



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

**Aprovação e emendamento de medidas provisórias nas
comissões mistas do Congresso Nacional entre 2003 e
2023: a atuação do Legislativo diante da
preponderância do Executivo**

Leonardo Paraíso Vilela Carvalho

Brasília – DF
Setembro/2024



Universidade de Brasília
Instituto de Ciência Política

Aprovação e emendamento de medidas provisórias nas comissões mistas do Congresso Nacional entre 2003 e 2023: a atuação do Legislativo diante da preponderância do Executivo

Leonardo Paraíso Vilela Carvalho

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política,
do Instituto de Ciência Política, Universidade de
Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau
de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do
professor Ricardo de João Braga

Brasília – DF

Resumo

A medida provisória é uma das principais prerrogativas legislativas do presidente e é frequentemente relacionada à preponderância do Executivo sobre o Legislativo. É essencial, contudo, não desprezar a atuação, durante a tramitação dessas proposições, de deputados e senadores, os quais têm uma contribuição significativa no texto final dos projetos de lei de conversão aprovados. Nesse contexto, esta pesquisa teve como objetivo examinar a participação do Congresso Nacional na produção legislativa resultante das medidas provisórias editadas pelo Executivo entre 2003 e 2023. Para isso, a análise se debruçou sobre o processo de emendamento das MPs no âmbito das comissões mistas, fenômeno que configura apenas uma das muitas formas pelas quais parlamentares podem participar da tramitação dessas propostas. O estudo identificou que, no período analisado, o Executivo apresentou altas taxas de sucesso na aprovação de MPs até 2014, mas que, a partir daquele ano, elas foram cada vez mais instáveis. A investigação revelou também o expressivo número de emendas propostas no âmbito das comissões mistas, indício do grande interesse de parlamentares na alteração do conteúdo das propostas. Por fim, verificou-se que, apesar do grande número de emendas apresentadas, poucas são de fato acatadas pelos relatores, revelando um papel estratégico desses atores.

Palavras-chave: preponderância do Poder Executivo; medidas provisórias; projetos de lei de conversão; emendas a medidas provisórias.

Introdução

A interação entre os Poderes Executivo e Legislativo se consolidou como um tema de grande interesse para pesquisadores após a redemocratização do país em 1988. Nos primeiros anos após a promulgação da Constituição Federal, diversos estudos lançaram luz sobre evidências que surgiam a respeito dessa interação. Entre as diversas constatações, firmou-se a perspectiva de que o Poder Executivo exerce um controle significativo sobre a produção legislativa. A sua influência sobre a agenda do Congresso estaria fundamentada especialmente nas características institucionais adotadas no novo arranjo político e nos poderes legislativos atribuídos ao Presidente, dentre os quais a possibilidade de editar Medidas Provisórias (MPs).

Nos últimos anos, no entanto, pesquisadores passaram a se debruçar mais detidamente sobre a atuação de deputados e senadores no resultado legislativo, desafiando a tese do parlamento carimbador e questionando a preponderância inabalável do Executivo. Estudos indicaram que o número de projetos aprovados de autoria de membros do Congresso não é desprezível, bem como que eles frequentemente alteram substancialmente as proposições enviadas pelo Executivo. Também foi fortalecida a ideia de que a prerrogativa de edição de MPs pelo Executivo faz parte de um processo de delegação, em que o Legislativo tem o controle sobre como e quando o Executivo pode usar esse poder.

Nesse contexto, este trabalho se insere na perspectiva de que é necessário um maior entendimento sobre o comportamento do Congresso Nacional diante do rito das medidas provisórias. O objetivo da pesquisa foi o de evidenciar que deputados e senadores atuam de modo intenso durante a tramitação das MPs, especialmente no que tange a aprovação dessas propostas e a magnitude das alterações realizadas nos textos enviados pelo presidente.

Para isso, realizou-se uma análise quantitativa a partir dos dados referentes às 1.103 MPs editadas desde 2003, o primeiro ano de um mandato presidencial após a promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 32, de 2001, que alterou o regime de tramitação dessas proposições, até 2023. Em um primeiro momento, identificou-se a taxa de sucesso do Executivo na aprovação, com e sem alterações, das medidas provisórias ao longo do período estudado, indicando uma flutuação considerável no indicador.

Já a segunda parte da análise teve como pressuposto o entendimento de que o indicador mais utilizado para medir a interferência dos parlamentares nos textos das MPs, qual seja,

o número de Projetos de Lei de Conversão (PLVs) apresentados, traz pouco esclarecimento sobre o real impacto das alterações promovidas pelos parlamentares. Isso porque qualquer tipo de alteração ao texto das MPs, da mais irrelevante até a mais significativa, gera um PLV. Desse modo, buscou-se examinar a magnitude do impacto das mudanças nos textos a partir das emendas apresentadas e acatadas nos pareceres oferecidos pelas comissões mistas e pela Comissão Mista de Orçamento a cada uma das 892 MPs aprovadas pelos colegiados no período estudado.

O primeiro capítulo traz uma breve apresentação dos principais debates existentes na literatura a respeito da interação entre Executivo e Legislativo no atual período democrático, com foco nos poderes legislativos do presidente e nas medidas provisórias. Também traz um breve histórico sobre as modificações nos ritos de tramitação das medidas provisórias ao longo dos anos.

O segundo capítulo, por sua vez, apresenta os resultados quantitativos das análises empreendidas. Os dados encontrados revelam a instabilidade na taxa de sucesso do Executivo para a aprovação de MPs ao longo dos anos, bem como a quantidade significativa de emendas que deputados e senadores oferecem às medidas provisórias, indício de grande interesse dos parlamentares para promoverem alterações nos textos enviados pelo Executivo. Por fim, as análises dos pareceres apresentados pelos relatores das MPs nas comissões mistas evidenciam que, em geral, a despeito do número expressivo de alterações propostas, um percentual pequeno de emendas é de fato acatado, o que ressalta a importância política da escolha do relator na preparação do parecer a ser aprovado e na seleção das emendas a serem incorporadas ao texto final. Com a magnitude dos resultados encontrados neste trabalho, espera-se evidenciar que a participação de deputados e senadores no resultado do processo legislativo iniciado por meio de MPs do Executivo não pode ser menosprezada.

Capítulo 1 – As análises teóricas sobre a interação entre Executivo e Legislativo por meio da edição de medidas provisórias

1.1 O Executivo legislador

Durante os debates para a elaboração da Constituição Federal de 1988, diversos modelos implementados ao redor do mundo serviram de inspiração para o Brasil. Entre as inúmeras possibilidades para um novo modelo com vistas a organizar os arranjos políticos, a Constituição Federal foi fortemente inspirada pelo constitucionalismo estadunidense. No que tange a separação de Poderes, no entanto, o Brasil seguiu por um outro caminho. Enquanto no sistema estabelecido nos Estados Unidos preserva-se o princípio geral de que ao parlamento cabe legislar e ao Poder Executivo cabe executar, no modelo brasileiro, tal como em outras jurisdições latino-americanas, foi concedido ao Executivo grandes poderes legislativos.

Cheibub, Ekins e Ginsburg (2011) analisaram 134 Constituições latino-americanas que vigoraram entre 1810 a 2000. Em relação às mais recentes, eles confirmaram que o presidencialismo na região de fato possui muitas características do arquétipo dos EUA. Essas semelhanças, contudo, não impedem os autores de afirmarem que o modelo presente na América Latina é, em grande parte, um modelo próprio. A diferença central entre os dois modelos residiria no fato de que as constituições latino-americanas são muito mais inclinadas a dar aos presidentes poderes para editar decretos-leis, iniciar propostas legislativas e exercer competência específicas em condições de emergência. Todos esses poderes, ressaltam eles, são geralmente mais relacionados ao parlamentarismo do que ao presidencialismo (CHEIBUB; EKINS; GINSBURG, 2011, p. 1720).

O artigo 61 da Constituição brasileira estabelece que são atores legítimos para iniciar o processo legislativo de leis ordinárias e complementares os membros e as comissões do Congresso e das suas Casas, o presidente, o Supremo Tribunal Federal e os tribunais superiores, o Procurador-Geral da República e os próprios cidadãos (BRASIL, 1988). No entanto, existem restrições para cada um desses atores. Como regra geral, deve ser observado o amplo princípio da autonomia administrativa — e, conseqüentemente, da separação de Poderes. Além disso, são estabelecidas limitações materiais específicas. As forças armadas, por exemplo, são objeto privativo de projetos de lei do Executivo, bem como as propostas orçamentárias.

Além da capacidade de iniciar o processo legislativo, o presidente possui poderes que o

permitem controlar as atividades do Congresso e ter grande influência na definição de agenda do parlamento. A Constituição, no seu artigo 64, admite que o chefe do Executivo solicite urgência em propostas do Executivo, estabelecendo um prazo de 45 dias para que as Casas legislativas as deliberem, um período notavelmente curto (BRASIL, 1988). O poder de veto, por sua vez, tem grande impacto na versão final da lei, acrescentando mais um nível de complexidade ao relacionamento entre os Poderes.

Uma das prerrogativas legislativas mais polêmicas conferidas ao presidente, contudo, diz respeito à faculdade de editar medidas provisórias, alvo de questionamentos de autores no tocante à sua compatibilidade com um regime democrático (OLIVEIRA; FERNANDES, 2017, p. 132). A Câmara dos Deputados e o Senado devem votar essas proposições em 120 dias, caso contrário elas perdem a sua eficácia. Após esse período, se não forem convertidas em lei, o Congresso deve aprovar um decreto legislativo para regular as relações jurídicas dela decorrentes, o que raramente acontece (RODRIGUES, 2010, p. 145).

A combinação dessas prerrogativas presidenciais tem sido objeto de intensa investigação desde o restabelecimento da democracia, com os cientistas políticos demonstrando preocupação especial sobre o seu impacto no equilíbrio entre os Poderes. Em um país historicamente governado por governantes autoritários e patrimonialistas, recém-saído de um regime ditatorial de extrema centralização no Executivo federal, dúvidas foram levantadas sobre se as novas regras adotadas não iriam de encontro a um modelo de Executivo democrático.

Nessa perspectiva, pesquisas comparativas identificaram que outros países da região adotaram arranjos políticos semelhantes. Bulmer (2017) revelou uma tendência comum na América do Sul de perpetuação do hiperpresidencialismo. Para ele, espera-se que os presidentes eleitos assumam uma posição de condutores da nação e que definam uma visão estratégica para o país, atuando tanto como líderes executivos quanto como líderes legisladores. Para isso, eles precisariam de poderes adequados à sua disposição. No entanto, alerta o autor, a concentração excessiva de poderes no Executivo pode resultar em regimes em que o presidente está sujeito a poucas restrições efetivas, comprometendo tanto a democracia como o bom governo (BULMER, 2017, p. 7).

Diniz (2005) afirma que emergiram duas posições principais na literatura em relação ao modelo adotado no Brasil no tocante à relação entre os Poderes. De um lado, há autores que defendem que existe no atual sistema político brasileiro uma tendência natural de aumento nos conflitos entre o Executivo e o Legislativo, podendo levar a uma paralisia

decisória (DINIZ, 2005, p. 333). Sartori (1993, p. 12), por exemplo, evidenciou a existência de uma forte disposição antipartidária. Os partidos seriam considerados arenas rentistas com pouco controle sobre os seus membros. Como resultado, o presidente dependeria de um Congresso extremamente descoordenado e com índices excepcionalmente baixos de disciplina partidária.

Por outro lado, alguns pesquisadores ressaltaram que os fatos não corroboram que exista um conflito estrutural entre os Poderes. Na verdade, o parlamento e o Executivo podem cooperar entre si. Num ambiente político tão dividido, Abranches (1998, p. 21) identificou um *modus operandi* e cunhou a expressão “presidencialismo de coalizão”, que se tornou popular para descrever o sistema político brasileiro. Como o Brasil combina representação proporcional, um sistema multipartidário e um “presidencialismo imperial”, os governos devem formar constantemente coligações para terem apoio no Congresso. Em um processo permanente de atração e manutenção de aliados, os presidentes empregam diferentes estratégias, desde a distribuição de cargos no gabinete e a alocação de recursos orçamentários, até, em última instância, permitir que os partidos se envolvam na formulação de políticas públicas.

Sendo assim, segundo Couto (2020), o pessimismo que marcou as análises iniciais sobre as bases institucionais do sistema político estabelecidas a partir de 1988 teria caracterizado a primeira fase dos estudos sobre a governabilidade brasileira pós redemocratização. Já a segunda fase, na qual se destacam Figueiredo e Limongi, foi identificada pela rejeição à perspectiva inicial negativa e pela difusão da ideia de possibilidade de cooperação entre Executivo e Legislativo, especialmente por meio das regras instituídas para o sistema político democrático brasileiro.

O trabalho de Figueiredo e Limongi (1999) teve um impacto significativo entre os estudiosos brasileiros no final da década de 1990. Os autores demonstraram que, embora o Executivo controle a agenda legislativa, o Congresso dividido está longe de representar um obstáculo intransponível à governabilidade. A Constituição Federal manteve a presidência forte, mas, ao mesmo tempo, os poderes do Congresso se concentram nos líderes dos partidos, enfraquecendo o papel dos outros membros. O presidente pode então negociar com estes líderes, minimizando as incertezas do sistema político fragmentado. Para os autores, a principal evidência de que o Executivo poderia governar mesmo com um parlamento dividido seria o grande número de proposições legislativas aprovadas que resultaram de projetos de lei do Executivo em comparação com as propostas apresentadas por outros iniciadores legítimos (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 49).

