado de Segurança junto ao STF, sob nº 27.931-1-DF, com pedido de liminar para a sua suspensão. O ministro relator, Min. Celso de Mello, proferiu decisão favorável à decisão Temer e trouxe como pressupostos que 1) “a competência extraordinária de editar medidas provisórias não pode legitimar práticas de cesarismo governamental nem inibir o exercício, pelo Congresso Nacional, de sua função primária de legislar” e 2) a fórmula interpretativa adotada pelo presidente da Câmara dos Deputados se revestia de legítima reação ao controle hegemônico exercido pelo presidente da República sobre a agenda do Legislativo e, a partir deles, negou a liminar, posicionando-se pela justeza da decisão de Michel Temer. Essa decisão monocrática foi confirmada em 29/06/2017, pelo pleno do STF (DJe, STF, 30/06/2017).

Já no Senado (após a decisão do Presidente da Câmara, Michel Temer, de que o sobrestamento não atingiria todas as proposições legislativas em tramitação na Câmara dos Deputados e que algumas delas poderiam ser votadas em sessões extraordinárias, mesmo na concomitância de MPs com prazo vencido), vários senadores, entre março e julho de 2008, usaram da tribuna para requerer que o Senado tomasse decisão assemelhada (DSF, 2008, pp. e 2478 a 2559).

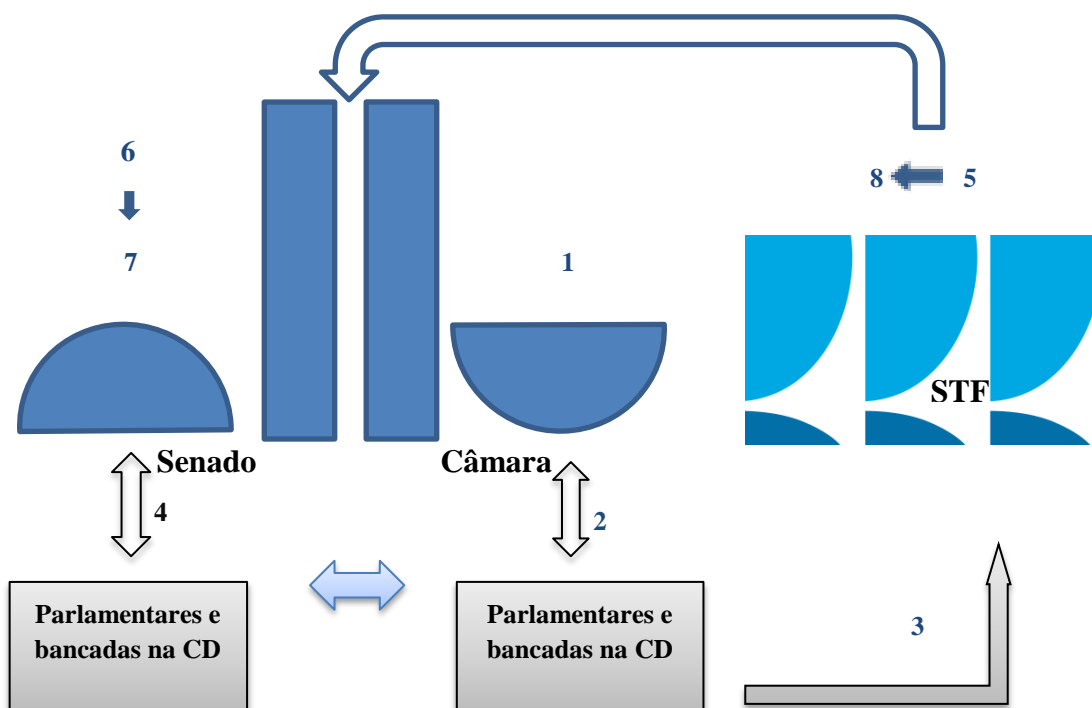
Ao ser inicialmente questionado em sessão de 17/03/2009, pelo Senador Antº. Carlos Valadares (PSB/SE), que implora para que se tomasse no Senado decisão assemelhada à de Temer, o presidente do Senado informa que aguardaria o pronunciamento do STF no mandado de segurança impetrado pelos deputados de oposição, na Câmara (DSF/2009, pp. 05685 a 05730).

Após a decisão monocrática do Relator Ministro Celso de Mello, em 27 de março de 2009, senadores de oposição e da base usaram da palavra, em várias sessões, solicitando a tomada de decisão do presidente do Senado. Este, em 08 de julho de 2009 informou que sua assessoria jurídica o orientara a não adotar a decisão da Câmara até que se ultimasse a votação no plenário do STF, uma vez que a decisão monocrática do Min. Celso de Mello era precária (DSF/2009, PP 14845/48). Como a decisão final do STF no mandado de segurança citado só seria prolatada em junho de 2017, a partir da decisão do Presidente Temer, o regramento das MPs, no que tangia ao sobrestamento da pauta, era diferente para cada casa do Congresso Nacional.

A mudança de posicionamento no Senado ocorre em 17 de maio de 2010, quando estava na pauta o projeto de lei da *Ficha Limpa*, já aprovado na Câmara dos Deputados, o qual tinha enorme apelo popular. Era também desejo do Senado deliberar acerca daquela matéria, porém, sua pauta estava trancada por várias MPs. O senador Arthur Virgílio (PSDB/AM) apresenta questão de ordem (defendida em plenário pelo senador Romero Jucá em 19/05/2010), que novamente pleiteava a aplicação, no Senado, do entendimento firmado na Câmara dos Deputados para o sobrestamento (DSF/2010, pp. 21778). A presidência do Senado já havia se manifestado contrário ao posicionamento, mesmo após a decisão monocrática do STF, contudo, o contexto agora exigia mudança de entendimento. Desta forma, na data de 20/05/2010, o presidente em exercício, Marconi Perillo (PSDB/GO), acata a questão de ordem e adota entendimento assemelhado ao produzido na Câmara dos Deputados (DSF, 2010, pp. 22028). A partir desse momento, as regras regimentais para sobrestamento nas duas casas do Legislativo voltam a guardar consonância.

Esse jogo de idas e vindas, que envolveu a presidências das duas casas do Congresso, impugnações regimentais por parte de parlamentares, ações judiciais patrocinadas por parlamentares e partidos, decisões monocráticas e acordos do STF, representa oportunidade de se ilustrar a aplicação do modelo do diálogo institucional, o que se faz na figura abaixo, retratando o embate institucional travado entre o proferimento da Decisão Temer, a confirmação de sua constitucionalidade pelo STF e a decisão de implementá-la também no Senado Federal:

Figura 4: Diálogo institucional para a Decisão Temer acerca do sobrestamento de MPs:



Legenda:

Sequência	Ação
1	Presidente da CD decide flexibilizar as regras do Sobrestamento (17/03/2009);
2	Há partidos que concordam com a decisão; outros, buscam derrubá-la por meio de questões de ordem.
3	Deputados recorrem ao STF;
4	Por influência das ações na Câmara, parlamentares do Senado solicitam a adoção da decisão <i>Temer</i> nesta arena;
5	STF confirma, em sede de liminar, a validade da decisão (29/06/2017).
6	Presidente do SF mantém regras anteriores, devido à precariedade da decisão liminar do STF (08/07/2009);
7	Presidente do Senado adota as regras para esta arena (17/05/2010);
8	STF decide, em acórdão, pela validade da decisão (junho de 2017).

Elaboração própria

Como se nota, decisões unipessoais, tomada por atores empoderados, repercutem diferentemente nas diversas arenas e suscita tomadas de posicionamento e de decisão em cascata. Defende-se, portanto, que em ambientes institucionais complexos, como o do processo de tomada de decisões políticas do Congresso Nacional (e suas várias arenas), não de serem tomadas como variáveis contextuais explicativas a atuação dos vários atores que participam do denominado diálogo institucional, que ocorre entre os poderes e também entre as casas (e respectivas arenas) do Congresso Nacional, que vão conformar, em última instância, as reais regras do jogo naquele ambiente praticado.

Embora aqui a questão da flexibilização das normas de sobrestamento (em suas várias hipóteses: MPs, urgências constitucionais, vetos) da pauta do plenário tenha sido tratada como fruto da Decisão Temer, em verdade, ela já vinha sendo lentamente modificada por meio de várias decisões esparsas, confirmando, mais uma vez, que a conformação de institutos no Congresso Nacional se dá por meio do fenômeno do gradualismo previsto por Mahoney e Thellen (2010).

O histórico dessas pequenas, lentas e constantes alterações da interpretação legislativa acerca do momento e dos efeitos do sobrestamento é objeto de estudos de vários autores, entre os quais citamos Neto (2008), Pires (2008), Oliveira (2009), Machado (2011) e sugerimos ao leitor mais interessado no tema específico do sobrestamento que aprofunde o conhecimento nessas pesquisas. Nestes trabalhos, percebe-se que a primeira reinterpretação do instituto recaiu sobre os o sobrestamento causado pelos projetos de resolução que concediam ou renovavam concessões para rádio e televisão. Em seguida, adotou-se primeiro que os vetos não sobrestavam a pauta da Câmara e, depois, que só sobrestavam a pauta do Congresso após a sua leitura pela Mesa. O sobrestamento também foi afastado para permitir-se a cassação do ex-deputado André Luiz (PMDB-RJ), o que se fez mediante resposta à Questão de Ordem de nº 536/2005. A resposta a essa questão firmou o entendimento que só deliberações legislativas, ou seja, aquelas destinadas a deliberar acerca de normas gerais, abstratas, impessoais, coercitivas e inovadoras do ordenamento jurídico, são passíveis de sobrestamento constitucional de MPs e Urgências Constitucionais (PIRES, 2008).

No Senado, a gradação seguiu passos assemelhados ao ocorrido na Câmara: compreendeu-se que o sobrestamento só se operava depois da leitura da matéria sobre a Mesa, depois, estipulou-se que vetos não trancariam a pauta do Senado e, concomitantemente às interpretações da Câmara dos Deputados, adotou-se o entendimento de que matérias não legislativas (aprovação ou indicação de nomes para cargos no Executivo, processos

disciplinares, resoluções para casos concretos) não restavam sobrestadas por matérias legislativas. Como se nota, a decisão do presidente da Câmara dos Deputados veio na esteira de uma crescente flexibilização das previsões constitucionais e regimentais de sobrestamento de pauta, denotando-se, aqui, a força do gradualismo na conformação institucional.

g) Prática de se votar o texto da MP sem conhecimento de seu conteúdo:

A situação de se reter o parecer à MP e de em regra deliberar a matéria no limite dos prazos finais causou diversas reclamações, tanto no Senado quanto na Câmara, durante a dezena de anos que precedeu a decisão do STF quanto à obrigatoriedade de parecer da comissão mista, que seria tomada em 2012 (ADI 4029). Em algumas dessas ocasiões, o Senado se viu em oposição à Câmara e institucionalmente chegou a tomar atitudes reativas. Na maioria das vezes, contudo, o que esta Casa fez foi aprovar o texto oriundo da Câmara dos Deputados, ainda que não houvesse tempo hábil para que os senadores, ou boa parte deles, conhecessem da matéria. Denomina-se essa situação de prática informal (e não de regra) por compreender que ela tende a ser muito mais um efeito do tempo médio que as MPs permanecem na Câmara dos Deputados do que ação consciente do Senado em deliberar sem informação. Ilustra-se essa situação com cinco casos resgatados historicamente.

- i. O primeiro desses casos de tomada de decisão sem conhecimento prévio da matéria a ser deliberada que se passam a relatar foi justamente a tentativa de leitura e deliberação da citada MP 258/2005. Na ocasião, embora o presidente do Senado, Sen. Renan Calheiros (PMDB), houvesse feito apelo no sentido de se votar a matéria que chegara ao Senado poucas horas antes, os líderes das bancadas daquela casa não aquiesceram e a MP 258/2005 perdeu sua eficácia por decurso de prazo (BRASIL, DSF/2005, pp. 39050/52).
- ii. Em 26/04/2007, o Senador Agripino (PFL/RN) faz um apelo para que o relator da MP 347/2007 desse conhecimento ao plenário de seu parecer, uma vez que a matéria estava pautada para votação, mas os senadores não a conheciam, naquele momento, o conteúdo do voto do relator. Requereu ao presidente, ainda, que se adotasse por acordo a prática de divulgar os pareceres das MPs com pelo menos 24 horas de antecedência, para que os parlamentares não tivessem que votar sem conhecer a matéria. Não se tem notícia de que tal acordo tenha sido observado, a partir dali, e, para o caso da MP 347/2007, apesar do pouco tempo para conhecimento da matéria e deliberação, a MP foi aprovada pelo Senado (BRASIL, DSF, 2007, pp 11578).

- iii. Uma terceira ocorrência deu-se no já citado caso do trancamento de pauta, em 28 de agosto de 2008, por quatro medidas provisórias, cujos temas eram recursos para o Fundo Naval, aumento das prerrogativas e poderes da ABIN e questões do pré-sal. Como dito, apesar de materialmente densas e politicamente importantes, todas elas chegaram ao Senado já no fim do prazo de tramitação. Isso leva o Senador Tasso Jereissati (PSDB/CE) a acusar o fato de a maioria dos senadores votarem sem conhecer o texto da MP e do parecer:

Para que é que nos envia telegrama para virmos para cá para fazermos o papel de palhaço, que estamos fazendo aqui, simplesmente aprovando, simplesmente passando jamegão, sem sequer estudar? Mais da metade dos senadores que estão aqui sequer conhece o teor e a profundidade de algumas dessas medidas provisórias, e nós vamos passar jamegão nisso tudo? (...) Todo mundo está aqui, e hoje só vai votar medida provisória, sem saber o que é, sem poder debater, sem poder discutir. Isso é verdade (BRASIL, DSF, 2008, pp 35375).

- iv. No último dia do mês de agosto de 2011, uma quarta-feira, chegava ao Senado a MP 532/2011, cujo prazo de validade expiraria na semana posterior. Entre outros assuntos, a MP transformava os Correios em empresa pública. O Senador Vital do Rêgo (PMDB/PB), designado relator da matéria no Senado, informava que recebera o PLV da Câmara, já na undécima hora, e que não teria tempo de analisar a matéria. Portanto, daria parecer sem conhecer a fundo o tema. O senador denunciava, ainda, que a relatoria lhe fora entregue com a expressa ordem para não se alterar o texto do PLV da Câmara, ou seja, ainda que tivesse tempo para tanto, o relator fora advertido para respeitar os acordos firmados na casa iniciadora. O Senador Vital do Rêgo assim se pronunciava:

O SR. VITAL DO RÊGO (Bloco/PMDB – PB) – E o Senador Randolfe estava no esteio da minha preocupação, dizendo a V. Ex^a que a Câmara passou 117 dias! Se ela chegou na quinta-feira ao meu gabinete ou chegou ontem, Senador Randolfe, eu simplesmente sou incompetente para, em três dias, analisar. E chegou-me com a seguinte orientação: “eu não posso mexer, porque ela se expira no dia 8”. Então, fizemos apenas um exercício de compreensão da importância desse projeto, projeto fantástico, sob todos os pontos de vista, um projeto que organiza, de forma clara, a Agência Nacional de Petróleo, um projeto que moderniza o sistema de correios e telégrafos. Nós temos um Correio de 1969, um gigante, um gigante trôpego, às vezes, que precisa ser energizado. Quem éramos nós 42 anos atrás? Quem éramos nós? Não existia nem Internet! Então, esse projeto, eu tenho absoluta consciência, Presidente, que foi um projeto muito interessante e que este Senado, Senador Aloysio, poderia dar muita maior contribuição se tivéssemos tempo de estudar essa matéria, como teve a Câmara, que teve 117 dias. Agradeço a V. Ex^a. (BRASIL, DSF, 2011, pp 35910).

Embora afirmasse que não havia tempo para estudar a matéria e ordem expressa para não se alterar nada do texto, o Senador Vital do Rêgo ofereceu emendas de redação ao texto. Em verdade, essas eram emendas de mérito travestidas de emendas de redação, conforme apontava, na mesma sessão, o senador Flexa Ribeiro:

O SR. FLEXA RIBEIRO (Bloco/PSDB – PA) – Então, eu quero parabenizar V. Ex^a e parabenizar o Presidente, que disse que não lerá mais medidas que... Eu acho até dez dias... V. Ex^a podia considerar vinte dias, pelo menos um prazo que dê para o Senado aqui...

Agora, com relação à emenda que V. Ex^a está propondo, feita agora, e que o Senador Aloysio está contestando também, eu também quero reconhecer, junto com o Senador Aloysio, que a emenda não é de redação, é de mérito. É de mérito. O art. 2º, no seu inciso III, diz: “explorar os serviços de logística integrada, financeiros e postais eletrônicos”. V. Ex^a está propondo “explorar os serviços de logística postal” (BRASIL, DSF, 2011, pp 35912).

Estas e outras emendas, tidas por emendas de redação, foram aprovadas. A solução de chamar as alterações meritórias de emendas de redação (prática informal que flerta com a ilegalidade) se dava porque não havia mais tempo hábil para devolução da matéria à Câmara, em sede de revisão. As saídas regimentais eram somente duas: aprovar o texto conforme viera da Câmara (respeitando-se, inclusive, a orientação informal aposta ao processo), ou, rejeitar a matéria. Optou-se pelo caminho informal de oferecer emendas redacionais (com mérito), não sem reprimendas constrangedoras feitas na tribuna do Senado.

A situação de se receber MPs nas últimas horas de sua validade, sem prazo para que o Senado refletisse acerca da temática, parecia que não mais ocorreria, pois, respondendo ao Senador Vital do Rêgo, o presidente do Senado afirmou que deveria, a partir de então, ser observado o prazo mínimo de 10 dias reservados à deliberação do Senado:

O SR. PRESIDENTE (José Sarney. Bloco/PMDB – AP) – Eu queria dizer ao Plenário, conforme já afirmei, que, a partir do mês de setembro – e já estamos cumprindo em relação a esta medida – toda medida que se expirar com prazo inferior a dez dias a Presidência não a lerá na Mesa, porque o Senado já mandou, é uma decisão que foi tomada, anunciei e comuniquei ao Presidente da Câmara, pedi a ele a devida compreensão, para que a Câmara mandasse as medidas com prazo mínimo necessário para o exame do Senado.

- v. O quinto caso de prática do Senado de se votar textos sem conhecê-los acontece em 23 de maio de 2012, quando o Senador Gim Argello (PTB/DF) denuncia da Tribuna que na pauta da Câmara está prevista a deliberação das MPs 556 e 557 de 2012, cujos prazos de vigência se encerrariam em menos de dez dias. Desta sorte, alega o Senador,

as MPs chegariam ao Senado sem tempo hábil para conhecimento de seus conteúdos e deliberação. O presidente do Senado, em resposta, reafirma o posicionamento de não deliberar nenhuma MP que não fosse enviada ao Senado com no mínimo dez dias restantes do prazo de vigências. As duas MPs de fato perderam eficácia e não foram sequer deliberadas naquela Casa (DSF, 2012, p. 20887)

Os cinco relatos foram colhidos em algumas sessões do Senado, que, por manifestar-se após a Câmara, se vê com o tempo para deliberação de MPs condicionado pelo ritmo desta Casa.

h) Estratégia de inserção de matéria estranha nas medidas provisórias e a edição de MPs com mais de um objeto legislativo: os denominados jabutis legislativos

Do relato que se constrói acima, percebe-se que, somado ao fato de o presidente da República deter a faculdade de impor ao Congresso Nacional a votação de proposições com primazia sobre as proposições do Legislativo, muitas vezes, os próprios parlamentares contribuem para que o Executivo faça prevalecer a sua vontade. Noutras, afastam a aplicação correta de todo e qualquer procedimento regado, se o desiderato final de quem detém o poder de decidir não for possível de ser alcançado dentro dos marcos formais da instituição. Por leniência, descaso, ou por estar mais interessado em obter vantagens (para si ou para seus constituintes, e isso pouco importa) na negociação que envolve a aprovação de uma lei, o Legislativo tem, sistematicamente sido pouco cioso da aplicação dos procedimentos que ele próprio delineou (FERREIRA, 2008).

Assim (para buscar um exemplo já discutido) é que o Executivo, ao editar MPs e com a conivência do Legislativo, em várias ocasiões não observa os critérios constitucionais de relevância e urgência. Mas vai além: igualmente não observa os critérios de técnica legislativa, descritos na Lei Complementar 95/1998, e, não raro, edita medidas provisórias com vários objetos, sem correlação alguma entre eles. Esse fenômeno, sob marco teórico diverso, foi observado por Cabral (2013), que constata que algo em torno de 25% das MPs apresentadas pelo Executivo entre 2001 e 2011 pecavam pelo vício de trazer em seu bojo mais de um objeto legislativo.

Tal fato afronta diretamente o art. 7º da citada lei, especialmente seu inciso II:

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

(...)

(BRASIL, 1998).

As MPs, ao chegarem ao Congresso, não são submetidas ao devido controle, e não se extirpa este desvio. Ao contrário, há o costume de se oferecer emendas ao texto do Executivo, com temática completamente distinta, o que aprofunda o desvio à regra formal. Neste quesito, a informalidade é ainda maior: Cabral (2013) aponta que um terço das MPs aprovadas no período estudado na sua dissertação continham matéria estranha, inseridas por emendas parlamentares.

Para o emendamento, há regras formais, claras, precisas, que traçam os limites que as emendas a qualquer proposição devem observar. O primeiro deles é a pertinência temática com a matéria. Ou seja, qualquer emenda apresentada a uma proposição deve tratar do mesmo assunto de que esta trata. Essas regras se encontram no art. 7º da Lei Complementar 95/1998, já transcrito, e nos regimentos de toda casa legislativa:

Previsão no RICD:

Art. 118 (...)

§ 8º Denomina-se emenda de redação a modificativa que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto.

Art. 125. O Presidente da Câmara ou de Comissão tem a faculdade de recusar emenda formulada de modo inconveniente, ou que verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão ou contrarie prescrição regimental (...).

(BRASIL, CÂMARA, 2017)

Previsão no RISF:

Art. 230. Não se admitirá emenda:

I - sem relação com a matéria da disposição que se pretenda emendar;

(...)

(BRASIL, SENADO, 2017)

Previsão na Resolução para MPs:

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.

(...)

§ 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.

(BRASIL, CONGRESSO, 2017, Res. 01/2002-CN)

Regimentalmente, quando mais de um objeto ou matéria constar de uma só proposição, cabe às comissões ou ao plenário cindir a matéria e constituir proposições em separado para cada objeto presente na proposição legislativa. Tal pode ser feito no âmbito das comissões ou por meio de destaques em plenário. Abaixo, as previsões regimentais na Câmara dos Deputados que sustentam essa afirmação:

Art. 57. No desenvolvimento dos seus trabalhos, as Comissões observarão as seguintes normas:

III – quando diferentes matérias se encontrarem num mesmo projeto, poderão as Comissões dividi-las para constituírem proposições separadas, remetendo-as à Mesa para efeito de renumeração e distribuição;

Art. 161. Poderá ser concedido, mediante requerimento aprovado pelo Plenário, destaque para:

(...)

III – tornar emenda ou parte de uma proposição projeto autônomo; (...).

(BRASIL, CÂMARA, 2017).

No Regimento do Senado Federal, a questão tem tratamento assemelhado:

Art. 312. O destaque de partes de qualquer proposição, bem como de emenda do grupo a que pertencer, pode ser concedido, mediante deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador, para:

I - constituir projeto autônomo, salvo quando a disposição a destacar seja de projeto da Câmara; (...)

(BRASIL, SENADO, 2017).

Outra providência cabível, prevista de forma cristalina no regimento da Câmara, é a devolução ao autor de proposição eivada de vícios:

Art. 111. (...)

§ 2º Cada projeto deverá conter, simplesmente, a enunciação da vontade legislativa, de conformidade com o § 3º do art. 100, aplicando-se, caso contrário, o disposto no art. 137, § 1º, ou no art. 57, III.

§ 3º Nenhum artigo de projeto poderá conter duas ou mais matérias diversas.

Art. 112. Os projetos que forem apresentados sem observância dos preceitos fixados no artigo anterior e seus parágrafos, bem como os que, explícita ou implicitamente, contenham referências a lei, artigo de lei, decreto ou regulamento, contrato ou concessão, ou qualquer ato administrativo e não se façam acompanhar de sua transcrição, ou, por qualquer modo, se demonstrem incompletos e sem esclarecimentos, só serão enviados às Comissões, cientes os Autores do retardamento, depois de completada sua instrução.

Art. 137. (...)

§ 1º Além do que estabelece o art.125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que:

I – não estiver devidamente formalizada e em termos;

II – versar sobre matéria:

- a) alheia à competência da Câmara;
- b) evidentemente inconstitucional;
- c) antirregimental.

(BRASIL, CÂMARA, 2017).

Em se tratando de emendas, cabe aos presidentes das comissões, aos presidentes das casas legislativas (pois os plenários funcionam como uma grande comissão, a comissão do todo) e ao plenário inadmiti-las e extirpá-las da proposição original, havendo previsões normativas suficientes para tanto nos regimentos da Câmara, do Senado e na Res. 01/2002-CN.

Como o Regimento do Senado e o Regimento da Câmara dos Deputados, nessa ordem, são normas subsidiárias ao Regimento do Congresso e à Res. 01/2002-CN, se os parlamentares assim o desejassem, seria possível, lícito e regimental devolver as medidas provisórias com vícios formais ou, no mínimo, retirar delas as matérias estranhas ao seu objeto principal. Da mesma forma, seria plenamente possível a inadmissão, pelos presidentes de comissões mistas, do Senado ou da Câmara, de emendas que tragam objeto estranho a uma MP.

Contudo, estrategicamente, as casas legislativas optam por não devolver ao Executivo as MPs que versem sobre mais de um tema, ainda que entre eles não haja qualquer correlação. Da mesma forma, a prática mais cediça sempre foi a de se aceitar emendas a MPs que não guardam correlação qualquer de pertinência.

Ferreira apontava esse fato ao analisar a mudança que ocorrera na tramitação de MPs e que houvera permitido o emendamento, mesmo quando o prazo era o trintídio da redação original da Constituição de 1988:

Mas não, há de se negociar, e aí surgiram a emendas, que destruíram totalmente a característica principal da medida provisória. Ora, se a medida, já em vigor, não está de acordo com o pensamento do Congresso Nacional, que este a rejeite, e não, no intuito de negociar, permita a sua vigência por tanto tempo, estabelecendo a insegurança jurídica.

A negociação levou o Congresso Nacional a entender a Medida Provisória como “um cavalo arreado pronto para ser montado”, aproveitando-se das medidas provisórias para apresentação de emendas, e, algumas, salvo melhor juízo, totalmente absurdas no que se refere à pertinência com a matéria. (FERREIRA, 2008, pp.168).

O entendimento de impossibilidade de matéria estranha em textos de MPs, embora decorra da simples leitura das regras acima transcritas, não é tão pacífico, quer na literatura, quer no STF, quer no Congresso Nacional. De fato, na literatura para o campo, é possível encontrar o argumento de que a atuação estratégica dos parlamentares se justifica como meio de se

contrabalançar as ferramentas legislativas colocadas nas mãos do presidente da República que lhe permitem preponderância sobre o Executivo. Seria, portanto, instrumento legítimo do sistema de freios e contrapesos erigido em sede constitucional (FERNANDES; 2017, pp.75). Encontra-se, também, a visão de que o poder de emendamento decorre de faculdade principiológica do próprio poder de legislar, sendo uma função precípua do Poder Legislativo (CLÈVE, 2010, pp. 203-08).

Enxerga-se, ainda, nesses “contrabandos legislativos” (WEBER, 2015; TRINDADE, 2005), possibilidade de o parlamentar conseguir aprovar proposições de sua autoria de uma forma mais célere e segura, quanto ao resultado final, do que se as submetesse, como projeto de lei ou como emendas a projetos de lei, aos ritos e procedimentos do processo legislativo ordinário, alcançando-se por via indireta uma das funções para o qual recebeu o mandato popular (TRINDADE, 2005; CABRAL, 2013; FERNANDES, 2017). Assim, a aceitação de regra informal de inserção ou aceitação de matéria estranha ao objeto principal de uma MP, prática esta que desafia a norma escrita, se apresenta como estratégia viável que beneficia a todos, ainda que não necessariamente ao mesmo tempo. Se em determinada ocasião, beneficia a uma maioria, ela é aceita; caso contrário, se aplica os “rigores da lei”. Nesse sentido, cabe transcrever aqui parte dos achados de Carlos Cabral:

O que as evidências acima sugerem é a corresponsabilidade de presidentes e parlamentares pela ocorrência de pacotes legislativos multitemáticos, e não apenas uma violação das normas estabelecidas de maneira unilateral pelos congressistas. Em outras palavras, tanto presidentes como legisladores se valem do recurso de anexação temática para implementação de suas preferências, os primeiros por meio da edição de MPs com duas ou mais questões [**e pela não oposição de vetos aos contrabandos legislativos**] e os últimos pela inclusão de outros assuntos a propostas do Executivo que podem ser tanto monotemáticas como multitemáticas. (CABRAL, 2013. Texto em negrito inserido por nós.)

Não é outra a razão para que, no Congresso Nacional, o entendimento acerca da legitimidade e licitude das denominadas emendas *jabuti* (OLIVEIRA et. alli., 2017) tenha sido sempre também vacilante, o que se depreende nas várias questões de ordem apresentadas na última década, para as quais as soluções dadas nem sempre convergiam. Iniciamos essa parte do relato com questões de ordem (Q.O. 242/2008 e Q.O. 243/2008) levantadas pelo deputado Chico Alencar (PSOL/RJ), em fevereiro de 2008, contestando a legalidade de emendas com objeto estranho oferecidas à MP 396/2007. A regra formal em que se baseiam essas duas questões de ordem se encontra no art. 125 do RICD e no art. 4º da Res. 02/5002 -CN

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.

(...)

§ 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.

(BRASIL, CONGRESSO NACIONAL, 2002).

Art. 125. O Presidente da Câmara ou de Comissão tem a faculdade de recusar emenda formulada de modo inconveniente, ou que verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão ou contrarie prescrição regimental. No caso de reclamação ou recurso, será consultado o respectivo Plenário, sem discussão nem encaminhamento de votação, a qual se fará pelo processo simbólico.

(BRASIL, CÂMARA, 2017).

O Presidente Chinaglia (PT/SP), nestas duas questões de ordem, deixou de tomar para si a prerrogativa de decidir acerca deste tema e indeferiu o pedido para extirpar emendas acatadas ou oferecidas por relator que apresentassem conteúdo estranho à proposição, alegando que, *se existisse esse poder*, ele caberia ou ao presidente da comissão mista (que à época não se reunia, frise-se) ou ao presidente do Congresso, uma vez que a MP inicia a sua tramitação no Congresso Nacional, em uma comissão mista, e nesta comissão mista são oferecidas as emendas. Ademais, alegou que o parecer do relator de MP tinha cunho opinativo, o que deixaria a última palavra aos Plenários das casas legislativas, que poderiam, ou não, aprovar qualquer matéria que estivesse no texto da MP (DCD, 13/02/2008).

Em dezembro de 2008, o mesmo presidente ratifica seu posicionamento, ao responder a Q.O. 358/2008 e indeferir pedido para extirpar emendas com conteúdo estranho à proposição, alegando a prática recorrente, já consolidada, de que não cabia ao presidente o poder de recusá-las, apesar de previsão expressa no art. 125 do RICD, que lhe confere essa prerrogativa. O interessante nessa passagem é que o Presidente da Câmara dos Deputados invoca regra informal e a coloca em patamar superior a regra regimental escrita (DCD, 2008, 13/02/2008).

Em 2009, o então presidente da Câmara, Michel Temer (PMDB/SP) vai ser levado a decidir questões de ordem acerca do tema e muda o entendimento que a Casa tinha, até então. Inicialmente, o deputado Zenaldo Coutinho (PSDB/PA) formula a questão de ordem 476/2009 (em 01/06/2009) para infirmar o artigo 12 do PLV dado à MP 460/2009 (Alterações no programa Minha Casa, Minha Vida e nas atribuições da Agência Nacional de Telecomunicações, Anatel), uma vez que além de ser matéria estranha, o tema do artigo, que envolve instituição financeira, só poderia ser tratado por lei complementar. Nessa primeira ocasião, o presidente Michel Temer indefere o pedido, na data de 02/06/2009, sem adentrar

em seu mérito, simplesmente alegando que o Plenário já havia se manifestado, na matéria, quanto aos pressupostos constitucionais de admissibilidade da MP e das emendas a ela apresentadas. Dessa forma, não poderia um presidente contestar uma decisão do plenário.

Contudo, nas Q.O. 478/2009 e Q.O. 480/2009, formuladas respectivamente pelos deputados Fernando Coruja (PPS/SC) e o Deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO) na data de 02/06/2009 e que apontavam a existência de “jabutis” no parecer proferido à MP 460/2009, o Presidente Michel Temer novamente afirma que não cabe ao presidente da Câmara indeferir emendas com conteúdo estranho ao texto da Medida Provisória, uma vez que isso é de competência da Comissão Mista. Indefere, portanto, as questões de ordem. No entanto, se declara desconfortável com situação “detrimentosa” em que se tornara a discussão de MPs pelo Congresso e expressa a opinião de que a estes instrumentos, devido ao seu caráter de urgência e excepcionalidade, não deveriam sequer serem aceitas emendas, quanto mais, emendas sem correlação com o seu objeto. Assim, confessa que não descarta, no futuro, cometer uma “ousadia suprema” e não aceitar mais emendas a MPs.

De fato, a ousadia veio na sessão do dia 09/06/2009, momento no qual revê a decisão tomada anteriormente e declara que, a partir daquela data (a decisão, portanto, não retroagiu para retirar os *jabutis* inseridos pelo relator na MP 460/2009):

- ✓ Uma vez não reunida a comissão mista, caberia ao presidente da Câmara dos Deputados indeferir as emendas com conteúdo estranho ao texto da MP, incluindo-se as matérias estranhas trazidas pelo relator em seu parecer;
- ✓ O deputado que tivesse suas emendas retiradas, poderia recorrer ao plenário.
- ✓ Se as emendas fossem inseridas pelo plenário do Senado, em sede de revisão, somente ao plenário da Câmara caberia a prerrogativa de extirpar essas emendas.

O Deputado Coruja, na sequência da decisão dada às Q.O.478 e 480/2009, faz nova questão de ordem (Q.O. 483/2009), na qual requer que a decisão da presidência seja alargada para que se devolva ao Executivo MPs que desrespeitassem a LC 95/1998 e trouxessem em seu texto mais de um assunto. O deputado observava que a MP 460/2009, causa das questões de ordem debatidas e decididas, trazia vários assuntos, como a criação do programa Minha Casa, Minha Vida; alteração de atribuições da Anatel, entre outras.

O presidente recolheu essa nova questão de ordem, prometendo decisão em outro momento, que nunca foi proferida. No entanto, o decidido nas Q.O. 478 e 480/2009 já demonstrava

grande mudança de posicionamento em relação às práticas anteriormente aceitas (DCD, 03/06/2009).

A decisão Temer, contudo, não permaneceria intacta por muito tempo. Em um crescente, representado por decisões nas questões de ordem 500, 509, 516 e 523 de 2009, o próprio Presidente Michel Temer flexibiliza a dureza da regra de se extirpar toda emenda com matéria estranha e decide 1) que há casos em que há correlação indireta entre os temas da MP e das emendas a elas apresentadas (o que denominou de nexos causal); 2) que o recurso à retirada das emendas com matéria estranha pelo Presidente deveria ser apresentado à CCJC.

Em 16 de março de 2010, o presidente Michel Temer revê mais uma vez a matéria e retorna, na Q.O. de nº 627/2010, ao posicionamento de que o recurso às emendas retiradas deveria ser encaminhado ao Plenário da Câmara e, não, à CCJC. Por fim, decide, na Q.O. 672/2010 que matéria estranha pode permanecer na MP se não houver manifestação de parlamentar ou do presidente pela sua retirada antes da deliberação do Plenário acerca dos pressupostos constitucionais (o que ocorre antes da deliberação da matéria, em si), uma vez que este é soberano à decisão da Mesa (retorna, portanto, à decisão outrora tomada na Q.O. 476/2009, acima relatada). Essa última manifestação de Temer souou esdrúxula ao Deputado Gustavo Freut (PSDB/PR), pois a emenda jabuti é ilegal e ilegalidades geram nulidades, que não podem ser convalidadas, quer pelo presidente que pelo plenário da Câmara dos Deputados (DCD, 20/05/2010).

Após essas flexibilizações, a decisão Temer para emendas jabutis é totalmente afastada em 03/08/2010, durante a discussão da MP 487/2010, cujo conteúdo era a concessão de subvenção econômica ao BNDES, constituindo-se, portanto, em proposição que integrava as premissas da política do Governo PT. Na sessão desse dia, há questão de ordem de deputado do PSDB para retirada de matéria estranha inserida pela relatora Solange Almeida (PMDB/RJ). O então presidente Marco Maia revê a decisão proferida no âmbito da Q.O. 480/2009 para decidir que matéria inserida por relatores só poderia ser extirpada pelo plenário da Casa.

As idas e vindas no entendimento da questão pela Câmara dos Deputados continuaram após essas duas decisões. Em 01/12/2010, ainda sob a presidência do deputado Marco Maia (PT/RS), o deputado Aleluia (DEM/BA) requereu que fossem excluídas do PLV dado à MP 501/2010 matéria estranha inserida pela relatora. O presidente reafirma a última decisão tomada e indefere o pedido alegando que só ao plenário cabe retirar dispositivos inseridos pelo relator. Três outros deputados assumiram a presidência da Câmara dos Deputados após o

presidente Marco Maia (Henrique Eduardo Alves, Eduardo Cunha e Rodrigo Maia), em momentos que estão dentro do escopo do terceiro período analisado nesta tese. Para esses presidentes, é possível a retirada de matéria estranha pelo presidente da Câmara, com recurso ao Plenário.

III.2. Considerações finais para o período:

Neste segundo período de análise, as práticas acima descritas são as que se mostraram mais recorrentes (mas não eram as únicas) e as que, sem dúvida, dimensionam o instituto da Medida Provisória no Congresso. Retomando-se o quadro teórico para análise desses eventos descritos, pode-se inferir algumas características do período: primeiro, atores em postos de comando interpretam e reinterpretam estrategicamente as normas, no intuito de alcançar seus interesses. Essa primeira observação corrobora os pressupostos teóricos erigidos a partir da teoria da escolha racional que desafiam a visão rígida dos estudos baseados meramente no institucionalismo formal. Se o arcabouço institucional condiciona os atores, como pressupõe os principais estudos para o campo, esse mesmo arcabouço é constantemente pressionado pelo equilíbrio dinâmico do poder e, como asseveram Douglass North (1990) e Randall Calvert (1995a,b), a coexistência de regras formais e informais e agentes racionais implica em reconhecer que estes podem optar pela conformação institucional que lhes propiciem os melhores resultados em determinados contextos e situações.

Segundo, as práticas adotadas para medidas provisórias, em sua maioria, beneficiam ou o Executivo ou a maioria dos membros do Congresso (maioria esta que compõem a base do Governo, logo a decisão para este grupo indiretamente beneficia também o Executivo). Novamente, se o modelo ora aplicado se baseia no equilíbrio dinâmico do poder e se, conforme preleciona os estudos para o presidencialismo de coalizão, o Executivo tem ferramentas suficientes para atrair para a sua base a maioria dos membros do Legislativo, não é surpresa os achados que apontam que a médio e longo prazos as regras informais mais utilizadas sejam aquelas que ofereçam maiores ganhos à base aliada. Neste sentido, se observa que:

- a não instalação das comissões mistas e a delegação a um só membro do Congresso (o relator *ad hoc* de Plenário) de estudar e relatar a matéria reduz os custos de transação para o Executivo (BEDRITICHUK, 2016);

- a regra informal da não verificação dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência das MPs gera no presidente da República a expectativa (quase uma certeza) da possibilidade de editar MPs sem esses critérios e a sua aceitação pelo Congresso;
- A não devolução de MPs de créditos extraordinários contendo créditos adicionais para despesas ordinárias igualmente gera a expectativa no Executivo de poder gerenciar e alterar o orçamento da União por meio de MPs;
- Igualmente, a não devolução pelo Congresso de MPs que apresentem em seu bojo mais de um objeto faz com que o Executivo reiteradamente e de forma estratégica edite MPs com vários temas.

É com esse *set* mesclado de regras formais e informais que se deve analisar o contexto do Legislativo na busca dos resultados institucionais. Além da expectativa (quase uma certeza) do Executivo de que os seus excessos são tolerados pelo Legislativo, dentro do próprio Legislativo há também expectativas entre os atores de que determinados limites formais podem ser impunemente superados. Assim, se ao Executivo é permitido editar normas com mais de um objeto, as emendas parlamentares igualmente podem tratar de assuntos não necessariamente correlatos com as medidas provisórias nas quais são inseridas (Emendas Jabutis). Se a comissão mista não é instalada, no relator de plenário gera-se a expectativa de que o tempo da análise da MP pode ser controlado por ele, e seu parecer é proferido nas últimas semanas da vigência da MP.

No Senado, como estratégia para sobreviver a este jogo, há adoção de forte delegação da prerrogativa de analisar o processo de MPs (texto, parecer, emendas) para a Câmara dos Deputados. Essa delegação nas MPs parece decorrer do ínfimo prazo que resta ao Senado para analisá-las e eventualmente sugerir modificações³⁰. Nota-se que esta estratégia da delegação ora pode ser entendida como uma consequência das ações (ou inações) adotadas nas arenas que precedem a deliberação das MPs no Senado, mas também pode ser ação desejada dentro do presidencialismo de Coalizão. De fato, Freitas (2016) aponta que os senadores inserem suas demandas em propostas de seus interesses por meio das ações de membros de seus partidos (ministros e deputados) mesmo antes de a matéria tramitar no Senado.

