



## EFEITOS POLÍTICOS DA INCLUSÃO DAS COMISSÕES MISTAS NO PROCESSO DE APRECIÇÃO DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS

### JOINT COMMITTEES AND THE POLITICAL EFFECTS ON EXAMINATION OF EXECUTIVE DECREES IN BRAZILIAN PARLIAMENT

Rodrigo Ribeiro Bedritichuk \*

**Resumo:** Em 2012, o STF determinou a obrigatoriedade de apreciação prévia das medidas provisórias por comissão mista antes da análise pelos plenários da Câmara e do Senado. Este artigo avalia as consequências dessa mudança procedimental, chegando à conclusão de que houve considerável aumento do custo de aprovação das medidas, mas que o processo ainda se manteve estável pela atuação dos líderes partidários.

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

**Abstract:** In 2012, Supreme Court changed legislative procedure to exam executive decrees, determining that joint committees must instruct the bill before its examination on the floors of Legislative Chambers. This paper intends to evaluate the political effects of such decision, concluding that the costs to pass executive decrees in the parliament had raised, but partisan control still gives stability to the process.

**Keywords:** Executive Decrees; Committees.

#### 1 Introdução

Desde março de 2012, a tramitação das medidas provisórias (MPs) no Congresso sofreu profunda alteração, fruto de decisão judicial do Supremo Tribunal Federal no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI 4029<sup>1</sup>. Na ocasião, a Corte determinou que antes de ser votada pelos plenários da Câmara e do Senado, a MP deve obrigatoriamente ser apreciada por uma comissão mista de deputados e senadores.

A conjugação da centralidade das medidas provisórias nas políticas do Executivo, dos temas muitas vezes controversos que ela veicula, da sua imediata vigência no mundo jurídico, do prazo certo de tramitação, e da obrigatoriedade de apreciação pelas comissões mistas, fez

---

\* Graduado em Economia e Direito. Mestrando em Ciência Política pela Universidade de Brasília. Analista do Senado Federal (bedritichuk@gmail.com).

<sup>1</sup> ADI 4029, Relator: Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, julgado em 08/03/2012, Acórdão Eletrônico DJe-125 Divulgação: 26/06/2012, publicação 27 jun. 2012.

desses colegiados de deputados e senadores uma nova e importante arena de debates e conflitos entre governo, oposição e grupos de interesse. O menor número de agentes decisórios e a estruturação regimental específica são fatores que tornam o processo político nas comissões distinto daquele visto nos plenários.

O presente trabalho busca identificar os impactos políticos decorrentes da constituição de comissões mistas para avaliar as medidas provisórias. Várias questões se colocam: a inclusão de mais uma arena decisória no processo de tramitação de uma matéria com prazo certo de vigência dificultou a aprovação das medidas provisórias? A dispersão do processo decisório de uma matéria de valor capital para o Presidente impactou nas relações Executivo-Legislativo? A entrada de novos atores e a pluralização do processo nas comissões fez crescer a força do parlamento?

Como será visto adiante, a natureza especial dessas comissões possibilitou o exercício de certos poderes e vantagens estratégicas na tramitação das MPs, aumentando o poder de barganha do Congresso e, com isso, afetando a relação Executivo-Legislativo. Esse fortalecimento, somado à possível dispersão do processo decisório, no entanto, não significou a perda pelo Executivo na capacidade de utilizar as medidas provisórias como instrumentos legislativos. A atuação centralizadora dos líderes contribuiu para conferir estabilidade à nova sistemática de tramitação das medidas provisórias.

O corte temporal de análise será de março de 2012 – quando a decisão do STF começou a produzir efeitos – até o final de 2014. Esse período de pouco mais de 2 anos perpassa a 54ª Legislatura do Congresso Nacional e o primeiro governo de Dilma Rousseff. Nos quatro anos de governo, a Presidente da República editou 145 medidas provisórias. Dessas, 40 tramitaram sob a sistemática antiga, onde as comissões não se instalavam e as MPs seguiam diretamente para os plenários da Câmara e Senado. As 105 MPs restantes, da MP 562 até a MP 666, já tramitaram seguindo a determinação do STF.

Dois fatores devem ser levados em conta para que a análise seja acurada. Primeiramente, devem-se excluir as medidas provisórias que abrem crédito extraordinário, porquanto essas medidas são encaminhadas à Comissão Mista de Orçamento – CMO, comissão permanente que tem características e regimentos próprios. Além disso, findo o ano de 2014, sete MPs ainda não tinham sua tramitação encerrada, ficando sua análise a cargo da 55ª Legislatura, iniciada em 2015. Efetuadas as exclusões, restam 77 MPs que foram apreciadas pelas comissões mistas e tiveram sua tramitação encerrada. Como se vê, trata-se de um amplo universo de análise, que permite a extração de conclusões importantes.