Posteriormente, Limongi (2006, p. 244) analisou os atos federais de 1989 a 2004 e demonstrou que 2.710 das 3.165 leis ordinárias aprovadas no Congresso nesse período – ou seja, 85,6% – foram de iniciativa do Executivo.

Na primeira década dos anos 2000, Pereira, Power e Rennó (2005) se propuseram a entender sob quais condições o Executivo recorre à edição das MPs. Para isso, assim como Diniz, eles examinaram a produção da literatura até o momento, identificando que as pesquisas se coadunavam em duas principais correntes (PEREIRA, POWER, RENNÓ, 2005, p. 180).

Por um lado, eles identificaram que parte dos estudos se baseavam na teoria da ação unilateral, que atribui às MPs um caráter antidemocrático e afirma que o Executivo recorre a esses mecanismos extraordinários como forma de implementar a sua agenda principalmente quando o ambiente político não é favorável. Como as medidas provisórias entram em vigor a partir do momento em que são editadas e são válidas apenas por 120 dias, impõe-se um ônus relevante para deputados e senadores, que podem se sentir obrigados a apreciá-las para não serem responsabilizados por promoverem a insegurança jurídica caso elas percam seus efeitos. Desse modo, o presidente preferiria usar essa prerrogativa para aumentar as chances de promover a sua agenda no Legislativo quando a probabilidade de sucesso dos projetos de lei do Executivo é baixa.

Por outro lado, os autores destacam que outra parte das pesquisas se baseava na ótica da teoria da delegação. Para essa linha, conceder ao presidente maior autoridade para iniciar o processo legislativo poderia, na realidade, ser benéfico para o Congresso. Nessa perspectiva, o Executivo utilizaria especialmente as medidas provisórias em contextos políticos favoráveis, pois um amplo apoio em ambas as Casas se traduziria em chances menores de rejeição das emendas, encorajando o presidente a editá-las de forma mais intensa. Além disso, ao delegarem, os parlamentares poderiam se livrar da responsabilização por decisões que não tenham tomado.

Figueiredo e Limongi (1999, p. 126) reforçam a teoria da delegação ao destacarem os muitos cálculos políticos em que os membros do Congresso se envolvem. Ao delegar poderes ao Executivo, deputados e senadores podem eliminar a necessidade de tomar decisões que podem ter impacto negativo sobre os seus eleitores no momento, mesmo que possam ser benéficas a longo prazo.

Na mesma linha, Reich (2002) defende que a delegação favorece um *status quo* em que o presidente domina a agenda legislativa, haja vista a existência de assimetrias informacionais significativas entre os dois Poderes e a alta rotatividade apresentada no

Legislativo, que carece de conhecimentos suficientes para a elaboração de políticas. Para que essa delegação tenha sucesso, contudo, faz-se necessário o apoio de uma maioria parlamentar. Parte da literatura argumenta que esse apoio é obtido especialmente a partir do atendimento de interesses clientelistas dos parlamentares, enquanto outras análises destacam a atuação dos líderes partidários na centralização dos distintos interesses no Congresso, com estudos mais recentes reunindo as duas tendências.

Após analisarem em que condições o presidente recorre a medidas provisórias, Pereira, Power e Rennó (2005, p. 195) concluem que nem a teoria da delegação nem a teoria da ação unilateral são suficientes para descrever totalmente a realidade da prática das medidas provisórias. A análise dos autores revela que, de 1988 a 1998, as MPs no Brasil foram utilizadas tanto em momentos em que houve apoio do Congresso ao presidente quanto em períodos de instabilidade em que o Executivo enfrentou um relacionamento desafiador com o Legislativo. Neste sentido, os autores salientam que é imperativo diferenciar os fenômenos de delegação à presidência e de delegação a presidentes individuais. Enquanto o primeiro trata das disposições constitucionais que conferem ao Executivo poderes legislativos significativos, o segundo depende do ambiente político, o que significa que a capacidade do Executivo para utilizar efetivamente esse instrumento depende de uma variedade de aspectos para além dos institucionais.

Após uma primeira fase de pessimismo, seguida por uma segunda fase mais otimista em relação à capacidade das regras estabelecidas, mais recentemente pesquisadores passaram a incorporar novos elementos nas suas análises. Nas últimas duas décadas, emergiu uma terceira fase dos estudos sobre as relações entre Legislativo e Executivo, que passaram a apresentar perspectivas mais complexas acerca da relação entre os Poderes. De acordo com Silva,

“A segunda geração afirmou e demonstrou que o regimento interno seria causa suficiente para que a governabilidade acontecesse. Porém, há outras condições necessárias ou suficientes para a estabilidade observada? A crise política-institucional em que o país se colocou nos últimos anos sugere que sim, que estas regras não são capazes de manter a governabilidade indefinidamente. Se não são, quais seriam outras? E como interagem entre si?” (SILVA, 2018, p. 23)

Dentre os estudos mais recentes que investigaram a complexidade da produção legislativa, destaca-se a investigação de Almeida (2023) sobre a edição de medidas provisórias pelo Executivo. A primeira parte do estudo do autor reforça a importância das

regras do processo legislativo para explicar parte das ações dos agentes. O autor examinou 207 MPs e 215 projetos de lei de iniciativa do Executivo entre 1989 e 2012, concluindo que os presidentes brasileiros preferem usar MPs ao invés de apresentar projetos de lei típicos, o que se deve ao fato de, entre outros motivos, as medidas provisórias serem aprovadas por uma única comissão mista, indo direto para o plenário das duas casas seguintes, tudo em 120 dias, ao contrário de outros projetos de lei que devem passar pela típica fase de comissão longa (ALMEIDA, 2023, p. 40). Embora isso beneficie o Executivo ao diminuir a necessidade de negociar com os partidos adversários, o prazo curto e o processo simplificado reduzem as oportunidades para os parlamentares reunirem mais informações sobre as propostas.

O autor, contudo, lança luz não apenas sobre as estratégias do Executivo, mas também sobre as movimentações do Legislativo. Ele demonstra que, mesmo com informações limitadas, a aprovação de uma MP pelos parlamentares depende de diferentes fatores, que ele sintetiza em três situações: (a) quando a política não é complexa; (b) quando a preferência do Executivo é próxima da preferência da maioria; e (c) quando a maioria dos membros deseja votar a proposta com urgência (ALMEIDA, 2023, p. 46). Nesse contexto, a inclusão na análise de deputados e senadores não apenas como coadjuvantes, mas também como protagonistas das relações entre os Poderes, aparece com cada vez mais frequência nas pesquisas da terceira fase.

1.2 O Legislativo não carimbador

A literatura nas últimas décadas passou a se debruçar com mais atenção ao impacto da participação dos parlamentares na produção legislativa e de políticas públicas. Ganhou força a perspectiva de que deputados e senadores não atuam apenas enquanto aprovadores ou não das propostas do Executivo nas interações entre os Poderes, mas que, na realidade, eles possuem um papel muito significativo também como autores de boa parte da legislação federal.

Nesse sentido, Araújo e Silva (2012) alertaram para a necessidade de questionar a leitura de que o Legislativo contribui pouco para o resultado do processo legislativo e, consequentemente, para o desenho de políticas. Os autores defendem a necessidade de que os estudos direcionem a sua atenção também para a participação de parlamentares e ressaltam a necessidade de uma melhor compreensão sobre a autoria das proposições legislativas e o processo de emendamento de proposições do Executivo.

Nesse contexto, Cunha (2014) realiza um extenso exame a partir dos dados relativos às emendas apresentadas pelos membros do Congresso às MPs. Ele revela o número significativo de Projetos de Lei de Conversão (PLVs) aprovados durante os mandatos de FHC e Lula, o que denotaria que parlamentares consistentemente mudam os textos das medidas provisórias. Na sua visão, independentemente se o Executivo decide enviar para o Congresso uma matéria por meio de medida provisória ou por projeto de lei, a fase de elaboração de uma proposta no Executivo é apenas a primeira rodada do processo. Posteriormente, a proposta passa pelo debate com outros agentes no Congresso. Esses movimentos não implicariam em um confronto entre agendas antagônicas dos Poderes, mas consistiriam em diferentes componentes de um único processo incremental.

Na mesma linha, Freitas (2016) traçou a origem de todos os dispositivos das 179 leis iniciadas pelo Executivo de 1995 a 2010 que foram vetadas parcial ou totalmente pelo presidente. Seus resultados indicam que o Executivo foi autor de 64,1% dos dispositivos, enquanto o Legislativo produziu 35,9% deles, o que revela uma grande disposição de deputados e senadores para alterarem os projetos (FREITAS, 2016, p. 63). A autora também identificou que 40% dos dispositivos de todas as leis que resultaram de medidas provisórias nesse período foram de autoria do Legislativo. Evidencia-se assim que, mesmo com um poderoso instrumento nas mãos do Executivo e com um exíguo tempo de tramitação, o parlamento interferiu de forma bastante proeminente nesses textos, podendo até mesmo atender a demandas do próprio Executivo, que, após a Emenda Constitucional (EC) nº 32, ficou impossibilitado de reeditar MPs (LIMONGI, 2006).

No entanto, parlamentares não apenas alteram os textos das medidas provisórias. Com certa frequência, eles também as rejeitam ou permitem que elas percam a sua vigência em decorrência do prazo. Barroso (2012) examina as votações de MPs durante os Executivos FHC e Lula e sugere que aprovar ou não uma medida depende de diversos fatores que influenciam a decisão do Congresso, desde a proximidade de ciclos eleitorais até as suas convicções e ideologias pessoais. Para ele, mesmo com o apoio de amplas coalizões partidárias, os Executivos não estão imunes a taxas mais significativas de rejeição de medidas provisórias, já que a taxa de sucesso do Executivo depende de uma multiplicidade de aspectos.

A interferência do Congresso na produção legislativa do Executivo por MPs, contudo, não está apenas relacionada ao conteúdo em si dessas medidas por meio de aprovação, rejeição, caducidade ou alteração. Ao longo das últimas décadas, estiveram em constante discussão as próprias diretrizes a respeito da tramitação dessas propostas. Como discutido

anteriormente, os estudos da primeira e segunda fases se alicerçaram em grande parte sobre as regras estabelecidas na Constituição Federal, nos regimentos internos e em outros dispositivos jurídicos. O pessimismo de uns e o otimismo de outros sobre as possibilidades da governabilidade baseavam-se significativamente na reflexão sobre os arranjos políticos que eram possíveis de serem organizados formalmente por meio das normas legais estabelecidas. Essas perspectivas, porém, se enfraquecem diante do fato de que, desde 1988, o Congresso em diferentes momentos se articulou para alterar as próprias regras do processo legislativo, em especial as que se referem ao rito de tramitação das medidas provisórias, tanto formalmente quanto informalmente. Segundo Ribeiro e Muniz,

“As disputas interpretativas a respeito da tramitação de MPs são evidenciadas nos diversos debates e projetos protocolados no Congresso Nacional propondo o seu redesenho, nas diversas Questões de Ordem (QO) levantadas no Congresso a seu respeito e em várias ações no STF contestando ou afirmando as interpretações dadas pelos parlamentares a seu respeito. Argumentamos que, nestas ocasiões, ocorreram alterações no trâmite das MPs por meio do que a literatura chama de ‘transgressão’ ou ‘imaginação’. São definições a respeito do funcionamento das instituições feitas por meio de interpretação por parte de atores políticos que atuam sob elas, tendo consequências importantes para a distribuição de poder de agenda e veto no fluxo do processo decisório. Nessas disputas interpretativas, é possível haver ‘estratagemas’ que, embora mantenham as regras formalmente inalteradas, redefinem a forma como devem ser aplicadas na prática das atividades políticas.” (RIBEIRO; MUNIZ, 2020, p. 158)

O modo pelo qual deputados e senadores frequentemente interferem nas regras do processo legislativo pode ocorrer tanto abertamente quanto mais discretamente. Mesmo que algumas dessas mudanças tenham tido como objetivo corrigir distorções no uso das MPs, como a reedição infinita, é possível identificar que muitas dessas alterações na realidade buscaram enfraquecer a influência do Executivo sobre a agenda do parlamento. Antes de descrever brevemente essas mudanças, contudo, é necessário reconhecer que o uso intenso de medidas provisórias é permeado por controvérsias. A primeira delas diz respeito ao número de medidas editadas. A Constituição Federal é clara, no seu artigo 62, ao prever que elas devem ser utilizadas em casos de notória relevância e urgência. A realidade, no entanto, está longe disso. Não raramente os presidentes editam um número significativo de medidas para casos que não se enquadram nos requisitos e que são tão diversos e notadamente não urgentes quanto limitar geograficamente parques nacionais

(MPVs 558/2012 e 758/2016), dispor sobre atividades de médico-residentes (MPV 536/2011) e autorizar a criação de empresas públicas (MPV 866/2018). Já em 2009, Balera identificou um descontrole na edição de MPs:

“As Medidas Provisórias não vêm sendo utilizadas como previu o constituinte de 1988. Em 20 anos de Constituição Federal o número de Medidas Provisórias – incluindo as reedições de Medidas Provisórias, que nada mais eram do que novas medidas – superou 2.670, uma média de mais de 11 por mês. Certamente não surgiram tantas situações excepcionais que permitissem o Presidente da República editar tantas Medidas Provisórias. Cabe mencionar que o uso abusivo da competência atribuída para editar Medidas Provisórias não ocorreu somente num dos cinco governos que exerceram o mandato desde 1988, mas é prática presente em todos eles.” (BALERA, 2009, p. 50)

Outro ponto controverso é a prática reiterada de parlamentares de se aproveitarem da pressão pela aprovação de medidas provisórias para incluírem nos seus textos dispositivos de pertinência temática diversa do tema principal da proposta, conhecidos como “jabutis”. Segundo Laan (2018), o debate chegou diversas vezes ao STF, que, a princípio, considerava a discussão uma questão *interna corporis*, não cabendo aos ministros se pronunciarem. Ao longo dos anos, porém, a persistência e o aprofundamento desse fenômeno levaram a uma mudança de entendimento da Corte. Em 2015, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5.127, o STF deliberou que viola a Constituição Federal a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória (BRASIL, 2015).