³⁰ É necessária a continuidade da pesquisa para as demais proposições a fim de se verificar se a delegação ora observada é fruto realmente do pouco prazo de que dispõe o Senado para análise de MPs ou se é uma constante para toda e qualquer proposição legislativa.

a. Diálogo Institucional

As interpretações e reinterpretações estratégicas e recorrentes salientam o diálogo institucional entre as casas legislativas que compõem o Congresso Nacional e podem ser observadas em ao menos dois momentos: a) no caso do momento do sobrestamento de pauta por MPs no Senado Federal e b) na avaliação de validade de emendas *jabuti* na Câmara e no Senado. Nessas situações, o ator encarregado por ditar os limites das normas para cada caso é o presidente da Casa legislativa. Este ator, por gozar de alto nível de discricionariedade em suas ações e pouca possibilidade de ser vetado pelos demais, ao tomar a decisão, leva em consideração o contexto e os possíveis prejudicados e ora decide pelo rigor do texto escrito, ora pela sua flexibilização, demonstrando o espectro de sua ação racional e agindo oportunisticamente (MAHONEY; THELLEN, 2010).

Nesse sentido, tem-se que as decisões do então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer (PMDB/SP) refletem esse jogo, pois, ao decidir acerca de emendas com objeto estranho na MP 460/2009, que fortaleciam a Anatel, não as retirou, mas declarou que a partir daquele momento, esse tipo de contorno à norma formal não mais seria aceito. Contudo, ao se deparar novamente com a situação, em vários outros momentos decidiu ora pela retirada dos *jabutis* ora pela sua manutenção, denotando atuação estratégica (quicá vinculada à temática da emenda combatida, mas esse ponto necessita de pesquisa mais focada para ser melhor esclarecido).

O Presidente Marco Maia, que sucede a Temer na presidência, retroage da postura que parecia definitiva de depositar no presidente da Casa a competência para retirar as emendas estranhas e a defere ao Plenário, mostrando também viés estratégico de não contrariar pessoalmente algum parlamentar. No que tange ao sobrestamento da pauta e leitura das MPs que chegam ao plenário, o presidente do Senado também mostra uso estratégico de suas decisões ao decidir, caso a caso, se permite a votação de matérias que estão na pauta ou se permite o sobrestamento por MPs. A questão será pacificada somente em 2016 (portanto, já dentro do terceiro período de análise) por meio de decisão do STF, no âmbito da ADI 5027, conforme se verá no próximo capítulo. Majoritariamente, as decisões tomadas por atores empoderados no Congresso Nacional, quando levadas ao STF, foram ou confirmadas pela Corte ou esta se pronunciou no sentido de não lhe caber analisar atos *interna corporis*. Raramente as decisões tomadas pelas Mesas do Congresso Nacional são rechaçadas pelo STF.

As decisões confirmadas pelo STF se cristalizaram (ainda que não tenham sido transformadas em normas escritas), como a limitação do âmbito do sobrestamento da pauta por MPs. Esse

fato coloca o STF mais uma vez como ator que importa para a configuração do Presidencialismo de Coalizão, sendo ele o garantidor das expectativas institucionais dos componentes da base da coalizão, dando ares de legitimidade e constitucionalidade às regras informais adotadas pelo Congresso.

No quadro abaixo, esse diálogo institucional com entre as casas legislativas e o STF é ilustrado. Na primeira coluna, apresenta-se a regra formal, que é colocada em contraposição à regra informal correspondente (segunda coluna). A relação entre a regra formal e informal é objeto da terceira coluna. Na quarta coluna há o principal beneficiário pela adoção da regra informal e a última coluna traz o resultado do diálogo institucional entre Legislativo e STF.

Quadro 5: Diálogo institucional e regras informais:

Regra escrita e origem da norma	Regra informal adotada	Relação entre regra formal e informal	Beneficiário	Posição do STF
Impossibilidade de MPs para créditos adicionais suplementares ou especiais. Lei 4.320/1964 e CRFB/1988, art. 167.	Aceitação de “créditos Extraordinários” para despesas comuns.	Competitiva	Executivo	Deixa de decidir claramente, até que em 2008, proíbe a prática.
A MP deve ser analisada por comissão Mista. CRFB/1988, Art. 62, §9º e Res. 02/2002-CN	A não instalação das Comissões Mistas.	Competitiva	Executivo	Chancela a regra informal. MS 24.149-7-DF
Sobrestamento da apreciação das demais proposições legislativas pelas MPs. CRFB/1988, Art. 1º, §6º;	Sobrestamento irrestrito até 2009. Sobrestamento mitigado após 2009.	Competitiva	Legislativo	Chancela as decisões do Congresso em diminuir os efeitos do sobrestamento, primeiramente, decidindo não existir vícios na leitura estratégica do ato de recebimento de MPs (MS 43.146-5-DF, DJ 19/12/2006). Posteriormente, legitima a decisão Temer do sobrestamento mitigado (MS 27.931 -DF, DJ 29/06/2017).
As proposições devem ter um só objeto (LC95/1998, art. 7º).	MPs com mais de uma matéria legislativa	Competitiva	Executivo	O STF não se pronuncia acerca da ilegalidade de se editar leis com vários objetos.

Regra escrita e origem da norma	Regra informal adotada	Relação entre regra formal e informal	Beneficiário	Posição do STF
As emendas devem guardar relação de pertinência com a proposição principal (regra prevista em todos os regimentos do Congresso)	possibilidade de Emendas Jabutis.	Competitiva	Legislativo, em regra	O STF, durante todo o período ora analisado, permite emendamento amplo. Decide vedar a prática no âmbito da ADI 5027 (DJ 23/09/2016).

Elaboração Própria

Em síntese, o segundo período, representa normatização formal de regras e práticas informais que gradualmente foram sendo implantadas para análise de MPs, com algumas sendo transformadas em normas escritas por resolução do Congresso (Res. 01/1989-CN) e normas escritas cristalizadas inclusive no texto constitucional, como, por exemplo, a necessidade de apreciação de MPs por comissão mista (ainda que esta regra, até 2012, não tenha sido observada).

A elevação progressiva da regra, desde seu uso informal, passando a constar de resolução e, depois, tornando-se norma constitucional, por um lado, demonstra a consolidação de um modelo. Por outro, representa o uso de *feedbacks* institucionais como meio de se verificar a adequação de uma nova regra ao contexto, sendo que no primeiro nível de uso dessa regra (o informal) é possível a sua mudança ou afastamento de forma mais fácil. Assim, tendem a cristalizarem-se em normas escritas as regras que apresentem melhor resultado no contexto dado ou que melhor representem o equilíbrio de forças à época de sua consolidação.

Essa engrenagem, contudo, não é infalível e por vezes norma que se consolida na forma escrita é a que produz resultado menos desejável. Esse parece ser o caso da sedimentação gradual da constituição de comissões mistas como arena para debate prévio das MPs. Embora, desde 2001, a necessidade dessas comissões tenha sede constitucional, percebeu-se, no período que a regra em vigor foi a informalidade de sua não-reunião.

Outras questões restavam ainda vacilantes e não consolidadas até o final desse período, como, por exemplo, a competência e os procedimentos para se extirpar matéria estranha inseridas através de emendas parlamentares no texto de MPs. No entanto, todo o regramento, consolidado ou não, formal ou informal, se vê alterado a partir de maio de 2012, quando

decisão do STF dá novos contornos legais às regras de apreciação de MPs pelo Congresso Nacional, tema do próximo capítulo.

a. Mudanças institucionais: comparativo entre os dois primeiros períodos de análise:

Comparando-se os dois primeiros períodos analisados, temos que duas regras forjadas no período antecedente foram gradualmente implementadas: a possibilidade de emendamento e de reedição de MPs. A primeira foi impulsionada de baixo para cima (*bottom up*), por meio da reclamação reiterada dos parlamentares de seu direito de contribuir para a legislação. Já a segunda, a reedição de MPs, foi deferida pelo presidente do Congresso (*Top down*), a partir de parecer de comissão mista criada para analisar a sua possibilidade. Como dito no capítulo anterior, esse foi um movimento concessivo, pois o emendamento foi deferido aos parlamentares como compensação pela possibilidade deferida ao Executivo de reeditar indefinidamente as MPs.

Ao final do primeiro período, a edição e reedição desenfreadas de MPs se mostrou contraproducente para o Legislativo, que se viu capturado e capitulado pelo Executivo. A solução foi alterar a norma e proibir o instituto da reedição, por meio de Emenda à Constituição (EC 32/2001) que também institucionalizou a necessidade de análise prévia das MPs por comissão mista. O fato demarca o início do segundo período analisado.

Neste período, apesar de regras formais mais claras e detalhadas, dadas pela EC 32/2001 e pela Res. 01/2002-CN, o Legislativo utilizou-se de práticas informais competitivas, que se contrapunham à letra da lei. A primeira delas foi justamente a não instalação, durante todo o período, de nenhuma comissão mista para análise de MPs. A prática, por inúmeras vezes contestada em Plenário e questionada por ações judiciais, foi corroborada pelo STF, que entendeu ser mera irregularidade procedimental a sua não observância. Desta regra informal, decorreram a prática de leitura dos pareceres às MPs no plenário da Câmara sempre perto do prazo final de vigência das MPs, acarretando na impossibilidade prática de o Senado incluir alterações no texto das MPs, por falta de tempo hábil. Tal traduziu-se em delegação do Senado à Câmara do mister de aperfeiçoar a redação final das MPs.

Consolidaram-se como práticas informais, ainda, a falta de controle pelo Legislativo e pelo Judiciário dos critérios constitucionais de relevância e urgência na edição de MPs e a falta de

controle da observância da proibição legal de se editar MPs com mais de um objeto. Estas duas regras vigem ainda hoje e, quando levadas ao STF, este poder se declara impossibilitado de poder impor ao Executivo e ao Legislativo os mandamentos escritos constitucionais e legais.

Não instalação das comissões, não controle dos critérios legais e constitucionais de edição de MPs, delegação do Senado à Câmara do mister de alterar o texto da MP e são regras informais que foram sendo adotadas gradualmente por cada parlamentar da Câmara e do Senado, com a aquiescência dos presidentes dessas casas. Gozaram, igualmente, da chancela do STF, seja dando a elas legitimidade e ares de consonância constitucional, seja não se intrometendo nos atos *interna corporis* do Legislativo. Daqui, decorrem duas características comuns a essas regras informais: elas são do tipo *bottom up* e elas beneficiam, invariavelmente, o Executivo (ainda que beneficiem também alguma esfera ou ator do Legislativo). Decorre ainda o papel do STF como chancelador e legitimador das decisões tomadas no âmbito do Legislativo favoravelmente ao Executivo.

A exceção dessa constante, no período, fica pela decisão do STF de que medidas provisórias não podem trazer previsão de créditos especiais travestidos de créditos extraordinários. Abaixo, quadro sinóptico das regras informais adotadas no período, em contraposição as equivalentes regras formais.

Quadro 06: Regras informais adotadas nos dois primeiros períodos analisados:

REGRA INFORMAL	REGRA FORMAL DESAFIADA	BENEFICIÁRIO DA NORMA INFORMAL	TIPO DA REGRA	SITUAÇÃO AO FINAL DO 2º PERÍODO
Possibilidade de emendamento de MPs	Inexistente à época.	Legislativo, Parlamentares, individualmente	Complementar	Vigente. Transformada em norma jurídica nas Resoluções para MPs.
Possibilidade de Reedição de MPs.	Inexistente à época.	Executivo	Complementar	Afastada pela EC 32/2001.
Edição pelo Executivo de MPs de crédito extraordinário	Definição constitucional e legal de crédito extraordinário	Executivo	Competitiva	Afastada por decisão do STF.
Controle dos critérios de relevância e urgência.	Previsão constitucional de controle entre os Poderes e de verificação dos requisitos das MPs pelo Congresso.	Executivo	Competitiva	Vigente, consolidada em prática informal chancelada pelas Mesas e pela omissão do STF.
Não instalação das comissões mistas.	Correlação necessária entre tema principal da MP e emendas.	Executivo	Competitiva	Vigente, corroborada por decisões do STF.
Prática da leitura do parecer perto dos prazos de vigência	Correlação necessária entre tema principal da MP e emendas.	Executivo	Competitiva	Vigente, consolidada por prática informal.
Delegação do Senado à Câmara da alteração das MPs	Princípios constitucionais do Bicameralismo e da Casa Revisora.	Executivo Câmara dos Deputados	Acomodativa.	Vigente, consolidada por prática informal.

REGRA INFORMAL	REGRA FORMAL DESAFIADA	BENEFICIÁRIO DA NORMA INFORMAL	TIPO DA REGRA	SITUAÇÃO AO FINAL DO 2º PERÍODO
MPs com mais de um objeto	Regras da Lei Complementar 95/1998 para técnica legislativa. Regra regimental da correlação necessária entre tema principal da MP e emendas.	Executivo	Competitiva	Vigente, consolidada em prática informal chancelada pela omissão do Parlamento.
Sobrestamento	Regras Constitucionais para sobrestamento de pauta.	Legislativo	Substitutiva	Vigente, consolidada por decisões das mesas da Câmara e do Senado e por acórdão do STF.

Elaboração própria.

Capítulo V. O diálogo institucional e a mudança de procedimentos causada pelo STF

Este capítulo V e o capítulo VI finalizam a reconstrução histórica da tramitação de MPs no Congresso Nacional. Estes dois capítulos relatam o período que vai desde a decisão definitiva do STF, proferida na ADI 4.029, em 08 de março de 2012, até outubro de 2017, mês em que se encerrou a coleta de dados e realização de observações. A peculiaridade deste período, que justifica o seu tratamento em dois capítulos apartados, se assenta na completa diferenciação das regras para MPs efetivamente seguidas antes e depois do acórdão da citada ADI 4.029, uma vez que em decorrência desta decisão, o Congresso se viu obrigado a instalar comissões mistas para cada MP editada (com a exceção das MPs de crédito, que são distribuídas para análise pela Comissão Mista de Planos, Orçamento Público e Fiscalização- CMO, e continuam a seguir a Res. 01/2006-CN).

Este capítulo V trata dos efeitos que a decisão do STF na ADI 4029 causa no processo de tomada de decisões pelo Legislativo. Para tanto, utiliza-se do modelo teórico da dupla abordagem (legal e contextual) proposta por Randall Calvert. O contexto é acessado por meio de dos discursos parlamentares e por meio da percepção dos atores envolvidos no processo decisório que foram entrevistados para essa pesquisa. O capítulo VI apresenta as regras informais que foram abandonadas, revistas ou criadas após essa decisão do STF.

Após a decisão na ADI 4029, a MP 562, editada em 20/03/2012, no governo *Dilma I*, foi a primeira medida provisória que tramitou sob esse rito. Seguiram-se a esta MP, até a data de 24/07/2017, outras 225 MPs, sendo a MP 788/2017 a última contemplada pelo corte temporal da pesquisa. A análise e relatos que ora se procedem recaem sob esse universo, sendo que destas 225 MPs, extraem-se as MPs de créditos, que como já dito, são distribuídas à CMO e seguem procedimento diferenciado. A tentativa de se compreender o efetivo processo decisório para MPs no período continua considerando o Diálogo Institucional entre os poderes e entre as arenas do Legislativo, contudo, a inserção das comissões mistas neste quadro exige que, neste capítulo, o foco recaia nelas.

A ADI 4.029 fora movida por associação de servidores do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais e requeria a declaração de inconstitucionalidade de lei que criara o Instituto Chico Mendes. O acórdão do STF nessa ADI não acatou o pedido de considerar inconstitucional a criação do Instituto, mas declarou incidentalmente a

inconstitucionalidade do artigo 5º, caput, artigo 6º, §§ 1º e 2º, da Resolução nº 01/2002, do Congresso Nacional, com eficácia ex nunc em relação à pronúncia dessa inconstitucionalidade (DJ n. 125, do dia 27/06/2012). Embora reconhecesse que era inconstitucional a aprovação de MP que não houvesse sido avaliada por comissão mista, como fora a prática até março de 2012, momento da decisão na ADI 4.029, o STF decidiu que seu acórdão teria eficácia *ex nunc*, ou seja, daquela decisão em diante. Isso significou convalidar todas as leis oriundas de MPs que, como já dito, não tiveram parecer nas comissões mistas. Abaixo, transcrevem-se os dispositivos da Resolução do Congresso que o acórdão atingiu:

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.

(...)

Art. 6º (...)

§ 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.

(...)

(BRASIL, CONGRESSO, 2002).

O Relator, Ministro Luís Fux, em voto condutor seguido pela maioria dos membros do STF, explica que a manifestação da Comissão Mista na tramitação da MP, além de exigência constitucional, se traduz em garantia democrática de fiscalização de ato do Executivo pelo Congresso Nacional. Portanto, a falta de parecer da comissão mista representa, nesse entendimento, a tomada de decisão sem a devida reflexão pelo Parlamento, traduzindo-se em menoscabo da função legislativa e em afronta ao princípio democrático e à tripartição do poder. Este posicionamento do STF diverge, em tudo, das decisões para a mesma temática, tomadas monocraticamente pelos ministros Gilmar Mendes e Nelson Jobim, apresentadas nos capítulos anteriores.

Noutras palavras, a ADI 4.029 impôs ao Congresso Nacional a obrigatoriedade de produção de parecer, por comissão mista de deputados e senadores para esse fim criada, antes da apreciação da MP pelos da Câmara e do Senado. A partir da decisão, o tempo de 120 dias de vigência de uma Medida Provisória passa a ser dividido entre três arenas: a Comissão Mista (com incumbência para estudar em profundidade a matéria e dar a ela parecer quanto à admissibilidade, aos requisitos constitucionais, à adequação financeiro orçamentária e ao

mérito); e os plenários das duas casas legislativas, a Câmara e o Senado, responsáveis por deliberarem acerca da matéria, a partir do parecer da comissão mista.

Há de se observar que, com a declaração de inconstitucionalidade do caput do art. 5º e do parágrafo 1º do art. 6º da Res. 02/2001-CN, não só o parecer da Comissão Mista passou a ser indispensável e obrigatório, mas a matéria não mais iria ao plenário da Câmara ou ao do Senado antes da manifestação da Comissão, ou seja, o parecer não poderia mais ser dado em Plenário. A decisão na ADI 4029 representou mudança de paradigma no STF, uma vez que esta Corte já havia se posicionado antes, como por exemplo, no Mandado de Segurança de nº 24.149-7-DF, pela dispensabilidade relativa do parecer da comissão mista. Nesta ação, o Ministro Relator, Nelson Jobim, em avaliação da liminar de suspensão da tramitação das MPs 6 a 10 de 2001 (que chegaram ao Plenário da Câmara sem parecer da Comissão Mista), negou a liminar e defendeu que somente quando a MP fosse enviada à Câmara nos primeiros 45 dias de sua vigência o parecer se faria obrigatório. A partir dessa decisão, nenhuma MP chegou ao Plenário, até 2012, dentro do prazo de 45 dias de vigência, com ou sem parecer. Infere-se, portanto, que o STF inicialmente colaborou, com apoio institucional, para o não funcionamento das comissões mistas após a EC 32/2001.

Segundo Bedritichuk (2015, p.90), com a instituição dessa nova arena pela ADI 4029, o controle do processo legislativo pelo Executivo e pelos líderes restou dificultado, uma vez que foram aumentados os custos de transação, surgiram novos pontos e possibilidades de veto e há (ainda hoje, em 2018) a falta de institucionalização e regras claras para o funcionamento das comissões mistas. Acrescentamos a essa percepção de Bedritichuk, ainda, o conflito que surge ao se colocar em um mesmo espaço, para tomada de decisões, atores oriundos de casas legislativas com costume e práticas distintas.

Iniciamos a discussão do terceiro período, portanto, a partir das observações de que a falta de procedimentos claros e o atrito decorrente da diferença de práticas culturais de senadores e deputados são elementos que inicialmente representaram pontos de conflito no funcionamento das comissões mistas para MP. O intuito é o de verificar, nos cinco anos de vigência das regras impostas pelo STF analisados (2012 a 2017), quais regras informais subsistiram ou foram criadas sob essa nova ordem e quais foram afastadas. Da mesma sorte, busca-se verificar se normas informais mais constantemente utilizadas foram transformadas em normas formais e o porquê dessa institucionalização (TSAI, 2014). Paralelamente, dá-se especial atenção ao

diálogo institucional travado entre a comissão mista e os plenários da Câmara e do Senado e entre essas três arenas, o Executivo e o STF.

V. 1 – Regras formais e contexto institucional:

O comparativo entre os três períodos estudados traz à tona algumas características culturais da organização Parlamento brasileiro que são inarredáveis, pouco importando se há decisão de instâncias superiores do Judiciário impondo observância de princípios (como a repartição de competências entre os poderes e a função democrática do processo legislativo) ou se há clamor popular por um Legislativo mais cioso de suas atribuições.

Assim é que, como já havia ocorrido logo após a promulgação de 1988 e logo após a promulgação da EC 32/2001, com o novo regramento imposto pela ADI 4.029, esperava-se que fossem editadas algumas normas para funcionamento das comissões mistas, até porque o acórdão da ADI retirou boa parte dos dispositivos que regravam esses órgãos. Contudo, passados mais de cinco anos sem que se tenha editado nova resolução para se substituir as partes declaradas inconstitucionais pelo STF, percebe-se carência de regras escritas claras a direcionar o trabalho dos parlamentares e suas assessorias naquelas arenas. Esse fato repete a não aprovação de normas específicas para a tramitação de MPs tanto após a promulgação da Constituição de 1988, quanto após a promulgação da EC 32/2001. Há, nos três períodos estudados, existência de momentos em que as regras de MPs são deficitárias e não regulamentadas.

Essa carência não significa anomia. Ao contrário, há várias regras que podem ser utilizadas durante as reuniões dessas comissões: vale, em primeiro lugar, a Res. 02/2002-CN, com os recortes e supressões impostos pelo STF, na citada ADI 4.029. Quando não houver regra expressa para determinado caso nesta resolução, devem ser aplicados, subsidiariamente, o Regimento do Congresso Nacional (RCN), o Regimento do Senado Federal (RISF) e o Regimento da Câmara dos Deputados (RICD).

Para orientar os trabalhos nas comissões mistas de MP, portanto, há excesso de normas. A questão é que elas são conflitantes entre si, em vários pontos, e a existência de vários documentos normativos e práticas distintas nas também várias arenas (Câmara, Senado, Congresso, Comissões) permitem interpretações dúbias, às vezes casuísticas.

Quanto às regras de MP? Eu acho bem confuso, quando não tem num, você busca no outro [regimento], mas aí tem informação divergente que tem nos dois, então uma [presidência de] MP adota de uma forma e outra MP adota de outra. Se for assim:

tem uma informação que tem no RCN e no RISF, eu já vi escolher de um e de outro. E às vezes a regra não é clara em nenhum, eu já vi isso ocorrer e dá muita confusão. (Entrevistado 06. Entrevista concedida ao autor em 06/02/2017).

Para melhor ilustrar esse problema, apontam-se, abaixo, os dispositivos que orientam os parlamentares a usarem, com precedência de uma sobre as outras, as normas da Resolução para MPs: a Res. 01/2002-CN, o RCN, o RISF e o RICD:

- 1) A Resolução 01/2002, do Congresso Nacional, tem 20 artigos, sendo que os dispositivos que regulavam o funcionamento das comissões foram considerados inconstitucionais pelo STF.

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. 7º(...)

§ 7º Aplicam-se, no que couber, os demais procedimentos de votação previstos nos Regimentos Internos de cada Casa. (BRASIL, Congresso, 2002).

- 2) Por ser parte do Regimento Comum do Congresso Nacional (RCN), a Resolução é norma especial em relação a este e deve ser aplicada sempre que haja dispositivos em seu texto que orientem determinada situação. Quando não há previsão para determinado caso, aplica-se, naturalmente, o RCN. Neste regimento, encontram-se inúmeras disposições para o funcionamento dos vários tipos de comissões mistas, incluindo-se as constituídas para dar parecer a MPs. No que é omissos, contudo, o próprio RICD elenca as regras subsidiárias que devem ser consultadas:

Art. 151. Nos casos omissos neste Regimento aplicar-se-ão as disposições do Regimento do Senado e, se este ainda for omissos, as do da Câmara dos Deputados. (BRASIL, Congresso, 2017).

- 3) Não existindo regra explícita nem na Resolução, nem em quaisquer dos regimentos, os casos omissos são decididos em questões de ordem e em decisões da presidência da própria comissão, pelo Presidente da Câmara (quando for questão exclusiva da tramitação da MP naquela Casa) ou pelo presidente do Senado (que também dirige a Mesa do Congresso), existindo regras que balizam essa prerrogativa:

- a. No RICD:

Art. 95. Considera-se questão de ordem toda dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição Federal.

(...)

§ 8º O Deputado, em qualquer caso, poderá recorrer da decisão da Presidência para o Plenário, sem efeito suspensivo, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que terá o prazo máximo de três sessões para se pronunciar. Publicado o parecer da Comissão, o recurso será submetido na sessão seguinte ao Plenário.

(...)

§ 10. As decisões sobre questão de ordem serão registradas e indexadas em livro especial, a que se dará anualmente ampla divulgação; a Mesa elaborará projeto de resolução propondo, se for o caso, as alterações regimentais delas decorrentes, para apreciação em tempo hábil, antes de findo o biênio.

(BRASIL, Câmara, 2017).

b. No RICN:

Art. 131. Constituirá questão de ordem, suscetível em qualquer fase da sessão, pelo prazo de 5 (cinco) minutos, toda dúvida sobre a interpretação deste Regimento, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição.

(...)

Art. 132. É irrecorrível a decisão da Presidência em questão de ordem, salvo se estiver relacionada com dispositivo constitucional.

(...)

(BRASIL, Congresso, 2002).

c. No RISF:

Art. 405. A questão de ordem será decidida pelo Presidente, com recurso para o Plenário, de ofício ou mediante requerimento, que só será aceito se formulado ou apoiado por líder.

Art. 406. Considera-se simples precedente a decisão sobre questão de ordem, só adquirindo força obrigatória quando incorporada ao Regimento.

(...)

Art. 412. A legitimidade na elaboração de norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, mediante os seguintes princípios básicos:

(...)

VI - decisão dos casos omissos de acordo com a analogia e os princípios gerais de Direito;

III - impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, exceto quando tomada por unanimidade mediante voto nominal, resguardado o quórum mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa; (...)

VI - decisão dos casos omissos de acordo com a analogia e os princípios gerais de Direito;

(...)

(BRASIL, Congresso, 2002).

Portanto, nota-se espécie de precedência na aplicação de normas escritas às MPs: primeiro, segue-se a Res. 01/2002-CN. Em não existindo dispositivos suficientes e claros, adotam-se, nessa ordem, o RCN, o RSF, o RICD. Exauridos esses textos, cabe aos presidentes das diversas arenas decidirem usando a analogia e dentro de parâmetros jurídicos.

Os excertos acima têm o propósito de demonstrar a sistemática da aplicação de normas ao funcionamento das comissões mistas e à apreciação de MPs. Mas também servem para demonstrar que, embora o processo legislativo seja um *continuum*, que se desenvolve em arenas contíguas subsequentes, ao sair de uma arena para outra, especialmente quando passa a ser analisado por casa legislativa diferente (ainda que componente do mesmo Poder), as regras escritas vigentes são distintas. Se as regras formais são diferentes, o que se dirá das práticas e costumes?

No simples caso da questão de ordem, pode se notar que na Câmara e no Senado, a decisão do presidente é recorrível ao Plenário. Quando a questão de ordem é decidida na Comissão Mista, cabe recurso ao presidente da Mesa do Congresso (em sessão do Senado ou do Congresso, o que impossibilita o feitiço de recursos por deputados, uma vez que sessões do Congresso são raras).

E quando há alguma controvérsia nas MPs, é possível fazer uma questão de ordem, mas quem vai responder a questão de ordem? O presidente da comissão. E se a resposta não for adequada, a quem se recorre? Ao presidente do Congresso. Mas aí, a questão que ia se resolver na comissão, já passou, já se votou lá, não adianta mais. (Entrevistado 19. Entrevista concedida ao autor em 23/02/2017).

Já quando proferida pelo presidente da Mesa do Congresso, a decisão é irrecorrível. Ou seja, estrategicamente, um ator pode preferir fazer sua questão de ordem, acerca de algum ponto na apreciação de MPs pelas comissões mistas, no Plenário do Senado (se este ator não tiver certeza dos rumos da decisão do presidente, sendo-lhe possível recorrer ao Plenário) ou no Plenário do Congresso (caso em que a decisão é irrecorrível).

Outra diferença marcante é a possibilidade de efeito futuro vinculante de questões de ordem decididas nas três casas: Na Câmara, a decisão é indexada e torna-se jurisprudência, condicionando, em algum grau, as decisões futuras sobre o mesmo tema. No Senado, explicitamente, a decisão em questão de ordem é *simplex precedente*, que não faz jurisprudência nem orienta a futura tomada de decisões similares, equivalendo-se, portanto, a simples orientação, quase informal, acerca do procedimento a ser adotado. Ademais, nesta casa, o art. 412 permite que acordos contradigam a norma escrita. O RCN é silente quanto ao ponto.

Por essas razões, a simples leitura das várias regras que orientam a apreciação de Medidas Provisórias não nos permite visualizar e acessar o efetivo processo decisório ali realizado. Faz-

se necessário a dupla aproximação, que considere as regras formais imersas no ambiente institucional e suas práticas (CALVERT, 1995).

Para esse mister, lança-se mão da percepção dos servidores incumbidos de assessorar a própria presidência da comissão mista e também os deputados e os senadores no desempenho de suas funções de debater e decidir as MPs nas comissões mistas, acerca das regras realmente válidas e aplicadas. Essa percepção é extraída em entrevistas aprofundadas. Procura-se, a partir da visão desses atores, compreender de forma sistêmica como agem deputados e senadores (nas funções de presidentes, relatores, líderes ou simples parlamentares) e como eles se relacionam entre si e com os demais atores das comissões mistas (assessores da própria comissão, assessores parlamentares, atores do Executivo).

V.2 – O processo decisório para as MPs, na percepção dos operadores das Comissões Mistas:

Uma característica interessante do processo legislativo é que as arenas decisórias são autônomas e não hierarquizadas. Isso significa dizer que cada arena (Comissão, Plenário da Câmara, Plenário do Senado, Plenário do Congresso) segue suas próprias regras, interpreta os dispositivos que lhe são afeitos e cria sua própria jurisprudência; consolida, destarte, as próprias práticas e costumes. Se em arenas permanentes, esse fato é mais marcante e perceptível, para as comissões mistas de MP essa consolidação de práticas formais e informais sofre a influência de ao menos três fenômenos: a) o pouco tempo de existência dessas comissões, em comparação com as demais arenas, b) a rotatividade excessiva das mesas que dirigem essas comissões, por serem constituídas *ad hoc* para cada MP e, c) a diferença de comportamento entre deputados e senadores:

a) A relativa novidade do funcionamento de comissões mistas para MPs

O primeiro fenômeno decorre do pouco tempo de funcionamento dessas arenas, que só vieram a se reunir a partir de março de 2012, mesmo assim, com as normas especiais que lhe davam contornos declaradas inconstitucionais pelo STF. A implementação das comissões mistas, no início, representa ponto de dúvidas e conflitos: não se sabiam, ao certo, quais normas aplicar, quais os limites das competências da comissão e de seus membros; qual o papel institucional que esta deveria desempenhar. Os relatos abaixo demonstram esse momento:

Medida provisória eu acho uma confusão regimental (Entrevistado 01. Entrevista concedida ao autor em 05/07/2016).

Nas comissões de MP, o presidente aplica as regras regimentais do Senado, do Congresso, da Câmara, não tendo ainda as regras práticas da comissão de MP, como ocorre nas comissões da Câmara. (Entrevistado 02. Entrevista concedida ao autor em 06/07/2016).

E você tem até um bocado de regras que orientam a realização de MPs (RICN, RISF, RICD, resoluções), mas não havia como criar uma jurisprudência no início porque não havia um parlamentar forte que viesse cobrar a observância das regras. (Entrevistado 03. Entrevista concedida ao autor em 10/08/2016).

No início, então, as regras (aqui entendido como o uso que se dava para as regras formais, mesclado ao uso de regras informais) que orientavam as comissões de MP foram sendo implementadas pouco a pouco, por cada presidente, decidindo o rito e seus limites a cada nova comissão. Essas decisões, por vezes, eram contestadas pelos próprios membros das comissões, em questões de ordem na comissão. Por vezes, se negavam as questões de ordem nessas arenas e os parlamentares procuraram respostas para suas inquietações nos plenários da Câmara, do Senado, do Congresso. Decisões dos presidentes dessas arenas, ora reafirmavam as decisões tomadas nas comissões mistas, ora as contestavam.

Porque não tinha regra. Então, só vai se tiver acordo. Inclusive muda-se por acordo os procedimentos para a comissão ali na hora. As comissões mistas ficam assim meio sem norte. O norte vai ser o da maioria ou de quem mais gritar. E não adiantava fazer questão de ordem porque o presidente não dava a palavra e aí ia, passava por cima. (Entrevistado 19. Entrevista concedida ao autor em 23/02/2017).

Logicamente, por força de suas prerrogativas institucionais, nesse início de percurso, os presidentes das comissões foram atores relevantes para dar fluência e andamento às comissões mistas:

Se não houver ninguém que se opõe, o presidente vai levando a reunião do jeito que ele quiser. Ele não tem apego nenhum às regras, nenhum. Se alguém se opuser, aí ele pode tentar se adequar a um ou outro procedimento, de alguma forma de se encaixar ali, mas se depender deles, eles vão tocando da maneira deles (Entrevistado 03. Entrevista concedida ao autor em 10/08/2016).

Isso porque no regimento do Senado, lá tem um dispositivo que ele fala que nos casos omissos cabe ao presidente a decisão, então eles dizem que é omissos e deixa o presidente dizer à vontade o que vai valer. Ou utiliza o artigo que diz que por maioria, acordos podem superar a regra escrita. Aí você muda o regimento. Então você nota que raramente você vê obstrução no Senado, obstrução efetiva, porque o presidente tem um ferramental a sua disposição (e não é só o ferramental, uma coisa que eu percebo é a postura do presidente, que decorre dessas possibilidades deles, que conta muito). Isso foi, de certa forma, levado também para as MPs. Os presidentes lá querem ser como o presidente do Senado, dizer o que vai ou não valer. (Entrevistado 09. Entrevista concedida ao autor em 23/02/2017).

Como se demonstra logo abaixo, a habilidade de conduzir as reuniões das comissões mistas (mesmo que sem normas claras) depende do perfil do presidente. Este perfil é condicionado, além de outras coisas, pela casa a que pertence o parlamentar e pela experiência parlamentar pretérita.

Questões de ordem, levadas ao Plenário do Senado ou do Congresso, também foram instrumentos utilizados para a conformação das práticas no período inicial de funcionamento das comissões mistas. Citam-se aqui dois exemplos contundentes:

- 1) Tanto no Senado quanto na Câmara, e o mesmo vale para as suas comissões, o papel do líder é central na condução dos trabalhos. Nas comissões mistas para MPs, contudo, a intervenção dos líderes e de seus vice-líderes era dificultada, não se aceitando, por exemplo, que eles, sozinhos, assinassem destaques ou requerimentos se não fossem membros da comissão. O então líder do PMDB, na Câmara dos Deputados, dep. Eduardo Cunha, na sessão do Congresso Nacional ocorrida em 12/12/2012, apresentou questão de ordem requerendo que as prerrogativas de líder e vice-líder fossem reconhecidas naquelas comissões. A presidente em exercício, dep. Rose de Freitas (PMDB/ES), aquiesceu com o pedido e garantiu a observação das prerrogativas. O efeito imediato foi a apresentação de destaques e requerimentos, ferramentas largamente utilizadas como objeto de pressão, pelo então líder Eduardo Cunha (DCN, 13/12/2012).
- 2) A mesma deputada Rose de Freitas, em outra sessão do Congresso, responde a questionamento acerca do pedido de vista e decide que as vistas concedidas ao parecer são de no mínimo 24 horas.

Assim, paulatinamente, por meio de decisões das presidências das comissões e decisões da presidência do Senado (nesta arena ou na condução da mesa do Congresso), os lindes das comissões mistas iam se tornando mais claros.

b) A Secretaria de Apoio às Comissões Mistas Temporárias de Medidas Provisórias

O segundo fenômeno, característico das arenas representadas pelas Comissões Mistas para Medidas Provisórias, é que para cada MP editada, cria-se uma comissão (com mesa diretora, relator e membros próprios) que dura enquanto a MP estiver em tramitação pelo Congresso. Após isso, essa comissão se desfaz. Tal característica dificulta a consolidação de regras e práticas, pois nada impõe que os presidentes, relatores e membros das várias MPs sejam os mesmos e nada impõe que a interpretação de uma regra ou uma prática adotada em uma dessas arenas seja repercutida nas demais. Esse fenômeno foi bem observado por Bedritichuk:

O problema da lacuna normativa é ainda agravado pela descontinuidade entre as diversas comissões. Como para cada medida provisória é constituída uma comissão distinta, com membros, relator e presidente diferentes, o processo de uniformização

das normas se torna ainda mais difícil. A interpretação regimental utilizada por uma comissão não necessariamente é utilizada por outra.

Com a maturação do funcionamento das comissões de medidas provisórias no período 2012-2014, foi se observando a criação de um arcabouço normativo informal, que passou a orientar os diversos colegiados. Após longo processo de interpretações regimentais, questões de ordem e acordos de lideranças, criou-se jurisprudência mínima capaz de conferir estabilidade ao processo decisório nas comissões. Ainda assim, trata-se de uma jurisprudência formada em sua maioria por regras informais, que levaram tempo para serem consolidadas e ainda demandam o monitoramento e controle do governo para seu efetivo cumprimento (BEDRITICHUK, 2016, pp. 98/99).

A questão é parcialmente contornada pela existência de um corpo constante de servidores para o assessoramento a essas comissões. É dizer, se há rodízio tanto da mesa diretora quanto dos membros das comissões, algo permanece estável e em grande monta uniformiza os entendimentos e interpretações adotados nas várias comissões: a Secretaria de Apoio às Comissões Mistas Temporárias de Medidas Provisórias. Essa Secretaria, composta exclusivamente de servidores do Senado Federal (ainda que as comissões sejam mistas, compostas de deputados e senadores) está vinculada à Coordenação de Comissões Mistas, cuja função institucional é estampada na página do Senado Federal na *Internet* e transcrita abaixo:

À Coordenação de Comissões Mistas compete, no âmbito das respectivas Comissões Mistas Permanentes e Comissões Mistas de Medidas Provisórias e Vetos presidenciais, a articulação, ***a padronização de técnicas e procedimentos e a uniformização de interpretação regimental***, bem como a supervisão administrativa dos trabalhos das respectivas secretarias de comissões vinculadas.³¹ (grifos nossos).

O zelo dos servidores do Senado lotados nessa Secretaria para com suas atribuições institucionais, o afã deles em ver cumpridas as normas regimentais é motivo de observação de um dos entrevistados:

Eles seguem aquilo ali estritamente ao que está escrito no regimento do Senado. Eles seguem isso à risca. Tanto que eu falo, até brinco com os colegas que são secretários executivos de comissões lá, que eles são guardiões. Eles são tipo aquelas esfinges que seguram o livro ali e dizem, "É assim e pronto" (Entrevistado 23. Entrevista concedida ao autor em 03/03/2017).

Dessa forma, sendo *guardiões*, foi possível nesses cinco anos de análise, perceber a existência de uniformização relativa de procedimentos, em boa parte proporcionada por esses atores. Observa-se que mesmo com a mudança no balanço do poder, proporcionada pelo Impeachment de 2016, as regras adotadas antes e após esse evento permaneceram estáveis. Assessor das comissões mistas para MPs, em seu depoimento, indica a sequência de normas de que se utiliza no auxílio à condução das reuniões:

³¹ <https://www12.senado.leg.br/institucional/estrutura/orgaosenado?codorgao=8975>

A gente utiliza, além da resolução, o regimento comum do Congresso, o regimento do Senado e da Câmara. Então tem uma espécie de vácuo normativo que a gente vê, e a parte de comissão não está regulada na resolução. A gente vai para o regimento comum, que também é bem deficiente. E aí a gente pega coisas do Plenário do Congresso, que se usa no Congresso [práticas], outras coisas a gente pega do regimento do Senado e, *residualmente* da Câmara (Entrevistado 21. Entrevista concedida ao autor em 14/11/2017. Grifamos).

A questão cultural no exercício dessa função, contudo, aflora, e o fato de haver somente servidores do Senado no assessoramento das comissões mistas envia o direcionamento que esta Secretaria dá às diversas mesas de comissões mistas para MPs, segundo relatos de alguns assessores de deputados ou de lideranças partidárias da Câmara dos Deputados. Essa observação, de forma alguma, representa dizer que o assessor das comissões do Congresso age com má-fé, tenta burlar regras da Câmara ou atua em detrimento a prerrogativas de deputados. É simplesmente a constatação de que não é razoável exigir do servidor do Senado (especialmente no início da jornada que representou a instalação das Comissões para MPs) que conhecesse a letra das normas da Câmara dos Deputados, com a interpretação que a ela é dada pelas diversas arenas desta segunda Casa.