## **2 A ADI 4029 e a mudança de procedimentos**

A partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 32/2001, a Constituição Federal passou a dispor explicitamente, em seu § 9º, art. 62, sobre a necessidade de um exame das

medidas provisórias por comissão mista de deputados e senadores. Posteriormente à aprovação da Emenda, a Resolução nº 1/2002-CN foi a norma que veio a reger referidas comissões mistas. Para cada MP editada é constituída uma comissão mista específica. No entanto, as MPs que abrem crédito extraordinário são analisadas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, comissão mista permanente.

Até a decisão do STF, as comissões tinham um prazo regimental de 14 dias para se instalarem, elegerem a mesa e aprovarem o parecer. Decorrido o prazo, a medida provisória seria automaticamente enviada à Câmara dos Deputados, onde um deputado era designado relator em substituição à comissão mista. O mesmo procedimento se dava no Senado. Ao longo dos mais de dez anos em que vigorou essa sistemática (2001-2012), apenas se instalaram as comissões para apreciação das MPs n.º 182, 207 e 232. Mesmo assim, nenhum desses colegiados conseguiu aprovar parecer antes do envio da MP à Câmara.

A dinâmica legislativa consolidada era de não instalar as comissões e transferir a apreciação das MPs para os plenários. Após os 14 dias na comissão, a MP seguia para o plenário da Câmara, onde permanecia a maior parte de seu período de vigência, prosseguindo posteriormente para o Senado. O esvaziamento das comissões mistas gerou acomodação no parlamento, fazendo com que a apreciação da MP se desse diretamente em plenário, aonde se instaurava verdadeiro “império do relator”. O relator de plenário detinha amplo domínio sobre o texto a ser votado, de forma que a negociação do texto deixava de se dar no parlamento para ocorrer nos gabinetes ministeriais, entre o relator, os líderes partidários e a burocracia do governo (CLÈVE, 2010; AMARAL JÚNIOR, 2004; FIGUEIREDO; LIMONGI, 1997).

A decisão do STF em 2012 alterou radicalmente essa *praxis* já estabelecida no parlamento. Por entender que a emissão de parecer prévio pelas comissões mistas é etapa obrigatória do processo legislativo constitucional, o STF, no bojo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4029<sup>2</sup>, declarou a inconstitucionalidade de vários dispositivos da Resolução nº 1/2002-CN, proibindo o envio da MP ao plenário da Câmara antes de aprovação do parecer pela comissão mista. A decisão acabou, na prática, com a estipulação de prazo para as comissões emitirem o parecer, ao tempo em que estabeleceu a obrigatoriedade de sua manifestação antes do envio da matéria ao plenário da Câmara dos Deputados.

O Congresso Nacional viveu um período inicial de adaptação à nova prática. De uma hora para outra, teve de constituir e instalar comissões, devendo mobilizar parlamentares para as reuniões e cuidar para que o parecer à medida provisória fosse aprovado a tempo. A MP nº 562 foi a primeira a tramitar sob a nova sistemática, e em apenas dois meses (abril e maio de 2012),

---

<sup>2</sup> Referida ação judicial foi movida pela Associação Nacional dos Servidores do IBAMA contra a Lei nº 11.516/2007 (proveniente da MP 366/2007), que criou a autarquia federal Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio. Dentre outros argumentos, alegou-se a inconstitucionalidade do processo legislativo de conversão em lei da MP, que não observou a prolação de parecer prévio por comissão mista.

outras 6 comissões já estavam em funcionamento. Até o final da legislatura, em 2014, 78 comissões de MPs foram instaladas.

### 3 As comissões no Congresso brasileiro

Para efetuar uma análise do significado da inclusão de comissões na equação política de aprovação de uma medida provisória, é preciso tecer breves considerações sobre a literatura acerca das comissões. As comissões são órgãos fracionados do plenário que trabalham de acordo com jurisdições específicas, de forma a proporcionar divisão e especialização do processo legislativo.

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

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

A relação das comissões com o plenário e o uso estratégico desses poderes negativos e positivos suscitou toda uma literatura sobre o papel das comissões, especialmente no parlamento americano, que se divide em três perspectivas principais. Para a perspectiva distributivista, o processo de escolha dos membros da comissão seria auto seletivo: parlamentares escolhem as comissões que melhor permitam a consecução de seus interesses políticos, cujo principal é a reeleição. As comissões seriam formadas por membros com preferências extremas, que tenderiam a aprovar medidas distributivistas, direcionando recursos para seus distritos. O sistema de comissões permite estabilidade nessa troca de interesses políticos (*logrolling*). Enfatizando a descentralização das decisões, essa corrente afirma que as comissões conseguem impor suas preferências ao plenário (LIMONGI, 1994).