A par das controvérsias, o Congresso agiu diversas vezes para enfraquecer formalmente o poder de edição de MPs. A reação mais significativa do parlamento foi a promulgação da EC nº 32, de 2001, que instituiu diversas inovações no processo legislativo. Entre elas, destacam-se a vedação de MPs sobre determinados temas, como direitos políticos, direito penal e matéria orçamentária, e a obrigatoriedade de as medidas serem apreciadas por uma comissão mista de deputados e senadores antes de serem apreciadas nas sessões de cada Casa. O prazo para que o Congresso delibere sobre as medidas também foi alterado, passando de 30 dias improrrogáveis para 60 dias prorrogáveis por igual período. Por fim, também foi instituído o trancamento da pauta se a Casa em que a proposta estiver tramitando não a apreciar em até 45 dias.

O maior impacto dessa emenda constitucional, contudo, foi provocado pelo fim da possibilidade de reedição de MPs que não forem convertidas em lei dentro do prazo de

sua vigência inicial. Antes dessa emenda, o presidente podia reeditar inúmeras vezes uma medida provisória que não tivesse sido apreciada pelo Congresso, o que muitas vezes gerava um ciclo de reedições e prolongava a discussão sobre determinada medida, permitindo ao Executivo garantir que a sua vigência se tornasse praticamente ilimitada. A MP nº 517, de 1994, por exemplo, foi editada pela primeira vez em 31 de maio de 1994 e reeditada 80 vezes até 25 de setembro de 1998. Deve-se ressaltar que tanto o Legislativo quanto o STF durante anos permitiram a reedição, mesmo que sem previsão legal, inclusive por meio da Súmula Vinculante 651: “A medida provisória não apreciada pelo Congresso Nacional podia, até a EC nº 32, de 2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição” (BRASIL, 2003).

Por um lado, a EC nº 32, de 2001, surtiu efeito:

“Os resultados das análises multivariadas sugerem fortemente que a emenda teve o efeito de reduzir de forma relevante e estatisticamente significativa o uso de MPs para a produção ou alteração de leis e de políticas públicas, mas que ela também aumentou de forma acentuada e estatisticamente significativa o seu uso para a abertura de créditos adicionais ao orçamento. Como as aberturas de créditos não podem criar nem alterar políticas públicas, mas tão somente reforçar a execução das já aprovadas pelo Congresso, e dado o seu reduzido número em relação às medidas não-orçamentárias, pode-se concluir que a emenda foi eficaz na realização do objetivo de frear o uso de MPs no processo de produção e alteração de políticas públicas. Neste sentido, a percepção generalizada de que a emenda teria ‘saído pior que o soneto’ merece ser, senão corrigida, ao menos qualificada.” (ALMEIDA, 2011, p. 10)

Por outro lado, a inclusão do instituto do sobrestamento pela emenda constitucional surtiu um efeito inesperado. O Executivo continuou editando medidas provisórias após a promulgação da emenda, mas, de acordo com Pires (2008), com o estabelecimento do prazo de 45 dias para a deliberação pelas Casas, o resultado foi que as pautas de votações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal passaram a ser constantemente trancadas. Se o presidente não poderia mais reeditar MPs, agora ele tinha a possibilidade de controlar a agenda de votação dos plenários das Casas do Congresso.

O desconforto com os constantes trancamentos levou a uma nova alteração no rito de tramitação anos depois. Por meio da Questão de Ordem nº 411, de 2009, o então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, decidiu que o sobrestamento de pauta por medida provisória estaria restrito às leis ordinárias e outras MPs, ou seja, não

atingiria emendas à Constituição, leis complementares, decretos legislativos e resoluções (BRASIL, 2009). A interpretação dada restituiu parte do controle sobre a agenda para o Congresso, permitindo que parlamentares votassem outras matérias mesmo com a pauta trancada, e foi ratificada pelo STF (BRASIL, 2017).

Em 2015, o rito foi novamente modificado, por meio da Questão de Ordem nº 43 (BRASIL, 2015). Diante da persistência da edição de um alto número de medidas provisórias pelos sucessivos Executivos e da constância de frequentes sobrestamentos, o então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha, adotou um novo entendimento que esvaziou significativamente a possibilidade de MPs trancarem a pauta legislativa da Casa. O marco para a abertura do prazo para sobrestamento, que até então corria após a deliberação da comissão mista, foi modificado para passar a valer somente após a leitura da medida em plenário, quando então ela seria “conhecida” pelos parlamentares (BRASIL, 2015).

Na prática, o novo entendimento atribuiu ao presidente da Câmara dos Deputados a prerrogativa de decidir se uma medida provisória deve ou não tramitar pelo Congresso. Mesmo após a deliberação da comissão mista, cabe a ele realizar a leitura da proposta em plenário, a fim de dar início à tramitação na Casa e ao prazo para trancamento. Se a situação persistir por mais de 120 dias, a MP então perde a sua vigência, isto é, “caduca”. Essa interpretação impactou expressivamente a principal força da medida provisória como instrumento de controle sobre a agenda legislativa, qual seja, a capacidade de trancar a pauta das Casas legislativas, tornando mais fácil para a Câmara dos Deputados simplesmente nunca apreciar uma MP, sem que haja qualquer modo de pressioná-la a fazer.

A essa altura, portanto, o Executivo já havia perdido tanto a possibilidade de reedição quanto a prerrogativa de controlar a agenda legislativa por meio do trancamento da pauta do Congresso. Nesse cenário, em junho de 2019, o Senado Federal aprovou em dois turnos e com quórum qualificado de três quintos, como exigido pela Constituição Federal, a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 91, de 2019. Após uma tramitação atribulada, a proposta que estabeleceria novos critérios para a tramitação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional poderia chegar ao seu fim. Um detalhe, porém, impediu que a PEC de fato passasse a existir: a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados se recusou a participar da sessão de promulgação. O impasse continua pendente, e a PEC nº 91 permanece não promulgada (CAVALCANTE FILHO, 2022).

Pouco depois, o período que se seguiu à decretação da emergência de saúde pública

decorrente da Covid-19 foi marcado por uma grande turbulência sobre o entendimento de como as medidas provisórias deveriam tramitar. Com a adoção do Sistema de Deliberação remoto, a Advocacia-Geral da União (AGU) ingressou no STF com a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 663 no Supremo, solicitando que, enquanto não se tivesse certeza sobre como os trabalhos legislativos ocorreriam, os prazos das medidas provisórias que estavam vigentes fossem suspensos (STF, 2024). Câmara e Senado, contudo, foram contrários ao pleito e sugeriram um rito especial, pelo qual a manifestação das Comissões Mistas fosse apresentada diretamente em plenário, assim como ocorreu entre 2001 e 2012. O ministro Alexandre de Moraes, excepcionalmente durante o estado de calamidade, acatou a sugestão.

Com o fim da pandemia, no entanto, a Câmara dos Deputados, especialmente seu presidente, resistiu ao retorno da obrigatoriedade de que as medidas provisórias tramitem previamente pelas comissões mistas. Por outro lado, o Senado pressionou para que o rito constitucional fosse reinstalado. A crise de saúde pública evidenciou de modo incisivo a disputa pelas regras de tramitação de MPs pelo Congresso. A paralisia decisória se estendeu pelo primeiro ano do terceiro mandato de Lula, que recorreu ao instituto da urgência constitucional, na impossibilidade de utilizar MPs. Assis e Lutaif ressaltam que a disfunção no uso de medidas provisórias chegou ao ponto de “um projeto de lei, cujo processo legislativo é em regra mais lento, se tornar a medida mais rápida e conveniente para a crise na área da saúde global” (ASSIS; LUTAIF, 2020).

Enfim, esse cenário complexo evidencia a intensa atividade do parlamento tanto no que diz respeito à aprovação e alteração das MPs quanto às mudanças no rito de tramitação dessas propostas. Assim, reforça-se que os membros do Congresso não estão apenas interessados na política de interesses personalistas. Eles também anseiam por uma participação ativa na decisão de aspectos substanciais das políticas. Para compreender as relações entre os Poderes, portanto, o Legislativo não pode ser visto como figurante:

“Passados 30 anos do sistema político desenhado pelos constituintes originais, o presidencialismo brasileiro ainda permanece um fenômeno a ser explorado. A atestação da previsibilidade de decisões favoráveis ao Executivo parece cada vez menos crível quando tem apenas a distribuição do poder decisório como lastro. Constituindo um jogo composto de diversos atores, arenas e interesses, a aproximação entre a floresta — o padrão cooperativo de relações entre o Executivo e o Legislativo —, desenhada pela segunda geração de estudos, e as árvores — casos que nos atinem à insuficiência dos mecanismos analíticos difundidos pelas bases institucionais — depende da modulação entre técnicas quantitativas — extensamente utilizadas — e qualitativas,

invertendo o mecanismo causal: é mister buscar as causas de desvios desse padrão e compreender seus melindres.” (COUTO, 2020, p. 24)

Capítulo 2 - Aprovação e emendamento das medidas provisórias editadas entre 2003 e 2023

A tese da preponderância do Executivo sobre o Legislativo, em especial a partir da sua dominância na produção legislativa federal, ainda que relativizada ao longo do tempo, continua sendo uma importante interpretação do sistema político brasileiro. Nessa linha, confirmariam a tese o fato de que, desde 1988, grande parte da legislação deriva de proposições que têm o Executivo como autor. Na última década, contudo, as pesquisas revelaram a participação significativa de parlamentares no resultado final do processo legislativo.

É possível estabelecer que o argumento de que as medidas provisórias são um dos instrumentos que permitem o domínio da produção legislativa implicaria dois pressupostos relevantes: (1) o Executivo tem uma taxa de sucesso expressiva de aprovação das MPs no Congresso; e (2) as medidas são majoritariamente aprovadas conforme o texto original, ou pelo menos com poucas alterações. Seria frágil sustentar a tese da predominância do Executivo se se partisse do fato de que ele não consegue aprovar a maioria das suas MPs ou de que elas são profundamente modificadas por deputados e senadores.

Diante disso, esta pesquisa realizou um exame mais detalhado desses pressupostos a partir de duas perspectivas: (1) o movimento da taxa de sucesso do Executivo na aprovação das MPs no Congresso, identificando sua estabilidade ou instabilidade; e (2) a magnitude das alterações propostas por deputados e senadores nas MPs.

Para avaliar a taxa de sucesso na aprovação de MPs, foram coletados, a partir do Sistema de Informações Legislativas (Sileg) da Câmara dos Deputados, dados referentes às 1.103 medidas editadas desde 2003, o primeiro ano da 52ª legislatura, até 2023. Esse recorte temporal é relevante na medida em que, em 2001, a EC nº 32 alterou de maneira significativa a tramitação das MPs ao impedir que elas fossem reeditadas pelo Executivo. Considerar as medidas provisórias reeditadas antes de 2001 inflaria significativamente o número de MPs, ao mesmo tempo que impediria a análise sobre a perda de vigência das propostas, já que, na prática, as medidas reeditadas nem eram convertidas em lei nem propriamente caducavam.

Foram identificadas, para cada ano e mandato, a quantidade de MPs convertidas em lei, com ou sem Projeto de Lei de Conversão (PLV), e a quantidade de MPs não convertidas (rejeitadas, revogadas, prejudicadas, que tiveram a sua vigência encerrada ou que foram vetadas). Essa análise já foi realizada por diversos pesquisadores, porém com dados de períodos anteriores, sendo possível a este trabalho promover uma atualização com dados até 2023, um período sensível no que se refere às regras de tramitação de MPs.

Já no que se refere ao exame da magnitude das alterações, esta pesquisa adota o ponto de vista de que, por mais que a quantidade de PLVs aprovados seja um indicador interessante para a verificação da atuação parlamentar nesse processo, ele traz pouca clareza sobre a amplitude das alterações realizadas nos textos. Tome-se, por exemplo, a MP nº 888, de 2019, na sua versão original:

“Art. 1º A Lei nº 13.328, de 29 de julho de 2016, passa a vigorar com as seguintes alterações:

‘Art. 107-A. O quantitativo total de servidores e empregados públicos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional requisitados pela Defensoria Pública da União não poderá exceder o quantitativo de requisitados em exercício na Defensoria Pública da União em 15 de julho de 2019.

Parágrafo único. A Defensoria Pública da União reduzirá o número de requisitados de que trata o *caput* em quantidade equivalente aos cargos efetivos **providos** para o quadro permanente de pessoal de apoio da Defensoria Pública da União.’ (NR)

‘Art. 107-B. Ficam dispensados a devolução e o reembolso de que trata o art. 106, pela Defensoria Pública da União, até um ano após o prazo a que se refere o art. 108 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.’ (NR)

Art. 2º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.”

Compare-se, agora, à Lei nº 13.915, de 2019, que decorre da conversão da MP nº 888, de 2019 em lei, o que ocorreu por meio do PLV nº 23, de 2019:

“Art. 1º A Lei nº 13.328, de 29 de julho de 2016, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 107-A e 107-B:

‘Art. 107-A. O quantitativo total de servidores e empregados públicos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional requisitados pela Defensoria Pública da União não poderá exceder o quantitativo de requisitados em exercício na Defensoria Pública da União em 15 de julho de 2019.