Porém, o fato é que nas entrevistas sobressaiu a estranheza dos assessores da Câmara diante desse fato. Nos relatos, nota-se precedência de normas e das práticas do Senado sobre as demais normas na construção das práticas das comissões para MPs:

Eu estive nas comissões mistas de MPs desde o início, desde que o STF deu a decisão que elas deveriam se reunir. No início, foi uma fase meio de estranhamento, de acostumar, né? Apesar de que já existia uma resolução do Congresso tratando sobre o tema. Mas para nós, principalmente para nós da Câmara dos Deputados, foi bem estranho, porque é um território que não é nosso, a gente vai lá para o Senado (porque a comissão é mista, mas funciona lá no Senado). E no Senado, foi até uma coisa que a gente achou interessante, que, pela equipe do Senado, a equipe que cuida da comissão mista é do Senado (os assessores, o coordenador), então a gente sentiu assim meio que regimentalmente a gente não tinha muita vez ali. Porque eles aplicavam ali o Regimento Comum (RICN); se o Regimento Comum fosse omissivo, eles aplicavam o Regimento do Senado e se este fosse omissivo, eles aplicavam decisões do Senado.

E não aplicavam o Regimento da Câmara quase nunca. Eu nunca vi. (Entrevistado 9. Entrevista concedida ao autor em 23/02/2017).

Em outro relato, igualmente se nota a precedência de normas do Senado sobre as demais normas, mas o depoente vai além, demonstrando que ademais dos assessores, os próprios presidentes se valem da profusão pouco lógica de normas para estrategicamente utilizarem da interpretação que melhor atenda aos anseios momentâneos:

Nas comissões de MP, eu cheguei logo após a decisão do STF. Para a gente que é assessor na Câmara, é muito difícil trabalhar no Senado. Primeiro, que as regras estão esparsas: há os três regimentos, sendo que o do Senado e o da Câmara se aplicam subsidiariamente ao Comum, e há a resolução própria das MPs. Eu,

particularmente, acredito que usar uma regra subsidiariamente é muito complicado. A questão específica é quando você vai aplicar subsidiariamente uma ou outra norma? Quando a legislação principal, no caso o Regimento Comum não fala sobre aquilo, ou quando ele fala pouco sobre aquilo, ou quando ele não fala o que você quer ouvir? Então, isso é muito difícil. Para a gente, assessor da Câmara, trabalhar no Senado é muito difícil. E aí ainda tem a questão de que eles usam a regra de que o Presidente decide tudo. Eles têm um artigo no Regimento do Senado que fala que cabe o presidente conduzir e a sessão e decidir qualquer questão não prevista no regimento. Então, para tudo o que eles querem fazer, eles usam esse artigo. É um grau de discricionariedade muito grande, muito maior do que qualquer arena na Câmara. (Entrevistado 13. Entrevista concedida ao autor em 05/03/2017).

Para os assessores da Câmara dos Deputados entrevistados, a marca mais forte das práticas do Senado que ficou impressa na atuação destes servidores da Secretaria de Apoio às Comissões de MPs é o apego ao costume de que regras escritas podem ser sobrepassadas pelo presidente em exercício, desde que o plenário da respectiva arena assim aquiesça. Tal percepção está, por exemplo, nos excertos de depoimentos trazidos imediatamente acima e, também, abaixo:

Acaba que todo o Regimento, todas as normas ficam subsidiárias à vontade do Presidente. E o presidente de comissão mista quer agir assim. A assessoria da comissão mista, que é formada de servidores do Senado, é acostumada a orientar assim. (Entrevistado 22. Entrevista concedida ao autor em 07/04/2017).

A percepção dos assessores da Câmara é complementada pelo depoimento de assessor da Secretaria de Apoio às Comissões Mistas de MP. Esse servidor, responsável pelo auxílio à mesa das comissões de MPs na condução das reuniões, tem a função, expressada por ele mesmo, de buscar a aprovação de um parecer, sendo este o objetivo para o qual as comissões existem. Na busca desse desiderato, a assessoria das comissões se utiliza de instrumentos regimentais ou das práticas mais favoráveis para fazer com que a reunião flua, para possibilitar a superação das obstruções:

Entrevistado: O que a gente quer sempre é que saia um parecer final, que a comissão aprove e envie para a Câmara. Então a gente instrui o presidente a adotar os meios para superar as dificuldades (...).As regras são bastante ambíguas, então a maioria das regras que a gente usa nas comissões, são regras do Plenário do Congresso. Então você pode simplesmente falar, "Se aplica, porque é a realidade do Plenário, do Congresso, de 600 parlamentares quase, se aplica a esse caso". Então teria essa ordem. A gente dá prioridade para o Congresso. E depois pega comissões do Senado. Pega aquilo que dá para aplicar aqui. Basicamente esse é o caminho...

Entrevistador: E o Congresso ou as comissões do Senado têm regras claras para serem aplicadas no Plenário? Me parece – e aí é uma impressão – mas me parece que o presidente no Senado segue o que o nariz dele aponta...

Entrevistado: Sim ...

Entrevistador: E como é que fica essa informalidade nas comissões do Senado e no Congresso para ser aplicado na comissão?

Entrevistado: - Isso beneficia a gente, por que ele resolve questões de ordem, até um pouco violando as regras escritas para dar maior dinamismo às sessões. Então têm muitos recursos para obstruir as sessões, eles estão previstos no regimento,

escrito, e ele acaba passando por cima para garantir a continuidade. Então a gente usa algum desses entendimentos para beneficiar a gente também, para ter maior fluidez nas reuniões. Para que o processo na comissão seja concluído. Para que saia um parecer final.

(...)

Mas, se o presidente é da oposição e ele quer que não se aprove um parecer, então a gente não faz nada. A nossa tendência na hora da reunião é tentar driblar os mecanismos de obstrução. Agora, se o presidente está favorável a isso, a gente deixa o jogo político correr. (Entrevistado 21. Entrevista concedida ao autor em 14/11/2017).

Na fala do assessor da Secretaria de Apoio, fica patente, contudo, que a sequência regimentalmente prevista para adoção das regras adotadas nas comissões mistas (Resolução, Regimento Comum, Regimento do Senado e Regimento da Câmara) resta prejudicada pela prática de se adotar os procedimentos – formais ou informais – adotados no Congresso, no Senado ou nas comissões permanentes do Senado (ainda que para as comissões permanentes não haja regras formais específicas), relegando-se a segundo plano os regimentos do Senado e da Câmara (principalmente o desta segunda casa).

Por fim, a ação da assessoria da Secretaria de Apoio também causava estranheza em alguns deputados. O então Líder do PMDB na Câmara, Eduardo Cunha, durante a reunião da MP 575/2012, polidamente chama a atenção para o fato de se dar primazia não só a regras do Senado, mas também a práticas ali adotadas, em detrimento da regra escrita de regimento da Câmara:

Com todo o respeito que eu tenho pela assessoria que está aqui, ela está interpretando sob o viés do olhar do Senado Federal. Ela não está interpretando sob o viés... Esta é uma Comissão Mista do Congresso Nacional que tem que usar, como prioridade, o Regimento Comum do Congresso. (...) Como é uma coisa nova, que está começando agora... A única comissão mista que funciona nesta Casa regularmente é a do Orçamento, que tem um regramento próprio aprovado por resolução. Então, estamos numa situação aqui em que tudo é novidade – entendemos isso –, mas, na prática, o que estamos fazendo aqui é uma interpretação equivocada (DSF, 17/11/2012, p. 61434).

c) Diferenças culturais entre Senado e Câmara:

Nas várias entrevistas coletadas na Câmara dos Deputados, sobressai a visão de que no Senado, o presidente pode muito, mais do que pode um presidente na Câmara, uma vez que se segue, naquela Casa, o preceito de que o presidente pode interpretar o Regimento para atingir o objetivo de fazer fluir as reuniões:

Eu vejo que os senadores, quando estão na presidência, têm muito menos pudor do que um deputado em usar as decisões e a questão de ordem e mudar decisões.

Quando é um deputado, você ainda vê um certo pudor assim, de a resposta dele em questão de ordem esclarecer, direcionar, dar uma interpretação mais consentânea. No Senado você não vê esse tipo de pudor, no Senado você vê a autoridade pura e simples do político para fazer acontecer. Pura e simples!

Isso porque no regimento do Senado, lá tem um dispositivo que ele fala que nos casos omissos cabe ao presidente a decisão, então eles dizem que é omissos e deixa o presidente dizer à vontade o que vai valer. Ou utiliza o artigo que diz que por maioria, acordos podem superar a regra escrita. Aí você muda o regimento. Então você nota que raramente você vê obstrução feita por um senador, obstrução efetiva, porque ele entende que o presidente tem um ferramental a sua disposição. E não é só o ferramental, uma coisa que eu percebo é a postura do presidente, que decorre dessas possibilidades deles, que conta muito. O presidente senador é muito mais ousado em decidir à margem do regimento. (Entrevistado 9. Entrevista concedida ao autor em 23/02/2017).

Se essa é a realidade do Senado, resta lógico que as expectativas dos senadores quanto aos resultados das regras do jogo são diferentes das expectativas dos seus pares deputados. E, no início do funcionamento das comissões mistas, até que os deputados e seus assessores compreendessem o funcionamento sob a visão distinta que carregam senadores e assessores da Secretaria de Apoio às comissões mistas de MPs, ocorreriam embates e disputas regimentais mais ácidas.

No relato de assessor de comissões, esse embate cultural é perceptível, principalmente a diferença de postura entre parlamentares (e entre as assessorias) de casas distintas:

Aqui [nas comissões mistas] a gente tem uma visão bem mais clara do bicameralismo. São estilos totalmente diferentes de atuação parlamentar, de assessoramento entre Câmara e Senado. Aqui no Senado, praticamente não tem liderança e as assessorias são pessoais, de cada senador. E a parte regimental é bem mais tranquila, não é?

(...) Então, os senadores (mesmo os da oposição) não entram muito de embate, apesar de ser oposição, uma disputa ali da oposição (...). Não ficam nas minúcias, eles preferem o diálogo entre os pares do que você ir para o confronto das regras.

Os senadores preferem fazer acordos, ir ajustando ali para não tornar insatisfatório o resultado, nem para um e nem para o outro. (...) Então se você pegar o funcionamento das comissões, pelo menos aqui no Senado, é totalmente assim, não tem briga, raramente tem discussão, não tem muita divergência entre prática e regimento. Questão de acordo político mesmo.

(...) *Quando chega o pessoal da Câmara, é gritaria, é discussão e tudo.* A gente viu o pessoal... tem muito apego às normas... isso. Pela Câmara, é uma necessidade de se regular por causa do número de parlamentares, não é?

E a gente vê assim que a oportunidade de espaço nas comissões é totalmente diferente no seu aproveitamento, por um deputado e por um senador. O senador aqui, ele pode participar de três comissões como titular e de três como suplente. Ele pode ser líder e vice-líder. Então assim... não tem muito isso de senador baixo clero. Dentro de 80, com certeza você vai ter um que é membro de alguma comissão relevante, ele está em alguma liderança ou vice-liderança. Então ele naturalmente tem uma posição de espaço. Na Câmara, não. A gente observa que um deputado de baixo clero assume uma posição de relator, presidente, ou mesmo de membro, ele

vai aproveitar ao máximo aquele espaço. (Entrevistado 21. Entrevista concedida ao autor em 14/11/2017).

A diferença de práticas culturais reflete-se inclusive no objetivo pessoal ou partidário dos próprios parlamentares quanto ao texto final do parecer ou da MP. Essa realidade faz com que deputados e senadores, embora investidos das mesmas funções e prerrogativas na comissão mista, se portem de forma completamente diferente:

E, mais interessante: senador não vai para reunião de comissão mista para discutir. Quando chega, já é para votar. É mais uma questão governamental. Eu não vejo senador se preocupando em debater. (Entrevistado 19. Entrevista concedida ao autor em 23/02/2017).

Esse comportamento distinto entre senadores e deputados soma-se ao achado de que senadores não buscam alterar as MPs, em Plenário, delegando historicamente a função à Câmara dos Deputados e, agora, também às comissões mistas. Mas outras distinções são apontadas pelos assessores entrevistados:

Eu vejo que os senadores, quando estão na presidência, têm muito menos pudor do que um deputado em usar as decisões e a questão de ordem e mudar decisões. Quando é um deputado, você ainda vê um certo pudor assim, de a resposta dele em questão de ordem esclarecer, direcionar, dar uma interpretação mais consentânea. No Senado você não vê esse tipo de pudor, no Senado você vê a autoridade pura e simples do político para fazer acontecer. Pura e simples!

Isso porque no regimento do Senado, lá tem um dispositivo que ele fala que nos casos omissos cabe ao presidente a decisão, então eles dizem que é omissos e deixa o presidente dizer à vontade o que vai valer. Ou utiliza o artigo que diz que por maioria, acordos podem superar a regra escrita. Aí você muda o regimento. Então você nota que raramente você vê obstrução feita por um senador, obstrução efetiva, porque ele entende que o presidente tem um ferramental a sua disposição. E não é só o ferramental, uma coisa que eu percebo é a postura do presidente, que decorre dessas possibilidades deles, que conta muito. O presidente senador é muito mais ousado em decidir à margem do regimento. (Entrevistado 9. Entrevista concedida ao autor em 06/02/2017).

Bedrititchuk, em texto de 2015, igualmente assenta a existência dessa diferença de postura entre membros de um mesmo Poder, mas de casas distintas. Reconhece, o autor, que deputados têm apego a normas e, senadores, a acordos.

Infere-se, portanto, que um dos efeitos da prevalência das regras do Senado na condução dos trabalhos das comissões (principalmente a prevalência da vontade do presidente inclusive sobre as regras regimentais, desde que não contestado pela maioria) é o costume de se construírem acordos, não raro à margem dos regimentos, para todas as situações possíveis. Essa é uma tônica apurada nas entrevistas, tanto de assessores acostumados com as arenas da Câmara quanto de assessores mais afeitos às arenas do Senado (traz-se o relato de apenas um dos vários assessores que se manifestaram nesse sentido):

Apesar de tantas regras – regimento do Congresso, do Senado, da Câmara ... –, o que prevalece é o acordo, na minha percepção. Eles às vezes são muito mais importantes do que as regras estabelecidas. (Entrevistado 07. Entrevista concedida ao autor em 07/02/2017).

Considerando-se que há o uso de estratégico de regras formais ou informais, os entrevistados foram questionados acerca do momento em que se utilizariam as regras regimentais escritas. Opinião sobremaneira interessante é expressada pelo entrevistado 13 abaixo, que dá a entender que mesmo quando se aplicam as regras, elas se submetem ao interesse racional dos atores que dela se utilizam:

Se não há acordo, o presidente vai tocando a reunião, tentando superar a obstrução feita pela oposição. A falta de quórum, os requerimentos, os destaques, o uso da palavra para adiar a discussão ou a votação, coisas que a gente costuma apresentar. Mas nesse momento, com a ajuda dos colegas da Comissão [os servidores da Secretaria de apoio], ele vai atropelando os nossos requerimentos, inicia a reunião sem quórum físico, nega a palavra sem respaldo regimental e faz tudo isso apoiado na leitura muito particular que o presidente e os assessores da mesa fazem do regimento, sempre em prol do Governo, sem em prol de se fazer valer a maioria e votar a qualquer custo o relatório. A regra regimental é o que ele pensa que vale, é o que a assessoria cochicha no ouvido dele, e nem adianta questão de ordem, é um atropelo mesmo. (Entrevistado 13. Entrevista concedida ao autor em 05/03/2017).

Essa impressão é corroborada por outros depoentes, como, por exemplo, no relato do entrevistado 05, abaixo:

Eu sinto nessa parte de MP, que vale o que a Mesa aceita. Eu vejo colegas que usam instrumentos específicos de plenário na maior tranquilidade nas reuniões de MP (agora me fogem aqui os exemplos), mas eu lembro de ver coisas nas reuniões que eu nem sabia que aquilo era possível ali. Aí eu pergunto para colega que cobre há mais tempo essas reuniões e ela responde: “não, não, não, é de plenário, mas aqui também é aceito”. Eu entendo então que quando o acordo não dá certo se utiliza a regra. A regra do RCN, mas, também ainda de acordo com a interpretação. (Entrevistado 05. Entrevista concedida ao autor em 06/02/2017).

V.3 – O sentido das respostas a questões de ordem e a tendência da consolidação das práticas:

Acordos vicejam nas comissões mistas e são feitos e refeitos rotineiramente. Porém, como nem sempre o acordo gestado agrada a todos (algumas vezes só a uma maioria casual), é também a tônica das comissões mistas o uso de questões de ordem para contestar as tomadas de decisões e o andamento dado às reuniões pelos presidentes. No período de observação participante, em que se acompanhou a realização de mais de 30 reuniões para MPs, pôde-se constatar essa realidade e perceber que, em praticamente todas as reuniões ocorrem questões de ordem (fato também mencionado pelo servidor da Secretaria de Apoio às MPs entrevistado). Reuniões em que não ocorrem questões de ordem são situações muito

específicas de relatórios que contemplam demandas de toda a comissão ou de reuniões realizadas sem quórum físico (conforme explicado nos tópicos seguintes).

Regimentalmente, questões de ordem devem ser utilizadas para alertar ao presidente e ao plenário da arena em que é apresentada que determinado procedimento é desviante em relação à regra forma escrita regimental ou constitucional. Ou seja, questão de ordem serve para “chamar o feito à ordem”, segundo a teoria processualística do Direito, significando recolocar os procedimentos adotados no trilho das previsões normativas positivadas nos Códigos de Processo.

No Congresso Nacional, em especial nas comissões de MP, questões de ordem, contudo, costumam ser respondidas não para “chamar o feito à ordem”, mas para legitimar as decisões do presidente que se coadunam com a vontade da maioria. Portanto, não raro, elas são propostas pelos próprios atores que desejam ver a decisão objeto da questão de ordem confirmada por uma instância superior (em regra ocupada por um membro da base governista) e, se possível, transformada em prática pacificada.

E quando há alguma controvérsia nas MPs, é possível fazer uma questão de ordem, mas quem vai responder a questão de ordem? O presidente da comissão. E se a resposta não for adequada, a quem se recorre? Ao presidente do Congresso. Mas aí, a questão que ia se resolver na comissão, já passou, já se votou lá, não adianta mais. Não se tinha respostas formais. O que se tinha de formal em comissões de MPs, como se tomavam as decisões? Criava-se uma situação, uma pergunta, O parlamentar interessado fazia uma pergunta, uma questão de ordem em uma reunião do Congresso e o presidente respondia. Aquilo ia para os anais, para o Diário do Congresso e então poderia ser impresso e utilizado nas MPs. Assim se formava a jurisprudência. Mas tinha que se esperar uma reunião do Congresso acontecer.

Deixa eu dar um exemplo aqui: Início da Ordem do Dia na Câmara dos Deputados. Está claro que quando começa a OD na Câmara, não tem como o deputado estar no Plenário da Câmara e no plenário das MPs, mas não se suspendia a reunião da comissão. Não suspendia. E era um negócio óbvio. Aí foi criada uma questão de ordem para resolver isso. Foi preciso isso. Outro exemplo foi a Vista, foi preciso um deputado, foi até o líder do PSDB que fez a questão de ordem à Rose de Freitas. Porque era impossível você analisar um parecer em trinta minutos e voltar para a votação da matéria. Então ela acatou a questão de ordem e ela deu 24 horas, no mínimo, de prazo para a vista.

Um terceiro exemplo era a substituição de membro. Na Câmara se substitui a qualquer tempo. Nas MPs, era exigido que se publicasse sei lá aonde, e que fosse lido na sessão do Senado ou do Congresso, para ter validade. Essas situações aí de interpretações do regimento. (Entrevistado 19. Entrevista concedida ao autor em 23/02/2017).

Nesse ponto, retomam-se e se confirmam as premissas do presidencialismo de coalizão de que os poderes de atores chave no Legislativo centralizam o processo decisório, diminuem a tendência difusora do sistema e o torna menos caótico, uma vez que a decisão em questão de

ordem é mais um instrumento da *Toolbox* dos presidentes das casas legislativas e de suas comissões. Recordemos que, devido à força atrativa do Executivo e ao princípio da distribuição de cargos segundo a proporcionalidade partidária, geralmente, atores oriundos da base do governo ocupam esses postos-chaves. Abaixo, relatos apontam para o fato de que as decisões dos presidentes em questões de ordem tendem a beneficiar a maioria constituída:

Então eu lembro que a primeira questão de ordem que eu fiz como assessor do DEM foi essa do prazo de vista e da lista de presença. No início deu certo, na primeira reunião que apresentei a gente derrubou a sessão. Na segunda, o Jucá indeferiu prontamente, mesmo sem o deputado ter acabado de formulá-la e mandou ver, e o Ronaldo Caiado lendo a questão de ordem e o Jucá, que presidia, não deu a palavra ao deputado e continuou a reunião por cima da fala do Caiado. E o Caiado também tem um vozeirão, e aí ficou aquela questão, que por não ter o rito determinado, o Jucá achava que era de uma forma e a gente e os deputados do DEM achávamos de outro, que era o favorável para a gente. Porque não tinha regra. (Entrevistado 03. Entrevista concedida ao autor em 10/08/2016).

A gente levantou uma questão de ordem, apontou os artigos e a secretaria da Comissão não queria acatar, mas acabou acatando, até porque o PMDB faz parte da base, e as coisas são decididas mais favoravelmente aos partidos da Base (no dia, a gente orientou ao vice líder que estava no Plenário – o deputado Manoel Júnior –, a ligar para o Cunha. E o Eduardo Cunha ligou para o presidente da comissão e resolveu). Mas, veja, é uma regra escrita, prevista no RICD, que é subsidiário ao RCN, e eles prefeririam ter adotado a práxis do Senado. Mesmo com regra escrita na Câmara. E, talvez, se a gente não fosse o PMDB, se não houvesse o Cunha, eles teriam atropelado e aplicado a regra não escrita, só por comodismo. (Entrevistado 16. Entrevista concedida ao autor em 09/06/2016).

Ora, mas as presidências de MPs sofrem rodízios, assim como os membros de uma comissão para MP não são necessariamente os membros de outra comissão. Disso decorre que os entendimentos construídos para beneficiar maiorias numa comissão podem não ser os desejados pela maioria de outra comissão, o presidente de uma comissão pode ser mais afeito ou mais contrário ao Governo, e sua decisão tende a espelhar seu posicionamento. Disto decorre, novamente, a dificuldade de se firmar práticas nas comissões, pois as decisões são vacilantes:

Eu não lembro agora um caso específico, mas ocorre de num mesmo dia ter uma decisão num sentido em uma comissão e ter outra decisão em sentido contrário noutra comissão. Decisões conflitantes de presidente são recorrentes, tanto que há até questões de ordem que se contradizem, e às vezes os entendimentos vão e voltam, de acordo com o que convém àquela maioria do dia. (Entrevistado 09. Entrevista concedida ao autor em 06/02/2017).

A gente procura complementar com questões de ordem, que são mais didáticas. Além disso, a gente vê o que há de precedentes que se adequa ao que o parlamentar quer, e a gente procura usar aquilo estrategicamente. Então a gente usa qualquer precedente, como se fosse usar a prática da casa, e não só o que está consolidado em questão de ordem, assim: “isso já aconteceu, uma vez, em tal ano, então é razoável que aconteça de novo” ou, “isso já aconteceu uma vez, mas era um outro contexto, mas agora não se aplica. (Entrevistado 13. Entrevista concedida ao autor em 05/03/2017).

O relato do entrevistado 13, acima, bem demonstra o ambiente em que se discutem MPs. As regras são aplicadas casuisticamente, não sendo tão previsível a atuação da presidência, apesar

das instituições formais. Tal se dá, repise-se, porque o ator no posto de comando e decisão pode dar às normas o sentido que melhor parece a lhe favorecer em dado momento. Ilustra esse ponto o exemplo da consolidação gradual do entendimento de que o pedido de vistas não poderia ser menor do que 24 horas. Na comissão para estudo da MP 574/2012, a Deputada Rose de Freitas, na presidência de uma de suas reuniões, desejava votar o relatório rapidamente e decidiu que poderia ter vistas com duração de minutos. Deputados da oposição reclamaram e ela foi intransigente, não cedendo à letra regimental, que prevê vistas por até duas sessões (RICD, art. 57) ou por pelo menos 24 horas (RISF, art. 132).

Dias depois, a própria deputada Rose de Freitas, agora como membro da Mesa do Congresso, profere decisão de que as vistas nas comissões mistas deveriam ser, de no mínimo, 24 horas, sendo este o entendimento ainda hoje utilizado pela Secretaria de Comissões. Sobre esse episódio, realçando a característica vacilante das decisões nas presidências de MPs e o papel consolidador da Secretaria de apoio às Comissões, um dos entrevistados dá o seu depoimento:

Depois foi uniformizando. Mas eu repito que foi até um trabalho assim maior que houve da parte da secretaria para ter esses entendimentos e passar isso para cada presidente de comissão. Porque eu até lembrei de uma situação aqui que um deputado levantou uma questão de ordem e o presidente da comissão na época que, diga-se de passagem, foi a Rose de Freitas, que estava na mesa, disse: "Aqui não tem questão de ordem. Aqui quem responde sou eu. E vai ser assim e acabou".

Foi de forma assim *mão de ferro* mesmo, foi na porrada a coisa. E de um deputado na época, eu não me lembro quem, chegou e disse, "Não, isso tem que ser levado ao presidente do Congresso. E isso tem que ser levado. Mas não vai ter exceção do congresso. Não importa, porque o regimento fala... no regimento fala que o presidente do Senado é o presidente do Congresso". (Entrevistado 23. Entrevista concedida ao autor em 02/03/2017).

Uma inferência que se faz desse cenário é: se o que vale é o acordo, se a regra escrita pode ser interpretada e reinterpretada pela mesa a cada nova reunião, mais importante do que conhecer a regra formal é ter vivência do processo legislativo nessas arenas, é saber e compreender a forma de cada presidente comandar as reuniões, é conhecer o pensamento da assessoria da Secretaria de Comissões. Essas são ilações advindas, igualmente, dos depoimentos tomados, sendo que por vezes, o entrevistado confessava mesmo não ter conhecimento profundo (ou nunca ter sequer lido) todas as regras que informam o funcionamento das Comissões de MPs.

Quanto às regras procedimentais, a gente não se preocupa muito. Eu nem sei dizer como são as regras. Como a gente é pequeno [assessor de bancada com poucos deputados], só quando o parlamentar pede que a gente vai na MP, mas não fazemos a guerra regimental. (Entrevistado 04. Entrevista concedida ao autor em 06/02/2017).

No caso do PR, que é mais assessoria regimental, não vejo a necessidade de se ter uma formação em direito, por exemplo, é mais, assim, para trabalhar com regimento

é uma necessidade de dedicação, estudo e de vivência. (Entrevistado 07. Entrevista concedida ao autor em 07/02/2017).

A vivência na Casa é muito importante, há várias situações que você vai aprendendo, até porque, assim, algumas regras elas são alteradas, modificadas no meio do processo, e as comissões, algumas, têm os seus próprios procedimentos, que não ferem o regimento, mas são próprias de cada uma. Então eu acho que é muito isso, você estuda, mas tem um pouco da sua vivência. Para você sair rápido das situações que podem vir a surgir, aí, com certeza, o melhor é a experiência, porque até você parar, pensar, no que vai acontecer ali, uma pessoa que já acostumada com coisas repetitivas já teria um ganho.

[Entrevistador: você pode explicar essa questão de regras que são modificadas no meio do processo? Como isso ocorre? Quando isso ocorre?] As mudanças do regimento que se observa nas comissões, as alterações no meio do processo que eu disse, são mudanças de interpretação. (Entrevistado 06. Entrevista concedida ao autor em 06/02/2017).

O assessor de MP precisa conhecer os regimentos Comum do Congresso, do Senado e da Câmara, e a resolução para MP (a Resolução 01/2002) porque você vai utilizando, conforme a necessidade, parte de um, parte de outro. Mas eu nunca li o regimento do Senado ou o regimento do Congresso, não tenho certeza se li deles todos os dispositivos necessários para a tramitação de MP e para o acompanhamento das reuniões.

[Entrevistador: Mas se você não leu todas as regras, o que você utiliza para guiar a bancada na reunião?]

Lá nas MPs, a gente procura mesmo é a mesa. E pergunta para os assessores: “como vocês estão interpretando essa situação?”, “A mesa vai aceitar meu requerimento assim?”. Quando a resposta da mesa é muito ruim para a gente, aí a gente procura um artigo num dos regimentos pra orientar o deputado a fazer uma questão de ordem. Mas a gente da base não faz muita questão de ordem, geralmente o deputado acata o entendimento da mesa e deixa pra lá mesmo. (Entrevistado 02. Entrevista concedida ao autor em 06/07/2016).

Vivência, compreensão do contexto, usos e costumes são termos que aparecem nos depoimentos e que denotam a ideia de consolidação do sistema, das regras utilizadas. De fato, com o tempo, as regras mais comumente adotadas vão se sedimentando e o número de questões de ordem que são levadas à presidência do Congresso ou do Senado diminuem, sejam porque as questões de ordem semelhantes são repetidamente decididas da mesma forma, seja porque algumas questões foram transformadas em dispositivos de um dos regimentos, tornando-se regra formal.

Como eu participei do início, no início havia como se fazer questões de ordem e trazer regras peculiares de outras arenas, previstas nos vários regimentos. Com o passar do tempo, algumas questões ficaram sedimentadas, jurisprudenciadas. E o diferencial nas questões de MP é que há o Senado, que não é técnico. É muito mais político. Resolve tudo politicamente, até porque o número de membros é muito menor. Então, havia as questões de quórum, as questões de discussão, e vários outros pontos. Mas com o tempo, isso foi diminuindo. Embora ainda haja divergências em como a Câmara e o Senado atuam, diferenças entre o regimento da câmara e do Senado, diferença nas práticas adotadas, e isso acontece em todas as comissões mistas, não só de MPs. E nessas comissões quem decide é o presidente. Havia até uma comissão informal de servidores para discutir esse assunto e dirimir essas

questões, com palestra da secretária da SGM [Secretaria Geral da Mesa] do Senado, justamente porque não havia o consenso e a uniformidade de procedimentos entre Câmara e Senado. (Entrevistado 08. Entrevista concedida ao autor em 10/12/2016).

Retoma-se aqui objeto parcial de pesquisa, definido por verificar o porquê de algumas práticas se tornarem regras informais usadas amiúde, de outras serem positivadas em textos escritos e de outras, ainda, serem revistas ou abandonadas. Uma das hipóteses é a de que as regras cristalizadas são as que beneficiam o *status quo*, que possibilitam e fortalecem e possibilitam o fluir do presidencialismo de coalizão, hipótese, aliás, que aparece corroborada pelos depoimentos abaixo transcritos:

Com o tempo, a gente notou de as coisas ficarem mais corriqueiras, mais repetitivas, mas não para acatar, ou atender as reclamações que a gente, como oposição, sempre fez. Pelo contrário, a gente reclamou e eles criaram uma jurisprudência, assim, entre aspas, para justificar a decisão contra a gente. Por exemplo, o presidente de comissão indeferia, monocraticamente, o requerimento de retirada de pauta (às vezes, um ou outro acatava, também monocraticamente a retirada), e a gente reclamava disso, porque qualquer requerimento é algo que tem de ser submetido ao colegiado. O presidente não tem o poder de indeferir, enfim, sozinho. Então, eles apontaram uma decisão do presidente Renan Calheiros, que em Plenário do Senado, indeferiu um requerimento similar. Então, a partir daquela decisão, não se admite mais, nas comissões mistas de MP, requerimentos de retirada de pauta. Não se pode mais nem apresentar. Mas a gente apresenta, porque a gente tem o costume de ser meio teimoso. A gente apresenta, a assessoria da Mesa da comissão reclama, deixam lá, de lado. Aí o deputado briga, quando o deputado briga, a assessoria dá para o presidente ler o requerimento e um trechinho lá que diz que o Renan indeferiu tal requerimento, em tal data, tal horário e é isso. Veja, o Renan na qualidade de presidente do Senado. Eu não acho que essa decisão valha para as Comissões, o presidente da comissão não precisa se submeter a esse tipo de decisão, só porque aconteceu uma vez, em outro lugar. Eu acho que ele é soberano para fazer como achar melhor, mais perto das regras, na comissão. Até porque o Renan não usou nenhuma regra regimental, não usou nada, ele só um dia indeferiu e os presidentes de comissão mista passaram a usar isso. (Entrevistado 13. Entrevista concedida ao autor em 06/03/2017).

A nossa função [da Secretaria de Apoio às Comissões mistas de MPs] é fazer com que a reunião flua. É superar as obstruções. Então a gente usa as decisões de outras comissões do Senado ou dos plenários que nos deem suporte aqui. Mas, o presidente que for da oposição, ele sempre vai usar o regimento, as ambiguidades para retardar a reunião. Concede vista, concede outra vista, discussão de 15 minutos, não regula o uso da palavra.

(...) o presidente da base segue mais o que a gente diz e, em geral, o deputado mais de baixo clero é mais fácil de conduzir. Eles estão ali prestando fielmente ouvidos à assessoria. Não têm conhecimento e nem poder político para bancar uma decisão. Já um senador ou líder mais experiente, ele, às vezes não liga para a assessoria e vai fazer do jeito dele. (Entrevistado 21. Entrevista concedida ao autor em 14/11/2017).

V.4 – “Aos amigos, a lei, aos inimigos, os rigores da lei”: o uso da letra regimental como forma de procrastinação dos trabalhos legislativos:

Retomando as palavras da assessoria da Secretaria de Apoio às Comissões Mistas para MPs, tem-se que a ordem implícita que orienta a atuação dos assessores dessa secretaria, decorrente dos objetivos do próprio órgão, é possibilitar ambiente favorável à deliberação do parecer da comissão, sendo que para isso se utiliza das regras formais ou informais que melhor garantam o alcance do resultado desejado:

A nossa tendência na hora da reunião é tentar driblar os mecanismos de obstrução. Agora, se o presidente está favorável a isso, a gente deixa o jogo político correr. (Entrevistado 21. Entrevista concedida ao autor em 14/11/2017).

Se correta a premissa de que as decisões dos presidentes em questões de ordem tendem a beneficiar a base, mesmo que contra a regra formal escrita, um de seus efeitos é condicionar as expectativas dos atores. Parlamentares restariam cientes de que a decisão favorável ou contrária ao seu pleito, à sua questão de ordem, dependeria do seu posicionamento em relação ao Governo e em relação à maioria constituída na arena em que digladiava. Tal fato sobressai em algumas das impressões externadas pelos depoentes:

Eu cansei de ver. Não foram nem uma nem duas vezes. Entrava o líder Eduardo Cunha [PMDB] e fazia uma questão de ordem de que não havia quórum, ou de que não podia suspender a reunião e a reunião não acontecia ou a reunião não era encerrada. Ele apresentava um requerimento de retirada de pauta e o presidente aceitava. Aí, às vezes no mesmo dia, a gente fazia a mesma questão de ordem, em outra comissão, apresentava o mesmo requerimento, e o presidente indeferia. O Senador Pimentel [atuava como líder do Governo PT nas comissões], mesmo, já vi ele num plenário concordar com as posições do deputado Eduardo Cunha [PMDB/RJ] ou do deputado Manoel Júnior [PMDB/PB] e na comissão ao lado negar o mesmo pedido a deputado do Psol, ou outro deputado da oposição. Ser da oposição é o mesmo que não ter direito a ter direito... (Entrevistado 17. Entrevista concedida em 07/03/2017).

A ida dos Democratas para a condição de situação de base do Governo facilitou muito o nosso trabalho. As práticas são favoráveis ao presidente, para o presidente conduzir os trabalhos da comissão sem obstrução. O presidente está ali, designado pelo governo (por mais que não digam, é isso). A gente, como bancada do governo, tem pouco o que fazer, raramente apresenta emendas, não vai querer destacar emendas, destacar nada, não vai querer obstruir. Então, para mim, como assessora regimental da base do governo, é muito mais fácil atuar. Pode ser menos divertido, mas é mais fácil. (Entrevistado 10. Entrevista concedida ao autor em 05/03/2017).

O que acontece é que quando era oposição, a gente votava sempre contra, era contra a Dilma e o PT em qualquer demanda e agora que a gente é governo, a gente vota com o Governo (...). Nas comissões permanentes, especiais e nas comissões de MPs, o PPS não faz muito as disputas regimentais. Não há estratégias, em geral. (Entrevistado 11. Entrevista concedida ao autor em 31/01/2017).

Dessa forma, além da casa do parlamentar (Senado ou Câmara), sobressai das entrevistas que ser parlamentar da base ou da oposição também vai condicionar a maior ou menor preocupação com a observância da letra regimental. A regra formal, que traduz as

possibilidades dos regimentos, é utilizada não por um apego ao legalismo, mas como forma de se garantir meios de obstrução processual, disto decorre que as reuniões das comissões tendem a ser mais truncadas e com mais embates quando um parlamentar da oposição a preside.

A assessoria da Secretaria de Apoio às comissões de MP esposa a mesma percepção:

O presidente que for da oposição, ele sempre vai usar o regimento, as ambiguidades para retardar a reunião. Concede vista, concede outra vista, discussão de 15 minutos, não regula o uso da palavra (...). A regra formal serve de entrave ao andamento da reunião. (Entrevistado 21. Entrevista concedida ao autor em 14/11/2017).

Esse cenário coincide com a defesa do constitucionalista Machado Horta, que considera que o processo legislativo como “técnica a serviço de concepções políticas, realizando fins do Poder. Daí sua mutabilidade no tempo e na sua compreensão variada, refletindo a organização social, as formas de Governo e Estado, a estrutura partidária e o sistema político” (HORTA, 2002, P. 519).

De fato, durante o período de observação participante, essa realidade foi vivenciada nas reuniões da comissão para a MP 777/2017, cuja presidência era exercida pelo Senador da oposição, Lindbergh Farias (PT/RJ) e a relatoria coube ao Deputado da base do Governo, Betinho Gomes (PSDB/PE). Na reunião de 21/08/2017, prevista para se iniciar às 14h30, o presidente chegou ao recinto perto das 15 horas e abriu a reunião. Em reunião antecedente, já havia sido lido o parecer do relator e a matéria estava pronta para a deliberação. Contudo, o presidente, durante toda a comissão, usou dos espaços regimentais para o retardo dessa deliberação.

Assim, logo na abertura da reunião, esse presidente ordenou que fossem lidas quatro atas de reuniões anteriores, que ainda não haviam sido votadas. Vários membros do Governo reclamaram da atitude, alegando que era praxe consolidada nas MPs que a votação da ata não exigia a leitura. De fato, na maioria das vezes, a ata é aprovada, sem mesmo estar confeccionada, na mesma data da reunião a que se refere (sendo esta, prática informal corriqueira, não analisada nesta tese).

O Presidente, contudo, afirmou que só estava seguindo o regimento e ordenou a leitura das atas, o que foi feito pela Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM, também da oposição). A senadora, em leitura lenta e com pausas, leu as quatro atas, que foram depois de cada leitura, votadas e aprovadas. Ato contínuo, o presidente informou à comissão que daria a palavra a dois membros para que estes lessem os votos em separado que tencionavam apresentar. Os

membros que o fariam eram o deputado de oposição Afonso Florence (PT/BA) e o senador José Serra (PSDB/SP), que apesar de ser membro da base governista tinha, naquela matéria, posição pessoal contrária à do Governo.

Novamente, os membros governistas reclamaram da atitude do Presidente e alegaram ser antirregimental a cessão de prazo para leitura de votos em separado. O Senador Romero Jucá assim se expressa nessa ocasião:

Dar voto em separado é entregar voto em separado, não é ler voto em separado, senão nós poderíamos ter dez votos em separado e não teríamos nunca a votação de uma matéria. Então, sem definir, porque não é a hora agora, mas no momento oportuno eu pretendo requerer a V. Ex^a que considere lidos os votos em separado entregues à Mesa. Se a decisão de V. Ex^a for contrária, eu vou recorrer ao Plenário (BRASIL, DCN, 22/08/2017).

A questão foi objeto de muita discussão e, por fim, o presidente decidiu que daria a palavra aos dois membros. Estipulou, ainda, um prazo (que não consta do regimento) de 30 minutos para cada parlamentar, o que foi novamente objeto de intermináveis reclamações de membros da base e defesas de membros da oposição. Houve muita discussão no plenário da Comissão, com vários membros se sucedendo no uso da palavra e com várias questões de ordem sendo formuladas. O Presidente estipulou novo prazo, de 5 minutos, para que cada membro falasse, em um claro movimento para alongar ao máximo o tempo daquela reunião, retardando, assim, a votação do parecer.

Ao cabo de muita discussão, já com mais de duas horas de reunião e sem progressão alguma, o Senador José Serra usou da palavra para fazer questão de ordem em que suscitou a inconstitucionalidade do voto do Relator da matéria. Instado a se manifestar, portanto, o presidente, Senador Lindbergh, revelou acordo prévio com o Senador José Serra para os atos que ali aconteciam naquele momento e assim se pronunciou:

Eu preparei aqui, porque fui informado antes pela assessoria do Senador José Serra dessa questão de ordem. Consultamos a nossa assessoria, inclusive alguns assessores aqui que tratam desse tema. Eu quero ler minha resposta aqui (...).