A outra perspectiva é a informacional, que se fundamenta em dois pressupostos: o primeiro é que as decisões tomadas pelo legislativo, plenário ou comissões, têm como base a vontade da maioria (uma minoria de preferência heterogênea não consegue impor sua vontade sobre a do plenário); o segundo é que os parlamentares decidem sem conhecer os resultados das políticas públicas que aprovam. Nesse sentido, as comissões são as instituições criadas para resolver o problema da informação assimétrica, fazendo com que as decisões sejam tomadas com a maior quantidade de informação possível, e respeitem a vontade da maioria. Ao contrário da visão anterior, há cooperação entre plenário e comissões, o primeiro beneficiando-se da especialização dos segundos (SANTOS; ALMEIDA, 2005).

Por fim, a abordagem partidária busca resgatar um ator de vital importância no processo político, que é o partido. Com efeito, os partidos interferem e têm poderes para influir no jogo político dentro do plenário e também das comissões. A composição das comissões não seria auto seletiva, mas controlada pelos líderes partidários, que indicam os parlamentares mais fiéis aos partidos. Além disso, os líderes partidários teriam outros poderes que poderiam sujeitar as comissões aos seus interesses, como a escolha dos presidentes das comissões e o poder de agenda em plenário, o que aumenta sua capacidade de direcionar o processo legislativo de acordo com seus interesses. (COX; MCCUBBINS, 1993; MÜLLER, 2005).

Levando em conta esse instrumental teórico, e ainda as peculiaridades do desenho institucional brasileiro, há diversos estudos tratando das comissões no Congresso brasileiro. A visão corrente é que as comissões teriam um papel diminuído no processo de decisões políticas em virtude dos poderes dos líderes e das prerrogativas legislativas do Presidente de República (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996; DINIZ, 1999; PEREIRA; MUELLER, 2004).

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

Com efeito, o poder negativo das comissões, especificamente o poder de *gatekeeping*, talvez a principal arma de barganha das comissões, é no Brasil enfraquecido pelos mecanismos dos pedidos de urgência. O Presidente da República pode solicitar urgência para projetos de sua autoria – a urgência constitucional –, e assim forçar a discussão em plenário, passando por cima das comissões. Outrossim, os líderes partidários também podem solicitar urgência para determinadas matérias – a urgência legislativa – e retirar os projetos das comissões e levá-los

diretamente ao plenário. As comissões não têm ingerência plena sobre os projetos que lhes são despachados, não podendo barrar a tramitação dos projetos que não tenham interesse.

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

#### **4 Efeitos políticos da inclusão das comissões na apreciação de MPs**

As abordagens teóricas expostas para analisar as comissões são importantes ferramentas de análise e serão utilizadas na investigação dos efeitos políticos da constituição de comissões mistas para apreciar medidas provisórias. Primeiramente, cabe traçar o delineamento formal dessas comissões, provenientes das regras constitucionais, regimentais, e na interpretação do STF na ADI 4029. Nesse sentido, as comissões mistas de MP são: comissões mistas, compostas de deputados e senadores em igualdade numérica; presididas e relatadas alternadamente por deputados e senadores; constituídas de forma temporária, com um único propósito de apreciar apenas uma matéria; lidam com uma matéria que tem força de lei e tem, a princípio, limitado período de vigência; por fim, possuem a obrigação constitucional de aprovar parecer instrutivo das MPs, mas não tem prazo determinado para tanto.

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

A atuação do Presidente e dos líderes partidários, embora continue forte no interior das comissões de medidas provisórias, não é capaz de eliminar a etapa da comissão no processo legislativo de apreciação de medidas provisórias. O papel da comissão, nesse caso, não é de menor importância; pelo contrário, afigura-se como requisito indispensável para a aprovação das medidas provisórias.