Parágrafo único. A Defensoria Pública da União reduzirá o número de requisitados de que trata o *caput* deste artigo em quantidade equivalente aos cargos efetivos **que vierem a ser providos** para o quadro permanente de pessoal de apoio da Defensoria Pública da União.’

‘Art. 107-B. Ficam dispensados a devolução e o reembolso de que trata

o art. 106 desta Lei, pela Defensoria Pública da União, até 1 (um) ano após o prazo a que se refere o art. 108 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.’

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.”

Aparte pequenos detalhes de técnica legislativa, verifica-se a única alteração substancial realizada diz respeito à troca do termo “providos” na MP original por “que vierem a ser providos” na lei convertida. É certo que se trata de uma mudança de mérito na proposta. No entanto, esse é um exemplo de como a análise baseada apenas no número de PLVs aprovados pouco diz sobre a real magnitude das modificações. Por essa perspectiva, seriam tratados de modo igual o PLV a essa MP e o PLV aprovado à MP nº 936, de 2020, por exemplo, que dispôs sobre o Programa Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda durante a pandemia de Covid-19 e que recebeu na comissão mista 1.052 emendas, das quais 346 foram acatadas no parecer do relator.

O desafio se impõe, portanto, em como apreender a intensidade das modificações realizadas por deputados e senadores nas medidas provisórias. Buscando o método mais confiável possível, Freitas (2016) comparou todos os dispositivos das 179 leis que examinou na sua pesquisa a fim de encontrar a origem de cada um deles, chegando a números impressionantes de dezenas de milhares de dispositivos. Tal metodologia, que permite conclusões extremamente confiáveis e detalhadas, exige um esforço incompatível tanto com o escopo desta pesquisa, quanto com o grande número de medidas aqui consideradas.

Sendo assim, este trabalho tenta suprir essa lacuna metodológica por meio de uma via intermediária. Foram coletadas todas as emendas apresentadas a MPs no âmbito das comissões mistas no período de 2003 e 2023, a fim de possibilitar um quadro quantitativo do interesse de deputados e senadores em alterar os textos das propostas. O objetivo, portanto, foi examinar a magnitude das propostas de alterações apresentadas pelos parlamentares, para identificar o seu desejo em alterar o mérito das proposições. Posteriormente, foram analisados todos os pareceres oferecidos nas Comissões Mistas da Medida Provisória (CMMPs), para as propostas não orçamentárias, ou pela Comissão Mista de Orçamento (CMO), para as propostas orçamentárias, tanto nas comissões quanto diretamente em plenário, com o objetivo de verificar a quantidade de emendas acatadas no seu âmbito.

É importante reconhecer as limitações da solução encontrada. Em primeiro lugar, o resultado da tramitação das medidas provisórias pela CMMP ou pela CMO não é

definitivo. Os plenários das Casas, posteriormente, são soberanos para realizarem mudanças, inclusive se quiserem desconsiderar por completo o parecer da comissão mista. Além disso, o parecer inicial das comissões é sempre apresentado inicialmente na Câmara dos Deputados, o que significa que possíveis pareceres apresentados no plenário do Senado não foram considerados.

Em segundo lugar, como apresentado no Capítulo 1, nem sempre durante o período entre 2003 e 2023 houve a obrigação de que as medidas provisórias fossem submetidas às Comissões Mistas. Quando isso não ocorria, o parecer do relator da CMMP ou da CMO era oferecido diretamente no plenário da Câmara dos Deputados. Nos períodos em que a apreciação prévia da comissão foi considerada obrigatória, é plausível considerar que as negociações a respeito do texto e das emendas tenham sido muito mais intensas do que nos períodos em que a apreciação pela comissão foi dispensada.

Por fim, é essencial admitir que, ao levantar os dados sobre emendas acatadas a partir dos textos dos relatórios apresentados, e não propriamente dos textos dos PLVs, esta pesquisa aceita a conclusão dos pareceres oferecidos pelos relatores. Isso significa que, de alguma forma, é assuído como verdadeiro o exposto nos pareceres. Assim, esta análise não é capaz, por exemplo, de identificar se um relator concluiu que um número expressivo de emendas foi acatado, mas, na realidade, nenhuma delas constou do texto do PLV. Do mesmo modo, as emendas podem tratar de diversos temas e acatá-las não significa que todo o seu conteúdo de fato estará no texto do projeto de conversão. Também se desconsidera que muitas das emendas podem ser iguais ou similares ou que os relatores podem rejeitar uma emenda e, ao mesmo tempo, incorporá-la no PLV que apresentar. O tratamento quantitativo das emendas a partir do exposto nos pareceres oferecidos pelos relatores, portanto, apresenta limitações que apenas uma abordagem qualitativa poderia resolver. Desse modo, os dados coletados podem não representar fielmente o resultado do processo legislativo.

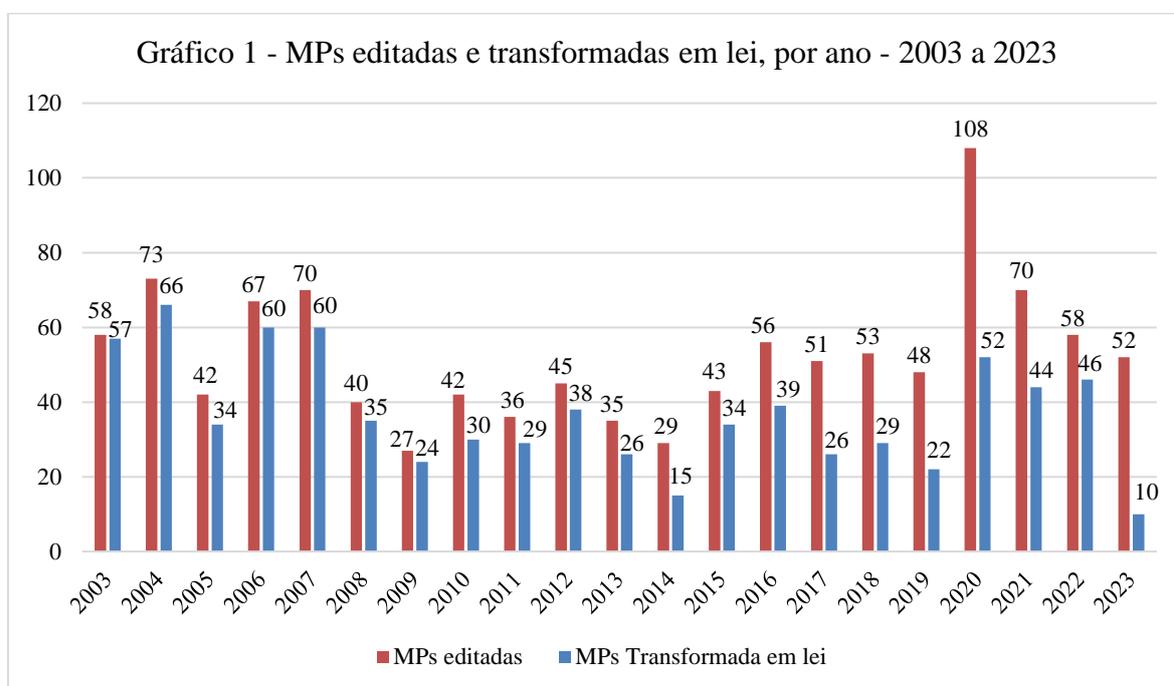
Consideradas essas limitações, este trabalho entende que uma análise quantitativa sobre o número de emendas apresentadas e adotadas pelos relatores designados para as comissões pode fornecer conclusões relevantes sobre as alterações parlamentares aos textos das medidas provisórias.

2.1 Sucesso do Executivo na aprovação de medidas provisórias

Os sucessivos Executivos entre 2003, o ano inicial do primeiro Executivo Lula – o

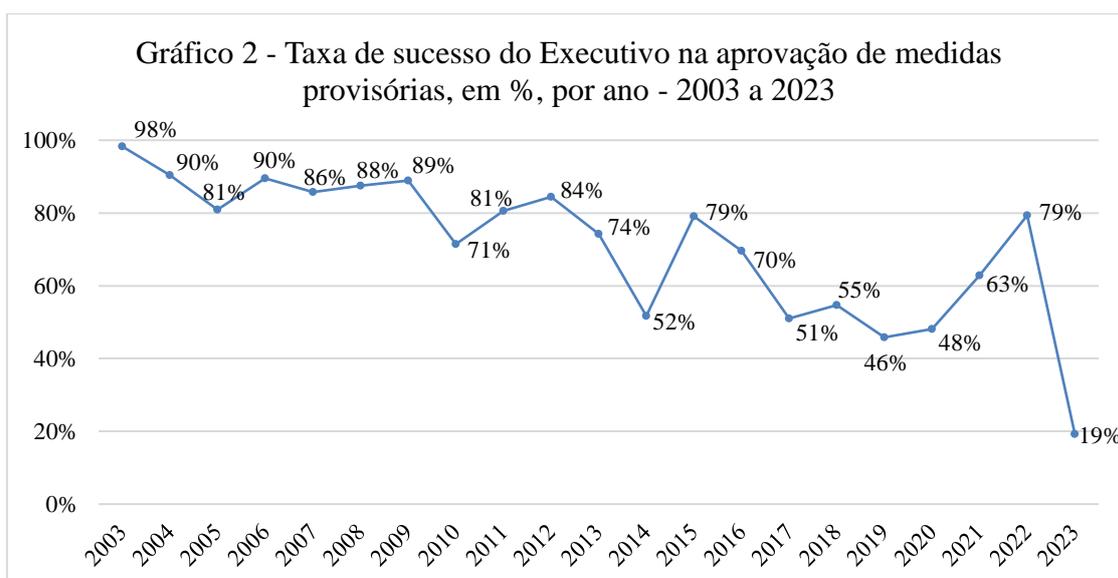
primeiro mandato que teve início após a promulgação da EC nº 32, de 2001 –, e 2023, o ano inicial do terceiro Executivo Lula, utilizaram intensamente o instituto da medida provisória. Em geral, como apontado pela literatura, eles tiveram taxas relativamente significativas de sucesso na conversão de suas propostas em lei.

O Gráfico 1 revela a grande disparidade no número de MPs editadas por ano. Em 2009, no segundo Executivo Lula, foram 27, menor índice do período, enquanto em 2020, ano marcado pela pandemia de Covid-19 – situação que, em geral, caracterizou os critérios de relevância e urgência exigidos –, foram editadas 108, durante o Executivo Bolsonaro. De qualquer modo, desconsiderando a situação emergencial dos anos de 2020 e 2021, verifica-se que todos os Executivos utilizaram de modo expressivo essa prerrogativa.



Fonte: Sistema de Informações Legislativas (Sileg) da Câmara dos Deputados

Também se verifica no Gráfico 1 a quantidade de MPs que foram transformadas em lei. Nesse aspecto, fica novamente evidente a grande disparidade ao longo do período. Até 2010, em média 89% das medidas provisórias eram convertidas. Já nos anos seguintes, o parlamento deixou de aprovar uma quantidade significativa de medidas em muitos deles. Chamam a atenção principalmente os anos de 2019, 2020 e 2023, os únicos em que menos da metade das propostas foi convertida – 46%, 48% e 19%, respectivamente, conforme o Gráfico 2.



Fonte: Sistema de Informações Legislativas (Sileg) da Câmara dos Deputados

Deve-se ter em conta que são múltiplos os fatores que precisam ser examinados para compreendermos a relação entre os Poderes. É importante apreender as baixas taxas de sucesso encontradas nos últimos anos, excepcionado 2022, como aspecto de um cenário complexo, em que a instabilidade política e a dificuldade de coordenação dentro da coalizão são alguns desses fatores, mas não os únicos. As dificuldades de governabilidade atingiram especialmente a gestão de Michel Temer, entre 2016 e 2018, que apresentou dificuldade para a conversão de MPs, a despeito do grande número dessas proposições enviadas ao Congresso.

Já a dificuldade do primeiro ano do terceiro Executivo Lula na conversão de MPs teve forte relação com a disputa de entendimento travada pelos presidentes das Casas legislativas a respeito do regime de tramitação. A não promulgação da PEC nº 91 e a mudança das regras durante a pandemia abriram um debate em que o presidente da Câmara dos Deputados pregava pelo fim das Comissões Mistas, argumentando que elas seriam disfuncionais e morosas, enquanto o presidente do Senado defendia o modelo previsto na Constituição Federal. Como resultado, a tramitação das medidas provisórias no Congresso foi praticamente paralisada, enquanto uma solução para o impasse entre as Casas não é encontrada.

Tabela 1 – MPs editadas e convertidas e taxa de sucesso do Executivo de 2003 a 2023, por mandato.