Após essa fala, o presidente leu resposta produzida com antecipação, acatou a questão de ordem do Senador José Serra, declarou inconstitucional parte do parecer apresentado pelo relator e, sob imensos protestos, encerrou a reunião, impedindo o plenário de deliberar a matéria. Eram 17 horas e a decisão pelo encerramento é feita com o presidente de pé, já fora dos microfones, saindo da sala de reuniões, o que impede o feitio de recursos à decisão na questão de ordem apresentada pelo Senador José Serra. Houve ainda algum *bate boca* e os

membros governistas da comissão ameaçaram reiniciar a comissão sem o presidente e votar a matéria à força, mas não o fizeram.

Na sessão Plenária do Senado (120ª Sessão Plenária do Senado Federal, em 22/08/2017), é apresentada questão de ordem ao Presidente (que acumula a presidência das mesas do Senado e do Congresso Nacional) em que se alega arbitrariedade na condução da reunião pelo presidente Lindbergh. A questão é feita pelo Senador Ataídes Oliveira (PSDB/TO), que nem era membro da comissão da MP 777/2017. O Presidente do Senado acata a reclamação e anula a decisão proferida pelo Senador Lindbergh de se considerar inconstitucional parte do parecer à MP 777/2017. O presidente do senado ordena, ainda, a retomada da reunião na manhã do dia seguinte, às 9 horas, para que se possibilitasse a oferta de recurso à questão de ordem do Senador José Serra (DSF, 23/08/2017, pp. 60 a 64).

A 8ª Reunião da MP 777/2017 ocorre, portanto, na data de 23/09/2017, iniciada às 9 horas. O presidente da comissão, senador Lindbergh, oferece oportunidade de se apresentar recursos à questão de ordem guerreada e o senador Romero Jucá (PMDB/RR) o apresenta. Colocado em votação, o argumento do Senador Jucá sagra-se vencedor e o parecer à MP 777/2017, a partir desse momento, pode novamente ser deliberado. O presidente da Comissão Mista comunica que a praxe do Senado, que estava sendo ali adotada para aquela comissão, era a de dar a palavra para quem quisesse debater a matéria, por isso reafirmou a sua decisão de dar 30 minutos para que cada deputado que desejasse apresentar voto em separado o fizesse. Essa fase se iniciou pelo relator, que trouxe adendo explicando porque seu relatório era constitucional. Em seguida, foi dada a palavras ao senador José Serra e ao Deputado Florence, que leram votos em Separado. Após longo percurso de mais de quatro horas, em que se permitiu a esses três atores e demais membros que quiseram se manifestar e discutir a matéria, o parecer finalmente foi a voto, e aprovou-se, na íntegra, o parecer do relator.

O custo de se ter presidente ou relator da oposição nas comissões de MP é fato surgido com a inserção dessa nova arena pela ADI 4029. O ponto, já estudado por Bedritichuk (2015 e 2016), gera incertezas no Governo acerca da aprovação (e com qual conteúdo) das MPs. Para o caso trazido, o Governo correu o risco de não ter tempo hábil para a aprovação final da matéria pelo Congresso, uma vez que o prazo de vigência se encerrava em 07 de setembro de 2017, um feriado nacional. A comissão aprovou o parecer e o enviou à Câmara dos Deputados em 23 de agosto, uma quarta feira. Na Câmara, só foi possível deliberar a matéria nas sessões dos dias 29 e 30 de agosto, enviando-a ao Senado no dia 31 de agosto, uma quinta feira. Ao Senado,

portanto, restaram apenas as sessões de terça e quarta feira, dias 05 e 06 de setembro de 2017, para apreciar a matéria, sem o direito de se emendar o texto e devolvê-lo à Câmara dos Deputados, sob pena de perda de eficácia da MP.

Devido a esse fato, em forma de sanção à atuação do senador do PT, a liderança do Governo alterou a forma de distribuição de presidências e relatorias para as MPs seguintes e inicialmente negou o direito (deferido por acordo informal) de esse mesmo partido presidir a comissão para análise da MP 789/2017, vindo a permiti-lo somente após o senador Paulo Rocha (PT/SP) se comprometer a presidir a comissão e “dar andamento regular à MP”, conforme se relata abaixo.

A ameaça que representa ter comissão de MP relatada por membro da oposição foi analisada por Bedritichuk (2016, p. 95), que aponta que 40% das MPs relatadas pela oposição perdem eficácia por decurso de prazo. Quanto à presidência, encontramos para o período estudado o índice de 32% de MPs não apreciadas a tempo pelo Congresso, quando o presidente é de oposição. No entanto, conforme se observa, a expectativa formal de que o presidente e o relator de MPs não devem utilizar-se de instrumentos de obstrução de forma explícita e no sentido de se impedir os plenários das comissões de deliberarem. Assim o fazendo, correm o risco de não mais terem o direito de relatar e presidir MPs reconhecido e deferido pela base de apoio ao Governo.

VI.5 – Breves considerações para o capítulo:

O presente capítulo serviu ao propósito de buscar a reconstrução do processo inicial de consolidação das normas observadas nas comissões mistas de análise de MPs e de demonstrar que o que realmente confere forma às instituições não é a regra escrita, mas o sentido que os atores dão a essas regras. Sobressai das entrevistas que acordos informais são recorrentes no Senado Federal e que esta prática influencia a forma de atuação das comissões mistas, causando estranheza nos atores mais acostumados com o ambiente institucional da Câmara dos Deputados.

O contexto institucional em que se desenvolveram os trabalhos das comissões de MPs nesses cinco anos, iniciados com o Acórdão na ADI 4.029 (albergando os acontecimentos até o segundo semestre, quase inteiro de 2017, época do fim da colheita de dados para a pesquisa) está expresso nos relatos analisados no capítulo antecedente. Estes relatos foram extraídos em

intervalo de dois anos e contemplaram a mudança no balanço do poder, produzida pelo Impeachment de 2016 e pela ascensão e queda do ex deputado Eduardo Cunha (contemporaneidade que aconteceu por puro acaso, de forma imprevisível para o pesquisador). Antes e depois da presidente Dilma ou do presidente Eduardo Cunha, percebe-se que os depoimentos reconhecem que, para as comissões mistas, algumas características são constantes:

- Há o apego a acordos e regras informais nessas arenas, sendo que a profusão de normas que as regulamentam e a dubiedade que isto causa favorecem a proeminência do presidente na aplicação das normas que lhe pareçam mais apropriadas.
- A Secretaria de Apoio às Comissões Mistas Temporárias de Medidas Provisórias se coloca como centro catalisador da consolidação inicial de práticas e jurisprudência que se faz nas comissões mistas, sendo o elemento de diálogo entre as várias composições das mesas e membros das diversas comissões já instaladas.
- Decisões em Questões de Ordem são instrumentos estrategicamente utilizados pelos presidentes das várias arenas para justificarem a tomada de decisão em prol das forças dominantes no balanço de poder.

Os achados, mais do que conclusões, apontam para necessidades de pesquisas futuras:

- 1) Se mostra necessário estudo comparado entre as duas casas do Congresso para se verificar se o apego maior a instituições formais ou a instituições informais altera os resultados institucionais em prol do Executivo. Como a quase totalidade dos estudos para o presidencialismo de coalizão focam na Câmara dos Deputados e como esta arena parece ser mais apegada às instituições formais do que o Senado, pode ser que o informalismo maior desta segunda casa seja um relevante fator de fomento da preponderância do Executivo na arena legislativa como um todo, olvidado pelos estudos correntes.
- 2) Como as entrevistas apontam para o fato de que senadores demonstram-se pouco afeitos ao embates regimentais nos plenários das comissões mistas e como o Senado (como um todo) altera menos os textos de propostas legislativas, como visto nesta tese e na pesquisa de Cruz (2009), é razoável supor que a delegação que o Legislativo defere ao Executivo para a formatação das políticas públicas por meio de leis (MIRANDA, 2010) possa apresentar mecanismo análogo dentro do Congresso, entre Senado e Câmara, fato que merece atenção e aprofundamento.

Capítulo VI. Continuidades e discontinuidades institucionais sob o novo rito de tramitação das Medidas Provisórias:

Diante do contexto desenhado para esse terceiro período de análise, em comparação com o período anterior ao funcionamento das MPs, busca-se agora verificar quais das regras informais vigentes antes de março de 2012 foram revistas e quais continuaram vigentes. Igualmente, busca-se identificar novas práticas, advindas da inserção de nova arena na tramitação de MPs.

Em comparação ao seu antecedente, o período é caracterizado pela efetiva instalação e pleno funcionamento das comissões mistas para estudo de MPs representa o abandono de algumas práticas, a revisão e a permanência de algumas outras e a adoção de um conjunto de novas regras informais para reger a arena das comissões mistas, inserida na tramitação de MPs. Da mesma forma, o diálogo institucional entre as comissões mistas e os plenários da Câmara, do Senado e do Congresso Nacional condiciona a transformação de algumas das novas práticas em regras escritas; outras, permanecem como regras informais.

A. Mudanças sensíveis:

Assim, das nove principais regras informais apontadas no capítulo anterior, tem-se que resta definitivamente afastada a prática de não instalação de comissões de MP. Também se nota que diminui em números absolutos a aceitação pelo Congresso Nacional de créditos ordinários inseridos em MPs de crédito extraordinário. Deve ser ressaltado que a evolução institucional nestes casos não decorreu de mudança de postura do próprio Legislativo, mas de imposição decorrente de acórdãos em duas ADIs (ADI de nº 4.029 e ADI de nº 4048-DF), demonstrando a influência do diálogo institucional entre os Poderes na formatação do processo legislativo. No primeiro caso, por força da decisão na ADI de nº 4.029, qualquer lei oriunda de MP não avaliada previamente aos Plenários por comissão mista deverá ser considerada inconstitucional. No segundo caso, por força da ADI de nº 4048-DF, o Executivo se vê forçado a não mais editar MPs de crédito extraordinário com recursos para despesas ordinárias. Se descumprir a ordem judicial e vier a editá-las, muito possivelmente o Congresso irá acatar a MP, ainda que inconstitucional, como de fato o fez na recente MP 722/2016.

Um terceiro caso de diferença nas regras adotadas pelo Congresso para a tramitação de MPs entre os períodos anteriores e posterior à ADI 4.029 é representado pelo já citado sobrestamento mitigado da pauta do Plenário da Câmara e do Senado. Nos períodos anteriores, todas as sessões da Câmara e do Senado ficavam sobrestadas por MPs com prazo vencido. Na Câmara, já em 2009, a partir da *decisão Temer*, na citada questão de ordem 411/2009, só as sessões ordinárias têm matérias sobrestadas. Para esse caso, cabe salientar novamente a sistemática de se mudar procedimentos por meio de decisões em questões de ordem e o intenso diálogo institucional travado à época (e já relatado acima) entre as bancadas partidárias, a Câmara dos Deputados, o Senado e o STF. Relembre-se, ainda, que a Câmara dos Deputados passou a adotar a decisão Temer logo após o seu proferimento e que o Senado só veio a fazê-lo em 2010, (ou seja, no final do segundo período analisado).

B. Permanências institucionais:

Se os pontos acima representam abandono de procedimentos adotados no Legislativo para MPs, muito do que se anotou de regras informais para os períodos pretéritos ainda perdura após a decisão do STF na ADI 4.029. Ainda são observáveis os eventos da pouca atenção que o Legislativo dá para os critérios de urgência e relevância das MPs, da prática da leitura do parecer ao término do prazo de vigência da MP (agora esse parecer é lido na comissão mista, e não mais no plenário da Câmara); da atuação estratégica dos presidentes do Senado quanto ao momento do sobrestamento, da prática de se votar o texto da MP sem conhecimento de seu conteúdo e da estratégia de inserção de matéria estranha nas medidas provisórias e a edição de MPs com mais de um objeto legislativo: os denominados jabutis legislativos.

Da mesma sorte, a delegação pelo Senado da incumbência de se aprimorar o texto das MPs ainda vigora, atualizada, contudo, devido ao fato de ser hoje a comissão mista a arena que mais profundamente altera o texto original da MP. Essa permanência de regras informais não deve causar espanto no leitor, uma vez que, como visto na percepção dos atores entrevistados, são os acordos – e não as regras escritas – que realmente vigoram quando o assunto é deliberação de MPs. Abaixo, portanto, segue para o período ora analisado a demonstração de como algumas dessas práticas informais foram perpetradas.

i) Balizamento dos critérios de urgência e relevância após março de 2012:

Como dito, o Congresso Nacional delegou ao Executivo a avaliação daquilo que é relevante e urgente quando o assunto é Medida Provisória. A questão toca em dois pontos relevantes: o primeiro é que a delegação pura, simples e desarrazoada representa o descuido do Legislativo com suas próprias competências e prerrogativas. Há, nesse descuido, afronta aos princípios da tripartição dos poderes e do Estado Constitucional e Democrático, uma vez que se abdica da prerrogativa de avaliação da oportunidade de edição de lei ao Executivo. Essa é um dos pilares que sustentam a afirmação de Abranches (1988), Power (2004), Limongi (2006) de que o presidente brasileiro se equipara, em questão de poder, a imperadores.

O segundo é que a edição açodada de norma mediante a consideração de que toda matéria é relevante e urgente gera a possibilidade maior de edição de leis ruins; com lacunas; ou que não atinjam seu objetivo (LINDBLOM, 1989). O fato contribui para o depauperamento do ordenamento jurídico e acirra o fenômeno da inflação legislativa, uma vez que leis feitas sem o devido cuidado demandam a edição de novas leis para suprir-lhes os equívocos.

Em um breve levantamento das vinte MPs editadas nos últimos meses de coleta de dados para essa pesquisa (sendo esse o único critério: separar as 20 últimas MPs do período analisado), é possível notar que a maioria dessas normas poderiam ter sido propostas mediante projetos de leis ordinárias, sem perdas significativas para a sociedade devido ao tempo maior que o Legislativo gasta deliberando projetos de lei.

Por exemplo, as MPs 751/2017 e 761/2017 criaram programas sociais, que poderiam ser mais bem discutidos e engendrados se tramitassem normalmente pelo Congresso na forma de projeto de lei. As MPs 756/2017 e 758/2018 tencionavam criar ou modificar áreas de parques nacionais, normas que além de não demonstrarem urgência em sua edição, ainda careciam de estudos aprofundados acerca das consequências socioambientais, sob pena de causar malefícios imprevistos³². As MPs 760, 765, 768, 771 de 2017 criaram ou transformaram órgãos e cargos públicos no âmbito da própria Administração Federal; as MPs 776 e 778/2017 concederam perdão a juros e multas e repactuaram débitos de grandes devedores junto à Fazenda Pública.

³² Após a escrita dessa tese, o STF, no julgamento da ADI 4717-DF, declarou ser inconstitucional a redução de área de preservação ambiental mediante MP, corroborando em parte nossas afirmações.
<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4717&classe=ADI&origem=AP&curso=0&tipoJulgamento=M>

Casos nítidos de falta de urgência (e, quiçá, de relevância) são a MP 764/2107 (esta, apenas determinou que produtos podem ter preço diferenciado se vendidos a dinheiro, a prazo ou através de cartão de crédito, por exemplo), e a MP 776/2017 (que apenas autorizou que no registro de nascimento possa se fazer constar como local de nascimento o município em que residem os pais da criança, ainda que outro seja o município do registro). O excesso de edição de MPs, considerando urgente e relevante qualquer matéria, levou o presidente da Câmara dos Deputados a ameaçar não mais votar MPs, enquanto não fossem revistas as regras constitucionais para a edição deste instrumento normativo:

O SR. PRESIDENTE (Rodrigo Maia) - Informo que, por decisão da maioria, a Medida Provisória nº 784 não retorna mais à pauta. Não foi uma decisão minha — tentei colocá-la em votação. Informo também que nenhuma das antigas medidas provisórias será votada enquanto não votarmos a PEC que regulamenta medida provisória nesta Casa. Acho que, se o Governo edita uma medida provisória e, na última hora, não confirma a urgência daquilo que fez, então, daqui para frente, que encaminhe tudo por projeto de lei, porque é assim que eu acho que esta Casa será respeitada. (Palmas.) (DCD, 11/10/2017, pp. 271).

Nada obstante, a ameaça não foi cumprida, o Governo continua a editar MPs e as casas legislativas continuam a ignorar a necessidade de avaliação dos requisitos constitucionais de edição de MPs (abaixo, quadro ilustrativo dessa sistemática). O momento do discurso do presidente Maia com a ameaça de retaliação ao Executivo coincide com o fim da coleta de dados e demonstra que, nestes quase trinta anos de existência do instituto das medidas provisórias, a avaliação dos critérios de relevância e urgência ainda não foi objeto de pacificação.

Quadro 6: MPs editadas ao fim desta pesquisa, em que não se vislumbram urgência e relevância a partir de sua ementa:

MP nº	EMENTA
778/2017	Dispõe sobre o parcelamento de débitos junto à Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.
776/2017	Altera a Lei n ° 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos.
771/2017	Transforma a Autoridade Pública Olímpica - APO na Autoridade de Governança do Legado Olímpico - AGLO e dá outras providências.
768/2017	Cria a Secretaria Geral da Presidência da República e o Ministério dos Direitos Humanos, altera a Lei n o 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.
766/2017	Institui o Programa de Regularização Tributária junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional.
765/2017	Altera a remuneração de servidores de ex-Territórios e de servidores públicos federais; reorganiza cargos e carreiras, estabelece regras de incorporação de gratificação de desempenho a aposentadorias e pensões, e dá outras providências.
764/2017	Dispõe sobre a diferenciação de preços de bens e serviços oferecidos ao público, em função do prazo ou do instrumento de pagamento utilizado.
761/2017	Altera o Programa de que trata a Lei n ° 13.189, de 19 de novembro de 2015, para denominá-lo Programa Seguro-Emprego e para prorrogar seu prazo de vigência.
760/2017	Altera a Lei n ° 12.086, de 6 de novembro de 2009, que dispõe sobre os militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.
758/2017	Altera os limites do Parque Nacional do Jamanxim e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós.
756/2017	Altera os limites do Parque Nacional do Rio Novo, da Floresta Nacional do Jamanxim e cria a Área de Proteção Ambiental do Jamanxim.
751/2017	Cria o Programa Cartão Reforma e dá outras providências.

Fonte: Site do Planalto (www.planalto.gov.br). Elaboração própria.

A edição desenfreada de MPs, por fim, denota pouco planejamento do Executivo e, lógico, pouco debate dentro deste Poder dos critérios acima discutidos. A edição da MP 794 de 2017 (que está fora do *corpus* da pesquisa, mas que atinge MPs nela analisadas), corrobora essa

afirmação uma vez que foi editada com o único objetivo de revogar as MPs 772, 773 e 774 de 2017. Ora, se o conteúdo dessas três MPs revogadas era urgente, não o era oportuno (tanto que em semanas, sobreveio revogação) e, portanto, não gozava da relevância necessária para justificar as MPs editadas.

As ilações apresentadas nesse tópico são fruto, como dito, de mera leitura das ementas das 20 últimas MPs do período estudado, ato que permite contestar o caráter de urgente e relevante na sua edição. Se por mera leitura é possível apontar proposições que parecem não apresentar tais requisitos, análises feitas por comissão mista e pelos plenários das casas legislativas poderiam, sem muito esforço, apontar estas e tantas outras MPs eivadas do mesmo vício. Como já afirmado, o Legislativo preferiu delegar essa prerrogativa ao Executivo.

O STF, Corte de controle constitucional, igualmente prefere não se imiscuir nesse tema e em dois recentes acórdãos reafirma a posição de que cabe ao Executivo controlar esses aspectos, ferindo de morte a essência do sistema de freios e contrapesos: a contenção de abusos de um Poder pelos demais.

Recurso Extraordinário 592377/RS

Julgamento: 04/02/2015. Órgão Julgador: Tribunal Pleno

(...)

1. A jurisprudência da Suprema Corte está consolidada no sentido de que, conquanto os pressupostos para a edição de medidas provisórias se exponham ao controle judicial, o escrutínio a ser feito neste particular tem domínio estrito, justificando-se a invalidação da iniciativa presidencial apenas quando atestada a inexistência cabal de relevância e de urgência.

(...)

(Publicado no DJE em 19/03/2014).

Agravo Regimental no Recurso Extraordinário. 700.160 AgR / RJ

(...)

A jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que é constitucional a instituição de contribuição social de intervenção no domínio econômico destinada ao setor cinematográfico, pois entende pela desnecessidade de vinculação direta entre o contribuinte e a destinação das receitas arrecadas por meio do aludido tributo. A análise dos pressupostos de relevância e urgência, para edição de medidas provisórias, está jungida à discricionariedade do Chefe do Poder Executivo. As excepcionais situações de excesso de poder, suscetíveis de atrair censura jurisdicional, não estão configuradas no caso em apreço. Agravo regimental conhecido e não provido.

(Publicado no DJE em 29/04/2014).

Cabe observar, tanto a partir dos excertos dos julgados acima quanto dos inúmeros relatos nessa tese, baseados no diálogo institucional, que se o Legislativo aquiesce com os anseios do Executivo devido ao fato de que no modelo de presidencialismo de coalizão brasileiro esses dois poderes estão amalgamados e se completam, o Judiciário (principalmente as cortes

superiores), que não se beneficia de forma direta de benesses do Executivo (como cargos ou liberação de emendas), desempenha igualmente função facilitadora do funcionamento da engrenagem que garante o fluir desse sistema.

ii) Momento da leitura do Parecer após a ADI 4.029 e prática de deliberação sem conhecimento prévio do conteúdo da MP:

Quando da análise dos períodos anteriores ao estudo das MPs por comissões mistas, ficou patente que o relatório, proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, geralmente era estrategicamente divulgado já dentro do último trintídio do prazo de vigência de cada MP. Como até o momento da leitura do parecer, só o relator analisava o conteúdo da medida provisória, o relatório que se apresentava ao plenário era uma incógnita. Da mesma forma, o pouco prazo disponível para modificações e aprovação na Câmara e, mais acintosamente, no Senado, causava alguns efeitos, entre eles, a prática de inserção de matéria estranha e a delegação que o Senado fazia à Câmara para mudanças no texto. Essa sistemática foi denominada de o “império do relator” (Bedritichuk, 2016).

Com a inserção de nova arena (as comissões mistas), esse império foi abalado. Agora, o parecer deve ser previamente apresentado, discutido e deliberado em comissão de senadores e deputados, o que reduz a assimetria de informação que havia, antes, entre o relator e os demais parlamentares. A construção de um parecer passou a ser melhor dividida entre os atores que compõem a comissão, sendo que nas suas reuniões, qualquer parlamentar, ainda que não membro, tem direito à voz para defesa de seus pontos de vista (Bedritichuk; 2016).

No entanto, no que tange ao prazo que os plenários da Câmara e do Senado têm para debruçarem sobre o parecer produzido na comissão, a situação pouco mudou e tanto uma quanto outra arena o parecer continua sendo discutido em regra nos últimos dias de vigência da MP. Esse fenômeno ocorre devido a dois fatores:

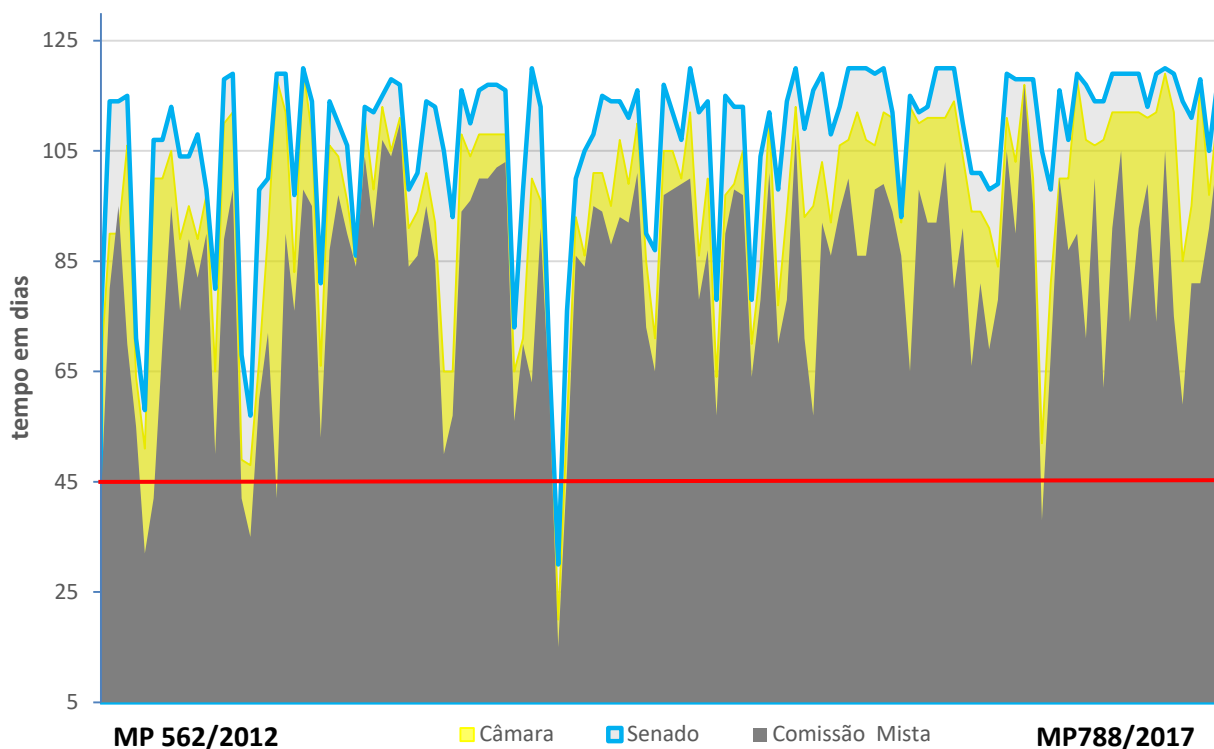
- 1) os relatores, no âmbito da comissão mista, continuam a agir estrategicamente e a liberarem seu parecer em adiantado momento dos 120 dias de vigência das MPs; e,
- 2) como se percebeu tanto nos depoimentos colhidos quanto no período da realização da observação participante, existe a estratégia de se liberar um parecer prévio, não definitivo, com o intuito ora de possibilitar o feito de acordos, ora de se *queimar* a possibilidade de pedido de vistas (fato discutido logo a seguir).

A análise do momento em que o relator apresenta seu parecer e possibilita a votação pela comissão foi feita de forma indireta, buscando-se o momento em que a comissão, após receber esse parecer, delibera e o aprova. Tal se deu porque, para se encontrar o dia exato da divulgação do parecer, seria necessário compulsar a tramitação de cada uma das 225 MPs editadas no período estudado, o que tornaria inviável a pesquisa dentro prazo estipulado para a sua consecução. O dia da deliberação final do parecer pela comissão, contudo, é um forte indicativo do momento em que o parecer foi disponibilizado pelo relator, uma vez que este ator procura construir acordos com os demais membros da comissão para viabilizar a aprovação de seu parecer, conforme demonstrado nos relatos dos entrevistados, citados e transcritos anteriormente.

A figura abaixo traz gráfico que representa a divisão dos 120 dias de vigência e tramitação das MPs após a obrigatoriedade de reunião das comissões mistas. A área em cinza escuro representa todo o tempo em que a MP permanece nas comissões mistas. A área em amarelo representa o tempo em que a MP permanece pautaada no plenário da Câmara até que finalmente ela aprove o parecer e envia a MP ao Senado. O tempo disponível para o Senado conhecer e deliberar o parecer aprovado (e, não raro, modificado) na Câmara dos Deputados está representado pela área cinza claro e a linha azul representa o momento em que o Senado aprova a MP. Nesse momento, que quase nunca acontece antes do 105º dia de vigência, se o Senado aprovar parecer modificado em relação ao texto recebido da Câmara dos Deputados, a MP deve retornar a esta Casa, para análise das alterações produzidas pelo Senado.

Para a construção do gráfico, foi considerado o intervalo composto pelas MPs 562/2012 à 778/2017, editadas entre março de 2012 e agosto de 2017. Foram extraídas deste universo as MPs que não foram definitivamente aprovadas pelo Congresso e perderam eficácia por decurso de prazo (42 MPs) e as 52 MPs de crédito extraordinário (estas, devido ao rito diferenciado que seguem). A amostra final utilizada para a construção da figura considerou 131 MPs, portanto.

Figura 5: Tempo gasto na análise de MPs (por arena)



Elaboração própria.

Análise da Figura:

A primeira grande constatação que se obtém do gráfico acima é que quase que invariavelmente (percentual superior a 97% das ocorrências) a medida provisória chega ao plenário da Câmara dos Deputados (e, lógico, ao plenário do Senado) após o 45º dia de vigência (linha vermelha no gráfico), ou seja, quando houver medida provisória na pauta do Plenário ela estará sobrestando as demais votações. Isso significa dizer que as sessões ordinárias destas arenas continuam “reservadas” para análise das propostas do Executivo. Em 73 MPs (quase 56% das ocorrências), a comissão mista gastou 100 dias ou mais na aprovação de um parecer, deixando o pouco tempo restante (20 dias) para a apreciação da matéria pela Câmara e pelo Senado.

Mais gritante, em 43% das vezes a MP chegou da Câmara ao Senado restando 15 ou menos dias de prazo restante³³ e em 25% das medidas provisórias analisadas (32 MPs), o Senado

³³ Como historicamente os plenários da Câmara e do Senado só deliberam matérias importantes às terças e quartas-feiras, 15 dias representam 4 dias de sessões para leitura, conhecimento, discussão e votação de proposições.

dispôs de no máximo 72 horas para receber o texto aprovado na Câmara, distribuir aos Senadores, submetê-lo a discussão e deliberar acerca da aprovação. Para todas essas situações, as alternativas do Senado eram ou aprovar a matéria do jeito que fora aprovado na Câmara ou deixar a MP caducar por decurso de prazo, pois se resolvesse alterar o conteúdo, não seria possível à Câmara apreciar as emendas do Senado.

O segundo fenômeno que diminui o tempo de apreciação das MPs nos plenários é a prática de prática de oferecimento de pareceres provisórios pelos relatores. Para esse ponto, observou-se que em 46 MPs (quase 40% do total analisado) houve a apresentação de reformulação de parecer, complementação de votos ou de erratas pelos relatores. Essa prática às vezes é utilizada pelos relatores para discutir com a comissão o conteúdo do parecer e propiciar o oferecimento de sugestões que, se acatadas, passam a integrar o novo parecer, fruto da errata ou da complementação. Esse, segundo Bedritichuk (2016), é o grande ganho da inserção desta nova arena na tramitação de MPs: a possibilidade maior que qualquer parlamentar tem de colaborar para a construção do texto final de uma medida provisória.

A reformulação de parecer pode ser utilizada, contudo, para *esconder* das forças de oposição³⁴ o real intuito do relator (ou do Governo) ao se apresentar texto mais restritivo em dada reunião não destinada à deliberação da matéria e forçar o pedido de vistas (prazo regimental de no mínimo 24 horas para que membros da comissão estudem o texto antes de sua deliberação). Em um ou em outro caso, na reunião seguinte, com acordos costurados, ou com a impossibilidade de um dos mais eficazes instrumentos de obstrução (o pedido de vistas, que prorroga para reunião seguinte a deliberação da matéria), apresenta-se novo parecer, com caráter mais definitivo.

Nas MPs tem sido adotado esse mesmo artifício. Apresenta-se um parecer, quase como uma isca para a comissão. Alguém pede vista, gasta essa oportunidade regimental. Estuda-se esse parecer, e, na hora da votação, na próxima reunião, se apresenta o texto real, aquele que se quer votar, por meio de um complemento de voto, um adendo, uma reformulação, e se vota aquilo, que ninguém leu, que ninguém conhecia. Ninguém que eu digo é os membros, porque assim, o governo sabia, o relator, sabia, o presidente sabia, uma maioria sabia ou não se importava com o conteúdo. Mas uma boa parcela, a oposição. Essa não sabia, essa foi ludibriada. (Entrevistado 19. Entrevista concedida ao autor em 23/02/2017).

Geralmente, quando o intuito é o de impedir manobras protelatórias por parte da oposição, a própria base é quem solicita vistas ao processo, como aconteceu na data de 29 de agosto de 2017, na reunião para leitura do parecer à MP 784/2017. O quórum apontado no painel

³⁴ Aqui, significando os opositores ao texto dentre os membros da comissão

eletrônico era de 15 parlamentares, mas no recinto da reunião, contudo, havia, além do presidente, deputado Fábio Garcia (PSB/MT), e da relatora, senadora Lídice da Mata (PSB/BA), apenas o vice líder do governo, deputado Leonardo Quintão (PMDB/MG), todos partícipes da base do Governo. O deputado Leonardo Quintão traçou a estratégia de ler o parecer e forçar o pedido de vistas após a leitura. Durante a leitura, adentram no recinto os Senadores Paulo Pimenta e o Armando Monteiro. São concedidas vistas ao parecer e encerra-se a reunião. Após essa data, a senadora Lídice da Mata apresenta três erratas e modifica seu parecer. Nas reuniões do dia 30/08 e 05/09/2017, os membros reclamam dessas erratas após as vistas, mas o parecer reformulado é aprovado e enviado à Câmara.

Dentro do período estudado, apurou-se que 32% dos pareceres das MPs aprovadas sofreram reformulação pelo próprio relator na comissão. Essa reformulação ora recebe o nome de *errata*, ora recebe o nome de *parecer reformulado*, ora de *complementação de voto*, sendo que a polissemia denota a falta de lastro regimental claro. Os relatos dos entrevistados realçam essas afirmações:

A reformulação é, claramente, uma questão de *time*, que ele apresenta. Então a primeira versão normalmente, vai sofrer várias críticas, inclusive do governo. Então, quanto menos tempo ele se expor, é melhor para ele. Então, se ele consegue segurar até o momento ali de soltar o relatório, ele faz. É o que acontece... A prática é essa, você divulgar a sua carta na manga só no final.

Às vezes a reformulação de parecer é para propiciar um acordo e, às vezes a reformulação de parecer é para soltar um balão de ensaio, um parecer que não é aquele que realmente o relator, ou o governo querem. O relator solta uma versão que o governo concorda, ou que a comissão não vai concordar e depois ele acaba cedendo em alguns pontos para possibilitar a aprovação. Às vezes a versão final traz uma mudança grande. (Entrevistado 21. Entrevista concedida ao autor em 14/11/2017).

Eu atuei bastante nas MPs durante os Governos Dilma. A estratégia da gente era aguardar o parecer ficar pronto e enviá-lo à secretaria das comissões somente uns dez minutos antes da hora da votação. Lá no plenário da comissão, se tivesse clima, tentava-se o voto, se não, a gente mesmo pedia pra um deputado ou um senador pedir vistas e aí tentava adequar o parecer. Se a gente percebia, pela temática, que não teríamos condições de votar simbolicamente a MP, então a gente soltava o parecer antes mesmo dele ficar redondo, só para *comer* as vistas e depois ia soltando reformulações enquanto se fazia a discussão. Nisso a gente ganha tempo e impedia que os Democratas (era sempre eles) embarreirassem muito. (Entrevistado 18. Entrevista concedida ao autor em 09/10/2017).

Percebeu-se que a estratégia de reformular o parecer é adotada sistematicamente por alguns atores. O senador Eunício de Oliveira (PMDB/CE), por exemplo, foi relator de seis MPs no período estudado neste capítulo e, em quatro, reformulou seu parecer (MPs 610/2013, 634/2014, 656/2014, 670/2015, 677/2015, 688/2015). Não se pode afirmar, contudo, que a estratégia tenha sido utilizada para construir acordos ou para se evitar obstruções. Porém, um

fato é certo: quanto mais reformulações de parecer são oferecidas nas comissões de MP, menor o tempo que sobra para estudo da matéria pelas arenas subsequentes.

Diante do exposto, a conclusão a que se chega é a de que a inclusão de nova arena não teve o condão de mudar a prática de se deliberar as MPs nos plenários da Câmara e do Senado (mais acintosamente, nesta última arena) já nos últimos dias do prazo de vigência e validade da norma. A diferença é que, agora, com parecer prévio, o conhecimento do conteúdo a ser deliberado ocorre antes, na apresentação do parecer na comissão mista e, querendo, deputados e senadores podem acercar-se dos debates ali travados e, se necessário, buscar mudanças nos plenários da Câmara e do Senado, principalmente por meio de destaques e de emendas aglutinativas.

iii) Continuidade da prática da delegação feita pelo Senado

Dentro do bicameralismo, as proposições, entre elas as MPs, precisam ser aprovadas na Câmara e no Senado para virarem lei. Se o texto de uma MP recebido da Câmara for alterado pelo Senado, a proposição necessita retornar à Câmara para que esta casa se manifeste acerca das modificações inseridas pelo Senado. A deliberação das medidas provisórias pelos plenários da Câmara e do Senado já no final dos prazos de vigência (fato mais marcante no Senado), traz grave consequência: os parlamentares, tanto da Câmara quanto do Senado, ao apreciar as MPs, necessitaram agir estrategicamente e considerar se o melhor em cada caso é inserir alterações e delongar a tramitação até o último instante, sob a ameaça de ter o texto declarado sem eficácia por decurso de prazo, ou aprovar o texto na forma que o recebeu da arena anterior.

Não buscar o aprimoramento do texto pode significar o abandono de defesa de a) algum ponto de vista sensível a interesses de sua base eleitoral, b) correlacionado a bandeiras ou ideologias partidárias ou, ainda, c) importante para seus financiadores de campanha. Abdicar da luta pode, portanto, representar perdas que repercutirão no seu futuro político. A escolha de se votar, mesmo sem tempo para deliberar, aconteceu no Senado, por exemplo, na MP 595/2012 (MP dos Portos), segundo relata Bedritichuk:

A Câmara Alta começou sua sessão às 11h33, e teve pouco mais de doze horas para discutir e votar a matéria. Diferentemente do que ocorreu na Câmara, a base se mostrou mais coesa e a oposição foi menos combativa, de forma que a MP foi aprovada antes das 20h daquele mesmo dia. A exiguidade do tempo, porém, **causou constrangimentos em toda a Casa**. Na tentativa de buscar um acordo para a votação, o presidente Renan Calheiros firmou o compromisso de não mais pautar

nenhuma medida provisória que chegasse com menos de sete dias para o vencimento. (Bedritichuk, 2016. grifos nossos).

Noutras vezes, quando o acordo é impossível, a MP perde eficácia. Novamente, em Rodrigo Bedritichuk (2016, pp. 95), encontramos análise para essa realidade. O autor observa que nas Medidas Provisórias relatadas pela oposição, nas quais o governo tem menos controle sobre o texto final do parecer e há maior probabilidade de alterações indesejadas no parecer proferido pelo relator, o índice de perda da eficácia da MP por decurso do prazo chega a atingir 40% entre 2013 e 2015. Lógico que para este período, em que se iniciam os movimentos contra o PT e o Governo Lula na Câmara dos deputados, capitaneados principalmente pelo deputado Eduardo Cunha (Líder do PMDB em 2015 e eleito para presidente da Câmara em 2014/2015), esses índices não refletem necessariamente a média histórica de MPs relatadas pela oposição que perderam eficácia (para o período pós 2012, como um todo, essa média é inferior a 20%).

Deixar o texto perder eficácia é cenário desfavorável ao Executivo, que logicamente faz pressão e ameaças ao Legislativo e pode diminuir o fluxo de benesses que direciona para a sua base. Ou seja, o Executivo espera que sua base, se necessário, deixe de analisar as MPs e as aprove, sendo esta uma das regras informais de observação dificultada, mesmo para atores envolvidos no processo. Vez ou outra, contudo, um senador ou um deputado inadvertidamente revela a pressão sofrida, como foi o já citado caso da MP 532/2001:

O SR. VITAL DO RÊGO (Bloco/PMDB – PB) – E o Senador Randolfe estava no esteio da minha preocupação, dizendo a V. Ex^a que a Câmara passou 117 dias! Se ela chegou na quinta-feira ao meu gabinete ou chegou ontem, Senador Randolfe, eu simplesmente sou incompetente para, em três dias, analisar. E chegou-me com a seguinte orientação: “eu não posso mexer, porque ela se expira no dia 8 (...)” (BRASIL, DSF, 2011, pp 35910)

Na MP 766/2017, que repactuava dívidas tributárias de empresários junto ao Governo Federal, a pressão exercida foi maior, mas não surtiu efeito, uma vez que a MP perdeu eficácia por decurso de prazo. Em reunião datada de 03/03/2017, o presidente da comissão mista deferiu pedido do relator para a dispensa da leitura do parecer (publicado desde janeiro do mesmo ano) e procedeu à votação da matéria. Após o envio do parecer aprovado à Câmara dos deputados, uma série de questões de ordem, decisões, recursos e ofícios transitaram entre a comissão e os plenários da Câmara e do Senado; ao final, o presidente do Senado decidiu por anular a votação por falta de leitura prévia do parecer e comunicou o fato por meio de ofício ao presidente da comissão, requerendo a realização de nova reunião. Este, em ofício que se encontra no sítio do Congresso Nacional assim se manifesta o presidente da comissão, em 12/02/2017:

(...)

6. Do ponto de vista político, gostaria de deixar claro que se é o interesse do governo em não respeitar a decisão da Comissão, será necessária a eleição de outro Presidente, uma vez que não me submeterei à ilegalidade de votar novamente aquilo que regimentalmente e constitucionalmente foi o decidido pelos membros do colegiado.

7. da mesma forma não posso aceitar que o interesse das micro e pequenas empresas do país seja desrespeitado pela ganância da Receita Federal do Brasil.

8. Ressalto ainda que o Relatório apresentado e aprovado tinha o conhecimento e a aquiescência do líder do governo no Congresso Nacional, Deputado André Moura, tendo, inclusive, **o líder se reunido no gabinete dessa Presidência por duas vezes para tratar do conteúdo do relatório.** (...)