Mandato	MPs editadas	MPs transformada em lei	Taxa de sucesso na aprovação de MPs
Lula 1	240	217	90%
Lula 2	179	149	83%
Dilma 1	145	108	74%
Dilma 2	59	45	76%
Temer	144	83	58%
Bolsonaro	284	164	58%
Lula 3	52	10	19%
Total Geral	1103	776	70%

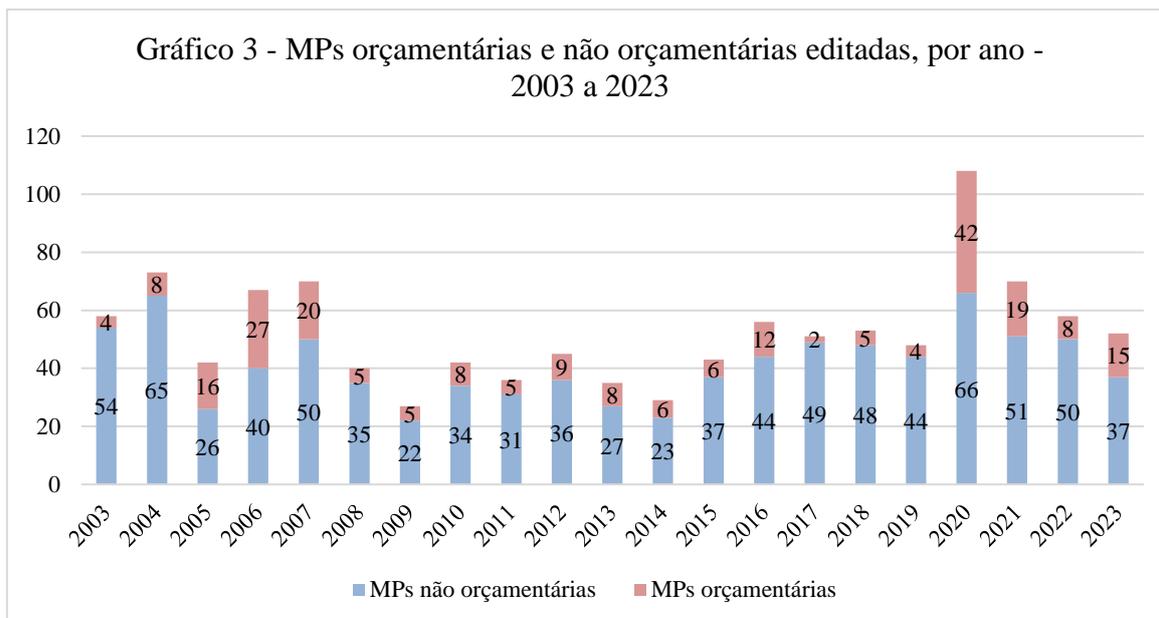
Fonte: Sistema de Informações Legislativas (Sileg) da Câmara dos Deputados

O Executivo Bolsonaro, por sua vez distinguiu-se, em geral, pelas condições excepcionais provocadas pela pandemia da Covid-19 que o marcaram. Essa gestão apresentou uma taxa de sucesso significativamente baixa em 2020 (48%), mas bastante elevada em 2022 (79%). É necessário considerar muitos aspectos para a compreensão desses números, desde o impacto da instalação do Sistema de Deliberação Remoto que vigorou nas Casas entre 2020 e 2021 até o teor das propostas.

Verifica-se, assim, que, a despeito das flutuações ao longo dos anos, a taxa de sucesso dos Executivos é significativa. Nesse estágio, contudo, é necessário pontuar algumas observações importantes. A primeira delas trata do impacto do conteúdo das medidas provisórias nos números apresentados.

Um exame abrangente e meramente quantitativo do tema corre o risco de tratar da mesma forma uma proposição simples sobre a instituição de uma data comemorativa no calendário nacional oficial e uma proposição que altera profundamente as bases econômicas do país. Não diferenciar o conteúdo das proposições poderia ser inofensivo para a análise se a tramitação de MPs orçamentárias e não orçamentárias não fosse tão diferente.

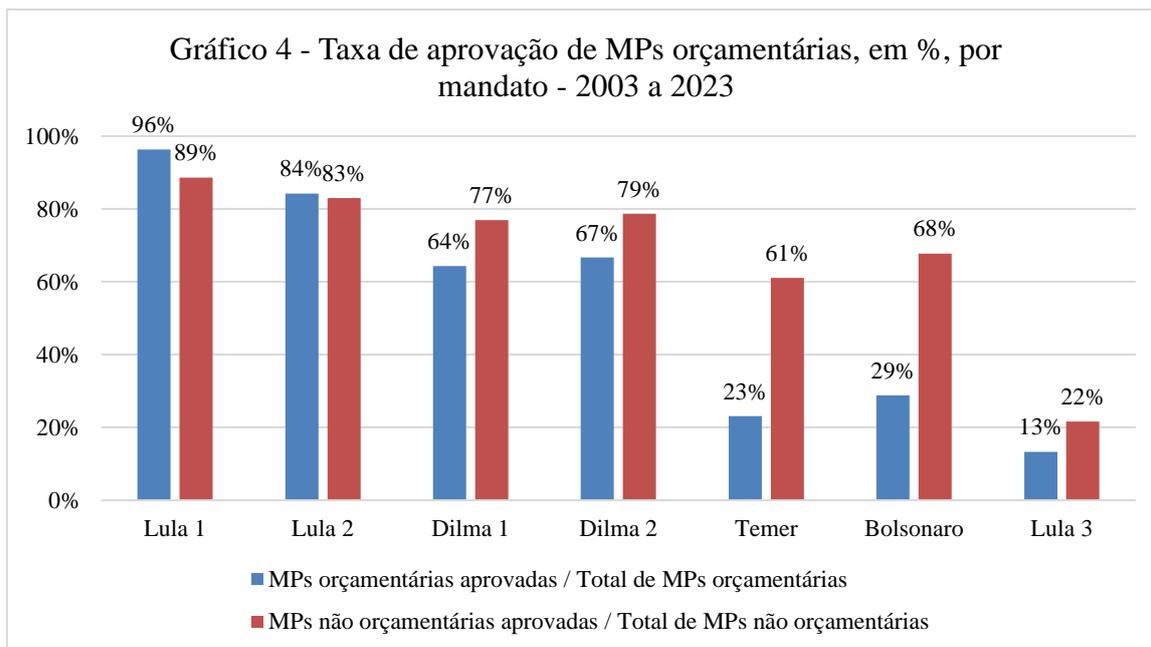
Nesse sentido, deve-se destacar que um dos objetos mais frequentes da edição de medidas provisórias é a abertura de crédito extraordinário no orçamento federal. Nesses casos, as propostas são enviadas para a apreciação das Comissão Mista de Orçamento, um órgão permanente constituído no início da sessão legislativa, diferentemente de MPs não-orçamentárias, para as quais são instaladas Comissões Mistas *ad hoc*.



Fonte: Sistema de Informações Legislativas (Sileg) da Câmara dos Deputados

As medidas provisórias de crédito compõem uma fatia significativa do total de medidas editadas, conforme exposto no Gráfico 3. Entre 2003 e 2023, somaram 234, o que representa aproximadamente 21% do total de 1.103. Em determinados anos, elas representam uma pequena fatia, como em 2003, quando somaram apenas 4 do total de 58 MPs, ou em 2017, quando foram somente 2 das 51 medidas. Por outro lado, elas representam uma porção significativa dessas propostas em outros períodos. Em 2020, elas foram 42 de um total de 108, isto é, 38%, e, em 2006, chegaram a 27 de um total de 67, chegando a 40%. Dado o grande número das MPs orçamentárias, portanto, para o fim dessa pesquisa é importante diferenciá-las das demais, porque, ao longo dos anos, o Congresso mudou drasticamente a forma como lida com elas.

O Gráfico 4 revela uma inversão na tendência de aprovação das MPs orçamentárias pelo Congresso. Nos dois primeiros Executivos Lula, praticamente todas as medidas provisórias relativas a crédito extraordinário eram aprovadas. Ao longo do tempo, todavia, esse movimento mudou. As MPs orçamentárias passaram a ser menos apreciadas do que as demais. A diferença se tornou bastante expressiva nos Executivos Temer e Bolsonaro, quando a taxa de sucesso na aprovação dessas medidas foi significativamente menor do que a referente às demais.



Fonte: Sistema de Informações Legislativas (Sileg) da Câmara dos Deputados

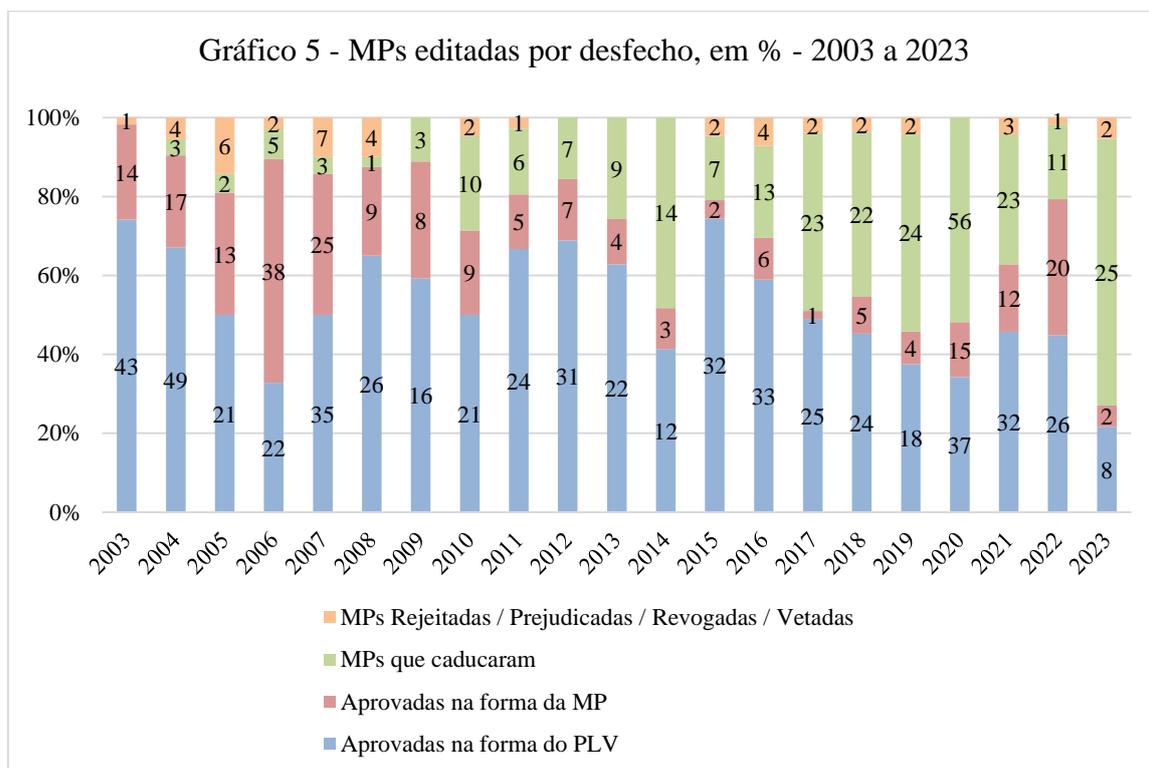
Relacionar esse movimento com o desejo do Congresso pela rejeição dessas propostas pode ser inadequado para compreender o motivo de o parlamento ter deixado de apreciar muitas medidas provisórias de créditos extraordinários nos últimos anos. Diferentemente do que acontece com as MPs não orçamentárias, não se pode automaticamente inferir que, quando o Congresso deixa MPs orçamentárias caducarem, deputados e senadores estejam implicitamente rejeitando a proposta.

Uma explicação possível reside no fato de que, tão logo o Executivo edita esse tipo de medida, os recursos são destinados às novas ações e, muitas vezes, até a MP ser aprovada, eles já foram utilizados. Sendo assim, o Congresso, ciente de que, na prática, a não aprovação de MPs de crédito extraordinário não gera efeitos colaterais danosos, pode acabar por não se mobilizar para aprová-las. Por outro lado, quando medidas provisórias de crédito extraordinário caducam e o parlamento não se pronuncia sobre como devem ser entendidas as regras posteriores por meio de decreto legislativo, o Executivo se exime da responsabilização pela inércia do Legislativo.

Independentemente da motivação de deputados e senadores, no entanto, o fato é que, na análise das taxas de sucesso de aprovação de MPs, é importante considerar a tendência percebida nos últimos anos de não aprovação de propostas de créditos extraordinários. A baixa taxa de sucesso dos Executivos Temer e Bolsonaro e do primeiro ano do Executivo Lula se deu, em grande parte, devido a esse fenômeno.

Outro elemento importante para verificar o sucesso do Executivo na aprovação de MPs

diz respeito aos desfechos da tramitação dessas propostas. O Gráfico 5 ilustra como o Congresso, quando não quer a sua conversão em lei, tende muito mais a se eximir da apreciação e deixar que as MPs caduquem do que a rejeitá-las expressamente. No período analisado, apenas 39 medidas provisórias foram rejeitadas em votação pelo parlamento, contra 267 que tiveram a sua vigência encerrada por decurso do prazo.



Fonte: Sistema de Informações Legislativas (Sileg) da Câmara dos Deputados

O Gráfico 5 também indica que houve uma grande instabilidade ao longo dos anos no que se refere à perda de vigência de MPs por falta de apreciação de deputados e senadores. Destacam-se os anos de 2014, quando 14 medidas tiveram a vigência encerrada, o que representa 48% do total de 29 MPs editadas naquele ano, e 2019, quando, das 48 medidas enviadas, 24 caducaram (50%).

Ao mesmo tempo, em 2022, apenas 11 medidas provisórias tiveram seu prazo encerrado sem deliberação, representando 19% do total, menor índice registrado desde 2012. Diante desse cenário, portanto, é importante relacionar o insucesso de um Executivo não apenas por meio da rejeição de MPs, mas também considerar outros desfechos.

Por fim, também é relevante ressaltar a alta taxa de aprovação de medidas provisórias por meio de PLVs, o que indica que um número expressivo de medidas provisórias é aprovado com alterações de deputados e senadores. O Gráfico 5 aponta, em especial, que na maior

parte dos anos no período analisado, a maioria das MPs aprovadas receberam PLVs. O único ano em que mais medidas provisórias foram aprovadas conforme apresentadas pelo Executivo foi em 2006. Já em 2017, enquanto apenas 1% das MPs editadas não recebeu PLV, enquanto outros 25% delas tiveram projetos de conversão.

Em resumo, os dados apresentados nesta Seção indicam que a taxa de sucesso dos Executivos na aprovação das MPs, em geral, é alta, mas que, ao longo dos anos, flutuou expressivamente, especialmente no período mais recente. Além disso, nos primeiros anos da série, a imensa maioria das medidas orçamentárias era aprovada, enquanto que, nos anos mais recentes, o número de propostas de crédito extraordinário que caducaram cresceu significativamente, o que reflete na taxa geral de sucesso dos Executivos. Finalmente, a conversão em lei de medidas provisórias em geral se dá por meio de PLVs, o que indica que deputados e senadores, em regra, alteram os textos enviados pelo Executivo.

2.2 Emendas das Comissões Mistas e da Comissão Mista de Orçamento às medidas provisórias

A Seção anterior evidenciou que o sucesso do Executivo na aprovação de medidas provisórias pelo Congresso tem sido relativamente positivo, mas com irregularidades. Em alguns dos últimos anos, a proporção de MPs que tiveram a vigência encerrada não foi desprezível. Por outro lado, também se demonstra que durante todo o período, excetuado o ano de 2006, deputados e senadores aprovaram mais medidas provisórias com alterações, por meio de PLVs, do que no seu formato original.

Muitos autores reconhecem a alta frequência de adoção de PLVs nas votações de MPs como uma prova de que parlamentares têm um papel atuante na alteração dos textos das medidas e no seu formato final. Como também já foi discutido, no entanto, esse indicador é insuficiente para se ter uma ideia mais concreta da magnitude das alterações promovidas no Congresso. Tanto pequenas alterações quanto mudanças significativas são realizadas por meio de PLVs. Assim, na tentativa de melhor aferir esse fenômeno, este trabalho foca a sua análise na etapa de emendamento às medidas provisórias nas Comissões Mistas de Medidas Provisórias (CMMPs), para o caso de MPs não orçamentárias, e na Comissão Mista de Orçamento (CMO), para as MPs orçamentárias.

É necessário inicialmente retomar o fato de que, originalmente, a Constituição Federal não previu, no processo legislativo de medidas provisórias, a tramitação por comissões

mistas, isto é, inicialmente elas seriam deliberadas apenas no plenário das Casas. A inclusão da previsão de tramitação por comissões mistas foi realizada por meio da EC nº 32, de 2001, como uma das medidas adotadas em troca do fim da possibilidade de reedição de MPs pelo Executivo. No entanto, após essa alteração constitucional, o parlamento manteve o entendimento de que, caso as comissões mistas não apresentassem seu parecer dentro do prazo constitucional, o relator poderia oferecê-lo diretamente em plenário. Conforme exposto no Capítulo 1, esse entendimento foi alterado apenas em 2012, por determinação do STF.

No atual regramento, quando editada uma medida provisória não-orçamentária, o presidente do Congresso Nacional, em até 48 horas, designa uma comissão mista composta de 12 senadores e 12 deputados titulares, com igual número de suplentes, para apreciá-la. Esse órgão tem um prazo de funcionamento de 120 dias para concluir a deliberação, que pode ser estendido por mais 60 dias, nos casos em que seja necessária a edição de decreto legislativo após o fim da vigência da medida ou quando ela for rejeitada. Posteriormente à instalação, é eleito um presidente, que designará um relator e um relator-revisor. No caso de MPs orçamentárias, elas são encaminhadas para a CMO, um colegiado permanente cuja instalação com uma nova formação de membros ocorre no começo de toda sessão legislativa.

Após a edição da medida provisória, todos os deputados e senadores, não apenas os membros da comissão, têm seis dias para apresentar emendas ao texto. A responsabilidade por analisá-las e por tentar chegar a um texto que tenha a aprovação da maioria da comissão mista é do relator, posição privilegiada especialmente no caso de MPs que tratam de questões controversas ou relevantes. Segundo Cruz (2009), há uma clara tendência de os parlamentares concordarem com o relator. Além disso, a autora afirma que os trabalhos de negociação com os relatores, que ocorrem nos bastidores antes das reuniões das comissões ou das sessões de plenário, são, muitas vezes, mais importantes do que o momento da deliberação em si.

Enquanto elabora o relatório, o relator identifica os diversos interesses sobre o tema, a partir de diálogos com grupos de interesse, com a sociedade civil e com representantes do Executivo, que tentam influenciar sua visão sobre o assunto. Como resultado das negociações, eles podem não apenas incorporar no relatório alterações constantes das emendas de deputados ou senadores, mas também apresentar um texto completamente novo, que pode inclusive modificar toda a proposição original. Após a votação do colegiado, chega-se ao parecer da comissão.

Nesse contexto, esta pesquisa teve como base os pareceres das CMMPs e da CMO, tenham eles sido apresentados no âmbito das comissões ou diretamente no plenário. Inicialmente, foi necessário levantar todos os pareceres e identificar quantos foram apresentados. Nota-se que a maioria das propostas receberam parecer nas comissões. Das 1.103 MPs editadas entre 2003 e 2023, 894 receberam parecer – da CMMP em relação às MPs não-orçamentárias e da CMO no caso de MPs orçamentárias –, enquanto outras 209 não receberam. Chama a atenção, na Tabela 2, o número significativo de medidas que receberam pareceres e que, mesmo assim, não foram aprovadas (102 e 16, respectivamente), o que reforça a ideia de que a etapa da comissão mista é apenas o primeiro passo na tramitação das medidas provisórias no Congresso Nacional.

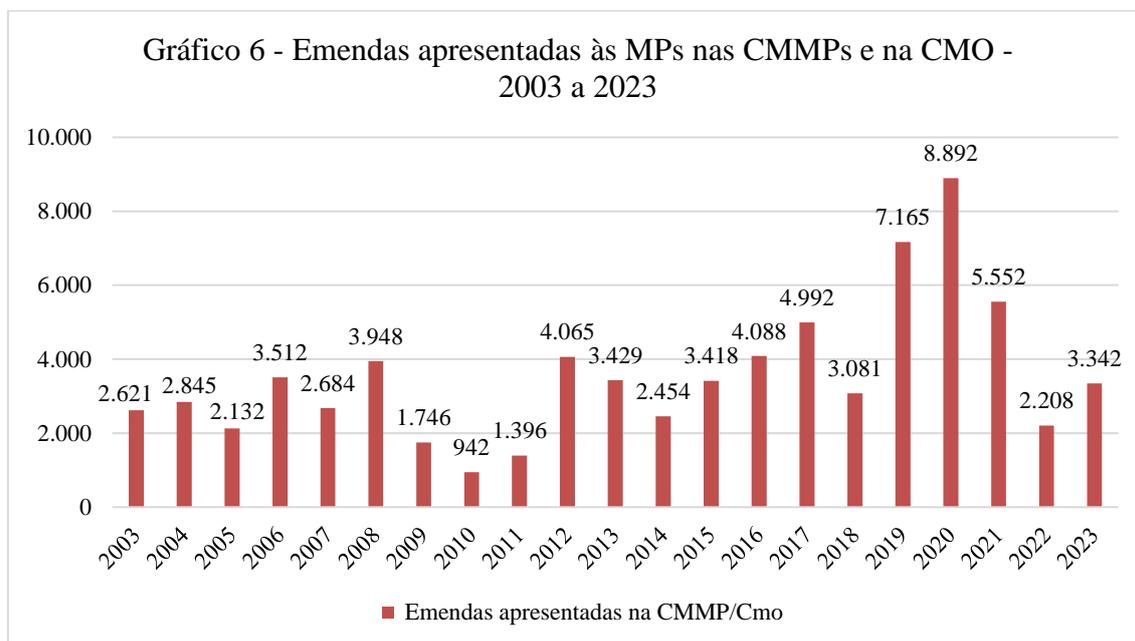
Tabela 2 – MPs orçamentárias e não-orçamentárias por recebimento de parecer da CMMP ou da CMO – 2003 a 2023

MPs			Quantidade
MPs não-orçamentárias	Com parecer da CMMP	Aprovadas	639
		Não aprovadas	102
	Sem parecer da CMMP		128
Total de MPs não-orçamentárias			869
MPs orçamentárias	Com parecer da CMO	Aprovadas	137
		Não aprovada	16
	Sem parecer da CMO		81
Total de MPs orçamentárias			234
Total			1.103

Fonte: Sistema de Informações Legislativas (Sileg) da Câmara dos Deputados

Posteriormente, levantou-se o número de emendas apresentadas no âmbito das comissões. O Gráfico 6 revela que foram apresentadas 74.512 emendas apresentadas às 1.103 MPs editadas no período estudado. É importante destacar, contudo, que a distribuição de emendas por MP certamente não é uniforme. Das 1.103 medidas provisórias analisadas, não foram apresentadas nenhuma emenda a 87 delas, o que representa 7,8%. Já para 44 (3,9%), foi oferecida apenas uma emenda. Três MPs, por sua vez, receberam mais de mil emendas: a MP nº 905, de 2019, que instituiu o programa Contrato de Trabalho Verde e Amarelo, recebeu 1.955 emendas; a MP nº 927, de 2020, que dispõe sobre medidas trabalhistas durante a pandemia, 1.082; e a MP nº 936, de 2020, que instituiu o Programa

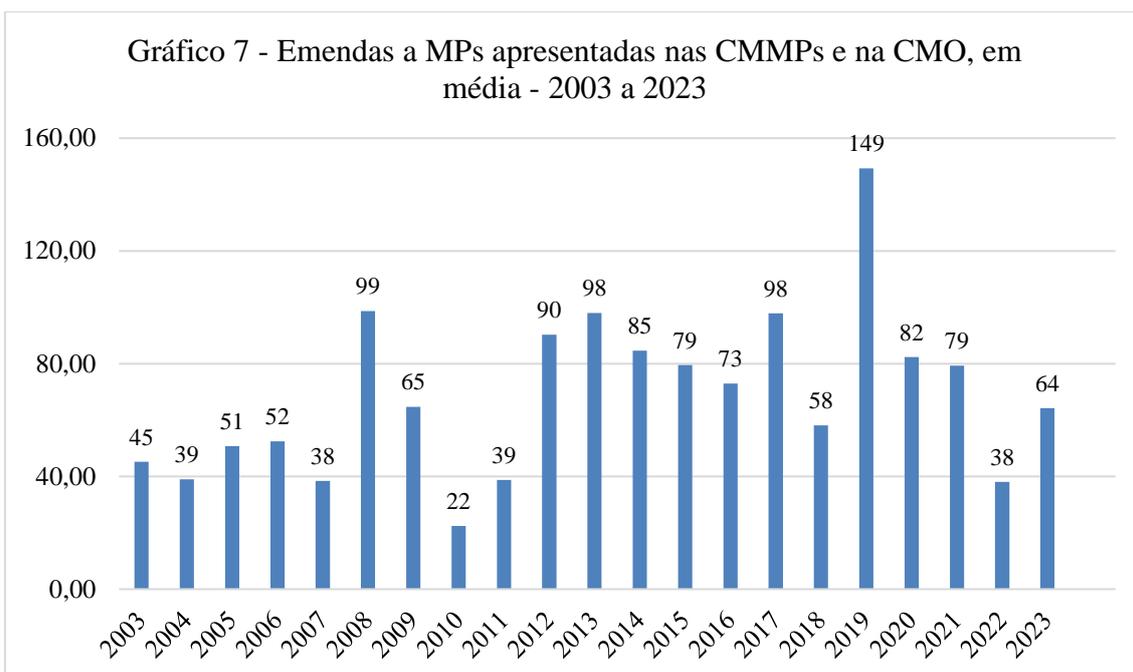
Emergencial de Manutenção do Emprego e da Renda, 1.052.



Fonte: Sistema de Informações Legislativas (Sileg) da Câmara dos Deputados

Deve-se reconhecer que por meio apenas de análises quantitativas não é possível saber o teor das emendas. É bastante provável que muitas delas tratem de temas alheios ao objeto dos projetos ou que muitas sejam repetidas em termos de conteúdo. De qualquer modo, diante de números tão expressivos, torna-se pouco factível defender a ideia de que deputados e senadores possuem pouco interesse em interferir nos textos das MPs. Pelo contrário, tais números indicam que eles buscam de modo significativo incorporar alterações nas medidas provisórias editadas pelo Executivo.