Assina: Senador OTTO ALENCAR, Presidente da Comissão³⁵ (grifos nossos)

Tanto na fala do Senador Vital do Rêgo, quanto na fala do Senador Otto Alencar há indícios do controle que o Executivo faz do texto final a ser aprovado no Congresso. No primeiro caso, ordem de ator não revelado impõe o não oferecimento de alterações pelo relator de plenário no Senado ao texto oriundo da Câmara. No segundo caso, o Senador Otto revela que o feitiço do parecer ocorre em sala reservada, junto ao presidente da comissão e o Líder do Governo, que fiscalizam o conteúdo do texto que será apresentado à comissão. Aqui, se infere que prejuízos políticos são possíveis para o relator ou o presidente da base que não acata as determinações do Governo, por meio de seus vários atores, sendo esse um dos raros momentos em que vêm à tona o mecanismo sancionador das regras informais vigentes no Congresso.

Retomando-se a comparação do grau de delegação da prerrogativa de alterar as propostas legislativas que o Senado faz às arenas que o antecedem, temos que, conforme visto na análise do período precedente à obrigatoriedade de instalação das comissões mistas para MP, o Senado adotou por prática a não alteração do texto aprovado na Câmara dos Deputados, sendo que no Governo FHC, somente em 10% das MPs aprovadas, o Senado ousou propor alterações. O índice de propostas de alteração subiu a 30% no Governo Lula. Na mesma análise, restou demonstrado que mesmo quando o Senado propunha alterações, essas eram geralmente revistas (total ou parcialmente) pela Câmara dos Deputados, o que garantia a esta casa proeminência na redação final do texto aprovado pelo Congresso Nacional.

Pela análise das MPs deliberadas pelo Congresso no período após a ADI 4.029, com ênfase naquelas efetivamente aprovadas em ambas as Casas e enviadas a sanção presidencial, percebe-se que a situação, em relação ao Senado, permanece a mesma. Primeiro, conforme a

³⁵ Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/127896>

figura 7, acima, o Senado, quase como regra permanente, recebe o texto aprovado em sequência pela comissão mista e pelo plenário da Câmara dos Deputados já nos seus 20 dias finais do prazo de tramitação e em 43% das ocorrências, esse prazo é menor do que quinze dias. O resultado prático é que esta Casa pouco altera as Medidas Provisórias, seja pelo prazo exíguo de que dispõe para tanto, seja pela própria cultura dos senadores de não se dedicarem à tarefa de aprimoramento de normas por meio de emendas (Conforme apurou CRUZ, 2009 e, ainda, conforme os depoimentos dos entrevistados, já discutidos acima). Diferente do ocorrido nos períodos antecedentes, a Câmara, contudo, não é mais a principal arena de modificação de MPs, embora ainda continue bastante atuante. A comissão mista passa a ser a arena em que as MPs são mais frequentemente alteradas. O quadro abaixo reflete a situação para esse novo período.

Quadro 7: Análise do momento e da arena em que se promovem alterações a Medidas Provisórias no Congresso Nacional

		Dilma 1	Dilma 2	Temer	Total	%
MPs Aprovadas sem modificação (12 MPs)		3	2	1	6	3,5
	Arena em que a MP sofre alteração	Dilma 1	Dilma 2	Temer	Total	%
MPs alteradas e aprovadas: (124 MPs)	CM	28	8	14	50	28,9
	CM/CD	23	24	16	63	36,4
	CM/CD/SF	1	0	1	2	1,2
	CD	1	1	1	3	1,7
	CM/SF/CD	2	0	0	2	1,2
	CM/SF	0	1	0	1	0,6
	CM/ CD/ SF/ CD	1	1	1	3	1,7
	Arena em que a MP é rejeitada	Dilma 1	Dilma 2	Temer	Total	%
MPS rejeitadas (2 MPs)	Inadmitida na CD	0	1	0	1	0,6
		Dilma 1	Dilma 2	Temer	Total	%
MPs não deliberadas³⁶ (42 MPs)		18	9	15	42	24,4
TOTAIS		77	47	49	173	100

Fonte: Site do Congresso Nacional (www.congresso.leg.br). Elaboração própria.

Legenda: CD – Plenário da Câmara. CM – Comissão Mista para MPs. SF – Plenário do Senado.

³⁶ Devido à revogação, inadmissão ou perda de eficácia.

O quadro acima nos permite algumas conjecturas:

- a) As comissões mistas passam a ser a arena mais importante na formatação das MPs, pois nelas se alteram 65,3% dos textos. Esse é um dado relevante, mas não novo, pois Rodrigo Bedritichuk (2016) já havia chegado a percepção assemelha.
- b) O Plenário da Câmara ainda é um *player* importante nessa questão, pois embora altere originariamente apenas 1,7% das MPs, participa, de alguma forma, no texto final de quase 43% das MPs.
- c) O plenário do Senado abdica, novamente, da prerrogativa de alterar os textos de MPs, sendo que modificou apenas 4,7% das MPs; ainda assim, a Câmara reviu 1/3 das modificações introduzidas pelo Senado.

Contudo, a análise acima é parcial. A afirmação de que a comissão mista é o principal *locus* de alteração de MPs não permite afirmar qual casa contribui mais para esse momento, se o Senado ou se a Câmara dos Deputados. Se faz necessário levantamento comparado (não feito nesta tese) do quantitativo de emendas apresentadas por deputados e senadores e da qualidade do conteúdo delas que efetivamente é acatado no texto final das MPs para se demonstrar, com mais perspicácia, a efetiva contribuição de deputados e senador no texto final de uma MP.

É possível afirmar, no entanto, que o Plenário do Senado, em termos de apreciação de MPs e alteração de seu conteúdo, é menos atuante do que o Plenário da Câmara dos Deputados, que é menos atuante do que o plenário das comissões mistas.

iv) Estratégia alteração do texto por emendas de mérito travestidas de emendas de redação:

A solução apresentada pela prática desses cinco anos de vigência das novas regras leva a dois caminhos: primeiro, a continuidade da delegação do Senado à Câmara (e agora também à comissão mista) da tarefa de alterar o texto das medidas provisórias; segundo, à adoção mais acintosa da prática de emendas “jabutis”, e de emendas de mérito travestidas de emendas de redação e de emendas supressivas travestidas de impugnações pela presidência. Quanto à inserção de emendas de mérito travestidas de emenda de redação, tem-se que ela é geralmente utilizada pelo relator da matéria e que a prática não tem preferência por coloração partidária.

Quadro 08: Medidas provisórias com emendas de redação inseridas no Senado.

Nº da MP	Partido do Relator		Nº da MP	Partido do Relator
620/2013	PT		669/2015	PT
636/2013	PT		701/2015	PTB
631/2013	PSB		707/2015	PMDB
651/2013	PT		726/2016	PMDB
656/2013	PMDB		735/2016	PSB
661/2013	PR		747/2016	PSB
664/2014	PDT		757/2016	PC do B
665/2014	PR		759/2016	PMDB
672/2015	PMDB		762/2016	PSDB
697/2015	PSB		765/2016	PSB

Fonte: Site do Congresso Nacional. Elaboração própria.

Não se pode afirmar que em todas essas vinte MPs houve mérito inserido nas emendas de redação. Contudo, também não se pode esperar que a Câmara dos Deputados tenha assessoria legislativa em qualidade inferior à do Senado a ponto de, somente nesta segunda casa, se perceber equívocos redacionais.

De qualquer sorte, na MP 759 de 2016, que tratava de regularização fundiária rural e urbana (a mesma que assessor do Executivo afirmara que se escolhera a dedo o relator), foram apresentadas 8 emendas de redação ao texto da Câmara, no Senado. Na discussão em Plenário, senadores de oposição acusavam a existência de várias emendas de mérito travestidas de emendas de redação entre essas e se opunham à votação. O prazo era exíguo, e se o Presidente do Senado, Eunício de Oliveira (PMDB/CE), confirmasse que de fato eram emendas de conteúdo, a matéria não teria tempo hábil para volta à Câmara dos Deputados. A decisão foi a de acatar as emendas como sendo de redação e enviar a MP aprovada no Senado à sanção presidencial.

O Partido dos Trabalhadores ajuizou mandado de segurança junto ao STF, de nº 34907-DF. O relator, ministro Barroso, concedeu liminar, suspendendo o prazo de tramitação da MP, declarou que de fato havia mérito nas emendas de redação e ordenou que ela retornasse à Câmara para apreciação das emendas do Senado. Na Câmara, as 8 emendas foram aprovadas, já após o 140º dia de vigência da MP.

No episódio, não houve derrotados: o PT conseguiu o provimento judicial que procurara e o Executivo teve a sua MP aprovada, na forma que o relator do Senado, Romero Jucá, providenciara o texto. No entanto, houve um freio na prática informal de se emendar mérito por meio de emendas de redação no Congresso. Infelizmente, o fato se deu já nas últimas

semanas de pesquisa e observação participante, e não se pode afirmar que a apresentação de emendas de redação com mérito cessou, nem que elas continuam a existir.

v) Continuidade da prática de emendas com matérias estranhas (*Jabutis*):

As emendas estranhas ao objeto da MP é outra prática informal que ainda se observa nesse terceiro período de estudo. Em 27/11/2012 (portanto, já com o rito de apreciação de MPs que envolve necessariamente a constituição de comissão mista e aprovação de parecer prévio por esta), sob a presidência da deputada Rose de Freitas (PMDB/ES), o deputado Mendonça Filho (DEM/PE) faz a Questão de Ordem 234/2012 em que acusa que o texto oriundo da comissão mista para análise da MP 578/2012 contém não só matéria estranha ao texto original (segundo ele, mais de uma dezena de temas), mas também matéria inconstitucional, uma vez que trouxe emenda de natureza penal, condição vedada pelo art. 62 da Constituição, e criou cargos, aumentando despesa em projeto originário do Executivo, outra vedação constitucional.

A presidente, de forma contrária à decisão de Michel Temer, mas consoante às atitudes do ex presidente Maia, não retira as emendas estranhas e aponta alguns argumentos:

- ✓ Primeiro, alega que o relator já havia explicado que o texto originalmente não trazia matéria penal, e que essa fora introduzida por emenda legislativa acatada na apreciação do texto, pela comissão mista, e que não entendia ser possível para o presidente da Câmara contestar decisão dessa comissão;
- ✓ Segundo, informa que a criação de cargos foi objeto de Projeto de Lei de origem do Executivo (PL 2.205/2001), acatado na forma de emenda, conforme autoriza a resolução nº 01/2002 -CN.
- ✓ Por fim, aduziu que as emendas deviam ter sido retiradas antes da deliberação e que como a matéria já se encontrava em fase de votação, a Q.O feita naquele momento havia perdido objeto.

O mais interessante nessa resposta, contudo, não foi o fato de a deputada Rose de Freitas contrariar a posição firmada nas Q.O. 478 e 480/2009. Foi o fato de ela informar que a prática continuou sendo a de aceitar as “emendas Jabuti”:

A SRA. PRESIDENTA (Rose de Freitas) - Pois é, não há nenhuma discordância do que V.Exa. observa, mas eu quero dizer que essa matéria foi aprovada na Comissão Mista, veio a Plenário, sofreu alteração pelos Parlamentares e, agora, pelo andar da carruagem, não tem como mudar para o que V.Exa. está dizendo. Caberia a este Parlamento fazer as correções do andamento. Inclusive, a proposta que V.Exa. faz, na época do Presidente Michel Temer, muitas vezes, foi suscitada no Plenário e não foi feita a devida correção para que o Plenário não tivesse esse vício na conduta dos

processos. Agora, nós estamos em processo de votação com o projeto emendado, com os destaques feitos. Não posso, infelizmente... (BRASIL, CÂMARA, 2012)

De fato, esta MP foi aprovada com a inserção de vários temas de correlação duvidosa quanto ao texto original, o que se pode notar do simples comparativo das ementas do texto original e do texto aprovado. Nos anexos, a propósito, há quadro em que se comparam as ementas das MPs originais e os textos finais aprovados entre agosto e novembro de 2012 no Congresso Nacional, correspondentes a um conjunto de 10 MPs editadas antes da decisão da deputada Rose de Freitas.

A prática de se aceitar emendas estranhas ao tema original de uma MP permite afirmar que, ainda em 2012, a decisão tomada anos antes por Temer (e por ele mesmo contrariada poucos meses depois) não foi capaz de afastar a prática informal de se incluir emendas estranhas a textos de MPs. Em alguns casos, estrategicamente algumas dessas emendas foram extirpadas liminarmente pelos presidentes, pelas comissões ou pelos plenários das Casas do Congresso, obedecendo-se ao balanço de forças (e suas intenções) momentâneo.

A aplicação estratégica de regras informais ou de interpretações vacilantes é encontrada na tramitação da MP 615/2013, por exemplo: em 04 de setembro de 2013, estava na pauta a MP 615/2013, cujo prazo de vigência era até o dia 16 de setembro (restavam, portanto, 11 dias desse prazo). O Deputado Silvio Costa (PTB/PE) usa da palavra para apontar, no texto dado pelo relator na Comissão Mista, Senador Gim Argello (PTB/DF), à MP 615/2013, várias inserções de matéria estranha. A MP tratava de pagamentos de subvenção econômica a plantadores de cana de açúcar e produtores de álcool nordestinos, financiamento de canaviais, regramentos do Sistema de Pagamentos Brasileiro e emissão de títulos públicos em favor da Conta de Desenvolvimento Energético. Como se nota, a MP fora emitida já com uma diversidade temática volumosa. O relator da matéria incluiu nesse rol, ainda, regularização fundiária de condomínios irregulares no Distrito Federal e benefícios fiscais a pessoas jurídicas.

Além das “emendas jabuti”, havia outro problema na tramitação da MP 615/2013. Ela houvera sido enviada da comissão mista à Câmara somente às 13h e 20min daquele mesmo dia. Como o Senado, por decisão de sua presidência, exigia que naquela Casa as MPs chegassem com pelo menos 7 dias de prazo de vigência restante, não sobrava muito tempo para a Câmara deliberar acerca da proposição. O Presidente da Câmara reconhece a impossibilidade de a Casa e os parlamentares tomarem decisão com consciência em situações assim:

O SR. PRESIDENTE (Henrique Eduardo Alves) – Srs. Parlamentares, Srs. Deputados e Sras. Deputadas, após reunião com os Líderes partidários, agradeço-lhes, mais uma vez, a colaboração, a compreensão e o respeito no trato desta questão. É profundamente constrangedor para esta Casa – falo aqui em defesa de todos os Parlamentares que estão neste plenário – o fato de que esta Medida Provisória nº 615 tenha chegado à Câmara dos Deputados hoje às 13h20min – às 13h20min! De repente, têm razão vários Líderes que levantaram esta questão. Não se pode cobrar, porque é profundamente injusto, de 513 Deputados que conheçam por extensão a matéria e sejam capazes de dar, portanto, um voto consciente em uma medida provisória tão complexa em tão pouco tempo. Eu tentei com o Senado Federal que aquele prazo de 7 dias para que a medida provisória lá chegasse e fosse apreciada pudesse ser reduzido, porque a culpa não é desta Casa por ter tido tão pouco tempo e imprensar o Senado nestes 7 dias. Para cumprir o prazo de 7 dias, nós seríamos obrigados a votar a matéria hoje, a fim de que ela pudesse amanhã ser remetida ao Senado, para que na próxima semana, com as regras do Senado, a matéria pudesse ir a voto. Lamentavelmente, não consegui convencer o Presidente do Senado de esse prazo de 7 dias pudesse ser compartilhado com a Câmara, já que a Câmara não tem nenhuma responsabilidade pelo fato de a Comissão Mista só ter remetido – volto a dizer – hoje, às 13h20min, uma medida provisória sobre a qual todos os Parlamentares, os 513, têm o direito, quase obrigação, de se debruçar para dar seu voto em matéria tão complexa. Sendo assim, não há condições, tenho que reconhecer. O Deputado Ronaldo Caiado foi o primeiro a levantar a questão, com os outros Líderes. Tem razão S.Exa. e os outros tinham também. Portanto, esta matéria não será votada hoje, mas faremos um esforço para votá-la amanhã, a partir das 9 horas da manhã, para mostrar ao Brasil que nós queremos votá-la. Não é pelo fato de ser quinta-feira que nós não estaremos aqui. Lamento ter que tomar essa decisão, mas quero que a imagem da Câmara seja preservada da melhor forma possível, sobretudo depois da noite de ontem, em que merecemos o respeito da Nação brasileira. Portanto, para amanhã, às 9 horas da manhã, convoco uma sessão, com o painel, para que se dê início à votação dessa medida provisória (BRASIL, DCD, 2013, pp. 38180).

Um terceiro ponto de atrito (além das emendas estranhas e o prazo exíguo), havia ainda a questão de que o Relator Gim Argello e o Senador Romero Jucá terem construído o parecer sem muita participação dos demais membros da Comissão. Apresentaram, na última reunião daquele órgão, uma “errata”, ao parecer apresentado anteriormente, que modificava profundamente o texto anterior do parecer. Ou seja, também ali na comissão, os deputados e senadores deliberaram sem conhecer em profundidade a matéria. Na sessão plenária da Câmara, no dia 04/09/2013, todas essas questões vieram à tona por meio dos discursos revoltados dos deputados de praticamente todos os partidos com representação na Câmara:

O SR. ARNALDO JARDIM (PPS-SP. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, obrigada pela gentileza e delicadeza de V.Exa. Quero mais uma vez testemunhar, trazer aqui, por orientação do nosso Líder, do conjunto de Líderes e do conjunto de Parlamentares desta Casa, o esforço agora de V.Exa. Eu quero agregar dados que dão mais fundamento ainda a essa postura e busca feita por V.Exa. Primeiro, o fato de que ontem – e eu integrei a Comissão que analisou essa matéria – tivemos de manhã mais uma reunião, e não foram muitas. Essa Comissão só passou a se reunir há duas semanas, porque não havia sido convocada anteriormente.

Ontem foi apresentada pelo Relator da matéria, o Senador Gim Argello, uma errata, Sr. Presidente. Foi apresentada ontem pela manhã uma errata ao parecer anterior. Essa errata – para V.Exa. ter uma ideia – foi resumida, lida e defendida pelo Líder Romero Jucá, lá no Senado, com anuência, inclusive, da Liderança do Governo.

Portanto, Sr. Presidente, o fato de a matéria não ter vindo, ter chegado a essa hora que V.Exa. caracterizou, dando-nos esse prazo exíguo, neste mês nós estamos correndo, fundamenta razão à sua iniciativa. Queremos reforçar o apelo de V.Exa. e nos somar a ele para que haja uma compreensão. Essa medida provisória tem como questão central a ajuda aos plantadores e fornecedores de cana da Região Nordeste, e V.Exa. tantas vezes interpretou isso aqui. O Senador Renan Calheiros fez eco a isso, quando foi anunciada essa medida provisória. V.Exa. e o Senador Renan Calheiros prestigiaram o Executivo, comentando essa iniciativa. Para finalizar, Sr. Presidente, ao mesmo tempo, estamos de acordo, ao lado de V.Exa., para nós podermos fazer isso e dizer que há um caminho.

Há uma possibilidade de não fazermos aquilo que agora o Governo vem solicitando, permita-me dizer, à sua base, ou seja, alterar um relatório que foi feito por um Senador da base, apoiado por um Líder da base, com anuência unânime da Comissão Mista. Em vez de fazer isso, nós podemos aprovar, aqui, em poucos minutos, o Projeto de Lei de Conversão – PLV tal como veio. E o Governo que arque com o ônus do veto e não busque fazer isso por transversos caminhos, Sr. Presidente.

(...)

O SR. RONALDO CAIADO (DEM-GO. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, eu quero não só cumprimentá-lo pela decisão de manter a tese de que nós não vamos quebrar aquela decisão da Mesa para que esta Casa tenha um tempo mínimo, mas também fazer coro àquilo que o Deputado Arnaldo colocou aqui, que foi o esforço de V.Exa. para sensibilizar o Presidente do Senado Federal, para que nós pudéssemos ter um tempo compartilhado com aquilo que S.Exa. exige hoje para que a matéria seja apreciada no Senado Federal. Essa é a postura de V.Exa. de poder também ampliar, talvez dentro de uma discussão com os demais Líderes e com membros da Mesa, esse prazo, não só de 24 horas, para podermos analisar essas medidas provisórias, já que, em relação a essa, Sr. Presidente, há um fato inédito: foi apresentada, na última hora, uma errata não para corrigir, mas para acrescentar 16 novas matérias à medida provisória na tarde de ontem.

O SR. BETO ALBUQUERQUE (PSB-RS. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Muito obrigado, Presidente. Eu acho que V.Exa. está correto em estar preocupado, como estamos nós quanto a votarmos questões complexas tão rapidamente. Este relatório, aqui, Sr. Presidente, é um Frankenstein ou uma árvore de Natal, dependendo do ângulo de que cada um de nós o olharmos. Não é possível que, em poucas horas, isso chegue à Câmara dos Deputados, para 513 Deputados o lerem, compreenderem e decidirem. Eu quero dizer, Sr. Presidente, que isso tem que mudar. Se o Senado, por respeito, exige 7 dias, esta Casa também tem que ter 7 dias. Não pode a Comissão Especial, sendo o Relator Deputado ou Senador, entregar sua conclusão às vésperas da nossa responsabilidade. Nós temos que pactuar esse prazo, que tem de ser de 7 dias também, pelo menos. Eu queria dizer, Sr. Presidente...

(...)

O SR. ARTHUR LIRA (PP/AL) – Concordo em gênero, número e grau com as colocações. Todo esforço tem que ser feito para que esta Casa tenha realmente um padrão de aprovação das matérias. É de se ressaltar, mais uma vez, que não há motivos para esse relatório ter chegado à Câmara hoje. Ele foi aprovado, ontem à tarde, no Senado Federal, na Comissão Mista que aprovou a MP 615.

(...)

O SR. ANTHONY GAROTINHO (Bloco/PR-RJ. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, a sua atitude de determinar um prazo para que também nós possamos fazer a análise é louvável. Agora, esse texto que está aqui foi chamado de Frankenstein. Não! Ele é Mandrake, é diferente. Aqui, conseguiu o Sr. Presidente colocar algo inédito: uma empresa pode se utilizar do seu prejuízo fiscal para pagar débitos do REFIS. Isso é imoral, como outras imoralidades. Então, Sr. Presidente,

nem hoje, nem amanhã, nem dia nenhum o PR vai deixar que se vote isso aqui. Vou logo avisando, porque V.Exa...

(...)

O SR. JOSÉ GUIMARÃES (PT-CE. Pela ordem. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, eu quero ponderar três questões. Em primeiro lugar, está correto V.Exa. quando procura o Presidente do Senado e busca algum entendimento, pelo menos um entendimento transitório, porque há uma Comissão que está analisando a matéria. Vamos procurar consolidar a tramitação de medidas provisórias. V.Exa. fez um esforço, respaldado pelos Líderes, para buscar o entendimento com o Senado para, pelo menos em relação a essa medida provisória, termos um tempo, talvez até terça-feira, para chegarmos a um acordo. É evidente, Sr. Presidente, que medida provisória do porte dessa só será votada se houver entendimento. É claro que eu topo votar o texto original, porque o texto original atende sobretudo os... (O microfone é desligado.)

Em seguida a essas manifestações, o Presidente Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN) decide que a Câmara não poderia mais se submeter à situação de votar sem conhecer o conteúdo da matéria e determina que nessa Casa também só seriam aceitas MPs que cheguem com no mínimo 14 dias de prazo de vigência restante, para que, respeitando-se o prazo de 7 dias do Senado, a Câmara também tivesse 7 dias para conhecer e apreciar as MPs.

No entanto, para a apreciação da MP 615/2013, o remédio era adiar até o dia seguinte a apreciação, o que permitiria prazo de 12 horas para que os deputados estudassem a matéria.

Em relação às emendas com matéria estranha, como várias delas e até o conteúdo da MP, em seu todo, era de interesse direto de seu estado, o Rio Grande do Norte, o presidente proferiu decisão que desdizia a decisão Temer mais uma vez:

O SR. PRESIDENTE (Henrique Eduardo Alves) – Eu quero esclarecer que esta matéria é tratada no âmbito da Comissão Mista. Cabe, portanto, ao Presidente da Comissão Mista aceitar ou rejeitar as proposições que possam adequá-la. **Esta Mesa não tem essa competência pós-Comissão Mista.**

Discursos do dia 04/09/2013. DCD, 05/09/2013.

Em 09 de outubro de 2013, durante a deliberação da MP 621/2013 (Programa mais médicos), mais uma MP polêmica, o Deputado Chico Alencar (PSOL/RJ) levanta questão de ordem com o intuito de retirar do texto emenda do Deputado Eduardo Cunha, então líder do PMDB, que trazia matéria estranha ao texto (a emenda objetivava acabar com o exame da Ordem dos Advogados do Brasil, e houvera sido apresentada em mais de uma dezena de MPs, sendo uma bandeira do líder do PMDB). O presidente Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN), do mesmo partido do autor da emenda, outra vez não retirou a emenda jabuti, alegando, nessa feita, que o pedido havia sido feito extemporaneamente.

Esse vai e vem de decisões acerca da possibilidade ou não de “emendas jabutis” ou de quem tem competência de extirpar as matérias estranhas (que no fim das contas, se cristalizava em frontal desrespeito da Lei Complementar de nº 95/1998) levou a sociedade organizada e os partidos políticos a judicializarem a questão por meio de ADIs. A primeira delas, a ADI 5027, foi apresentada pela Confederação Nacional das Profissões Liberais e se insurgia contra dispositivo que regulamentava a profissão de contador, inserido na MP 472/2009. Muito embora essa MP houvesse sido originalmente editada com uma enormidade de assuntos desconexos, nada havia ali que tratasse da profissão de contador. A ementa da MP:

Institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Infraestrutura da Indústria Petrolífera nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste - REPENEC; cria o Programa Um Computador por Aluno - PROUCA e institui o Regime Especial de Aquisição de Computadores para uso Educacional - RECOMPE; prorroga benefícios fiscais; constitui fonte de recursos adicional aos agentes financeiros do Fundo da Marinha Mercante - FMM para financiamentos de projetos aprovados pelo Conselho Diretor do Fundo da Marinha Mercante - CDFMM; dispõe sobre a Letra Financeira e o Certificado de Operações Estruturadas; altera a redação da Lei no 11.948, de 16 de junho de 2009; ajusta o Programa Minha Casa Minha Vida - PMCMV; e dá outras providências.

A decisão do STF nessa ADI foi a de não acatar o pedido formulado pela Confederação e declarar inconstitucional a mudança de regulamentação da profissão por meio de emendas jabutis. Contudo, o STF decidiu que, dali por diante, o Legislativo não poderia mais utilizar desse artifício (conforme acórdão publicado no DJe em 21/10/2015).

Após a decisão na ADI 5027, ainda ocorre a inserção de emendas com matéria estranhas em MPs e tanto os presidentes do Senado e da Câmara e o presidente da República se utilizam estrategicamente do mandamento contido nesse acórdão para extirpar, quando lhes convém, a matéria estranha inserida. Por exemplo, Em 30/09/2015, o Deputado Chico Alencar aponta emendas com objeto estranho na MP 676/2015, mas o presidente da Câmara ignora o apelo, o que leva o PSOL a entrar com a ADI 5012/2016, requerendo do STF a declaração de inconstitucionalidade de dispositivos estranhos inseridos na deliberação da referida MP (ainda sem decisão naquela Corte). Em 24 de outubro de 2016, sob a presidência do Deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ), o Deputado Caetano (PT/BA) alega, em questão de ordem de nº 244/2016, que há matéria estranha no parecer da Comissão Mista que analisou a MP 739/2016. A resposta do Presidente Maia é de que não cabe à presidência da Câmara se opor a parecer da Comissão Mista, uma vez que a partir da aprovação pelo plenário daquela arena de qualquer matéria, ela deixa de ser estranha.

Contrário a esse entendimento, proferido no âmbito da MP 744/2016, em várias oportunidades, o próprio presidente da Câmara, de ofício, retirou matérias inseridas por emendas que considerou não guardar relação de pertinência com o tema da MP. Por exemplo, em 1º de março de 2016, o presidente da Câmara considera como não escrito, com base nos termos da ADI 5027, os artigos 2º, 3º, 7º e 8º do projeto de lei de conversão dado à MP 694/2105³⁷.

O Executivo, por seu turno, passou a usar a decisão na ADI 5027, para vetar, quando aos seus olhos for indesejável, matérias estranhas inseridas na deliberação legislativa. Assim, por exemplo, o fez ao apor vetos ao texto aprovado da MP 678/2015 (conforme Mensagem 497/2015, publicada no DOU em 20/11/2015).

C. Nova arena, novas práticas:

A inserção dessa nova arena no já imbricado processo legislativo gerou a necessidade de se instituir regras informais novas para o funcionamento desta arena. Encerra-se esse capítulo apresentando algumas das regras que surgiram no período, novamente, jogando luz naquelas que julgamos mais importante para a compreensão do processo de tomada de decisão para MPs. Como já dito, no início do funcionamento destas comissões, já havia muitas regras escritas que previam seu funcionamento, mas as normas específicas para tanto foram extirpadas pelo STF. Além disso, havia para MPs a novidade de reunião de parlamentares de casas diferentes para deliberação em prazo exíguo de proposta legislativa.

i) A distribuição dos cargos de presidente e relator

Conforme asseveram vários estudos, os cargos de presidente e relator são centrais para a conformação do modelo de sistema político brasileiro representado pelo presidencialismo de coalizão (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2002; SANTOS; ALMEIDA, 2005; SANTOS, 2003). Para o controle do conteúdo das medidas provisórias, sobremaneira, o domínio pela base governista do cargo de relator foi crucial nos primeiros dois períodos analisados, sendo que a delegação para que somente um ator em cada Casa estudasse a fundo a matéria e informasse os plenários do conteúdo do parecer (sempre na undécima hora) foi ferramenta utilizada pela coalizão governista para reduzir custos de transação para o Executivo. No

³⁷ Decisão disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1806249>

período imediatamente anterior ao regime pós ADI 4.029 (final do Governo Lula II e início do Governo Dilma I), Rodrigo Bedritichuk constatou que membros da base governista relataram 93,75% das MPs na Câmara dos Deputados e 95,6% das MPs no Senado (BEDRITICHUK, 2016). Tal foi possível porque a indicação de relator em Plenário é função do presidente de cada casa e esse presidente, eleito pela maioria, é invariavelmente um membro de partido aliado ao Governo.

Com a obrigatoriedade de instalação das comissões, aumenta-se o número de atores que efetivamente conhecem do texto, e buscam influenciar o seu formato final, antes da deliberação pelos plenários da Câmara e do Senado. O controle da comissão (mediante a indicação do cargo de presidente) e do conteúdo do parecer (mediante a indicação do relator) passa a ser ainda mais importante para a base da coalizão. As regras que dispõem acerca da ocupação destes dois postos estão previstas na Res. 02/2002 – CN da seguinte forma:

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.

(...) (BRASIL, CONGRESSO NACIONAL, 2002. grifamos).

Como se percebe, a resolução determina que o presidente seja eleito dentre os pares de cada comissão. Uma vez eleito, o presidente indica o relator de sua preferência. A única exigência é que na sucessão das comissões haja alternância entre presidentes da Câmara e do Senado e que o relator e o presidente sejam de casas distintas. Ocorre que na Constituição Federal e nos regimentos das casas legislativas há regras cuja interpretação permite afirmar que, apesar da eleição prevista para presidências das mesas das diversas comissões, estes cargos devem ser distribuídos proporcionalmente ao peso dos partidos na composição de cada casa legislativa. Abaixo a previsão constitucional da divisão proporcional dos cargos das mesas das comissões:

art. 58. (...)

§ 1º Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa. (BRASIL, CONSTITUIÇÃO, 1988).

Aguiar (2015) percebe que há prática informal de as presidências das comissões permanentes da Câmara dos Deputados (fato verdadeiro também para as comissões do Senado) serem determinadas previamente à eleição das mesas, de sorte que na reunião de instalação desses órgãos fracionários os presidentes costumam ser eleitos por aclamação.³⁸ No mesmo sentido, Bedritichuk (2015) aponta que esta regra informal também foi adotada nas comissões mistas para análise de MPs e os presidentes e relatores, ali, são determinados por acordo prévio entre as bancadas partidárias.

Para as comissões mistas, durante todo o período estudado, foram forjadas regras informais que possibilitaram a continuidade do controle dos relatores para as MPs assim como do controle da indicação da maioria das presidências. Essas regras foram contextualmente adaptadas e sua análise é realizada agrupando-as em dois eixos: a) o primeiro considera a divisão do Executivo em Governo Dilma II e Governo Temer; b) o segundo considera o conjunto de regras aplicadas a partir dos seus principais influenciadores (ou fomentadores), sendo eles os presidentes da Câmara dos Deputados e os líderes do Governo no Congresso.

Aclarando a questão, tem-se que durante todo o Governo Dilma II, o senador José Pimentel (PT/CE) foi o Líder do Governo no Congresso Nacional (sendo este um posto de coordenação da base governista e de interlocução desta com o Executivo; essas mesmas funções são exercidas pelo Líder do Governo no Senado e pelo Líder do Governo na Câmara). Nesta condição, o senador José Pimentel foi o coordenador das comissões mistas para análise de MPs, acompanhando de muito perto todo o desenrolar de suas reuniões formais e informais. Durante a sua coordenação, foi a prática na Câmara de também indicar um membro para acompanhar os trabalhos das MPs, sendo este ator o porta voz dos anseios dessa Casa junto ao Senador Pimentel.

No período em que o dep. Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN) presidiu a Câmara, o dep. Eduardo Cunha (PMDB/RJ) coordenou informalmente a divisão das vagas de comissões e dos cargos de presidentes e relatores cabíveis à Câmara dos Deputados. Após a assunção deste deputado ao comando da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha indicou o deputado Manoel

³⁸ Quando há eleição nas comissões, por candidaturas avulsas de candidatos do partido ou bloco a quem cabe o cargo, é porque algum parlamentar resolveu desafiar a norma não escrita de distribuição prévia do posto de comando.

Júnior (PMDB/PB) para acompanhar em nome desta casa os trabalhos nas MPs (esse deputado veio a ser vice-líder do Governo e chegou a ser suscitado para ocupar ministério no Governo Dilma II). No fim desse período, o deputado Manoel Júnior afastou-se do Parlamento por ter sido eleito vice-prefeito e o deputado Newton Cardoso Júnior (PMDB/MG) acompanhou, em nome da presidência da Câmara, os trabalhos nas MPs, até o momento do afastamento e cassação do dep. Eduardo Cunha.

Entre abril de 2016 e início de setembro de 2016, a pauta do Congresso foi tomada pelos eventos políticos do afastamento (pelo STF) e posterior cassação do deputado Eduardo Cunha e pelo processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff. Assumem as presidências da Câmara dos Deputados e da presidência da República o deputado Rodrigo Maia (DEM/RJ) e Michel Temer (PMDB/SP).

Após o advento do Governo Temer, o Senador Pimentel passa a ser oposição e vários atores assumem sucessivamente a função de Líder do Governo no Congresso (e conseqüentemente o papel informal de coordenador das comissões de MPs), sendo essa a seqüência dos líderes desse período: Senadora Rose de Freitas (PMDB/ES – junho de 2016 a novembro de 2016), Senador Romero Jucá (PMDB/RR – novembro de 2016 a março 2017) e deputado André Moura (PSC/SE – março de 2017, ainda ocupando o posto no final desta pesquisa). Esses líderes realizaram o acompanhamento dos interesses do Executivo junto às MPs e imprimiram o próprio ritmo de trabalho (e, lógico, de regras informais que lhes pareciam mais adequadas).

É de se anotar que o presidente da Câmara, Rodrigo Maia, não dedicou tanta atenção ao assunto quanto o seu antecessor e não apontou deputados para acompanhar, em seu nome, as comissões de MPs. Da mesma sorte, o presidente do Senado não pareceu exercer influência direta sobre as nomeações nas comissões mistas para análise de MPs. Por fim, o relato demonstra que os demais partidos da Câmara dos Deputados delegaram ao PMDB a função de organizar e efetivar a divisão dos cargos nas comissões mistas para análise de MPs.

O segundo eixo de análise considera o conjunto de regras informais que vigorou durante os governos Dilma II e Temer, que como será visto em seguida, foi fortemente influenciado pelos atores que ocupavam a liderança do Governo no Congresso e a presidência da Câmara dos Deputados. Assim, divide-se o período de funcionamento das comissões para MPs após a ADI 4.029 em cinco períodos:

1º período: No início da caminhada, seguindo estritamente as regras formais da resolução, a base governista busca, e de fato consegue, manter a hegemonia no comando destes cargos. A reconstrução desse momento é extraída da dissertação de Bedritichuk (2016), que anota que para as comissões mistas de MP constituídas em 2012, o PMDB e o PT (os dois maiores partidos da base) ficaram com 95% das relatorias do período. Com as presidências, a hegemonia foi completa, não se cedendo cargos à oposição. Para manter-se esse domínio, a previsão constitucional da divisão de cargos segundo a proporcionalidade do peso dos partidos no Congresso foi considerada como um mandamento para a formação das mesas de cada comissão mista, independentemente do resultado das demais comissões. Desta maneira, em cada comissão constituída, os dois maiores partidos – PMDB e PT – ficavam com os dois cargos de maior prestígio – Presidência e Relatoria.

Essa sistemática não foi aceita passivamente pelos excluídos e anotam-se algumas contestações em plenário, em que se exigia o cumprimento do princípio constitucional de forma mais ampla, de sorte a realizar-se rodízio proporcional nas mesas das várias comissões para MPs:

O SR. ALOYSIO NUNES FERREIRA (Bloco/ PSDB – SP. Para uma questão de ordem. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, medida provisória... Eu queria colocar, primeiro, uma questão de ordem para V. Ex^a. Nós estamos vivendo, no Senado, um vazio em relação à normatização da tramitação das medidas provisórias na nossa Casa, uma vez que houve, com a decisão do Supremo Tribunal Federal, que alterou a forma pela qual as medidas provisórias tramitavam, especialmente determinando que as medidas provisórias não pudessem ser votadas se não tivessem parecer da Comissão Mista, mudanças decorrentes dessa decisão que precisam ser acompanhadas de uma normatização de ritos, aqui na Casa, à semelhança do que fez o Presidente Marco Maia, na Câmara, que baixou uma resolução da Presidência para suprir essa lacuna de normas. Então, a questão de ordem que faço a V. Ex^a, reiterando questões de ordens que já foram apresentadas, na sessão legislativa passada, pelo Líder Álvaro Dias, é que V. Ex^a examine essa questão de tal maneira que possamos ter esse rito bem disciplinado entre nós. (DSF, 20/02/2013, p. 04469).

2º período: No início de 2013, assume a presidência da Câmara dos Deputados o presidente Henrique Eduardo Alves (PMDB/RN), que muda a sistemática de divisão desses cargos para acatar o princípio da proporcionalidade partidária. Bedritichuk (2016) afirma que essa mudança de entendimento se deve a promessas de campanha feitas por Henrique Eduardo Alves para alcançar a presidência da Câmara. A sistemática adotada nesta Casa a partir de então, descrita pelo autor, foi a de conceder-se a relatoria e/ou a presidência de duas MPs ao PT e PMDB a cada grupo de seis MPs. Os cargos das quatro MPs restantes eram divididos entre outros partidos, que gozavam do direito a esses cargos de acordo com o seu peso proporcional na Câmara dos Deputados, havendo rodízio entre as bancadas de sorte a

contemplar-se em rodada posterior aqueles partidos não agraciados na divisão das primeiras seis MPs. No Senado, dividiu-se também as relatorias e presidências entre os partidos, sendo mais fácil o arranjo, uma vez que nesta casa só havia seis blocos parlamentares que faziam jus ao recebimento de cargos. Logo, no Senado não se fez necessária regra para rodízio (BEDRITICHUK, 2016, pp. 94-5).

Esse padrão de rodízio na Câmara dos Deputados, segundo informa servidor entrevistado responsável pelo assessoramento ao PMDB nas questões de indicação de parlamentares para vagas, relatorias e presidências nas comissões,³⁹ foi gestado pelo então candidato Henrique Eduardo Alves (na época, líder do PMDB na Câmara) em consonância com várias lideranças partidárias, entre elas, o deputado Eduardo Cunha, que sucederia a Henrique Eduardo Alves na Liderança do PMDB. Buscava-se, no momento, atender às bancadas da Câmara que exigiam o cumprimento da regra da proporcionalidade e ao mesmo tempo garantir ao Executivo que aliados seriam a maioria nas presidências e relatorias nas comissões de MP (Entrevistado 24, entrevista concedida em 13/08/2016). De fato, conforme atesta Bedritichuk (2016, pp. 96), apesar do rodízio implantado, a base ainda relatou 75% das MPs (há percentual assemelhado para as presidências ocupadas por partidos governistas neste período).

3º período: O terceiro período se inicia com a legislatura 2015/2018, sendo também o início do segundo governo Dilma. No início dessa legislatura, o deputado Eduardo Cunha⁴⁰, assume a presidência da Câmara e revê as regras do rodízio para os cargos nas comissões mistas de MP cabíveis àquela casa. A nova sistemática seguiu o padrão de distribuição adotado para as presidências de comissões permanentes na Câmara dos Deputados, que na época eram em número de 23 comissões.