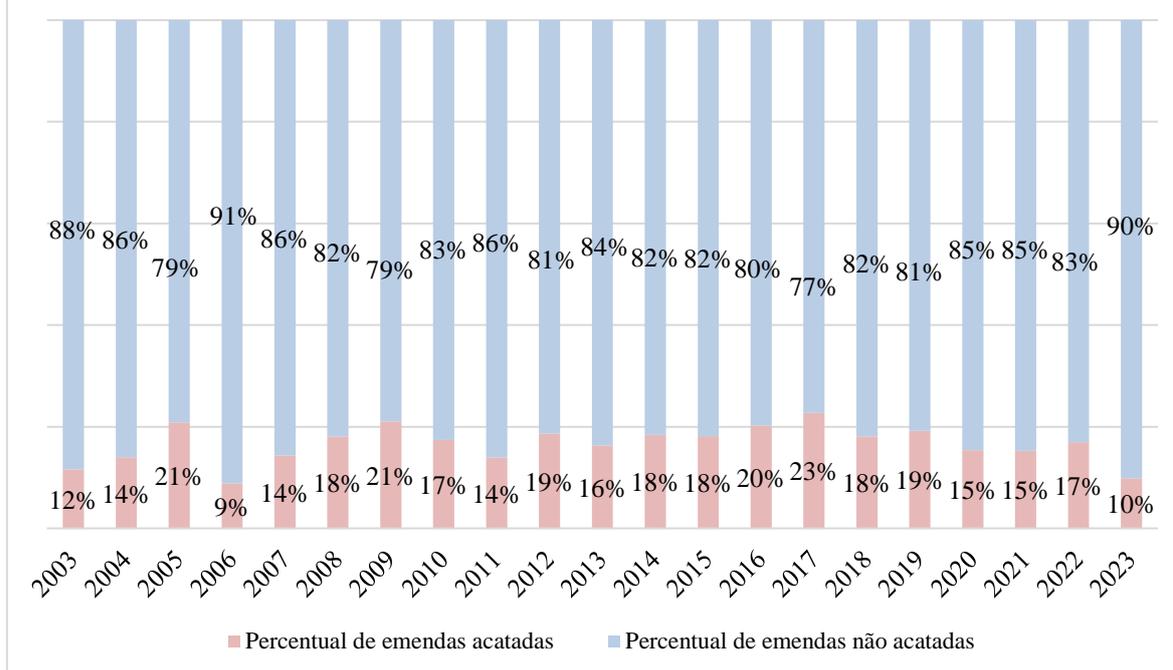
O Gráfico 7, por sua vez, apresenta o número médio de emendas por MP apresentada por ano no período entre 2003 e 2023. Verifica-se que o ano de 2019 foi o que apresentou o maior índice, chegando a 149,27 emendas por MP. Acrescente-se que 2019 foram editadas apenas 49 medidas provisórias, um número relativamente baixo para justificar alta média encontrada. No entanto, das 49 MPs, 23 delas receberam mais de 50 emendas. Uma possível explicação para o expressivo número de emendas pode decorrer do fato de que, no primeiro ano do Executivo de extrema-direita eleito em 2018, muitas propostas eram consideradas controversas por versarem sobre temas relevantes para esse espectro ideológico, como liberdade econômica, a privatização de empresas públicas e alterações na legislação trabalhista. Diante de textos polêmicos, os parlamentares podem ter se mobilizado para apresentarem mais emendas do que em outros períodos.



Fonte: Sistema de Informações Legislativas (Sileg) da Câmara dos Deputados

Uma apresentação vultosa de emendas não significa, no entanto, que as CMMPs ou a CMO irão acatá-las nos seus pareceres. Em diversas ocasiões verificou-se justamente o contrário: 181 MPs editadas no período de 2003 a 2023 receberam mais de 10 emendas, tendo sido todas rejeitadas, mesmo que a comissão tenha aprovado um PLV. Na MP nº 232, de 2004, por exemplo, o relator descartou as 590 emendas oferecidas, e a comissão mista aprovou a proposição na forma do PLV nº 5, de 2005. Já a MP nº 440, de 2008 recebeu 604 emendas, nenhuma foi acatada pelo relator e, novamente, a comissão mista aprovou a MP na forma de um PLV. Apenas uma análise qualitativa permitiria verificar se o conteúdo das emendas rejeitadas de fato não foi aproveitado na construção do PLV. De qualquer modo, o grande número de emendas apresentadas destaca mais uma vez o interesse significativo dos parlamentares de alterarem as medidas.

Gráfico 8 - Relação entre emendas às MPs nas CMMPs e na CMO acatadas e não acatadas pelo colegiado, em % - 2003 a 2023



Fonte: Sistema de Informações Legislativas (Sileg) da Câmara dos Deputados

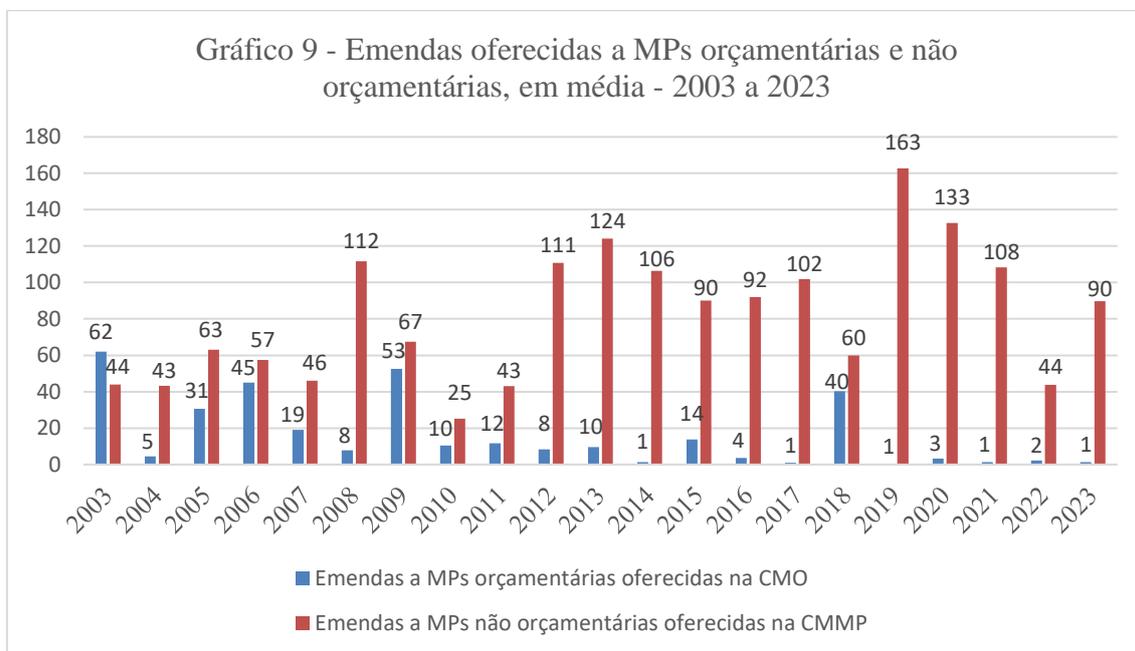
Não obstante o grande número de emendas apresentadas por parlamentares às MPs, o Gráfico 8 ilustra que, ao longo de todo o período estudado nesta pesquisa, a enorme maioria delas não foi acatada no parecer final das comissões. Em média, apenas 17% das emendas apresentadas nas CMMPs e na CMO são aproveitadas pelos relatores para a montagem do texto a ser aprovado pelo colegiado.

Algumas questões pertinentes emergem desse cenário. A primeira delas diz respeito à intenção de deputados e senadores ao apresentarem um número tão significativo de emendas a MPs, mesmo sabendo que as chances de elas serem acatadas são relativamente baixas. Uma hipótese é de que eles realmente acreditam na possibilidade de que elas sejam adotadas. Por outro lado, também é possível conjecturar que, em muitos casos, elas servem mais como declarações de intenções dos parlamentares em relação à matéria do que de fato propostas de mudanças nos textos.

Um segundo ponto a ser observado diz respeito à atuação do relator. Politicamente é interessante que, no seu relatório, ele acate emendas, especialmente de aliados ou membros do seu partido e bancada. No entanto, o padrão de poucas emendas aprovadas indica que eles agem de modo bastante estratégico, possivelmente negociando com os diversos líderes, partidos e Executivo quais alterações serão integradas ao relatório final.

Nesse sentido, a escolha da relatoria nesse processo se configura como uma das decisões políticas mais delicadas de quem ocupa a presidência da comissão mista.

Por fim, assim como já realizado na primeira parte deste Capítulo, é novamente relevante verificar as diferenças existentes entre MPs orçamentárias e não-orçamentárias no que tange o emendamento. Da mesma forma como os parlamentares têm uma tendência a aprovarem MPs orçamentárias sem PLVs, eles também oferecem poucas emendas a essas proposições em comparação com as não orçamentárias. De acordo com o exposto no Gráfico 9, existe, durante todo o período analisado, uma forte tendência a um número expressivamente superior de emendas para MPs não orçamentárias, com exceção dos anos de 2003, 2005, 2006, 2009 e 2018.



Fonte: Sistema de Informações Legislativas (Sileg) da Câmara dos Deputados

Em resumo, os dados apresentados nesta Seção revelam dois fenômenos relevantes sobre a atuação de parlamentares, os quais podem refletir no êxito do Executivo com as medidas provisórias. Por um lado, a imensa quantidade de emendas apresentadas às MPs revela o interesse de parlamentares em alterar o texto das propostas. Além disso, a grande maioria das medidas recebem pareceres nas comissões mistas, mesmo que posteriormente não sejam deliberadas pelas Casas. Por outro lado, menos de um quinto dessas alterações são acatadas, indicando uma seleção criteriosa por parte dos relatores de quais emendas serão consideradas no parecer adotado.

Considerações finais

A edição de medidas provisórias é um dos poderes legislativos mais controversos garantidos ao presidente pela Constituição Federal. Desde o reestabelecimento da democracia, diversos pesquisadores se debruçaram sobre esse objeto de estudo, reconhecendo a sua importância para a compreensão da relação entre o Executivo e o Legislativo. Se, por um lado, essa prerrogativa possibilita ao Executivo controle considerável sobre a agenda e a produção legislativas, por outro, o Congresso Nacional, ao longo dos anos, tem mostrado não ser apenas um carimbador de propostas do Executivo. Congressistas atuam de modo expressivo para aumentar a sua influência sobre as MPs.

Nesse sentido, inspirada pela literatura mais recente, esta pesquisa teve como pressuposto a ideia de que é necessário aprofundar o conhecimento a respeito da atuação de parlamentares diante do extenso poder de decreto do presidente. Seu objetivo foi o de demonstrar, por um viés quantitativo, uma participação significativa dos congressistas na produção legislativa decorrente da edição de medidas provisórias pelo Executivo nas últimas décadas.

O primeiro capítulo lançou luz sobre algumas das principais contribuições a respeito da relação entre Executivo e Legislativo no Brasil pós 1988, que são divididas por diversos autores em três fases. Na primeira delas, predominou o pessimismo acerca da possibilidade de as regras estabelecidas permitirem o bom funcionamento do sistema político brasileiro. Já a segunda fase questionou a postura pessimista de outrora, indicando que, na realidade, as disposições constitucionais e regimentais adotadas no novo regime democrático possibilitavam a cooperação entre os Poderes e resultavam em uma preponderância do Executivo.

A terceira fase, por sua vez, reconheceu que, ao dar ênfase excessiva às normas estabelecidas para compreender as relações entre os Poderes, a segunda fase restou limitada na sua interpretação. Sendo assim, mais recentemente autores buscaram ampliar o horizonte de análise e integraram nas suas pesquisas outros elementos, a fim de complexificar a análise. Diversas pesquisas voltaram a sua atenção à atuação de parlamentares e à sua participação na elaboração legislativa e na produção de políticas públicas. É no contexto dessa terceira fase de estudos que esta pesquisa se insere.

Na prática, podem ser identificadas duas formas objetivas pelas quais deputados e senadores são capazes de interferir diretamente na prerrogativa presidencial de edição de

medidas provisórias. Eles podem deixar de aprovar MPs editadas ou podem alterar o seu conteúdo. Nesse sentido, este trabalho investigou dois indicadores relacionados às possibilidades dos congressistas diante das MPs: (1) a taxa de sucesso do Executivo na aprovação de medidas provisórias e (2) uma dimensão da magnitude das alterações promovidas por deputados e senadores nessas propostas.

Para isso, foram coletados dados a respeito medidas provisórias editadas no período entre 2003 até 2023. Em relação ao primeiro componente da análise, a pesquisa identificou que, no geral, o Executivo de fato apresentou altas taxas de sucesso na aprovação de suas MPs durante a maior parte do período, conforme apontado pela literatura. No entanto, esse movimento não foi estável. Em alguns anos, especialmente a partir de 2014, o Executivo apresentou dificuldades significativas para que o Congresso aprovasse as medidas provisórias. Esse impasse atingiu o seu auge em 2023, quando apenas 10 das 52 MPs editadas foram convertidas.

Já no que tange à segunda parte da análise, partiu-se de um dilema metodológico sobre a melhor maneira de apurar a magnitude das alterações realizadas por congressistas nos textos de MPs. A solução ideal certamente seria rastrear a origem de todas as disposições de todas as leis decorrentes da conversão de medidas provisórias, a fim de verificar se elas seriam provenientes do Executivo ou do Legislativo. Os esforços necessários para tal empreendimento, no entanto, tornaram essa solução inviável.

Esta pesquisa, portanto, adotou um caminho intermediário e se concentrou na fase de emendamento às MPs nas comissões mistas e nos pareceres oferecido pelos relatores desses colegiados. Das 1.103 medidas provisórias analisadas, 557 delas foram aprovadas com PLVs, ou seja, aproximadamente 50% do total. Esse indicador, contudo, não ilustra propriamente a imensa extensão da interferência do Congresso nos textos.

Entre 2003 e 2023, foram apresentadas 74.512 emendas de deputados e senadores durante a fase de emendamento às medidas provisórias nas CMMPs e na CMO, o que resulta em uma média de 67 emendas por MP. Tem destaque o ano de 2020, assolado pela pandemia de Covid-19, em que 8.892 emendas foram apresentadas às 108 medidas provisórias editadas, uma média de 82 emendas por MP. No contexto geral do período, contudo, muitas não receberam nenhuma emenda. É o caso de 87 delas, das quais 58 tinham teor orçamentário, que, em geral, não são alteradas por parlamentares. Por outro lado, deve-se ressaltar que 189 MPs editadas nesse período receberam mais do que 100 emendas, número bastante expressivo.

Não obstante o grande número de emendas apresentadas, a análise revelou que apenas

uma pequena parte delas é acatada pelo relator e acaba por constituir o parecer da comissão. Em média, 17% das emendas foram aprovadas nos pareceres, o que demonstra a grande relevância do relator na seleção de quais são acatadas. Também é importante destacar que as MPs orçamentárias receberam muito menos emendas do que as não-orçamentárias e raramente foram aprovadas com PLVs, indicando a pequena mobilização de congressistas no tocante a medidas que tratam de créditos extraordinários.