Neste padrão, os cargos seriam distribuídos a blocos partidários (e não a partidos) e os blocos dividiriam entre si as vagas a eles destinadas. A distribuição de vagas por bloco seguiu, ainda, o arranjo feito pelos partidos no início da legislatura para a disputa dos cargos da Mesa da

³⁹ A questão é tão sensível e crucial para os partidos, que na Liderança do PMDB na Câmara dos Deputados havia, no período estudado, servidor com dedicação exclusiva ao assessoramento da bancada para indicação de nomes às comissões da Câmara, comissões mistas do Congresso, com função de monitorar e distribuir vagas de membros, presidências e relatorias destinadas ao partido.

⁴⁰ A partir deste momento, até o final do ano de 2015, os relatos acerca das informalidades ocorridas decorrem das memórias e anotações do próprio autor, obtidas como assessor do PMDB para comissões mistas de MP.

Câmara dos Deputados⁴¹. Desta sorte, embora tenha vigorado por todo o mandato Cunha, o acordo muitas vezes refletia situação política que não mais correspondia à realidade.

Este arranjo, foi forjado no Gabinete da Presidência da Câmara e comunicado ao Líder do Governo, senador Pimentel, pelo então deputado Manoel Júnior (PMDB/PB), que fora incumbido de acompanhar as MPs pelo presidente da Câmara, dep. Eduardo Cunha e de gerenciar as vagas nas comissões destinadas ao bloco encabeçado pelo PMDB. Nesse período, fica clara a divisão de tarefas, em que o Senador Pimentel coordena para o Senado a divisão das vagas e cargos de presidente e relator para as comissões de MPs que cabem àquela Casa e o PMDB coordena para a Câmara os cargos que cabem a esta. Para o Senado, continua valendo a fórmula construída por Pimentel no período anterior, cujo relato se extraiu de Bedritichuk (2016), acima transcrito.

Durante o *período Eduardo Cunha*, o Governo ocupou mais de 65% dos postos disponíveis. Além disso, a oposição⁴², em seus 35% de vezes que ocupou a relatoria ou a presidência das comissões de MP, só efetivamente controlou a comissão em 4,3% das comissões (situação em que ocupou concomitantemente os cargos de relator e presidente). Nas outras vezes, sofreu a concorrência de algum membro da base, que ocupou um desses dois cargos. Além disso, é possível perceber a continuidade da dominância das bancadas do PMDB e do PT como ocupantes majoritários dos cargos de presidente e relator nas comissões de MP.

A diferença entre esses dois períodos, contudo, é a estratégia de deixar menos claro qual partido ocuparia os cargos das futuras medidas provisórias. Pela sistemática sugerida por Henrique Eduardo Alves, a sequência era disponibilizada antes da edição da MP e havia possibilidade de os partidos controlarem melhor o momento em que ocupariam uma presidência ou uma relatoria. O Executivo, se quisesse evitar que a oposição ocupasse a relatoria ou a presidência de uma MP muito sensível ou impactante, teria de prestar atenção

⁴¹ O futuro presidente da Câmara, o dep. Eduardo Cunha (PMDB/RJ), reuniu em bloco partidário para disputa dos cargos da Mesa da Câmara para o biênio 2015/2016 as bancadas do PMDB, PP, PTB, DEM, PRB, Solidariedade, PSC, PHS, PTN, PMN, PRP, PSDC, PEN e PRTB, que representaram 218 deputados. O objetivo alcançado foi conquistar, com este bloco, 70% dos cargos e ainda negar ao PT o direito de ter um membro na mesa da Câmara. Promessas de campanha foram feitas, entre elas, mais espaço às bancadas partidárias componentes do Bloco. Devido a isso, é possível notar na composição das comissões mistas vários membros de pequenos partidos (como o PHS ou o PEN) que não teriam direito a vagas pela proporcionalidade, mas que as ocuparam enquanto Eduardo Cunha foi presidente da Câmara (2015/2016).

⁴² Neste período, além do PPS que não tinha número suficiente para ocupar cargos em comissões mistas, são partidos de oposição o PSDB e o DEM

na sequência do rodízio e editar dada MP somente quando o próximo relator ou presidente lhe fosse favorável.

Sob o período da sistemática Cunha, tem-se que o deputado Manoel Júnior coordenava a distribuição de vagas e cargos para o Bloco capitaneado pelo PMDB⁴³. Tem-se, ainda, que como a indicação de relator e presidente para MPs caberia aos blocos (e não mais aos partidos), o conhecimento prévio do rodízio não garantia dizer qual partido efetivamente ocuparia os cargos em dada MP editada e tampouco os partidos tinham certeza plena de quando lhe seria garantido o direito de ocupar um desses cargos. Apenas o deputado Manoel Júnior detinha com mais precisão essas informações. O fato gerou ganhos para o Executivo (ou para Eduardo Cunha), que poderia, dentro de seus blocos, escolher os partidos e os atores que lhe fossem mais fiéis.

É bem verdade que sob a presidência de Eduardo Cunha, em vários momentos houve oposição deste ator em relação ao Executivo. Logo, esse poder de escolha e controle pode não ter beneficiado tanto o governo Dilma II. Contudo, segundo relata assessor dos Democratas que atuou nessa arena no período em comento, as estratégias para controle das MPs e busca da aprovação das proposições não se resumem à vigilância na indicação dos membros:

Então esse rodízio tem de ser direcionado. No início, eles interpretaram que pelo critério da maioria, o rodízio tinha que beneficiar só as duas maiores bancadas, PMDB e PT. Mas isso, a meu ver, não foi muito impactante, negativamente falando, no DEM, porque nas MPs, diferentemente dos outros tipos de matérias, ela é uma matéria que tem espaço tanto para governo quanto para a oposição atuarem no texto. Inclusive, é estratégia de MP, para plenário, permitir que a oposição coloque coisas de seu interesse. Para se evitar até uma obstrução futura. É um risco calculado, se cede um boi para salvar um rebanho ... (Entrevistado 19. Entrevista concedida ao autor em 23/02/2017).

4º período: o quarto período é representado pela ascensão da senadora Rose de Freitas à liderança do Governo, sucedida, em sequência, pelo senador Romero Jucá. Embora as regras de divisão de cargos adotadas por esses dois atores tenham sido distintas, são analisadas em conjunto porque eles demonstram autonomia, em relação às bancadas do Senado e da Câmara, na indicação dos parlamentares que ocupariam os postos de comando nas MPs e imprimem a própria influência pessoal na condução da liderança. A senadora Rose de Freitas, quiçá buscando a promoção pessoal, adotou a regra de fazer reuniões prévias às instalações das comissões de MP. Nestas reuniões, a senadora distribuía aos presentes os cargos de relator e presidente dentre os indicados pelos partidos para serem membros das futuras comissões.

⁴³ Note-se que os Democratas, embora fossem oposição, estão no bloco do PMDB.

Ademais, essa coordenadora não observava estritamente a proporcionalidade partidária, nem cumpria acordos previamente realizados pelos partidos. Os depoimentos de alguns entrevistados dão o tom desse momento:

Quem está ali na reunião, às vezes, na reunião, é quem ganha a presidência ou a relatoria. Ou às vezes, quem participa da reunião prévia. A Senadora Rose de Freitas, ela foi a líder tentando valorizar a liderança do Governo no Congresso, pode assim dizer, porque ela convocava reuniões prévias no seu gabinete para decidir quem ficaria com as presidências e relatorias das MPs a serem instaladas. Quem participou da reunião realmente seria contemplado, nesta reunião prévia com ela. Quem não participou, apesar de estar previsto neste acordo que teria direito, fazia jus a presidência ou a relatoria, não foi na reunião dela, não ficava honrado o acordo. (Entrevistado 06. Entrevista concedida ao autor em 06/02/2017).

Nas MPs eu trabalhei mais com a Rose de Freitas. Foi um período muito confuso. O Governo virou oposição e aí eu acho que eles não estavam conseguindo entrar em tanto acordo quanto entravam antes. Por que, pelo que eu ouvi falar, com o Senador Pimentel eram as coisas bem mais acordadas antes e já chegava lá tudo mais certinho.

A senadora tentava agradar a todos, distribuir as relatorias, as presidências para quem solicitava. Às vezes isso dava certo, mas eu vi muito deputado reclamando que tinha sido preterido. Vi gente do governo também reclamar. Acho que por isso que não deu certo. (Entrevistado 20. Entrevista concedida ao autor em 10/09/2017).

A senadora Rose de Freitas ficou no cargo de líder do Governo no Congresso entre junho e novembro de 2016, ou seja, cinco meses de um ano eleitoral, em que as comissões pouco funcionaram. Sua atuação, portanto, não foi muito relevante para a caracterização e consolidação de regras informais. No entanto, é bem provável que atitudes voluntaristas tenham sido a causa de sua substituição pelo senador Romero Jucá (notícia de jornal da época informa que ela fora substituída sem sequer ser comunicada pelo presidente Temer⁴⁴). Talvez sua exoneração do cargo à sua revelia seja sanção imposta pelo Governo por não ter observado, entre outras, a regra de se obedecer aos acordos para indicação de relatores e presidentes de MPs construído pela base do Governo.

O Senador Romero Jucá também ficaria pouco tempo na Liderança, entre novembro de 2016 e março de 2017, sendo poucos os meses de efetivo funcionamento das comissões nesse período, devido ao recesso de fim de ano. No entanto, as entrevistas indicam que este ator imprimiu seu ritmo pessoal na coordenação de MPs. Romero Jucá, antes de assumir essa função, fora, entre outras coisas, líder do Governo no Senado nos governos Lula e Dilma, e ministro do Governo Temer, em breve passagem, imediatamente anterior à indicação para líder do Governo no Congresso. Posteriormente, deixaria este último cargo, de líder do Governo no Congresso, para ocupar a liderança do PMDB no Senado. Descreve-se essa

⁴⁴ Jornal Estado de São Paulo. Blog Coluna do Estadão de 05/11/2016. <http://politica.estadao.com.br/blogs/coluna-do-estadao/afastada-da-lideranca-rose-vai-cobrar-temer/>

trajetória para se afirmar que, qualquer que seja o governo, Romero Jucá foi um aliado. Parte da assessoria de seu gabinete no Senado acompanhou o senador quando este foi nomeado Ministro de Estado. Essa assessoria lá permaneceu, ocupando postos na Subsecretaria de Assuntos Parlamentares da Presidência da República, quando este retornou ao Senado.

É justamente este *pedaço* do gabinete do Senador que permaneceu na estrutura da Presidência da República que caracteriza o período em que esteve na coordenação de MPs. O Senador, neste período, obedeceu ao rodízio entre as bancadas; contudo, sua proximidade com o Governo permitiu que se implantasse o controle da nomeação de presidente e relator em colaboração com o Executivo (ou, mais especificamente, com a Casa Civil e suas Subsecretarias: Subsecretaria de Assuntos Jurídicos - SAJ e Subsecretaria de Assuntos Parlamentares - SUPAR).

Ali, procedeu-se a prática (que não pode se afirmar que não tenha sido adotada antes) de editar estrategicamente as medidas provisórias de acordo com o partido que as relataria no Congresso, deixando as de temas mais sensíveis ao Governo para serem relatadas e presididas pelos partidos mais fiéis. Da mesma sorte, há indícios de que o relator era escolhido mesmo antes de a matéria chegar ao Congresso, conforme excerto de entrevistas de servidores da Casa Civil, abaixo apresentados.

Assessora do Planalto⁴⁵ e o Jucá fazem a intermediação com a base governista para mediação nas MPs, escolhendo relatores e controlando os parlamentares. (Entrevistado 19. Entrevista concedida ao autor em 23/02/2017).

Com a saída do Ministro Geddel da Secretaria de Governo da Presidência, a subsecretária para assuntos parlamentares⁴⁶ é quem tinha ficado a cargo do controle das relatorias e presidências das comissões de MP. As sugestões de escolhas prévias desses cargos eram feitas inclusive fora da Câmara dos Deputados e do Senado. A razão para essa função tão delicada ter sido deslocada para o Planalto ocorreu porque houve impasse na nomeação do substituto do ministro Geddel e a subsecretária seria pessoa da extrema confiança do então líder do Governo no Congresso, Senador Romero Jucá, tendo sido inclusive sua chefe de gabinete por muitos anos no Senado Federal. (Entrevistado 12. Entrevista concedida ao autor em 15/04/2017).

Foi apurado, nas entrevistas, que o Governo lançou mão, portanto, da prática do represamento de MPs para a distribuição estratégica a partidos e atores selecionados. Em conversa informal com assessor da SAJ, obteve-se o relato de que a MP 759 foi estrategicamente editada para que o PMDB do Senado a relatasse, tendo a relatoria do senador Romero Jucá sido escolhida

⁴⁵ Omitiu-se o nome da assessora para a tese não transmutar em denunciamento.

⁴⁶ Novamente, omite-se o nome da assessora.

previamente à sua edição. Segundo esse assessor, a SAJ elaborou não só o texto da MP, mas também participou ativamente da construção do relatório, fez estudo das 731 emendas apresentadas, sugeriu as modificações aceitáveis. O relato parece verossímil, uma vez que de fato o PMDB relatou a matéria e consulta ao *site* do Planalto permite perceber que, após quase um mês sem edição de MPs, o Executivo mandou em três dias (19, 20 e 23 de dezembro de 2017) 10 medidas provisórias ao Congresso, o que permitiria ao coordenador Romero Jucá atender aos acordos de rodízio e ainda assim separar as MPs de maior interesse do governo para os aliados mais fiéis (sendo ele, logicamente, um destes aliados).

A ascendência do Senador Romero Jucá na escolha de presidentes e relatores continua durante o ano de 2017, esvanecendo-se à medida que o Líder André Moura ocupa o espaço, sendo que na reunião de instalação de MPs do dia 23 de agosto, colhe-se de um dos assessores da Liderança do governo a informação de que, desde a assunção desta liderança pelo deputado André Moura, o controle das indicações e a gestão do rodízio para presidência e relatoria de comissões de MPs tem ficado a cargo desse líder e que tem sido cada vez menor a influência do Senador Romero Jucá e de seus assessores, “afinal, é a nossa atribuição e prerrogativa, né?” emendou um dos assessores (depoimento colhido durante a observação participante).

No entanto, a indicação pouco comum de um deputado para a função de Líder do Governo no Congresso não foi aceita prontamente pelo Senado e fez com que Romero Jucá ainda precisasse atuar nas MPs em nome do Governo com alguma proeminência. A transcrição de fala de um dos líderes mais influentes no Senado corrobora essa percepção e joga luz sobre a pouca clareza das regras de distribuição dos cargos nas comissões de MPs, ainda em 2017. Mais além, a parte grifada indica que há aversão do Senado no que tange a ter um deputado como Líder do Governo no Congresso com função de condicionar a indicação dos nomes que serão relatores nas MPs:

O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. PMDB - CE) – Concedo a palavra ao Líder Renan Calheiros.

O SR. RENAN CALHEIROS (PMDB - AL. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, nós vamos votar. Só para fazer uma rápida comunicação a V. Ex^a sobre a organização da Casa. **Eu estava procurando o Senador Romero Jucá** desde logo cedo, o Senador Eduardo Braga me lembrou desde ontem. É, Sr. Presidente, que nós estamos recebendo critérios de designação de presidentes e relatores das medidas provisórias que expõem uma situação absurda, do ponto de vista dos cálculos. O PMDB do Senado, nós somos 22 Senadores em 81, significa 20% da Casa; o PMDB da Câmara significa 12,4% da Casa. **E agora o Governo, Sr. Presidente, colocou um líder que é um Deputado e que está distribuindo presidências e relatorias das comissões provisórias.**

Como Líder do PMDB, por mais que queira ajudar, eu não vou conseguir ajudar – eu não vou conseguir ajudar. Como Presidente desta Casa, para evitar essa coisa que a imprensa fala muito hoje de jabutis, de medidas provisórias e eventuais interesses com relação a isso, certa vez – V. Ex^a lembra e apoiou – nós estabelecemos um prazo de oito dias para que os Senadores pudessem conhecer as medidas provisórias eivadas de jabutis. Depois, Sr. Presidente, como a prática continuou generalizando a política nacional como um todo e rebaixando o processo legislativo ao rés do chão, nós estabelecemos um critério de pertinência temática e excluímos os jabutis, que continuam a ater as medidas provisórias – e V. Ex^a também apoiou.

Hoje eu recebo os cálculos aqui da proporcionalidade. Para cada relator que o PMDB indicar, o PSDB, o DEM e o PV indicam 12; o PMDB indica 15, e o PT e o PDT indicam 10. Quer dizer, essa proporcionalidade – eu não sei quem a fez – é uma proporcionalidade fabricada que, lamentavelmente, expõe uma contradição, um cálculo sem absoluto critério. De modo que eu quero recorrer a V. Ex^a. Confio plenamente na orientação que V. Ex^a vai imprimir para que nós façamos essa designação dos relatores dessas medidas provisórias e desses presidentes também, com absoluta transparência, à luz do dia, mas levando fundamentalmente em consideração a correlação do PMDB tanto no Senado quanto na Câmara Federal. Infelizmente, Presidente, esse é o meu papel como Líder da Bancada: defender a participação da Bancada na medida da proporcionalidade que ela conquistou nas ruas.

Muito obrigado, Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. PMDB - CE) - Senador Renan Calheiros, respondendo a V. Ex^a, estou determinando à Mesa que recalcule para todos os partidos políticos, assim como foi o cálculo estipulado pela Mesa para as proporcionalidades das indicações dos blocos parlamentares, com data do início da Sessão Legislativa.

Eu determino à Secretaria-Geral da Mesa que o faça agora, na proporcionalidade dos partidos nas relatorias, na data do início – das bancadas, na data do início da Sessão Legislativa como critério.

O SR. RICARDO FERRAÇO (Bloco Social Democrata/PSDB - ES) – Considerando partidos ou blocos, Sr. Presidente?

O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. PMDB - CE) – Partidos políticos. No Regimento, é partido político.

O SR. RENAN CALHEIROS (PMDB - AL) – Sr. Presidente, eu quero agradecer a V. Ex^a pela decisão. É, sem dúvida nenhuma, uma decisão reparadora. E queria fazer, em pouquíssimas palavras, uma advertência aos Líderes Partidários tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal: o papel do Governo Federal se esgota na edição da medida provisória. **O Governo não pode, em nenhuma circunstância, designar um Líder para influir – é importante que os demais Líderes se apercebam disso –, influir na administração da comissão mista ou mesmo na designação de um relator.** Eu mesmo – eu mesmo – não aceitarei nenhuma influência do Líder do Governo no Congresso Nacional com relação a tramitação de medida provisória. Ele influenciará na edição da medida provisória e voltará a influir na sanção ou no veto do projeto de conversão que for aqui apreciado.

O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. PMDB - CE) – Antes de conceder a palavra ao Senador Romero Jucá, eu só quero deixar claro para o Plenário que essa proporcionalidade do início desta Sessão vale para todos os partidos que compõem esta Casa do Senado Federal. Portanto, a proporcionalidade vai ser pelo tamanho dos partidos existentes, pelo número de Senadores aqui, na data do início desta Legislatura. Senador Romero Jucá.

O SR. ROMERO JUCÁ (PMDB - RR. Sem revisão do orador.) – Sr. Presidente, apenas para concordar com o Senador Renan Calheiros sobre a necessidade efetiva

de se calcular a proporcionalidade por partidos. Na alternância, é sempre um presidente e um relator de uma Casa diferente. Então, quando o presidente for de uma Casa, o relator será de outra, e há uma proporcionalidade. A Câmara ou o Senado levarão em conta a proporcionalidade, no caso do Senado, na distribuição dos partidos aqui no Senado. Além disso, como 1º Vice-Líder do Governo no Congresso, eu quero registrar que não é interesse do Governo indicar nem relator nem presidente em nome dos Líderes.

Ao contrário, enquanto fui Líder do Governo no Congresso, sempre encaminhei ofício aos Líderes Partidários para que indicassem presidente, vice-presidente, relator e relator revisor das comissões. Espero que a Liderança atual do Congresso aja da mesma forma. E estarei lá, como Vice-Líder, vigilante para que as Lideranças Partidárias possam ser respeitadas e realmente os partidos indiquem da forma como lhes aprover. Essa é a posição.

O SR. RENAN CALHEIROS (PMDB - AL) – Sr. Presidente, não há absolutamente nenhuma referência, nenhuma citação ao nosso querido Senador Romero Jucá. Essa crítica que fiz é atualíssima, ela não se reporta ao passado do Senador Romero Jucá como Líder da Bancada, não.

(DSF, 15/03/2017, pp. 53 a 55. Grifos nossos).

5º período: o quinto período, após a finalização da transição dos governos Dilma/Temer, é representado, portanto, pela indicação do deputado André Moura (PSC/SE) para a função de Líder do Governo no Congresso, assumindo também a coordenação de MPs. Esse líder consolida as práticas mais favoráveis ao governo adotadas pelos líderes anteriores, sendo a primeira delas a prática de manter espécie de porta-voz de suas decisões. Enquanto presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, apesar das atribuições do cargo de presidente, monitorou de perto o funcionamento das comissões para análise de MPs, fazendo-o por meio de seu emissário, o deputado Manoel Júnior (PMDB/PB). Assim, sem se expor nem se desgastar, controlou a arena, ao lado do Líder José Pimentel (PT/CE).

O Líder André Moura também se utiliza deste artifício, tendo como emissário o deputado Leonardo Quintão (PMDB/MG). Contudo, a função deste vice-líder é de intermediar crises e propor acordos nas comissões, em nome da Liderança do Governo no Congresso, acordos que nem sempre são ratificados ou cumpridos pelo Líder André Moura. Este, anote-se, durante o período de observação participante, raramente foi visto nas reuniões das comissões mistas, ali aparecendo sempre por poucos minutos, para alguma conversa *ao pé do ouvido* com algum parlamentar. A presença da Liderança do Governo no Congresso, nas arenas das comissões mistas, se fez de fato sentida na pessoa do vice-líder Leonardo Quintão.

A segunda prática copiada de seus antecessores por André Moura traduz-se na instalação em bloco das comissões de MPs. Segundo relato de assessor direto deste ator, o início da gestão André Moura é em 08 de março de 2017 e a MP 770/2015 é a primeira editada após ele se

tornar Líder do Governo no Congresso. Desta forma, estariam dentro do *corpus* da pesquisa as medidas provisórias de n.ºs. 770 a 778/2015. Contudo, para demonstrar a manutenção do acordo de rodízio por esse ator, fez-se análise das indicações de presidência e relatoria até a MP 795/2017.

Os resultados para a divisão desses cargos de relator e presidente nas comissões mistas de MPs demonstra que há aplicação de rodízio para distribuição proporcional dos cargos de relatores e presidentes, conferindo-se o espaço das minorias. Nesse período, fazem parte da oposição (de forma assumida) ao Governo Temer o PT, o PDT, o PCdoB e o Psol. As duas últimas bancadas não fazem jus a cargos de relator ou presidente nas comissões mistas devido ao tamanho diminuto e são desconsideradas do cálculo que se segue. O PSB declarou ser oposição no final de maio de 2017, embora que não se alinhasse ao bloco do PT/PCdoB.

Alguns partidos pequenos se declararam independentes, como o PPS e o PTN, mas estas bancadas não tinham número suficiente para assumir os cargos de relator ou presidente nas comissões mistas e nem se descolaram das políticas governistas. Os demais partidos são todos da base governista.

Dadas essas informações, a análise das indicações de relatores e presidentes permite inferir, por um lado, que a oposição ficou, na coordenação André Moura, com 17,3% dos cargos, incluindo-se o PSB nos cálculos; ou com 13,5%, se excluído o PSB. Pela proporcionalidade, os partidos de oposição deveriam receber 21,2% ou 15,1%, respectivamente. Ademais, tem-se que em nenhum momento, a oposição controlou sozinha os dois cargos mais importantes da comissão. Por outro lado, nota-se que o PMDB abocanhou 27% das vagas de relatoria e presidência de MPs para o período, embora apresentasse menos de 15% da composição de parlamentares no Congresso Nacional. Esse fato demonstra que o líder André Moura soube gerenciar melhor a distribuição destes cargos em prol do Executivo.

Tal resultado foi possível devido à prática de instalação de comissões de MPs em bloco, herdada da coordenação do senador Pimentel e aprimorada para o período em análise. Bedritichuk (2015) anotou que sob a liderança do senador José Pimentel, se afastavam regras escritas contidas na resolução 01/2002-CN e adotavam-se regras informais para o momento e forma de instalação das comissões mistas de MP, com o intuito de beneficiar a base governista. Assim, instalavam-se em bloco as comissões mistas de MPs, em uma só data e local de reunião, ainda que as MPs houvessem sido editadas em datas diferentes, às vezes, com

distanciamento de mais de semana da data de edição entre elas (BEDRITICHUK, 2015, pp. 49/50).

Se no período da coordenação do Senador José Pimentel o objetivo principal da concentração de instalação de várias comissões de MPs em uma só data e local era o de viabilizar era o de facilitar os trabalhos, mantendo-se além do *vínculo de continuidade entre os colegiados*, também o quórum para a realização da reunião (uma vez que não raro há coincidência de membros nas várias comissões, conforme verifica o próprio Bedritichuk, em 2016, pp. 89); sob a liderança do deputado André Moura, o principal ganho era o de escamotear a escolha dirigida das MPs que restariam presididas ou relatadas pela oposição (essa, ao menos foi a afirmação de assessor da liderança do Governo no Congresso, entrevistado para esta pesquisa). Assim, nesse período ora comentado, as comissões para análises de MPs foram instaladas majoritariamente em blocos, conforme quadro abaixo:

Quadro 9: Prática da instalação de comissões de MP em bloco, no ano de 2017, sob a liderança do dep. André Moura (PSC/ES)

MP	Data da Edição	Data da Instalação
770/2017	27/03	17/05
771/2017	30/03	
772/2017		
773/2017		
774/2017		
775/2017	07/04	07/06
776/2017	27/04	
777/2017	17/05	
779/2017*	22/05	20/06
780/2017*		
781/2017	23/05	07/06
782/2017	31/05	13/06
783/2017		
784/2017	08/06	10/08
785/2017	07/07	
786/2017	13/07	23/08
787/2017	25/07	
788/2017	25/07	
789/2017**	26/07	25/08
790/2017		30/08
791/2017	26/07	23/08
792/2017	27/07	
793/2017	01/08	

*inicialmente previstas para serem instaladas em 07 de junho.

** inicialmente prevista para ser instalada em 23 de agosto.

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria.

A manobra não passou despercebida pelas oposições, que em várias reuniões de comissões mistas acontecidas entre agosto e outubro de 2017 (período da observação participante) reclamou dos critérios pouco claros de distribuição destes cargos.

Na data de 23 de agosto de 2017, por exemplo, havia convocação de reuniões para instalações de oito MPs, de n.ºs. 786 a 793 de 2017, com intervalo de 10 minutos entre elas. Antes de iniciada a primeira das reuniões, informalmente, o líder da minoria no CN, Deputado Décio Lima (PT/SC), orientado por assessores, indaga do Deputado Leonardo Quintão (Vice-Líder do Governo no Congresso) o fato de a lista de rodízio de presidências e relatorias de MPs não ser distribuída antecipadamente pela liderança do Governo. Exigiu mais clareza no processo de distribuição dessas vagas e informou que sem a lista prévia para as próximas indicações, a oposição entraria em obstrução e não deixaria ocorrer nenhuma das instalações previstas para a data.

O Dep. Quintão informou que essa lista é fruto da aplicação da regra da proporcionalidade, sendo, portanto, uma questão de lógica e que bastaria a entrega por parte da Liderança do Governo da fórmula usada que seria factível à oposição saber com antecedência qual seria a relatoria ou a presidência que seria destinada a qual partido. Dito isso, o dep. Quintão ordenou à assessoria da Liderança do Governo no Congresso que se explicasse a fórmula e aos assessores da Liderança da Minoria. O líder da Minoria acatou a proposta e concordou e não obstruir as reuniões daquela data. Na abertura da reunião para instalação da primeira comissão (MP 786/2017), o deputado Décio pede a palavra e torna público o acordo recém-firmado, que é ratificado aos microfones pelo então presidente da reunião, o próprio deputado Leonardo Quintão (DCN, 24/08/2017, pp. 60).

Na data de 30 de agosto de 2017, houvera sido convocada reunião para instalação da MP 790/2017. Em conversas informais com a assessoria da Liderança da Minoria no Congresso, indagou-se acerca do resultado da reunião com a assessoria da Liderança do Governo no Congresso Nacional para apresentação da “Fórmula do cálculo da distribuição de presidência e relatoria”. Foi informado que o Deputado André Moura, líder do Governo, houvera proibido aos assessores a realização da reunião e que houver determinado que o líder da minoria tratasse diretamente com o líder do governo, dando a perceber que aquele não era um assunto para assessores.

A data agora é 20 de setembro de 2017 e a comissão para estudo da MP 789/2017 está reunida para leitura e deliberação do parecer. No recinto, fisicamente, encontram-se um senador (o

presidente da comissão) e dois deputados (o relator e o vice-líder do Governo, Dep. Leonardo Quintão).

Durante a leitura do parecer, adentram a comissão a Senadora Gleise Hoffman (PT/RS) e, logo em seguida, o dep. Décio Lima (Líder da minoria no Congresso). A Senadora contesta a inexistência de quórum físico e pede o fim da reunião. A oposição deseja o fim da reunião não por se opor ao mérito da matéria, uma vez que duas emendas apresentadas pelo PT foram acatadas. O problema, apurou-se junto aos assessores do Partido dos Trabalhadores, era ainda a questão do conhecimento prévio do rodízio para presidências e relatorias nas comissões para MPs. O próprio Líder Décio confessa ao relator que o PT não se opunha ao texto ou ao mérito da MP e inclusive agradece o acolhimento das emendas. Neste momento, o deputado Leonardo Quintão promete que o relatório não será votado sem o acordo com a oposição.

Abre-se espaço, portanto, para diálogos e a senadora Gleisi deixa o recinto, enquanto os deputados Décio Lima e Leonardo Quintão buscam construir acordos. Ambos saem da sala para o corredor e nessa conversa, o deputado Leonardo Quintão, reservadamente, pede ao assessor da Liderança do Governo que mostre a metodologia do Rodízio. O assessor assevera que o princípio da proporcionalidade partidária é estritamente observado, mas informa que somente o chefe de gabinete da Liderança possui esses cálculos.

Em depoimento pessoal ao pesquisador, porém, o assessor informa que não havia disposição da liderança em mostrar previamente o rodízio, alegando que o fator *Lindbergh*⁴⁷ não poderia se repetir ou ser recorrente. Mas reitera que se observava, de fato, a proporcionalidade na divisão dos cargos.

O deputado Leonardo Quintão adentra novamente o recinto da reunião e pede que o Presidente a suspenda por 30 minutos, para buscar-se um acordo. Durante o período de suspensão, são chamados à sala os chefes de gabinete da Liderança do Governo no Congresso e da Liderança do PT na Câmara, que alegando terem delegação dos respectivos líderes, buscam acertar o momento e a forma de entrega dos critérios do rodízio da primeira liderança à segunda.

O assessor do PT questiona o porquê de esse critério ainda não ter sido informado, apesar dos inúmeros acordos anteriores feitos entre o vice-líder do Governo e o líder da Minoria e pergunta como tem sido feita a distribuição dos cargos das comissões.

⁴⁷ Referindo-se à atitude do Senador Lindberg Farias que, como presidente da MP 777/2017, tentara impedir a votação do parecer pela comissão.

Quanto à questão do cálculo da proporcionalidade, a resposta o assessor do Governo revela orquestração prévia e estratégia de não se instalar as MPs individualmente, mas em bloco de 3, 4 às vezes 10 MPs. Dentro desse bloco, informa o assessor do Governo, observam-se quantas presidências e relatorias cabem a cada partido e escolhe-se, dentre as MPs a serem instaladas, qual caberá a quem, sendo que esta escolha é função pessoal e indelegável do Líder. Segundo informava este assessor, o papel da assessoria era apenas informar quais partidos deveriam receber os cargos. Reitera que assim se observa o princípio da proporcionalidade partidária: “naquele momento, a gente informa ao líder: o partido tal, na Câmara ou no Senado, tem direito a uma relatoria, o outro tem direito a uma presidência e o líder faz a distribuição a partir de seus próprios critérios políticos. ”

Quanto à questão das promessas realizadas pelo vice-líder do Governo (dep. Leonardo Quintão), o assessor do Governo informa que o vice-líder pode “construir pontes, fazer acordos, mas que não tem delegação para dispor de informações detidas pelo Líder André Moura”. Alega, ainda, que apesar de fazer um ótimo trabalho, o líder Quintão não é o Líder do Governo. Por fim, informa que o deputado André Moura havia conversado pessoalmente com o Deputado Florence (PT/BA) por duas ou três vezes e que por diversas vezes conversou por telefone com o líder Décio Lima, tendo ordenado a seus assessores que deixasse esse assunto para ele decidir.

Ao final desse encontro, o Chefe de gabinete da Liderança do Governo promete entregar ao assessor do PT todos os cálculos feitos pela liderança para distribuição dos cargos. Com esses cálculos, o assessor chefe assevera que a Oposição poderia perceber que ela ocupou relatorias e presidências em número correspondente ao seu peso proporcional. Que, na data do dia 20/09/2017, “o partido que tinha relatorias e presidências inferiores ao número que deveria receber era justamente o partido do Presidente, o PMDB”. O quadro 9, acima, contradiz essa afirmação. Nada obstante, após essas discussões, a oposição mais uma vez decide esperar pela entrega da *fórmula de distribuição de cargos* e a reunião é retomada, sendo o parecer à MP 789/2017 aprovado, sem maiores contratempos.

Já no final da observação participante empreendida, na data de 04 de outubro de 2017, em reunião para apreciação do parecer à MP 795/2017, a reunião não flui porque a oposição entrara em obstrução. Os membros da base do Governo ali presentes (o relator, dep. Júlio Lopes, e o presidente da comissão, Sen. Benedito de Lira, ambos do PP), questionam o Deputado Décio Lima (Líder da oposição) acerca da possibilidade de acordo para

desobstrução das reuniões de MPs, sendo que, para a MP 795/2017, propunham a leitura e votação do parecer. O dep. Décio informa aos interlocutores que o PT está em obstrução porque o líder do Governo, Dep. André Moura, não cumpria os acordos firmados. Que na reunião da MP dos aeroportos (MP 779/2017) houvera a promessa de entrega da fórmula para cálculo dos rodízios, com reunião entre os líderes e entre os assessores, mas que até o momento nada fora cumprido. O Líder da minoria alegou, então, que se sentia *desmoralizado*, porque ele *hipotecara* a promessa do Líder do Governo junto ao seu partido, junto ao bloco da oposição, mas que, com as *seguidas falhas em cumprir as promessas*, ele ficou a *descoberto*.(Em itálico, as expressões, no original, usadas pelo deputado do PT).

O Deputado Júlio requer de assessor da Assessoria Parlamentar do Executivo (SUPAR), que trouxesse à sala da reunião o Líder do Governo. Enquanto isso, procedeu-se à leitura do parecer. Ao final desta, pediu-se vista e suspendeu-se a reunião. O líder do Governo, apesar de convocado, não apareceu. O líder da Minoria ficou sem a resposta solicitada.

No final de novembro de 2017, enquanto se escrevia este relato, obteve-se de assessores da oposição que nenhuma informação havia sido passada a eles. Contudo, as distribuições de cargos de presidentes e relatores continuavam a ocorrer, sob a *fórmula de distribuição* da Liderança do Governo no Congresso e as reuniões continuavam a acontecer, com maior ou menor obstrução por parte dos partidos de oposição, como sempre acontecera.

Para os episódios narrados acima, infere-se que as reclamações da oposição fazem parte do jogo político e que, mesmo quando parecem estar sendo prejudicadas, as oposições preferem tentar acordos e construir regras informais a buscar o embate baseado em regras formais. À mesma conclusão chegou Bedritichuk, ao analisar a aquiescência das minorias com a sistemática do ex-Líder do Governo, José Pimentel, de presidir todas as reuniões de instalação, apesar de regra escrita deferindo a outros atores esta prerrogativa:

Observa-se que a ampla gama de partidos que tem assento em ambas as Casas preferiu a composição de acordos políticos em lugar do confronto direto no voto secreto. Isso é significativo, pois indica que mesmo os partidos minoritários e de oposição não utilizaram as regras regimentais como instrumentos para travar os debates nas comissões; do contrário, respeitaram o espaço político do governo e os acordos políticos previamente firmados.

(BEDRITICHUK, 2015, pp. 50).

Igualmente, é possível inferir que a função de Líder do Congresso serve ao escopo de servir ao monitoramento (ou mesmo do condicionamento) pelo Executivo do ambiente das comissões mistas para medidas provisórias, controlando-se a distribuição dos cargos

principais dessas arenas (relator e presidente) entre os partidos e, se possível, indicando os parlamentares que os ocuparão. Abaixo, quadro sinóptico da atuação dos líderes do Governo no Congresso, segundo os eixos estipulados (Ocupante da Presidência da República e ocupante da Liderança do Governo no Congresso).

Quadro 10: Quadro Sinóptico da evolução, por períodos, da aplicação de regras para rodízio das bancadas partidárias na ocupação dos cargos de presidente e relator das comissões mistas para MPs.

Chefe do Executivo	Denominação do Período	Líder do Governo no CN	Atores influentes na composição das Mesas das Comissões	Característica do Período:
DILMA ROUSSEFF	1º Período	Senador José Pimentel	Líder do Governo, Líderes Partidários, Presidente da Câmara.	Período de adaptação de práticas. Hegemonia do Executivo na indicação de presidentes e relatores. Divisão dos cargos entre PMDB e PT. Inexistência de Rodízios.
	2º Período		Líder do Governo, Líderes Partidários, Presidente da Câmara.	Dominância do Executivo na composição das Mesas, compartilhada com a Base de apoio. Instituição do rodízio por partidos. Regras da proporcionalidade pouco claras. Previsibilidade da distribuição futura de cargos.
	3º Período		Líder do Governo, Líderes Partidários, Presidente da Câmara, Vice-Líder do Governo (sob direcionamento de Eduardo Cunha).	Dominância do Executivo na composição das Mesas, compartilhada com a Base de apoio. Instituição do rodízio por bancadas. Regras de rodízio pouco claras.
MICHEL TEMER	4º Período	Senadora Rose de Freitas e Senador Romero Jucá	Líder do Governo, Líderes Partidários, Parlamentares (Com Rose de Freitas), Executivo (após Romero Jucá).	Dominância do Executivo na composição das Mesas, compartilhada com a Base de apoio. Ação interessada da Líder do Governo. Maior percepção da ação proativa do Executivo na determinação dos ocupantes de cargos nas Comissões. Regras da proporcionalidade pouco claras.
	5º Período	Deputado André Moura	Líder do Governo, Líderes Partidários.	Dominância do Executivo na composição da Mesa das Comissões, compartilhada com a Base de apoio. Regras da proporcionalidade pouco claras.

Elaboração própria.

ii) Do quórum para início da reunião e para deliberação e das práticas adjacentes:

Com a necessidade de constituição e instalação das comissões de MPs e a obrigatoriedade de estas arenas estudarem a matéria e proferirem parecer para cada medida provisória, surge a necessidade de se reservar estrutura física e recursos humanos para o bom funcionamento das comissões. Todos esses recursos foram fornecidos pelo Senado Federal (como já dito, criou-se a Secretaria de Apoio às Comissões Mistas Temporárias de Medidas Provisórias, vinculada à Coordenação de Comissões Mistas do Congresso Nacional, que funciona no Senado Federal e conta com servidores desse órgão.

Em decorrência, ficou determinado que as reuniões das comissões mistas de MPs se reuniriam no Senado, que reserva plenários das Alas Alexandre Costa e Nilo Coelho, no Anexo II, para esse fim. Acontece que estas Alas ficam a mais de 500 metros dos gabinetes dos Deputados Federais e do corredor das Comissões da Câmara dos Deputados, e este é o primeiro complicador.

O segundo complicador é que há mais de uma centena de órgãos fracionários no Congresso Nacional (comissões permanentes do Congresso, da Câmara e do Senado, Comissões temporárias desses três órgãos), conforme relatado nos capítulos iniciais desta tese. Há ainda, os plenários da Câmara e do Senado que se reúnem semanalmente e o do Congresso, que se reúne esporadicamente. Para todas essas arenas fracionárias, os dias comuns de expediente são de terça a quinta-feira, pela manhã. Segunda e sexta-feira não costuma haver parlamentares no Congresso.

Senadores e deputados são concomitantemente membros de várias comissões ao mesmo tempo e estas costumam reunir-se no mesmo horário, pois seria impossível imaginar que fosse possível reservar momento específico para cada uma das mais de cem existentes. Nos regimentos, há regras claras de que as comissões não podem reunir-se e deliberar enquanto ocorrem a Ordem do Dia das sessões da Casa a qual pertencem os membros que a compõem.

Todo esse enredo é para se afirmar que a instituição de mais uma arena no já imbricado ambiente político do Congresso Nacional não contribuiu para a organização do processo legislativo. Ao contrário, as comissões mistas de Medidas Provisórias encontram enorme dificuldade para atingir e manter durante a reunião os quóruns necessários para início dos trabalhos e deliberações.

De fato, o grande problema das comissões mistas para MPs é inicialmente atingir o quórum de abertura da reunião. Segundo dispõem a Resolução 01/2002 – CN e o Regimento Interno do Congresso Nacional, o quórum de abertura exige, à hora marcada para a reunião, a presença de no mínimo de um terço dos membros de cada uma das Casas, o que representa um número de 5 senadores e 5 deputados.