Por fim, é importante explicitar os limites metodológicos desta pesquisa. Deve-se reconhecer que a opção por focar a análise na fase de emendamento nas comissões mistas apresenta limitações. Os pareceres oferecidos por esses colegiados não necessariamente são mantidos pelo plenário das Casas. Pelo contrário, os plenários possuem prerrogativa plena para aprovarem, rejeitarem ou alterarem, em qualquer grau, esses pareceres. Além disso, houve no período analisado constantes alterações acerca das regras de tramitação das MPs. Em alguns momentos, os pareceres puderam ser oferecidos diretamente em plenário, sem que as matérias passassem pelas CMMPs ou pela CMO, o que provavelmente interferiu na possibilidade de negociação de outros parlamentares e os grupos de interesse com os relatores. Essas limitações, contudo, não invalidam o ponto central desta análise, qual seja, demonstrar a participação de deputados e senadores no resultado legislativo iniciado por medidas provisórias.

Outra observação necessária a ser feita diz respeito à atuação do relator nas comissões. É essencial compreender que os dados trazidos nesta pesquisa retratam as conclusões dos votos constantes dos pareceres apresentados, os quais podem não refletir fielmente os textos dos PLVs aprovados. Ele é livre inclusive para apresentar pareceres aparentemente incoerentes, como quando rejeita emendas, mas mesmo assim as incorpora, ou quando acata emendas, mas sem realmente inserir o seu conteúdo no texto final.

Por outro lado, também é fundamental destacar que a análise das emendas apresentadas é apenas parte do trabalho do relator, que não está restrito a essas emendas. Isso significa que uma medida provisória pode, por exemplo, não receber nenhuma emenda e, mesmo assim, ser aprovada na forma de um PLV que altera profundamente o texto original. Nesse sentido, as alterações realizadas pelo relator no texto final a ser votado podem refletir o conteúdo constante das emendas, mas também podem ir muito além delas. É vital, portanto, compreender que lançar luz sobre as emendas nas comissões representa apenas uma das maneiras pelas quais é possível analisar a atuação do Legislativo diante das medidas provisórias, pois a atuação de deputados e senadores durante a tramitação de medidas provisórias não se encerra na possibilidade de apresentar emendas. Se é possível

presumir que existe uma intensa atuação de deputados e senadores quando MPs recebem muitas emendas, mesmo que nenhuma delas seja de fato incorporada no PLV, não é possível afirmar o contrário, isto é, a inexistência ou o baixo número de emendas apresentadas a uma MP não implicam necessariamente uma fraca atuação do parlamento diante da proposição. As emendas podem ser desnecessárias quando, por exemplo, os acordos são realizados para que os relatores promovam diretamente as alterações nos textos dos PLVs.

Ademais, é necessário reconhecer que a escolha pela análise quantitativa não permite maiores explicações sobre os dados encontrados. Não se buscou nesta pesquisa, por exemplo, compreender as razões para as oscilações na taxa de sucesso do Executivo na aprovação das MPs ou no número de emendas que cada MP recebeu. Para isso, seria necessário adotar também análises qualitativas, o que fugiria do escopo do trabalho. A partir dos números apresentados, foi possível concluir, contudo, que deputados e senadores não são meros figurantes da produção legislativa, muito menos meros carimbadores das medidas provisórias do Executivo. Por mais que ao presidente tenham sido dadas prerrogativas importantes, os parlamentares têm atuado de modo intenso para deixar a sua marca na legislação e para interferir no resultado e nos textos das propostas.

Bibliografia

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

ALMEIDA, A. Avaliação do impacto da Emenda 32 sobre a edição de medidas provisórias. **Comunicados do IPEA**, Rio de Janeiro, n. 103, 2011.

ALMEIDA, A. Informação, Delegação e Processo legislativo: A Política das Medidas Provisórias. **Texto para Discussão IPEA**, Rio de Janeiro, n. 1933, 2014.

AMORIM NETO, O.; TAFNER, P. Executivos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das Medidas Provisórias. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, v. 45, n. 1, p. 5-38, 2002.

ARAÚJO, S; SILVA, R. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. **Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos**, v. 2, p. 58-74. 2012.

ASSIS, G. B.; LUTAIF, M. K. O processo legislativo e um contrassenso posto à prova: o caso do coronavírus. **JOTA**, 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/o-processo-legislativo-e-um-contrassenso-posto-a-prova-o-caso-do-coronavirus-05022020>. Acesso em: 27 mar. 2024.

BALERA, F. P. Medida Provisória: o controle dos requisitos constitucionais de relevância e urgência pelo Congresso Nacional e pelo STF. **Revista Brasileira de Direito Constitucional**, n. 14, p. 25-52, 2009.

BARROSO, G. S. **Rejeição de medidas provisórias: quando o Legislativo vence o Executivo**. 2012. Monografia (Especialização – Curso de Instituições e Processos Políticos do Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados. Disponível em: http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/10534/rejeicao_medidas_barroso.pdf?sequence=1. Acesso em: 31 jan. 2023.

BULMER, E. **Presidential Legislative Powers**. International Institute for Democracy and Electoral Assistance, n. 15, 2017.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 de mar. de 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 536, de 24 de junho de 2011**. Dá nova redação ao art. 4º da Lei nº 6.932, de 7 de julho de 1981, que dispõe sobre as

atividades do médico-residente. Brasília: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/mpv/536.htm. Acesso em: 25 mar. 2024.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 558, de 5 de janeiro de 2012**. Dispõe sobre alterações nos limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Mapinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba I, Itaituba II e do Crepori e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 758, de 19 de dezembro de 2016**. Altera os limites do Parque Nacional do Jamanxim e da Área de Proteção Ambiental do Tapajós. Brasília: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Presidência da República. **Medida Provisória nº 866, de 20 de dezembro de 2018**. Autoriza a criação da empresa pública NAV Brasil Serviços de Navegação Aérea S.A. Brasília: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Congresso Nacional. **Página de acompanhamento da Medida Provisória n. 905/2019**. Brasília: Congresso Nacional, 2019. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/139757>. Acesso em: 30 mar. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Página de acompanhamento da Medida Provisória n. 927/2020**. Brasília: Congresso Nacional, 2019. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141145>. Acesso em: 30 mar. 2024.

BRASIL. Congresso Nacional. **Página de acompanhamento da Medida Provisória n. 936/2020**. Brasília: Congresso Nacional, 2019. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/141375>. Acesso em: 30 mar. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei de Conversão nº 23 à Medida Provisória nº 888, de 2019**. Altera a Lei nº 13.328, de 29 de julho de 2016, para dispor sobre as requisições de pessoal para a Defensoria Pública da União. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Ficha de tramitação da Medida Provisória nº 936, de 2020**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2242618>. Brasília: Câmara dos Deputados 2020. Acesso em: 27 mar. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem n. 43, de 2015**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1318367&filename=REC%2013/2015. Acesso em: 24 mar. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Questão de Ordem n. 411, de 2009**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/>. Acesso em: 18 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.127/DF**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2015. Disponível em <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10931367>. Acesso em: 28 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante 654**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2003. Disponível em <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula651/false>. Acesso em: 30 de mar. de 2024.

CHEIBUB, J. A.; ELKINS, Z.; GINSBURG, T. Latin American Presidentialism in Historical and Comparative Perspective. **University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper**, Chicago, v. 89, n. 361, p. 1-33, 2011.

COUTO, E. A. O presidencialismo de coalizão revisitado. BIB. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 92, p. 1-29, 2020.

CUNHA, L. Emendamento de medidas provisórias pelo congresso nacional: congressistas pegando carona na agenda política iniciada no Executivo. **Teoria & Sociedade**, Belo Horizonte, n. 22.1, p. 60-89, 2014.

CRUZ, M. R. da. **Legislativo Transformador? As modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo**. Dissertação (Mestrado profissional em Poder Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, 2009. Disponível em: <https://bd-rest.camara.leg.br/server/api/core/bitstreams/229b72ae-218a-44d6-a75b-0b58279648bd/content>. Acesso em: 20 mar. 2024.

DINIZ, S. Interações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Processo Decisório: Avaliando Sucesso e Fracasso Presidencial, **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 333-369.

FERREIRA, L. B. de A. **Carimbando ou legislando? Uma análise das alterações do Congresso nas medidas provisórias editadas durante os Executivos de Dilma Rousseff (2011-2016)**. Dissertação (Mestrado), Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2019. Disponível em <https://repositorio.ufsc.br/bitstream>

/handle/123456789/215483/PSOP0672-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y. Acesso em: 15 mar. 2024.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

FREITAS, A. **O presidencialismo da coalizão**. Fundação Konrad Adenauer, 2016. Disponível em: https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=741243ff-94aa-d872-d069-de1846f10fc2&groupId=252038. Acesso em: 13 mar. 2023.

MICHÉIAS, M.; GASPARDO, M. O controle da edição de medidas provisórias: avaliação legislativa da Emenda Constitucional n. 32/2001. **Revista da Faculdade de Direito da UFRGS**, Porto Alegre, v. 1, n. 39, pp. 192-210, 2018.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, L. A.; LUZ, J. H. A governabilidade de um presidencialismo sem coalizão: um estudo das Medidas Provisórias do presidente Jair Bolsonaro. **Revista Parlamento e Sociedade**, São Paulo, v. 7, n. 13, p. 55-78, 2019.

LAAN, C. R. V. der. Um panorama recente da apresentação de emendas sem pertinência temática a medidas provisórias pós ADI 5.127. **Núcleo de estudos e pesquisas de consultoria legislativa (texto para discussão n° 244)**, Senado Federal, Brasília, 2018. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/538495>. Acesso em: 7 jun. 2024.

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. **Novos estudos Cebrap**, São Paulo, n. 76, 2006.

LIMONGI, F.; FIGUEIREDO, A. Poder de agenda e políticas substantivas. **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

MACHIAVELI, F. **Medidas provisórias: os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo e Legislativo**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 2009. Disponível em https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-02022010-145353/publico/FERNANDA_MACHIAVELI.pdf. Acesso em: 30 mar. 2024.

MAJDALANI, A. F. S. Medidas provisórias e o poder legislativo: uma análise do impacto desse instrumento na atividade legislativa do Congresso Nacional no período 2003-2012. **E-legis**, n. 13, p. 73-98, 2014. Disponível em: <https://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/view/161/205>. Acesso em: 13 mar. 2024.

MELO, R. C. **A Preponderância Legislativa do Executivo no Presidencialismo de**

Coalizão. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/50818/3/A%20PREPONDER%C3%82NCIA%20LEGISLATIVA%20DO%20EXECUTIVO%20NO%20PRESIDENCIALISMO%20DE%20COALIZ%C3%83O.%20Rafael%20C%C3%A2mara%20de%20Melo.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2024.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNÓ, Lucio. 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, 2005.

PETIZ JR, C. R. O início da era da “dominância legislativa”?. **JOTA**, 2022. Disponível em: <https://www.jota.info/artigos/o-inicio-da-era-da-dominancia-fiscal-e-legislativa>. Acessado em: 13 mar. 2024.

PIRES, E. A. **As medidas provisórias e o sobrestamento das demais deliberações legislativas.** 2008. Monografia (Curso de Especialização em Processo Legislativo) - Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, Brasília, 2008.

OLIVEIRA, E. L.; FERNANDES, F. T. de S. Medidas Provisórias como Técnicas de Executivo: Um Viés de Estado de Exceção em Pleno Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito**, v. 8, n. 2, p. 119–149, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/revistadir/article/view/1744>. Acesso em: 30 mar. 2024.

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

RODRIGUES, A. C. M. S. O. A Medida Provisória não Convertida em Lei e a Edição de Decreto Legislativo. **Direito Público**, v. 1, n. 1, p. 141-147, 2010. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/1403>. Acesso em: 26 de mar. de 2024.

RIBEIRO, L. M.; MUNIZ, M. N. Imaginação, Transgressão e Formalização: Ações do Congresso e do STF na Definição de Regras de Tramitação de Medidas Provisórias. **REI – Revista Estudos Institucionais**, v. 6, n. 1, p. 155-83, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v6i1.464>. Acesso em: 30 mai. 2024.

RIBEIRO, Z. Cunha anuncia nova interpretação sobre trancamento de pauta por MP. **Agência Câmara**, 2015. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/a-camara/presidencia/galeria-presidentes/eduardo-cunha-2015-a-2016/noticias/cunha-anuncia-nova-interpretacao-sobre-trancamento-de-pauta-por-mp>. Acesso em: 30 mar.

2024.

SAMPAIO, M. A. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2007.

SANTOS, F; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Editora Appris Ltda, 2011.

SANTOS, R. Com Executivo enfraquecido, Congresso se torna protagonista na proposição de leis. **Consultor Jurídico**, 2022. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-19/congresso-nacional-assume-protagonismo-proposicao-leis>. Acesso em: 30 mar. 2024.

SARTORI, G. Nem presidencialismo, nem parlamentarismo. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, v. 1, n. 35, p. 3-14, mar. 1993.

SILVA, G. P. Comparação, o caso e o presidencialismo de coalizão: o desarranjo metodológico que marca a ciência política brasileira. *In*: ENCONTRO ABCP, 11., 2018. Anais [...]. Curitiba: ABCP, 2018. Disponível em: <https://www.ifch.unicamp.br/ifch/noticias-eventos/programa-ciencia-politica/comparacao-caso-presidencialismo-coalizao-desarranjo>. Acesso em: 27 mar. 2024.