Para a hipótese de falta de quórum, utiliza-se nas Comissões Mistas o Regimento Comum do Congresso:

Art. 29. À hora do início da sessão, o Presidente e os demais membros da Mesa ocuparão os respectivos lugares; havendo número regimental, será anunciada a abertura dos trabalhos. § 1º Não havendo número, o Presidente aguardará, pelo prazo máximo de 30 (trinta) minutos, a complementação do quórum; decorrido o prazo e persistindo a falta de número, a sessão não se realizará.

(BRASIL, CONGRESSO, 2017).

Pela redação, nota-se que não havendo quórum, espera-se o prazo de 30 minutos para que ele se complete. Não se completando, declara-se a não realização da reunião por falta de parlamentares suficientes. Logo no início do funcionamento das comissões para análise de MPs, os secretários de comissões (assessores encarregados de auxiliarem na condução dos trabalhos) e o Senador José Pimentel adotaram por prática deixar a lista de assinatura aposta sobre a mesa da comissão, para que os deputados e senadores, à medida que adentrassem ao recinto, a assinassem. A partir do momento em que em cada Casa fossem colhidas as assinaturas necessárias, procedia-se ao início da reunião.

No entanto, apesar da facilidade da lista de assinatura e da tolerância regimental de se esperar 30 minutos após a hora marcada para o início da reunião, a dificuldade de se estabelecer quórum ficou patente logo nas primeiras MPs. Assim, em todas as onze primeiras MPs (MP 562/2012 a MP 576/2012) editadas sob as regras da ADI 4029 (ressalvadas as MPs de crédito extraordinário), foram necessárias marcações e remarcações de reuniões para a instalação das comissões (eleição da mesa e indicação do relator), que invariavelmente eram encerradas devido à falta de quórum.

No início, burlava-se o prazo de trinta minutos, e reuniões que atingiam quórum de abertura bem depois desse prazo acabavam acontecendo. Mas questões de ordem foram levantadas e a prática adequou-se à norma, conforme atestam os assessores entrevistados:

Hoje a gente consegue ver que eles respeitam essa questão de que não atingindo o quórum 30 minutos após a hora marcada da reunião, alguém da oposição pede o cancelamento da reunião e ela não acontece. (entrevistado 05.)

Logo em seguida, percebendo-se a dificuldade de obter quórum até para a instalação, o Senador Pimentel adotou a prática de colher as assinaturas na folha de presença antecipadamente, não raro, em data anterior à reunião. O fato deixava perplexos os assessores da oposição, que orientavam os parlamentares a se insurgirem contra a prática:

Veja, até mesmo na questão de quórum, que é fácil de controlar, no início eles seguiam, mas foram ao pouco flexibilizando e passaram a aceitar, não o quórum físico, mas a assinatura em listas em data anterior ou em ambiente fora da sala das reuniões (Entrevistado 03. Entrevista concedida ao autor em 10/08/2016).

(...) é o meu viés, minha forma de ver: se está escrito que tem de começar a reunião um 1/3 ou 1/6, não tem isso, que já aconteceu no passado, de o senador sair pelos corredores pedindo assinatura e os deputados não estão presentes. Nas reuniões de MP, como é que acontece? Tem presidente, senador ou deputado, de acordo com a alternância e às vezes o relator está ali, às vezes é o relator revisor e no máximo vai ter um outro senador ali no plenário. A composição, como está no papel, a presença como exigida, não é respeitada. As assinaturas estão ali, em tese o quórum foi dado (o quórum para abertura é de 1/3 e depois exige a maioria para deliberação). Então, esses dois quóruns são observados na lista de assinatura, mas na prática não tem ninguém, só o nome assinado. Aí, hoje em dia, começou-se a cobrar essa história os 30 minutos. Deu 30 minutos, não tem quórum para começar a MP, (o quórum de assinatura, o quórum sempre de assinatura), algum deputado pede para cancelar. Fica então um deputado ou um senador lá só para verificar isso e deu 31 minutos, viu que não tem as assinaturas ele pede, e, claro, quem está ali presidindo (que nem sempre é o presidente) acaba cancelando a reunião. (entrevistado 07.)

Outro absurdo desses de se forjar quórum era a questão de se chegar com a lista de assinaturas para a reunião preenchida. O Pimentel (então líder do Governo no Congresso), ficava nos corredores, eu lembro disso, lá e cá [Senado e Câmara], recolhendo assinaturas, e a reunião iniciava com deputado que não estava presente (às vezes não estava nem em Brasília) e eles dificultavam muito essa questão de verificar. (Entrevistado 09, em entrevista concedida em 06/02/2017)

Contudo, como ocorria de se iniciar reunião com a presença mínima do relator e do presidente e, por vezes o Líder do Governo, a oposição compreendeu que, ao menos um de seus membros, deveria chegar no horário em que estava convocada a reunião e conferir a lista, no intuito de verificar se esta já houvera sido trazida preenchida:

A gente adotou por costume tirar foto da lista, com o celular, assim que a secretaria a colocava na mesa. Se houvesse já alguma assinatura, a gente não aceitava e pedia para o deputado ou o senador da bancada levantar questão de ordem e pedir a nulidade da lista. Porque o quórum tem de ser o do dia. Não dá para aceitar presença de quem nem na casa pisou.

Com duas ou três vezes que fizemos isso, de tirar foto, de pedir nulidade, a gente notou que o Senador Pimentel procurou fazer menos isso. E se ele tinha alguém assinado ali na lista, era porque esse parlamentar estava realmente por perto. Se não a gente pedia a nulidade. (entrevistado 15. Entrevista concedida em 03 de fevereiro de 2017).

A base governista e a assessoria do Senado adotaram, então, a prática de não mais se encerrar a reunião da comissão em que se conseguisse quórum. Isso era feito por meio da suspensão dos trabalhos ao término da jornada diária, convocando-se de imediato a comissão para

retornar em data posterior *para continuidade daquela reunião*. A regra informal, que desafia a regra escrita, causa incômodo em alguns dos entrevistados para esta pesquisa:

Eles sempre querem manter o quórum, e então havia outra coisa que dava briga. A resolução nº 01, do Congresso para MPs, que na hora da reunião se deve auferir a presença física, e isso é uma regra da lógica regimental, porque você está numa comissão e na hora que você vai votar, há o instrumento da verificação justamente para isso, para ver o quórum. E na resolução falava que para você reabrir a reunião você deveria conferir as assinaturas lá. Então, ah, você suspendeu ontem, tá, mas agora, você tem de auferir o quórum de novo, a pedido de deputado, ou de senador. Se um membro pedir, tem de ser feito, e o Ivan Valente fez isso várias vezes: “Peço verificação do quórum, senhor presidente”, mas isso era sempre negado. E não adiantava nada mostrar regras do regimento ou de resolução. Vale o que o presidente diz. (entrevistado 09, em entrevista concedida em 06/02/2017.)

Uma coisa que eu sinto que eles mexiam muito, em termos de interpretação, era a questão de encerrar ou suspender a reunião. Tinha interpretações para os dois lados, que se podia suspender ou que devia encerrar e colocar novo quórum na próxima reunião. Porque o cara queria marcar uma reunião para quinta-feira, para votar o parecer quando não houvesse ninguém da oposição, mas só que ele queria manter o quórum do dia anterior, aí ele queria suspender. Então essa era uma briga que existia, e eles usavam o costume do Senado que podiam suspender, mas os deputados não aceitavam, alegando que não seriam os mesmos parlamentares que estariam lá, que não teria nem ninguém para discutir, essas coisas ... (Entrevistado 03. Entrevista concedida ao autor em 10/08/2016).

Bedritichuk (2015, pp. 54) aponta que, apesar de críticas dos parlamentares em várias questões de ordem, a prática se consolidou, primeiro como regra informal e, depois, como regra escrita, patrocinada em plenário pelo então líder do Governo, Senador Pimentel. A regra passou a constar do Regimento do Senado com a seguinte redação:

Art. 108. As reuniões das comissões serão iniciadas com a presença de, no mínimo, um quinto de sua composição, salvo o disposto no § 3º do art. 93.

§ 1º A pauta dos trabalhos das comissões, salvo em caso de urgência, será disponibilizada em meio eletrônico no portal do Senado Federal, com antecedência mínima de 2 (dois) dias úteis.

§ 2º É facultada a utilização de sistema biométrico de identificação no registro de presença dos membros da comissão.

§ 3º A suspensão de reunião de comissão somente será permitida quando sua continuação ocorrer em data e hora previamente estabelecidas.

(BRASIL, SENADO, 2017).

A solução dada apenas parcialmente resolvia o problema do quórum para as comissões mistas, pois para se suspender era necessário atingir-se, ao menos em uma reunião prévia, quóruns para abertura e para deliberação. Ainda se sentia a dificuldade de realizar ao menos uma reunião com número suficiente para então suspendê-la. No período de observação participante, foi possível se constatar essa realidade. Contudo, a efetiva implementação das normas da

Resolução 39/2014, especialmente a previsão do parágrafo segundo, acima grifado, afastou mais essa dificuldade da base em conseguir e manter o quórum das comissões.

Tal se deu no fato representado pela instalação de painel eletrônico com sistema biométrico nas dependências do Senado, no segundo semestre de 2017. Por esse sistema, o parlamentar necessita tão somente apor sua digital em qualquer comissão do Senado, a qualquer hora do dia, e ali registrar a presença para todas as comissões de que for membro, que tenham reuniões convocadas para aquele determinado dia, quer as reuniões já tenham sido iniciadas, ou quer não tenham. Frise-se, o parlamentar não necessita mais ir até o plenário específico da reunião que deseja fazer constar sua presença: ela pode ser dada em qualquer coletor biométrico de qualquer plenário de comissão do Senado. Durante o período de observação participante, foi possível constatar como a implementação desse artifício eletrônico facilitou a progressão dos trabalhos nas comissões. Relata-se dois episódios ilustrativos:

O Primeiro caso trata-se da reunião para deliberação do parecer à MP 789/2015, na reunião datada de 20 de setembro de 2017. Essa era a primeira reunião deliberativa de MPs em que se utilizaria o sistema eletrônico de marcação de presença. A reunião é iniciada quase que no horário previsto, com a presença, no painel eletrônico de 8 senadores e 9 deputados, quórum mais que suficiente. No recinto, fisicamente, encontram-se um senador (o presidente da comissão) e dois deputados (o relator e o vice-líder do Governo, Dep. Leonardo Quintão, PMDB/MG).

Inicia-se a leitura do parecer e às 14h 35 minutos, adentram a comissão a Senadora Gleise Hoffman (PT/RS) e, logo em seguida, o dep. Décio (Líder da minoria no Congresso). A Senadora contesta a inexistência de quórum físico e pede o fim da reunião. O presidente, assessorado pelo secretário da comissão, informa que já há questão de ordem com decisão do Presidente do Congresso que autoriza a realização da reunião considerando-se o quórum no painel e dispensando-se presença física (essa questão de ordem refere-se ao painel eletrônico do Plenário do Senado, que há vários anos já se encontra instalado).

O segundo caso é representado pela 9ª reunião para deliberação da MP 789/2017, convocada para 24 de outubro de 2017, às 11h. Na 8ª reunião (realizada em 17/10/2017 e suspensa para assegurar o quórum), houve a leitura do parecer e os deputados e senadores buscavam, agora, alterar algumas partes. Para tanto, tentavam obstruir a reunião.

O deputado Aleluia (DEM/BA) principia por contestar o quórum, uma vez que a reunião é deliberativa e fisicamente não havia o número de parlamentares necessários. Alega que regimentalmente, se faz necessária a presença da maioria de membros de cada casa e que esse quórum não existiria no momento.

O presidente Paulo Rocha (PT/BA) utiliza o entendimento já firmado pelo plenário do Congresso de que é válido o quórum virtual para o início da discussão e que apenas na hora da deliberação é necessário o quórum físico. Decisão tomada com base em decisão de 24/08/2017, em sessão conjunta do Congresso.

O deputado Aleluia oferece, então, requerimento de retirada de pauta da matéria. Novamente, o presidente invoca decisão tomada em Plenário do CN, na sessão conjunta de 21/11/2013, que diz que cabe ao presidente da comissão organizar a pauta e dizer o que deve ou não ser retirado, conf. art. 175, §5º do RCN.

Em uma terceira questão de ordem, o deputado Aleluia requer a leitura e votação de cinco atas de reuniões anteriores, como preliminar da reunião que se tencionavam iniciar. O presidente informa que conforme a prática cabe à mesa da comissão escolher o melhor momento para colocar em deliberação as matérias que lhe convém, e que naquele momento não era o desejo colocar em deliberação as atas anteriores.

A reunião prosseguiu e em seu curso foram oferecidos mais de 30 destaques. O relator preferiu recolher os destaques, estudá-los e verificar a possibilidade de acatá-los. Para tanto, pediu, e lhe foi concedida pela mesa, suspensão da reunião até as 16 horas daquele mesmo dia.

Às 16 horas do dia 24/10/2017, foi reaberta a reunião, mas foi em seguida suspensa novamente, por força do início da ordem do dia no plenário do Senado. Convocou-se os trabalhos para o dia seguinte, às 9 horas, mantendo-se o quórum. Na reunião do dia 25, às 9 horas da manhã, estavam presentes tão somente o presidente, o relator e dois deputados, que não eram contrários à matéria. O presidente iniciou os trabalhos, indeferiu os vários destaques, devido à ausência de seus autores, e colocou a matéria em votação. O parecer foi aprovado sem objeções.

Em conversa informal com a assessoria do DEM, perguntou-se se o Deputado Aleluia houvera desistido do debate e de seus destaques. A assessoria informou que não houve mudança no entendimento do parlamentar, mas que este não conseguira estar ali tão cedo. Ponderou, ainda, que a implantação do painel eletrônico de presença, somado à prática da manutenção de quórum

de uma reunião a outra houvera dado extremo poder ao Governo, que agora podia impor a vontade de uma minoria sobre o todo da comissão.

Por fim, observou que a secretaria das Comissões Mistas recentemente adotara a prática de orientar os presidentes a não mais aceitarem o pedido de constatação de quórum, previsto no art. 28, §2º do RCN.

Os casos acima relatados permitem inferir que a cristalização da regra de suspensão e manutenção do quórum, conjugada com a facilidade do painel eletrônico, permite ao presidente da comissão atingir o desiderato de discutir e votar pareceres com muito mais facilidade. Adicione-se a esse cenário a atuação proativa da Secretaria de Apoio às Comissões Mistas de MPs, que importam das demais arenas toda e qualquer decisão que facilite os trabalhos e impeçam a obstrução, e tem-se nas comissões mistas a consecução de um processo fluido, apesar da ausência física dos parlamentares e do excesso possibilidades regimentais de obstrução.

VI. 7 – Breve síntese para o capítulo:

O período recém analisado é propício para a compreensão de como se criam e consolidam práticas no Legislativo, dado que por ele foi possível observar os trabalhos no Parlamento em nova arenas, para as quais não havia regimentos aprovados nem procedimentos sedimentados. Igualmente, é campo profícuo para se perceber a diferença cultural entre duas casas de um mesmo Poder. Por fim, possibilita compreender que no Legislativo, a mudança de situações de poder e a ida para a oposição ou para a situação, são possibilidades reais. Infere-se que é devido a isso que respeitam os acordos firmados com a mesma fé que depositam em regras escritas.

Retomando-se o quadro teórico, delimitado no capítulo II, em especial o conceito de regras informais adotado e os elementos institucionais de sanção de que gozam, temos que no estudo do período pós ADI 4029 foi possível levantar três momentos em que a não observação das práticas informais impostas pelo *status quo* vigente gerou constrangimentos institucionais ao insurgente. O primeiro deles foi a destituição da Senadora Rose de Freitas (PMDB-ES) do cargo de líder do Governo no Congresso Nacional. Neste cargo, a senadora descumpriu acordos para a distribuição de presidentes e relatorias para comissões mistas de análise de MPs e adotou critério pessoal que agraciava parlamentares que participavam das reuniões que

patrocinava. Entrevistas com assessores presentes a essas reuniões e notícia de jornal que informa que a senadora fora destituída sem sequer ser comunicada são indícios que nos permite inferir o ato como de caráter punitivo.

Um segundo momento é representado pela ameaça efetiva que se fez ao PT de não mais lhe conceder relatorias e presidências devido às ações do presidente da comissão de análise da MP 777/2017, o senador Lindbergh (PT/RJ). Na observação participante da instalação da MP 789/2017 e em entrevistas com assessores do Governo, foi possível perceber que o Partido dos Trabalhadores só veio a receber outra presidência (MP 789/2017) porque se comprometeu a não deixar que o fator Lindbergh voltasse a acontecer. A condução da presidência pelo senador Paulo Rocha (PT/PA), que buscou o fluir dos trabalhos da comissão, inclusive evitando obstruções dos partidos de oposição, ao qual pertence, demonstra a percepção do senador da existência de regras informais que condicionam suas ações.

O terceiro episódio em que é possível perceber ao menos a tentativa de imposição de sanções por não acatamento de regras informais acontece nas declarações por canais oficiais que fazem o senador Vital do Rêgo (PMDB/PA), relator para a MP 532/2001, e o senador Otto Alencar (PSD/BA), presidente da comissão para análise da MP 766/2017. Em ambas essas situações, revelam-se pressões para que o texto final das MPs saísse de acordo com o “ordenado” pelo Governo. Na primeira situação, o relator Vital do Rêgo reclama, mas acata as determinações do Executivo. Na segunda, o presidente Otto Alencar inicia guerra de ofícios e não aquiesce com a vontade do Governo, contudo, o que se quer ressaltar aqui é as ferramentas de coação para dar força às informalidades do processo legislativo.

Os fatos acima nos permite inferir que quando qualquer parlamentar, ocupando posto relevante, resolve colocar seus interesses acima dos objetivos institucionais, como o fez o Senador Lindbergh, na presidência da comissão para análise da MP 675/2017, ou a Senadora Rose de Freitas, durante o exercício da Liderança do Governo no Congresso, os instrumentos de sanção são ativados no sentido de se recolocar o ator *nos trilhos*.

O gradualismo nas mudanças institucionais, defendido por Streeck e Thelen (2005) e Mahoney e Thelen (2010) também pode ser observado na análise deste terceiro período. Inicialmente, cabe reiterar que, após a ADI 4029, o parlamento novamente optou por não aprovar norma geral, abrangente, que regulamentasse todas as situações possíveis à nova arena representada pelas comissões. Preferiu-se, gradualmente, aplicar interpretações, colher feedbacks e readequar o rumo das regras que iam sendo aplicadas caso a caso. Assim se procedeu com as

regras para rodízio de relatorias e presidências, em que foi possível anotar ao menos cinco conjuntos distintos de práticas; assim foi possível perceber com as idas e vindas nas interpretações para consecução e manutenção de quóruns, que culminou com a cristalização de regra informal em norma escrita.

A aprovação da resolução 39/2014, que permitiu a utilização de sistema biométrico no registro de presença dos membros da comissão é regra construída de forma gradual, imposta pelos presidentes das várias comissões que, ao final, foi cristalizada em regra formal. Esta norma é um dos poucos, mas significativos exemplos de regra que se consolidou na forma escrita, tendo sido imposta pelos atores em comando (*Top down*). Além dela, anota-se, ainda no primeiro período, a cristalização do poder de emendamento e a previsão (não observada durante anos) de reunião de comissão mista para apreciação de MPs.

Nota-se que a diferença cultural entre Senado e Câmara influencia o comportamento de seus principais atores – senadores e deputados – que são distinguidos nas comissões pelo espírito mais afeito ao consenso dos primeiros e pelo apego excessivo às regras escritas dos segundos. Esses traços influenciam também os servidores de cada casa, que a partir da própria perspectiva, atuam de formas distintas na busca do mesmo objetivo. A junção de todas essas cores em comissões mistas transitórias e sem regras claras, contudo, não gera o caos. Ao contrário, ao final de cinco anos de funcionamento, percebe-se a sedimentação de regras e a existência de rotinas, mais uma vez demonstrando que o Legislativo reconhece o seu papel dentro do sistema político e busca as soluções adequadas ao seu cumprimento, ainda que o faça por regras não escritas.

Cabe salientar que nesse terceiro período estudado observou-se atuação mais eficiente do STF no que tange ao zelo com as normas de matriz constitucional. Inicia-se o período justamente pela decisão da Corte Constitucional de impor a realização de reuniões das comissões mistas de MPs. Seguem-se as decisões de não aceitar emendas de mérito travestidas de emendas de redação e emendas que não guardem consonância com o objeto inicial da MP. Não se pode afirmar, a partir desses três casos, contudo, que o STF tenha deixado de ser legitimador das informalidades praticadas no Congresso em prol do Executivo. Primeiro, porque ainda não mudou a jurisprudência acerca das demais informalidades (*e.g.* MPs editadas com mais de um objeto, falta de controle dos requisitos constitucionais na edição de MPS); segundo, porque para emendas jabuti e emendas de mérito travestidas, a decisão do STF foi dada em liminares e em casos isolados (não formando jurisprudência sólida) e ainda não é observada plenamente

pelo Legislativo. Não é improvável que o diálogo institucional dê novos contornos ao decido pelo STF.

Ademais, o Legislativo e o Executivo, ainda que o STF vez ou outra decida contrariamente aos interesses da base do Governo, se adaptam ao novo regramento e desenvolvem outras práticas que lhes permitem continuar com a preponderância na arena legislativa. É o caso, por exemplo, das regras para distribuição de relatorias e presidências e as regras de alcance e preservação de quórum para deliberação nas comissões mistas (suspensão de reuniões e quórum virtual).

Por fim, como já feito para os capítulos anteriores, abaixo se apresenta quadro sinóptico para as principais regras informais percebidas no terceiro período. Nele é possível perceber, mais uma vez, que o Executivo é o grande beneficiário dos efeitos das informalidades:

Quadro 11: Resumo esquemático das principais regras informais utilizadas no Congresso Nacional para MPs no terceiro período de análise

REGRA INFORMAL	REGRA FORMAL DESAFIADA	BENEFICIÁRIO DA NORMA INFORMAL	SITUAÇÃO
Não instalação das comissões mistas.	Correlação necessária entre tema principal da MP e emendas.	Executivo	Afastada por decisão do STF.
Controle dos critérios de relevância e urgência.	Previsão constitucional de controle entre os Poderes e de verificação dos requisitos das MPs pelo Congresso.	Executivo	Vigente, consolidada em prática informal chancelada pelas Mesas e pela omissão do STF.
Prática da leitura do parecer perto dos prazos de vigência	Correlação necessária entre tema principal da MP e emendas.	Executivo	Atualizada para leitura tardia no âmbito das comissões mistas.
Delegação do Senado à Câmara da alteração das MPs	Princípios constitucionais do Bicameralismo e da Casa Revisora.	Executivo Câmara dos Deputados	Vigente, consolidada por prática informal.
Emendas com matéria estranha (Jabutis)	Regra regimental da necessidade de pertinência temática. Regras da Lei Complementar 95/1998 para técnica legislativa.	Parlamentares autores das emendas e possíveis mandatários.	Vigente, vacilante. Controle estratégico pelas Mesas das comissões, do Senado e da Câmara. Uso esporádico, apesar da decisão no STF.
Emendas de redação com mérito	Regras constitucionais do bicameralismo, da casa revisora, Regras da Lei Complementar 95/1998 para técnica legislativa, e regras regimentais para emendamento.	Parlamentares autores das emendas e possíveis mandatários.	Vigente, vacilante. Controle estratégico pelas Mesas das comissões, do Senado e da Câmara. Sofreu, ainda sem efeitos concretos, controle pelo STF.
MPs com mais de um objeto	Regras da Lei Complementar 95/1998 para técnica legislativa. Regra regimental da correlação necessária entre tema principal da MP e emendas.	Executivo	Vigente, consolidada em prática informal chancelada pela omissão do Parlamento.
Sobrestamento	Regras Constitucionais para sobrestamento de pauta.	Legislativo	Vigente, consolidada por decisões das mesas da Câmara e do Senado e por acórdão do STF.
Suspensão de comissões mistas e quórum virtual.	Regras de quórum para realização de reuniões e deliberações. Princípio constitucional da tomada de decisões por maioria.	Executivo	Vigente. Transformada em norma jurídica.
Rodízio de presidências e relatorias	Previsões constitucionais e regimentais para a aplicação do princípio da proporcionalidade partidária na ocupação dos espaços de poder no Parlamento.	Executivo	Vigente, vacilante. Contestada pelos partidos de oposição.

Elaboração própria.

Capítulo VII. Considerações Finais

A presente tese buscou retratar pesquisa, de caráter notadamente qualitativo, que reconstrói historicamente o arcabouço de normas formais e informais que vigoraram desde a criação do instituto das Medidas Provisórias (em 1988) até o ano de 2017. Para a tarefa, buscou-se a conjugação de quadros teóricos até então não utilizados para o Legislativo brasileiro, alinhando-se as lentes dos estudos de regras informais, gradualismo das mudanças institucionais, presidencialismo de coalizão, diálogo institucional para a tentativa de percepção do fenômeno objeto da pesquisa.

Sob o modelo da dupla abordagem de Randall Calvert, intentou-se, a todo instante, vislumbrar o equilíbrio do ambiente composto de regras formais e informais que vigem no Legislativo para Medidas provisórias e que oferecem aos atores a persecução de seus interesses a partir das regras (ou da interpretação das regras) que melhor correspondam aos seus anseios. Sob a consideração desse equilíbrio dinâmico, buscou-se apontar as regras (formais ou informais) que melhor respondiam aos anseios dos atores e que se consolidaram no ambiente. Sob a perspectiva do diálogo institucional, intentou-se verificar a influência das ações dos demais Poderes instituídos (fatores exógenos) como força motriz e condicionadora das alternativas possíveis e factíveis de uso e aplicação das regras.

É, portanto, a partir desses eixos que se realizou a efetiva reconstrução histórica do arcabouço institucional vigente para medidas provisórias, sendo que nos quatro capítulos a que se dedicou a essa jornada, considerou-se como delimitador dos períodos analisados ora a regra formal escrita (primeiro período, iniciando-se com a promulgação da Constituição de 1988 e indo até a EC 32/2001), ora a regra informal efetiva (no segundo período, iniciando-se com a EC 32/2001 e perpetuando-se enquanto a regra informal da não instalação das comissões mistas vigorou), ora a força do diálogo institucional (para o terceiro período, que se inicia após a decisão do STF na ADI 4.029).

O resultado dessa abordagem possibilitou o reconhecimento de mais de uma dezena de regras informais relevantes para a compreensão do papel da medida provisória (e, logo, do Legislativo) no presidencialismo de coalizão. Estas regras, seus agentes indutores, a possibilidade de transmutação em regra formal ou a sua mera consolidação, os atores que se beneficiam ou que são prejudicados por elas estão resumidos no quadro abaixo:

Quadro 12: Resumo esquemático das principais regras informais utilizadas no Congresso Nacional para Medidas Provisórias (1988 a 2017):

REGRA INFORMAL	REGRA FORMAL DESAFIADA	BENEFICIÁRIO DA NORMA INFORMAL	TIPO DA REGRA	SITUAÇÃO DA REGRA EM OUTUBRO DE 2017
Possibilidade de emendamento de MPs	Inexistente à época.	Legislativo, Parlamentares, individualmente	Complementar	Vigente. Transformada em norma jurídica nas Resoluções para MPs.
Possibilidade de Reedição de MPs.	Inexistente à época.	Executivo	Complementar	Afastada pela EC 32/2001.
Edição pelo Executivo de MPs de crédito extraordinário	Definição constitucional e legal de crédito extraordinário	Executivo	Competitiva	Afastada por decisão do STF.
Leniência pelo Legislativo no controle de MPs de crédito extraordinário	Definição constitucional e legal de crédito extraordinário	Executivo	Competitiva	Afastada por decisão do STF.
Controle dos critérios de relevância e urgência.	Previsão constitucional de controle entre os Poderes e de verificação dos requisitos das MPs pelo Congresso.	Executivo	Competitiva	Vigente, consolidada em prática informal chancelada pelas Mesas e pela omissão do STF.
Não instalação das comissões mistas.	Correlação necessária entre tema principal da MP e emendas.	Executivo	Competitiva	Afastada por decisão do STF.
Prática da leitura do parecer perto dos prazos de vigência	Correlação necessária entre tema principal da MP e emendas.	Executivo	Competitiva	Vigente, consolidada por prática informal.
Delegação do Senado à Câmara da alteração das MPs	Princípios constitucionais do Bicameralismo e da Casa Revisora.	Executivo Câmara dos Deputados	Acomodativa.	Vigente, consolidada por prática informal.
Emendas com matéria estranha (Jabutis)	Regra regimental da necessidade de pertinência temática. Regras da Lei Complementar 95/1998 para técnica legislativa.	Parlamentares autores das emendas e possíveis mandatários.	Competitiva	Vigente, vacilante. Controle estratégico pelas Mesas das comissões, do Senado e da Câmara. Uso esporádico, apesar da decisão no STF.
Emendas de redação com mérito	Regras constitucionais do bicameralismo, da casa revisora, Regras da Lei Complementar 95/1998 para técnica legislativa, e regras regimentais para emendamento.	Parlamentares autores das emendas e possíveis mandatários.	Competitiva	Vigente, vacilante. Controle estratégico pelas Mesas das comissões, do Senado e da Câmara. Sofreu, ainda sem efeitos concretos, controle pelo STF.
MPs com mais de um objeto	Regras da Lei Complementar 95/1998 para técnica legislativa. Regra regimental da correlação necessária entre tema principal da MP e emendas.	Executivo	Competitiva	Vigente, consolidada em prática informal chancelada pela omissão do Parlamento.
Sobrestamento	Regras Constitucionais para sobrestamento de pauta.	Legislativo	Substitutiva	Vigente, consolidada por decisões das mesas da Câmara e do Senado e por acórdão do STF.
Suspensão de comissões mistas e quórum virtual.	Regras de quórum para realização de reuniões e deliberações. Princípio constitucional da tomada de decisões por maioria.	Executivo	Acomodativa	Vigente. Transformada em norma jurídica.
Rodízio de presidências e relatorias	Previsões constitucionais e regimentais para a aplicação do princípio da proporcionalidade partidária na ocupação dos espaços de poder no Parlamento.	Executivo	Competitiva	Vigente, vacilante. Contestada pelos partidos de oposição.

Elaboração própria.

Sob o resumo proporcionado pelo quadro acima, retoma-se a pergunta principal que direcionou a pesquisa, que era a de verificar qual o sentido e o escopo das regras informais comumente adotadas pelo Congresso Nacional. Secundariamente, objetivava-se responder como essas regras dialogavam com o arcabouço formal; a quem (indivíduo ou grupo) as regras adotadas beneficiavam; quais regras foram extintas e quais permaneceram durante os períodos estudados; dessas que permaneceram, quais se transformaram em regras formais e por qual processo.

A partir dos achados para o presidencialismo de coalizão brasileiro, que analisou o ambiente institucional do Legislativo brasileiro considerando as ferramentas centralizadoras de poder presentes tanto na Constituição Federal quanto nos regimentos do Congresso Nacional (*e.g.* FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, 2002; AMORIM NETO; SANTOS, 2003; ALMEIDA, 2005; SANTOS, 2003), esperava-se que as regras informais comumente adotadas viessem a complementar essa caixa de ferramentas. A razão é que se encontrássemos majoritariamente regras informais que atuassem contra os efeitos das regras formais, os estudos realizados antes desta pesquisa que consideraram apenas o arcabouço normativo escrito não apresentariam os mesmos resultados para, por exemplo, a preponderância do poder Executivo e o poder de agenda que este tem sobre a pauta do plenário do Legislativo, conforme apontaram Amorim Neto e Santos (2003).

A confirmação da expectativa de que as regras informais adotadas no Legislativo beneficiam o Executivo (ou a sua base de apoio no Parlamento) é inferida pela verificação que na maioria das vezes que se optou por norma não escrita em detrimento de regramento claro normatizado, o Executivo se beneficiou e o Legislativo tendeu a se prejudicar. De fato, retomando-se as regras informais relatadas, percebe-se ganhos institucionais para o Executivo na possibilidade de reedição de MPs; na não observância, pelo Legislativo, dos requisitos de relevância e urgência na edições de MPs; na não instalação de comissões mistas; na leniência do Legislativo em relação ao uso indevido de MPs de crédito extraordinário; na aceitação de MPs multitemáticas; nas regras pouco claras para distribuição de cargos de presidente e de relator das comissões mistas para MPs.

Em todos esses exemplos, o Congresso Nacional ou os parlamentares, individualmente, se viram diminuídos, uma vez que deixaram de realizar grande parte de suas prerrogativas institucionais, de exercer em plenitude os poderes de que foram constituídos e delegaram parte de suas atribuições ao Executivo (na análise dos requisitos para edição de MPs), ao relator (na

análise do conteúdo de MPs realizada somente por este ator quando não se instalavam as comissões mistas), ao Supremo Tribunal Federal (quando permitiu que este poder viesse ditar, por meio de acórdãos, contornos e limites do processo legislativo).

Em umas poucas vezes, o Legislativo adota norma informal que beneficia o próprio poder ou o parlamentar. Porém, em algum desses casos, observa-se espécie de *trade off* com o Executivo. Isto ocorreu na aceitação de emendas parlamentares em MPs, que foi compensada pela possibilidade da reedição de MPs não apreciadas.

Fato a se ressaltar é o papel do STF na consolidação das regras informais utilizadas pelo Legislativo. A corte constitucional, quando chamada a se manifestar, adotou postura (proativa, omissiva ou negativa) predominante de ratificar as decisões do Legislativo e de manter o equilíbrio de forças ali representado. Assim, o STF se pronunciou dezenas de vezes alegando impossibilitado de verificar a não observância dos requisitos constitucionais de relevância e urgência; deixou (entre 2001 e 2012) de enxergar como obrigatória a necessidade de instalação de comissões mistas (ainda que para esses dois exemplos iniciais houvesse norma constitucional apontando em direção contrária); chancelou a decisão Temer acerca da mitigação dos limites do sobrestamento.

Também foi importante elemento indutor de mudanças do conjunto de regras adotados no Legislativo, alterando profundamente a feição e os limites da apreciação de MPs pelo Congresso, em ao menos três situações: ao proibir edição de MPs de crédito extraordinário para despesas correntes (2007), quando obrigou o Congresso a instalar comissões mistas (2012) e ao proibir emendas com objeto estranho em MPs (2016). Nesses casos, se operaram mudanças abruptas no ambiente legislativo, que forçaram os legisladores a reformularem boa parte de suas regras utilizadas e que colocaram o STF como elemento de extinção de regras informais que forcem em demasiado os limites formais.

Em síntese, tem-se que a partir da comparação das regras nos três períodos estudados (o 1º período abarcou desde a promulgação CRFB/1988 até a EC 32/2001; o 2º Período compreendeu os fatos ocorridos após a EC 32/2001 até a ADI 4.029; e o 3º período foi representado pelo tempo transcorrido desde a decisão na ADI 4.029 até 2017) é possível fazer algumas inferências (para além daquelas que foram apresentadas ao fim de cada capítulo) e construir hipóteses para futuras abordagens do processo de tomada de decisão no Legislativo Federal. No que tange às inferências, tem-se que:

1º) O Congresso Nacional prefere atuar sem limites escritos rígidos. Essa afirmação decorre da observação de que nos três períodos analisados, as regras procedimentais básicas para delimitação dos procedimentos para MPs demoraram para ser aprovadas (no último período, não se reviu ainda a Resolução 2/2002 -CN, apesar da decisão do STF que lhe suprimiu partes). Tal postura dá azo ao surgimento de várias regras informais, que ora se consolidam como tal, ora são cristalizadas em regras formais. Das regras dispostas no quadro sinóptico acima, as regras para emendamento, constituição de comissões mistas para estudo de MPs, para suspensão de reuniões foram inicialmente utilizadas informalmente. Após testadas e bem dimensionadas, foram transformadas em textos escritos. No mesmo quadro é possível se notar, ainda, que a tendência das regras informais é que elas tenham vigência até que o STF decida por vedá-las.

2º) Os parlamentares, atores imbuídos de prerrogativas que os distinguem dos demais cidadãos, são pouco zelosos do regramento legal que eles mesmos elaboraram. Quiçá pela certeza da ausência de sanção para seus atos, estes atores desrespeitam rotineiramente regras constitucionais e regimentais e subvertem-lhes o sentido. Olhando-se para o quadro resumo acima, observa-se que a maioria das instituições informais adotadas é do tipo competitiva, ou seja, instituições que se caracterizam por situações que se opõem à letra da lei e produzem resultados que vão ao encontro do que seria esperado para as instituições formais. (HELMKE; LEVITSKY, 2006, p. 17). Para a maioria dos casos, portanto, os atores do Legislativo não dão nova interpretação à letra da lei, eles a subvertem, contrariam seu espírito e seu escopo.

3º) O STF, no mais das vezes, atua como legitimador das decisões do Legislativo (mesmo daquelas que contrariam frontalmente o texto de norma escrita). Estas decisões, como vimos, são tomadas em regra de forma favorável à base ou ao Governo. Assim, este Poder deu validade constitucional à possibilidade de reedição de MPs, aquiesceu com a interpretação e reinterpretção dos limites do sobrestamento de pauta. Não raro, este Poder prefere não intervir nos desvios do Legislativo (ainda que não meramente ilegais, mas inconstitucionais), no âmbito do que denomina de atos *interna corporis*. Tome-se, por exemplo, o fato de que mesmo em face do abandono do Legislativo no controle dos requisitos constitucionais de relevância e urgência de MPs, o STF toma reiteradamente a posição de se julgar impedido de agir.

Mesmo quando decide intervir, a ação do STF corrobora o aqui afirmado. Ao ser chamado para controlar a não instalação das comissões de medidas provisórias, inicialmente se

manifestou em mais de uma ocasião pela normalidade dessa prática. Igualmente, nas denominadas MPs de crédito extraordinário, há vários julgados que compreenderam não ser função do STF controlar tais atos. Como se nota, as decisões do STF com conteúdo contra o Legislativo só são proferidas depois de a questão ter sido levada a esta Corte inúmeras vezes.

4º) O presidencialismo de coalizão, que potencializa o fenômeno da preponderância do Executivo, se faz sentir fortemente nas regras formais e informais que são gestadas e consolidadas para MPs. No quadro acima, percebe-se que a maioria das regras e práticas utilizadas pelo Legislativo beneficiam fortemente o Executivo. E isso se fez verdade desde a primeira MP editada. Inicialmente, buscou-se vedar o emendamento do texto vindo do Executivo. O Senado, mesmo com a possibilidade formal de emendamento, quase nunca a utiliza. Ainda para as primeiras MPs, o Congresso possibilitou a reedição ilimitada de MPs não apreciadas (inclusive com alteração de conteúdo). Quando se proibiu a reedição, compensou-se o Executivo com o trancamento de pauta, que reservou o plenário das casas legislativas como *locus* de atuação deste Poder.

Durante todo o período estudado, observa-se o abandono do Legislativo de seu papel de controlar a edição de medidas provisórias por meio da verificação dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Na análise do mérito de MPs, este Poder não se preocupou em devolver ou rejeitar MPs com despesas ordinárias sob a capa de créditos extraordinários e sempre anuiu com a prática de textos de MPs com vários objetos temáticos.

Ao adotar práticas ou ao deixar de observar regras cogentes, geralmente o fez em prol do Executivo. Assim é que a não instalação de comissões mistas, conjugada com a prática de proferir-se parecer ao final do prazo de validade das MPs permitiu maior controle do relatório produzido e menor possibilidade de alteração do texto original do Executivo. Quando implementou a possibilidade de suspensão de reuniões e criou o quórum fictício, evitou o trabalho de obstrução pelas oposições e permitiu que as comissões mais facilmente aprovassem pareceres às MPs. Mesmo quando partidos reclamaram observância de regras mais favoráveis a si, a interpretação dada beneficiou a base governista (logo, o Executivo), como no caso das regras do rodízio de MPs.

Questões de ordem são decididas não com o objetivo de adequar as práticas ao regramento escrito, mas como forma de fazer valer a interpretação mais benéfica ao *status quo* representado pela maioria governista. Nas comissões mistas de MPs, essa foi uma verdade incontestável.

5º) O gradualismo na formatação das instituições é a regra no Legislativo. No quadro acima, sinopse dos relatos dos capítulos anteriores, é possível perceber que a maioria das regras foram largamente testadas e reinterpretadas até atingirem a consolidação. Algumas poucas foram transformadas em regras escritas, várias estão consolidadas como regras informais.

Algumas regras informais vão sendo construídas lentamente, com limites testados e suas correlatas formais sendo interpretadas e reinterpretadas, até atingir-se a formatação final desejada em dado equilíbrio. Esse foi o caso, por exemplo, das regras para rodízio dos cargos de relator e presidente nas comissões para MPs, para a definição dos limites do sobrestamento de pauta (que foi sendo interpretado paulatinamente para várias outras hipóteses além das MPs) e da regra de possibilidade de suspensão de reuniões.

Outras práticas são adotadas pelo abandono da observação da regra formal (deriva institucional) e uso contínuo da regra informal, como, por exemplo, na adoção de emendas com matéria estranha, aceitação de MPs de crédito extraordinário com recursos para despesas correntes, etc.

6º) Para Medidas Provisórias, a tramitação começa por comissão mista assessorada por servidores do Senado. Estes, conforme visto, são culturalmente vinculados a esta Casa e seguem as regras formais e informais ali vigentes. Há, nesse ambiente, a percepção mais aguçada, do que na Câmara dos Deputados, da força dos acordos. Dessa forma, para MPs, a alteração das regras válidas exige alterações nas resoluções ou regimento do Congresso. Basta a mudança de entendimento em uma das arenas do Senado, o que possibilita a adoção, por analogia, às comissões mistas para MPs. Da mesma sorte, a mudança definitiva da regra formal não precisa estar na resolução específica para MPs. Pode vir, como no caso da regra para suspensão de reuniões, no Regimento Interno do Senado.

Tal realidade possibilita ao ator que deseja alterar as regras agir estrategicamente e buscar o resultado desejado em arena e mediante os meios que lhes pareçam mais afáveis e suscetíveis às suas pretensões. Assim, as mudanças no âmbito das comissões mistas podem decorrer de decisão do presidente do Senado, do presidente da Câmara, de práticas adotadas nas comissões do Senado, de alterações na resolução para MPs, nos Regimentos do Senado ou do Congresso.

7º) Regras informais não raro têm valor superior ao de regras escritas e isto aparece em alguns discursos no Parlamento, como na citada decisão do presidente da Câmara dos Deputados, Arlindo Chinaglia, ao justificar na decisão na Questão de Ordem 380/2008, a existência de

emendas com objeto estranho como um prática já arraigada da Câmara. Aparece, também, em julgados no STF, quando, por exemplo, os Ministros Gilmar Mendes e, posteriormente, Nelson Jobim, justificaram a não reunião das comissões mistas para MPs como prática corrente adotada repetidamente e aceita pelos parlamentares como regra.

A pesquisa realizada não se ateve à busca de resultados concretos para a tramitação de medidas provisórias. Filiando-se ao que prescrevem George e Bennett (2005) e Gerring (2008), estudos de caso aprofundados servem também ao escopo de criar teorias a serem testadas em outros casos ou por meio de outras metodologias. Assim, diante dos achados dessa tese e considerando que eles possam ser replicados nas demais arenas do Congresso Nacional, algumas questões são colocadas para futuras pesquisas sob os mesmos marcos teóricos:

A) **Viés Carimbador do Senado:** Como se viu nesta pesquisa e na dissertação de Cruz para projetos tramitando sob urgência constitucional (CRUZ, 2009), o Senado altera as proposições em uma quantidade infinitamente menor do que o faz a casa coirmã. A partir desse achado, formula-se a possibilidade de que o Senado tenha por prática não alterar textos oriundo da Câmara (e não só MPs e projetos em urgência constitucional) e desempenhe, no seu mister revisor, o papel de casa de contenção, ali retendo as propostas legislativas da Câmara dos Deputados que desbordem do razoável e oportuno e meramente “carimbando” as proposições que julgue oportunas.

A comprovação dessa tese exige análise qualitativa dos textos das proposições legislativas, comparando-se o texto oriundo da Câmara com o texto oriundo do Senado. Exige, ainda, comparação da tramitação das proposições nas duas casas legislativas e mensuração quantitativa do número de proposições (e de alterações a estas) realizadas por uma e por outra casa legislativa. Mesmo para medidas provisórias, há de se retornar a cada texto aprovado nas comissões e verificar se o parecer dado nesta arena já não acata, em número proporcional, emendas de senadores e de deputados, pois, como afirma Freitas (2016), os senadores, por vezes, inserem suas demandas por meio da máquina partidária em atuação na Câmara ou no Executivo.

B) **Preferência por atuar sem limites claros e prevalência de regras informais:** Como visto, para os três períodos em que se subdividiu a análise histórica da tramitação de MPs no Congresso, houve a falta de normas claras para definição de prerrogativas de atores e arenas. Em Pacheco (2002), observa-se igualmente a falta de regramentos para o funcionamento das comissões permanentes dos Câmara dos Deputados. O

engessamento da atuação do legislador por meio de normas procedimentais rígidas pode não ser do interesse institucional. Desta forma, se faz necessária a análise dos procedimentos adotados nas demais arenas do Congresso Nacional para verificar em quais delas há regras escritas efetivas e em quais abundam e, quiçá, prevaleçam regras informais.

- C) **Viés mais atuante do STF:** por fim, focando-se apenas no terceiro período de análise das MPs, nota-se que o Supremo Tribunal Federal se mostrou mais atuante, decidindo contra as práticas do Congresso Nacional de forma mais incisiva. Primeiro (no segundo período), proibiu a edição de MPs de créditos extraordinários contendo créditos especiais; depois, ordenou que as comissões mistas de MP se reunissem; por fim, insurgiu-se contra emendas jabuti e emendas de mérito travestidas em emendas de redação. É verdade, também, que para outras situações que desafiam instituições formais, como, por exemplo, MPs editadas com mais de um tema, o STF ainda mantém a postura de não se manifestar.

A questão que se coloca é se o conjunto de decisões desse Poder não tem, em média, mudado de direção ou se o ativismo judicial recente representa tendência de mudança de sua postura frente aos atos praticados no âmbito do Legislativo (quiçá com possibilidade de revisão da jurisprudência para atos *interna corporis*), o que poderia influenciar nos limites do presidencialismo de coalizão. A resposta a essa questão passa pela análise histórica das decisões do STF, com ênfase no controle dos atos do Legislativo.

Seja, qual for, a respostas a esse questionamento, o que se nota nesta tese é que o Legislativo rapidamente se adapta às novas realidades decorrente de decisões judiciais e, quando necessário, promove novas instituições informais para possibilitar aos atores continuar perseguindo seus interesses e objetivos institucionais.

Referências Bibliográficas:

ABRANCHES, Sérgio. “Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro”. *Dados*, nº 31, 1988, p. 5-34.

ABREU JÚNIOR, Diogo A. *As lideranças partidárias na Câmara dos Deputados*. Monografia (especialização) -- Curso de Especialização em Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2009.

ABRUCIO, Fernando L. (1998), *Os Barões da Federação: Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo: Hucitec.

ACOSTA, Andrés Mejía (2006). *Crafting legislative ghost coalitions in Ecuador: informal institutions and economic reform in an unlikely case*, in Helmke, Gretchen & Levitsky, Steven (eds.) *Informal Institutions and Democracy: lessons from Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006, p. 69-84.

AGUIAR, Osmar de Oliveira (2015). *As regras informais e o processo decisório na Câmara dos Deputados*. (dissertação). Mestrado acadêmico, Câmara dos Deputados.

GEORGE, Alexander L.; BENNETT, Andrew (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: mit Press, 331 pp

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória e a sua conversão em lei: a emenda constitucional nº 32 e o papel do Congresso Nacional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória: edição e conversão em lei*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

AMES, Barry. *Os entraves da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

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

AMORIM NETO, Octavio. *Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil*. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 479-519, 2000

AMORIM NETO, Octavio. *Presidencialismo e governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

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

ARAÚJO, 2010 0U 2102 <https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/2175-7984.2012v11n21p83/22663>.

ARDANAZ, Martín; LEIRAS, Marcelo e TOMMASI, Mariano (2012). *The Politics of Federalism in Argentina: Implications for Governance and Accountability*. IDB WORKING PAPER SERIES No IDB-WP-327, Junho de 2012. Disponível em: issuu.com/idb_publications/docs/working_en_72338.

BALERA, Felipe Penteadó (2009). *MEDIDA PROVISÓRIA: O CONTROLE DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DE RELEVÂNCIA E URGÊNCIA PELO*

CONGRESSO NACIONAL E PELO STF. Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC n. 14 – jul./dez. 2009

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. (1993) *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. (1999). *Punctuated Equilibrium Theory: Explaining stability and change in American policymaking*. In: SABATIER, Paul A. (ed.). *Theories of the Policy Process*. Oxford, Westview Press. p. 97-116.

BEDRITICHUK, Rodrigo Ribeiro. (2015). *Efeitos políticos da inclusão das comissões mistas no processo de apreciação das medidas provisórias*. Artigo aceito para publicação na revista E-legis. (no prelo).

BEDRITICHUK, Rodrigo. *Construção de regras nas casas legislativas: análise do processo de criação normativa nas comissões de medidas provisórias do Congresso Brasileiro*. Artigo apresentado no VII Congresso Latino Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino Americana de Ciência Política, ALACIP. Pontifícia Universidade Católica do Peru, Lima, 22 a 24 de julho de 2015. Disponível em http://files.pucp.edu.pe/sistema-ponencias/wp-content/uploads/2015/01/Panel_Reglas_informales.pdf

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

BOIX, Charles e POSNER, Daniel N. (1996). *Making Social Capital Work: A Review of Robert Putnam's Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. The Weatherhead Center for International Affairs Harvard University Paper No. 96-4 June 1996

BRASIL (1989). Medida Provisória n. 44, de 30 de março de 1989. “Baixa normas complementares para a execução do Programa de Estabilização Econômica de que trata a Lei nº 7.730, de 31 de janeiro de 1989, e dá outras providências”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/1988-1989/044.htm.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 17, de 1989.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. Centro de Documentação e Informação. Sistema de Informações Legislativas - SILEG. Brasília, 2017. Base de Dados.

BRASIL. Senado Federal. Regimento Interno, estabelecido pela Resolução n. 93, de 1970. Texto editado em conformidade com a Resolução n.º 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2017.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p.

BRASIL. Constituição (1998). Lei Complementar 95, de 25 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. DOU, 26/02/1998.

BRASIL. Congresso Nacional. Resolução nº 1, de 1970-CN: regimento comum com alterações posteriores, até 2002. Brasília, 2003. Disp. em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/regsf/>. Acesso em: 29 out. 2017.

BRASIL, CONGRESSO, 1989. Resolução n.º 01, do Congresso Nacional, de 02 de maio de 1989. <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1989/resolucao-1-2-maio-1989-541500-publicacaooriginal-45886-pl.html>.

BRASIL, CONGRESSO, 1989. Resolução n.º 01, do Congresso Nacional, de 08 de maio de 2005. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. DOU 09/05/2002.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disp. em: <http://www2.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla/>. Acesso em: 25 nov. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandato de Segurança n. 23.920-DF. Decisão Liminar do Ministro Relator Celso de Melo. D.J.E. 03.04.2001.

BRINKS, Daniel M. (2003a). *Informal Institutions and the Rule of Law: The Judicial Response to State Killings in Buenos Aires and Sao Paulo in the 1990s*. Comparative Politics (October): 1-19.

CABRAL, Carlos Eduardo Nepomuceno. Processo legislativo heterodoxo: a multiplicação de temas em medidas provisórias. 2013. 123 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013. <http://repositorio.unb.br/handle/10482/14945>

CALVERT R.L. (1995a) The Rational Choice Theory of Institutions: Implications for Design. In: Institutional Design. Recent Economic Thought Series, vol 43. Springer, Dordrecht.

CALVERT, Randall L. 1995b. Rational Actors, Equilibrium, and Social Institutions. In Explaining Social Institutions, Jack Knight and Itai Sened, eds. Ann Arbor: University of Michigan Press.

CALVERT, R. (1997). The rational choice theory of social institutions: Cooperation, coordination, and communication. In J. Banks & E. Hanushek (Eds.), Modern Political Economy: Old Topics, New Directions (Political Economy of Institutions and Decisions, pp. 216-268). Cambridge: Cambridge University Press. doi:10.1017/CBO9780511625725.011

CANOTILHO, J.J. *Direito Constitucional*. Coimbra: Livraria Almedina, 8ª ed. 1997.

CAREY, John M. (2000). *Parchment, Equilibria and Institutions*. Comparative Political Studies, n. 33.

CHAVANCE, Bernard (2008). *Formal and informal institutions change: the experience of postsocialist transformation*. The European Journal of Comparative Economics. 2008, June. Volume: 5 - Issue: 1. Disponível em: <http://eaces.liuc.it/info.asp?tipo=articles&identificator=ejce:18242979/2008/01/03>.

CHAVES, Letícia Lacerda. União civil entre pessoas do mesmo sexo : considerações acerca da não deliberação do Projeto de Lei n. 1.151/1995. Brasília, Câmara dos Deputados, 2013 (monografia). Disp. em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/15640#>.

CLÈVE, Clèmerson Merlin, Medidas provisórias. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

CRISTIANSEN, Thomas e NEUHOLD, Christine. *Introduction*. In: International handbook on informal governance. Cristiansen e Thomas (eds.). Cheltenham, UK, Massachusetts, 2012.

CRUZ, Márcia Rodrigues da (2009). *Legislativo transformador? As modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo*. Dissertação (mestrado) -- Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj), Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2009. <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5764>.

DAHL, Robert (2001). *Sobre a Democracia*. Trad. de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001. 230 p. Tradução de: On democracy.

DESLAURIERS, Jean-Pierre; KÉRISIT, Michéle. O delineamento de pesquisa qualitativa. In A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2010.

FERNANDES, Gabrielle do Nascimento (2017). *O poder de emenda no processo legislativo das medidas provisórias : a vedação à inserção de matéria sem pertinência temática*. Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2017. <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/33779>

FERRARI, Diogo. O Congresso Nacional e apreciação de tratados internacionais entre 1999 e 2006. In: O Congresso e o presidencialismo de Coalizão. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2011. Série Cadernos Adenauer XII, nº 2.

FERREIRA JR, Nivaldo Adão. *Processo Legislativo e Lobby: estudo da percepção institucional dos agentes de Lobby pela Câmara dos Deputados e graus de colaboratividade*. Artigo apresentado no 10º Encontro da ABCP. Disponível em: <http://www.encontroabcp2016.cienciapolitica.org.br/site/anaiscomplementares?AREA=7#N>

FERREIRA JÚNIOR, Nivaldo A. Democracia participativa na Câmara dos Deputados: análise da efetividade da Comissão de Legislação Participativa como ferramenta de interação entre a sociedade e o parlamento. Monografia (especialização) -- Curso em Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2007. Anexos da monografia em arquivo separado. <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/6324>

FERREIRA, OSVALDO (2008). Câmara dos Deputados - Procedimentos Legislativos: comentários, críticas e sugestões. Brasília, DF: Fundação Ulisses Guimarães.

FIGUEIREDO, A. C.; LIMONGI, F. (2007) – Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In RANULFO, C. A Democracia Brasileira: Balanço e Perspectivas para o Século 21. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais.

FIGUEIREDO, A., LIMONGI, F.; (1998) – Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. Lua Nova, nº44, p. 81-106. 59 FIGUEIREDO, A. C.;

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. (1995), Mudança constitucional, desempenho legislativo e consolidação institucional. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 29.

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. (2002). *Incentivos eleitorais, partidos e política orçamentária*. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3

FIGUEIREDO, Argelina C. e LIMONGI, Fernando. _____. (1999), *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editorial FGV.

FREITAS, Andréia. *O presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

GEORGE, Alexander L., e BENNETT, Andrew. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.

GERRING, J. The case study: What it is and what it does. In: BOIX, C.; STOKES, S.C. (Ed.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. New York: Oxford University Press, 2007. p.90-122

GERRING, John, 2008. *Case Selection for Case-study Analysis: Qualitative and Quantitative Techniques*. in: *The Oxford Handbook of Political Methodology*, Box-Steffensmeier, Janet e outros (eds.). Oxford: Oxford University Press.

GERRING, John, 2007, *Case Study Research*. Cambridge: Cambridge University Press.

GOETZ, Klaus H (1997). *Acquiring political craft: Training grounds for top officials in the german core Executive*. *Public Administration*, 75: pp. 753–775. doi: 10.1111/1467-9299.00085.

GONÇALVES NETO (2008). *O sobrestamento de pauta no processo legislativo*. Monografia (especialização) -- Curso em Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2007.

HACKER, Jacob. *Policy drift: the hidden politics of US Welfare State. Retrenchment*. IN: *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2005.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. *As três versões do neo-institucionalismo*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003. Disponível: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452003000100010&lng=en&nrm=iso.

HELMKE, Gretchen e LEVITSKY, Steven. (2004): *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*”, *Perspectives on Politics* 2, N° 4.

HELMKE, Gretchen (2006). *Introduction e Conclusion*. in Helmke, Gretchen & Levitsky, Steven (eds.) *Informal Institutions and Democracy: lessons from Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2006, p. 1-30 p. 274-284.

HELMKE, Gretchen (2012). *Informal institutions and comparative politics: a research agenda*, in: Thomas Christiansen e Christine Neuhold (eds.): *International Handbook of Informal Governance*, Edward Elgar Publishing Limited, Inglaterra.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3.^a ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2002.

HUBER, John D (2000). *Delegation to civil servants in parliamentary democracies*. *European Journal of Political Research*37: 397–413, 2000.

KINZO, Maria. Governabilidade, estrutura institucional e processo decisório no Brasil. *Parcerias Estratégicas*, vol. 1, nº 3, 1997, p. 19-37.

LASSALE, Ferdinand. *O que é uma Constituição Política*. Rio de Janeiro; Editora Global, 1987. ISBN 85-260-0151-5.

LAUTH, Hans-Joaquim, 2000. *Informal institutions and democracy*. *Democratization*, 7, n.04 : pp 21-50.

LAUTH, Hans-Joaquim (2002). "Special relationships": The different impact of informal institutions on various democratic institutions, Paper for presentation at the WCPIA conference *Informal Institutions and Politics in the Developing World*, April 5-6, 2002, Harvard University, 56 S.

LAUTH, Hans-Joaquim (2004a). Formal and Informal Institutions: On Structuring their Mutual Co-existence, in: *Romanian Journal of Political Science* Vol. 4 (1) 2004, S. 66-88.

LAUTH, Hans-Joaquim (2004b). Informal Institutions and Political Transformation: Theoretical and Methodological Reflections, Paper for presentation at the ECPR Joint Sessions of Workshops – Uppsala 2004, April 14.-17. (W 18: Comparing Transformations: The Institutional Paradigm), 50 S.

LAUTH, Hans-Joaquim (2012). *Informal Governance and democracy Theory*, in: Thomas Christiansen e Christine Neuhold (eds.): *International Handbook of Informal Governance*, Edward Elgar Publishing Limited, Inglaterra.

LIMONG, F. (1999) – Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.

LIMONGI, F. ; GUARNIERI, F . Competição partidária e voto nas eleições presidenciais no Brasil. *Opinião Pública* (UNICAMP. Impresso), v. 21, p. 60-86, 2015.

LIMONGI, F. ; GUARNIERI, F. . A base e os partidos: As eleições presidenciais no Brasil pós-redemocratização. *Novos Estudos CEBRAP* (Impresso), p. 05-24, 2014.

LIMONGI, Fernando. (2006), "A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório". *Novos estudos-CEBRAP*: 17-41.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estud. - CEBRAP*, São Paulo , n. 76, p. 17-41, Nov. 2006

LINDBLOM, Charles E. *O processo de decisão política*. Trad. Sérgio Bath. Brasília: Editora UnB, 1981.

LINZ, Juan J. (1990), "The perils of presidentialism". *Journal of democracy*, 1: 51-69.

MACHADO, Lucas Cordova (2011). Dilemas institucionais e cenários políticos : análise do discurso da alteração do sobrestamento da pauta na Câmara dos Deputados. Monografia (especialização) -- Curso em Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2011. <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/8689>

MAHONEY, James e THELEN, Kathleen. *Explaining Institutional Changing: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

MAINWARING, Scott (1995). Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy.” In Scott Mainwaring and Timothy Scully, eds., *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, pp. 354-398, 537-542. Stanford: Stanford University Press, 1995.

MAINWARING, Scott (1995)_____.(1999), *Rethinking party systems in the third wave of democratization : the case of Brazil*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

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

MAUREIRA, Sergio Toro. *Conducta legislativa ante las iniciativas del ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile*. Rev. de Ciencia Política, vol. 27, n. 1, 2007, pp 23-41.

MENDES, Conrado Hubner. *Direitos fundamentais, separação de poderes e deliberação*. 2008. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. doi:10.11606/T.8.2008.tde-05122008-162952. Acesso em: 2017-11-20.

MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

MIRANDA, Geralda Luiza de. A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Rev. Sociol. Polit., Curitiba , v. 18, n. 37, p. 201-225, Oct. 2010 .

MOE, T. e CALDWELL, M. *The institutional foundations of democratic government: a comparison of presidential and parliamentary systems*. Journal of Institutional And Theoretical Economics, n.150/1, p. 171/95, 1994.

NASCIMENTO, Reinaldo Sobrinho do. Poder de agenda: a supremacia do Poder Executivo e seus efeitos na sistematização da pauta do Plenário da Câmara dos Deputados. Disponível em: . Acesso em: 10 jun. 2013.

NICOLAU, Gustavo Rene. *Medidas provisórias: O Executivo que legisla: Evolução Histórica no Constitucionalismo Brasileiro*. São Paulo: Atlas, 2009.

NORTH, Douglass. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

O'DONNELL, Guillermo. *Otra institucionalizacion. Agora*, Buenos Aires, 3, n. 5, p. 5-28, 1996.

_____.(2007), *Disonancias. Críticas Democráticas a la Democracia*. Buenos Aires, Prometeo.

_____.(2010a), *La Democracia y las Fronteras Dinámicas de la Política*, in A. García Linera, E. Laclau e G. O'Donnell, *Tres Pensamientos Políticos*. Buenos Aires, UBA Sociales-Publicaciones.

_____.(2010b), *Democracia, Agencia y Estado. Teoría con Intensión Comparativa*. Buenos Aires, Prometeo.

PACHECO, Luciana. *A tramitação de proposições na Câmara dos Deputados*. Brasília: Associação de Consultores Legislativos e de Orçamento e Fiscalização Financeira. 2002.

OLIVEIRA, Gylwander Luiz Peres Machado de (2009). *Medida provisória : uma análise acerca do sobrestamento da pauta da Câmara dos Deputados*. Monografia (especialização) --

Curso de Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2009. <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5664>

OLIVEIRA, F. P.; COSTA, A.M.; CARDOSO, J.C.; TRINDADE, J.; DIAS, M.A.V. (2017) Análise das emendas parlamentares ao Programa Mais Médicos: o modelo de formação médica em disputa. *Revista do Centro Brasileiro de Estudos de Saúde*. Vol. 41. N. especial 3. ISSN 0103-1104.

ONAMA, Ato K. *The contradictor potencial of institutions: the rise and decline of land documentation in Kenya*. In: SABATIER, Paul A. (ed.). *Theories of the Policy Process*. Oxford, Westview Press. p. 97-116.

OWENS, John E (2003). *Explaining Party Cohesion and Discipline in Democratic Legislatures: Purposiveness and Contexts* *Journal of Legislative Studies*, 9 (4). pp. 12-40, Winter 2003. *Journal of Legislative Studies* Disponível em: <http://www.journalonline.tandf.co.uk/openurl.asp?genre=article&issn=1357-2334&volume=9&issue=4&spage=12>

PEREIRA, C. MULLER, B. Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 46, no. 4, 2003.

PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy & RENNÓ, Lúcio (2005). "Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory and evidence from the Brazilian case". *Journal of Politics*, v. 67, n. 1, p. 178-200.

PERES, Paulo Sérgio (2008). *Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política*. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v.23, n.68, Oct.2008. disp. em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000300005&lng=en&nrm=iso>

PIRES, E. A. (2008) – As Medidas Provisórias e o sobrestamento das demais deliberações Legislativas. Brasília: Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados. Monografia (especialização) -- Curso de Especialização em Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2008. <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2061>

PIRES, Ednilton Andrade (2008). .As medidas provisórias e o sobrestamento das demais deliberações legislativas. Monografia (especialização) - Curso de Especialização em Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor). <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2061>

POWER, T. J. (2015) – Presidencialismo de coalizão e o design institucional no Brasil: O que sabemos até agora? In SATHLER, A.; BRAGA, R – *Legislativo Pós-1988: Reflexões e perspectivas*. Brasília: Edições da Câmara dos Deputados.

PRAÇA, Sérgio (2009). *Informalidades legislativas no processo orçamentário: “jeitinho” brasileiro ou construção institucional?* Trabalho apresentado no 33º encontro anual da Anpocs.

PRAÇA, Sérgio, BERSCH, Katherine e TAYLOR, Matthew M. (2013). *Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil*. Paper prepared for presentation at The Latin American Studies Association Conference Washington D.C. May 29 – June 1, 2013. Disponível em: http://www.asmetro.org.br/portal/attachments/article/1140/bersch-praca-taylor-state-capacity-and-autonomy-may-1_lasa.pdf.

PRADO, Mariana Mota e TREBILCOCK, Michael, 2009. Path Dependence, development, and the dynamics of institutional reform. Toronto: University of Toronto Law Journal. Legal Studies Research Series, no. 09-04.

REZENDE, Flávio da Cunha. Da exogeneidade ao gradualismo: inovações na teoria da mudança institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 27, n. 78, 2012. p. 113-130.

ROCHA, Aldenir B (2015). *Lobby no Congresso Nacional: a atuação de assessorias de relações governamentais em situação de completa desregulamentação*. Artigo produzido para apresentação no VIII encontro da Associação Latino Americana de Ciência Política, Lima, Peru, 2015.

ROCHA, Aldenir Brandão da (2008). Monografia (especialização) -- Curso em Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2008. <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/5811>.

ROCHA, Décio; DAHER, Del Carmen; SANT'ANNA, Vera Lucia de Albuquerque. A entrevista em situação de pesquisa acadêmica: reflexões numa perspectiva discursiva. In: *Polifonia 8*. Cuiabá: UFMT, 2004, p. 161-180

SAMPAIO, M. A. (2006) – Medida Provisória: diálogo constitucional e a falácia de usurpação de poderes legislativos pelo Executivo. *Revista de Direito e Estado*, Ano I, nº 4, p. 107-139, out/dez.

SAMUELS, David (2003), *Ambition, federalism, and legislative politics in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, Dec. 2005.

SANTOS, W.G. (2003) – O poder legislativo no presidencialismo de coalizão. Belo Horizonte/Rio de Janeiro: UFMG/IUPERJ.

SCARTASCINI, Carlos, STEIN, Ernesto e TOMMASI, Mariano (2010). *Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, in *How Democracy works, Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*. Ernesto Stein e Mariano Tommasi (editores): Inter-American Development Bank Carlos Scartascini, 2010.

STREECK E THELEN (2005). *Introduction*. IN: *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*. Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2005.

TSAI, Kellee S., (2006). *Adaptive Informal Institutions and Endogenous Institutional Change in China*. *World Politics* 59.1: 116-141. *Project MUSE*. Web. 28 Jun. 2015. <<https://muse.jhu.edu/>>.

_____, (2014). *Informal Institutions*. in Tulia Falleti, Orfeo Fiorettes, and Adam Sheingate, eds., *Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. New York: Oxford University Press, forthcoming, Ch12.

ULLOA, Carlos Alberto Navarrete (não publicado). *Institucionalismo Informal: Tras las huellas de un discurso institucionalista informal*. Versión preliminar del artículo que será publicado en el número 47, enero-junio de 2016, de la revista *Perfiles Latinoamericanos*.

VERDE, Juliana Villa (2014). *As Medidas Provisórias e a Relação Executivo-Legislativo no Brasil (1988 – 2014)*. Dissertação. Mestrado. Lisboa: Universidade de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. <http://hdl.handle.net/10400.5/14073>

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira (2013). Diálogo institucional, democracia e estado de direito: o debate entre o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional sobre a interpretação da constituição. 2013. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. doi:10.11606/T.2.2013.tde-19022014-161546. Acesso em: 2017-11-20.

WEBER, Rosa. Relatório apresentado na ADI 5127/DF, rel. orig. Min. Rosa Weber, red. p/ o acórdão Min. Edson Fachin, julgado em 15/10/2015 (Info 803). STF. Plenário.

WILSON, Alex (2012) . *Multi-level Party Systems in Spain*. *Regional & Federal Studies*, 22(2), pp 123-139.

YIN, Robert. Estudo de caso: planejamento e métodos. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ZUVANIC, Laura e Iacoviello, Mercedes , with Ana Laura Rodríguez Gusta. *The Weakest Link: The Bureaucracy and Civil Service Systems in Latin America*. In. *How democracy Works: Political institutions, actors and arenas in Latin American policy making*.

Sítios eletrônicos utilizados para coleta de dados

www.camara.leg.br

www.congresso.leg.br

www.planalto.gov.br/legislacao

www.senado.leg.br

www.stf.jus.br

Diários consultados

Diário do Congresso Nacional

Diário da Câmara dos Deputados

Diário da Justiça

Diário do Senado Federal

Anexos

Anexo 1: Modelo de termo de compromisso de Anonimato e autorização de uso das entrevistas.

CESSÃO GRATUITA DE DIREITOS DE DEPOIMENTO ORAL	
E	
COMPROMISSO ÉTICO DE NÃO IDENTIFICAÇÃO DO ENTREVISTADO	
I-	São PARTES do presente compromisso o Entrevistador Nivaldo Adão Ferreira Júnior e a (o) Entrevistada (o)
II-	CLAÚSULA DE ANONIMATO Pelo presente documento, NIVALDO ADÃO FERREIRA JÚNIOR, ponto 5537, CPF 537.023.361-68 , na qualidade de pesquisador vinculado à Universidade de Brasília (Doutorando) e ao Câmara dos Deputados (Pesquisador do Cefor em Grupos de Pesquisa e Extensão - GPEs), se compromete a preservar a PARTICIPAÇÃO DA(DO) ENTREVISTADA (O) no anonimato, não identificando a autoria da sua fala, ou, sendo necessário, identificando-a com nome fictício ou símbolo, não relacionados à verdadeira identidade.
III-	CLAÚSULA DE AUTORIZAÇÃO DE USO DO DEPOIMENTO A(O) Entrevistada(o), sem quaisquer restrições quanto aos seus efeitos patrimoniais e financeiros, cede a plena propriedade e os direitos autorais do depoimento de caráter histórico e documental prestado, na cidade de Brasília, DF, em fevereiro de 2017, como subsídio às pesquisas realizadas e à produção de Tese de Doutorado que o pesquisador defenderá junto ao IPOL/UNB (2017/2018). O pesquisador/entrevistador acima citado fica conseqüentemente autorizado a utilizar, divulgar e publicar, para fins acadêmicos e culturais, o mencionado depoimento, no todo ou em parte, editado ou não, bem como permitir a terceiros, em especial aos membros dos GPEs que integra junto ao CEFOR, o acesso ao mesmo para fins idênticos, com a ressalva de garantia, por parte dos referidos terceiros, da integridade do seu conteúdo e do <u>anonimato da depoente.</u>
	Brasília, _____ de _____ de 2017
_____	_____
anuência da(o) entrevistada (o)	Compromisso do Entrevistador

Anexo 2: Quadro de trabalhos acadêmicos direta ou indiretamente decorrentes da presente pesquisa:

Título do Trabalho e tipo de participação	Local , forma de apresentação, ano
Bicameralismo simétrico imperfeito: a supremacia da casa iniciadora como fator de tensão no processo legislativo (autor).	IV Jornada de pesquisa e extensão da Câmara dos Deputados, Brasília. (Resumo expandido, 2013).
Regras informais no processo de tomada de decisões políticas: estado da arte e agenda de pesquisa (Autor).	IV Jornada de Pesquisa e Extensão da Câmara dos Deputados. (Resumo expandido, 2014).
Proceso Decisorio en el Congreso Nacional Brasileño: la interacción de reglas formales y informales (Organizador).	VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Lima-Peru. (Mesa de debates, 2015).
Instituições informais, consolidação e mudanças institucionais: estado da arte e agenda de pesquisa para o Parlamento Brasileiro (Autor).	VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Lima-Peru (artigo, 2015).
O movediço ambiente institucional das comissões mistas de medidas provisórias do Congresso Nacional: o uso de instituições informais como recurso possibilitador de tomada de decisões. (Em coautoria secundária, com Rodrigo Bedritichuk)	VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Lima, Peru. (Artigo, 2015).
Lobby no Congresso: regras, atuação, dificuldades, expectativas (membro participante).	Câmara dos Deputados. Grupo de Pesquisa e Extensão (2014 a 2016).
Processo Legislativo e Lobby: estudo da percepção institucional dos agentes de Lobby pela Câmara dos Deputados e graus de colaboratividade (autor).	10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, Belo Horizonte – MG, 2016.
Lobby e Regulamentação: a busca da transparência nas relações governamentais. (Coautoria com Patrícia Nogueira).	Capítulo de livro em: A.J.C. Cunha Fº et.al. (Org.). 48 Visões sobre a democracia. São Paulo: Quartier Latin, 2016.
O Legislativo brasileiro no presidencialismo de coalizão: comportamento parlamentar e arranjos institucionais (organizador).	IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Montevideo, Uruguai. (Mesa de debates, 2017).
Ciclos Eleitorais no Legislativo: a força do presidencialismo de coalizão (Co-autoria com Fabiano Schwartz)	IX Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Montevideo, Uruguai. (Artigo, 2017).

Título do Trabalho e tipo de participação	Local , forma de apresentação, ano
Delegação legislativa: quando os parlamentares abdicam do poder de legislar (Co-autoria com Aldenir Brandão)	IX Congresso Latinoamericano de Ciencia Politica, Montevideo, Uruguai. Mesa de Debates (Artigo, 2017).
Estratégias partidárias e organização das lideranças partidárias na Câmara dos Deputados: Qual a relação? (em coautoria com Aldenir Brandão).	Capítulo de livro intitulado “O Presidencialismo de Coalizão em Movimento: Mudança institucional no sistema político brasileiro”. Câmara dos Deputados, 2018 (no prelo)
Inexistência de Impactos dos ciclos eleitorais sobre a disciplina parlamentar na Câmara dos Deputados (em Coautoria com Fabiano Schwartz)	Capítulo de livro intitulado O Presidencialismo de Coalizão em Movimento: Mudança institucional no sistema político brasileiro. Câmara dos Deputados, 2018 (no prelo)

Elaboração própria

Anexo 3: Comparativo das ementas da MP original e do PLV aprovado para as MPs de nº 564 a 575 de 2012, imediatamente antes da decisão da Presidente Rose de Freitas de não interferir nos pareceres aprovados nas comissões mistas.

MP	Ementa original	Ementa PLV
575	Altera a Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública.	Altera as Leis nºs 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, para dispor sobre o aporte de recursos em favor do parceiro privado, 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, 12.058, de 13 de outubro de 2009, 9.430, de 27 de dezembro de 1996, 10.420, de 10 de abril de 2002, 10.925, de 23 de julho de 2004, 10.602, de 12 de dezembro de 2002, e 9.718, de 27 de novembro de 1998, e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 24 de agosto de 2001, e dá outras providências.
571	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nos 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001.	Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.
570	Altera a Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências.	Altera as Leis nºs 10.836, de 9 de janeiro de 2004, 12.462, de 4 de agosto de 2011, e 11.977, de 7 de julho de 2009; dispõe sobre o apoio financeiro da União aos Municípios e ao Distrito Federal para ampliação da oferta da educação infantil; e dá outras providências.
568	Dispõe sobre servidores do Instituto Nacional de Meteorologia, da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira, da Agência Brasileira de Inteligência, da Comissão de Valores Mobiliários, do Instituto Evandro Chagas, do Centro Nacional de Primatas, da Fundação Oswaldo Cruz, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Instituto Nacional do Seguro Social, da Superintendência de Seguros Privados, do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, da Superintendência Nacional de Previdência Complementar, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, do Fundo Nacional de Desenvolvimento para a Educação, do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, do Serviço Exterior Brasileiro, do Instituto Brasileiro de Turismo, da Superintendência da Zona Franca de Manaus, do ex-Território de Fernando de Noronha e do Ministério da Fazenda, sobre os ocupantes de cargos de Médico do Poder Executivo, de cargos de Especialista em Infraestrutura Sênior, de cargos de Agente de Combate às Endemias e de cargos das carreiras de Magistério Superior e do Ensino Básico, Técnico e	Dispõe sobre servidores do Instituto Nacional de Meteorologia, da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira, da Agência Brasileira de Inteligência, da Comissão de Valores Mobiliários, do Instituto Evandro Chagas, do Centro Nacional de Primatas, da Fundação Oswaldo Cruz, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, do Instituto Nacional do Seguro Social, da Superintendência de Seguros Privados, do Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia, da Superintendência Nacional de Previdência Complementar, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, do Fundo Nacional de Desenvolvimento para a Educação, do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas, do Serviço Exterior Brasileiro, do Instituto Brasileiro de Turismo, da Superintendência da Zona Franca de Manaus, do ex-Território de Fernando de Noronha e do Ministério da Fazenda, sobre os ocupantes de cargos de Médico do Poder Executivo, de cargos de Especialista em Infraestrutura Sênior, de cargos de Agente de Combate às Endemias e de cargos das Carreiras de Magistério Superior e do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, de Analista

MP	Ementa original	Ementa PLV
	Tecnológico, de Analista de Infraestrutura, de Ciência e Tecnologia, de Tecnologia Militar, de Desenvolvimento de Políticas Sociais e de Finanças e Controle, sobre as gratificações e adicionais que menciona, e dá outras providências.	de Infraestrutura, de Ciência e Tecnologia, de Tecnologia Militar, de Desenvolvimento de Políticas Sociais e de Finanças e Controle, sobre as gratificações e adicionais que menciona; altera as Leis nºs 11.776, de 17 de setembro de 2008, 8.691, de 28 de julho de 1993, 11.344, de 8 de setembro de 2006, 11.907, de 2 de fevereiro de 2009, 11.890, de 24 de dezembro de 2008, 11.355, de 19 de outubro de 2006, 12.154, de 23 de dezembro de 2009, 12.277, de 30 de junho de 2010, 11.356, de 19 de outubro de 2006, 9.657, de 3 de junho de 1998, 12.094, de 19 de novembro de 2009, 11.784, de 22 de setembro de 2008, 8.270, de 17 de dezembro de 1991, 11.357, de 19 de outubro de 2006, 11.539, de 8 de novembro de 2007, 11.440, de 29 de dezembro de 2006, 8.829, de 22 de dezembro de 1993, 11.350, de 5 de outubro de 2006, 11.421, de 21 de dezembro de 2006, 10.484, de 3 de julho de 2002, 10.355, de 26 de dezembro de 2001, 10.404, de 9 de janeiro de 2002, 10.483, de 3 de julho de 2002, 10.550, de 13 de novembro de 2002, 10.768, de 19 de novembro de 2003, 10.855, de 1º de abril de 2004, 11.171, de 2 de setembro de 2005, 11.319, de 6 de julho de 2006, 11.233, de 22 de dezembro de 2005, 10.971, de 25 de novembro de 2004, 11.090, de 7 de janeiro de 2005, 10.682, de 28 de maio de 2003, 11.095, de 13 de janeiro de 2005, 10.480, de 2 de julho de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, e 11.526, de 4 de outubro de 2007; revoga a Lei nº 9.436, de 5 de fevereiro de 1997, o art. 21 da Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998, e o § 2º do art. 52 da Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011; e dá outras providências.
567	Altera o art. 12 da Lei no 8.177, de 1º de março de 1991, que estabelece regras para a desindexação da economia, e dá outras providências.	Altera o art. 12 da Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, que estabelece regras para a desindexação da economia e dá outras providências, o art. 25 da Lei nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, que dispõe sobre o Sistema de Financiamento Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências, e o inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, que dispõe sobre os registros públicos e dá outras providências.
565	Altera a Lei no 10.177, de 12 de janeiro de 2001, para autorizar o Poder Executivo a instituir linhas de crédito especiais com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste para atender aos setores produtivos rural, industrial, comercial e de serviços dos Municípios com situação de emergência ou estado de calamidade pública reconhecidos pelo Poder Executivo federal, e a Lei no 10.954, de 29 de setembro de 2004, para permitir a ampliação do valor do Auxílio Emergencial Financeiro.	Altera as Leis nºs 10.177, de 12 de janeiro de 2001, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 11.524, de 24 de setembro de 2007, 11.775, de 17 de setembro de 2008, 9.469, de 10 de julho de 1997, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 8.029, de 12 de abril de 1990, 10.954, de 29 de setembro de 2004, e 11.314, de 3 de julho de 2006; e dá outras providências.
564	Altera a Lei no 11.529, de 22 de outubro de 2007, para incluir no Programa Revitaliza do BNDES os setores que especifica, dispõe sobre financiamento às exportações indiretas, autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos e Garantias S.A. - ABGF, autoriza a União	Altera as Leis nºs 12.096, de 24 de novembro de 2009, 12.453, de 21 de julho de 2011, para conceder crédito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, 9.529, de 10 de dezembro de 1997, 11.529, de 22 de outubro de 2007, para incluir no Programa Revitaliza do

MP	Ementa original	Ementa PLV
	a participar de fundos dedicados a garantir operações de comércio exterior ou projetos de infraestrutura de grande vulto, altera a Lei no 12.096, de 24 de novembro de 2009, e dá outras providências.	BNDES os setores que especifica, 11.196, de 21 de novembro de 2005, 7.972, de 22 de dezembro de 1989, 12.666, de 14 de junho de 2012, 10.260, de 12 de julho de 2001, 12.087, de 11 de novembro de 2009, 7.827, de 27 de setembro de 1989, 10.849, de 23 de março de 2004, e 6.704, de 26 de outubro de 1979, as Medidas Provisórias nºs 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, e 2.157-5, de 24 de agosto de 2001; dispõe sobre financiamento às exportações indiretas; autoriza a União a aumentar o capital social do Banco do Nordeste do Brasil S.A. e do Banco da Amazônia S.A.; autoriza o Poder Executivo a criar a Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias S.A. - ABGF; autoriza a União a conceder subvenção econômica nas operações de crédito do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia - FDA e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE; autoriza a União a participar de fundos dedicados a garantir operações de comércio exterior ou projetos de infraestrutura de grande vulto; revoga dispositivos das Leis nºs 10.637, de 30 de dezembro de 2002, 10.865, de 30 de abril de 2004, e 12.545, de 14 de dezembro de 2011; e dá outras providências.

Fonte: Site do Congresso Nacional (www.congresso.leg.br). Elaboração própria.

Cabe esclarecer que as MPs 569, 572, 573 tratavam de Crédito Extraordinário e tinham espaço limitado para emendas e a MP 574 não foi aprovada.