A obrigatoriedade de constituição das comissões mistas para avaliarem previamente as medidas provisórias e a moldura institucional específica desses colegiados provocaram consequências políticas diversas na dinâmica legislativa. A prevalência das comissões em detrimento dos plenários no processo decisório; a utilização efetiva de poderes e prerrogativas

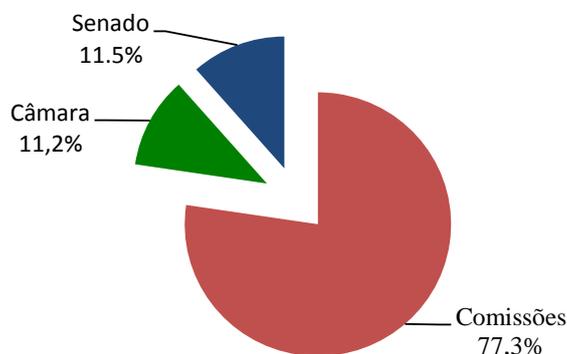
pelas comissões, os ganhos informacionais e o aumento da pressão distributivista são alguns dos efeitos possíveis decorrentes da nova sistemática de tramitação das medidas provisórias.

#### 4.1 Prevalência das comissões em vez dos plenários

A sistemática antiga de tramitação das medidas provisórias contava apenas com dois lócus decisórios: o plenário da Câmara e o plenário do Senado. Por ter a prerrogativa de Casa iniciadora, a Câmara concentrava quase todo o tempo de tramitação das medidas provisórias (NICOLAU, 2009). Esse quadro mudou com a inclusão das comissões no trâmite das MPs.

O Gráfico 1 abaixo expõe a distribuição proporcional do tempo de tramitação das medidas provisórias nas três arenas de análise: comissões, plenário da Câmara e plenário do Senado. Para não enviesar as médias, foram desconsideradas as medidas provisórias que perderam vigência em alguns desses órgãos.

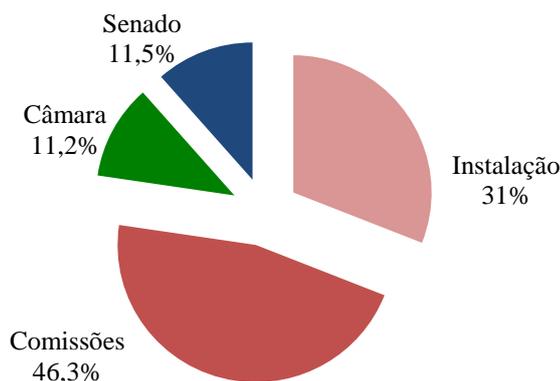
Gráfico 1  
Distribuição do tempo de tramitação das medidas provisórias (em %)  
(03/2012 - 12/2014)



Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal

O tempo médio nas comissões foi obtido levando-se em consideração a data de publicação da medida provisória e a data de aprovação do parecer na comissão mista. Contudo, entre a designação dos membros que irão compor a comissão e a efetiva instalação do colegiado, transcorre um tempo às vezes elevado, onde os líderes partidários fecham acordos para distribuir os cargos de direção. Se esse prazo for descontado, e considerado apenas o tempo efetivo que as comissões tiveram para analisar a medida provisória, tem-se então o Gráfico 2 abaixo.

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



Fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal

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

#### 4.2 O poder de *gatekeeping*

Uma vez que as comissões são etapas obrigatórias do processo de conversão em lei de uma medida provisória, não existe mecanismo hábil a levar a medida a plenário antes da manifestação dos colegiados. Ao contrário das comissões permanentes, o poder de *gatekeeping* pode ser exercido pelas comissões de MPs, já que esses colegiados podem “fechar as portas” para a tramitação da MP ao não aprovar o respectivo parecer. E são vários os atores da comissão que podem fazer uso desse poder: o presidente da comissão, que não agenda as reuniões; o relator, que procrastina a apresentação de seu relatório; ou ainda os membros, que não dão quórum às reuniões ou então impedem a aprovação do relatório com recursos regimentais.

Há um fator, no entanto, que limita o exercício desse poder pela comissão. É a natureza ambivalente da medida provisória, funcionando tanto como projeto a tramitar no Congresso quanto como lei vigendo no mundo jurídico. Essa característica altera a estrutura das escolhas disponíveis para os membros das comissões. A decisão de fechar, ou não, as portas para a tramitação da MP não consiste numa escolha entre a manutenção do *status quo* e sua alteração a partir da aprovação do projeto, mas sim entre o *status quo* já alterado pela medida provisória e uma situação onde a matéria é rejeitada após já ter produzido efeitos por algum tempo. Em suma, a consequência de segurar a medida provisória e exercer o “poder de fechar as portas” será a perda de vigência de uma norma que já produziu efeitos jurídicos, o que nem sempre é desejável pela maioria (LIMONGI; FIGUEIREDO, 1998).

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

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

#### 4.3 Limitação do emendamento de plenário

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

Nas comissões de medidas provisórias, surge a possibilidade de se limitar o emendamento do plenário e ainda garantir que a medida seja pautada nos plenários. Por força do art. 4º da Resolução nº 1/2002-CN, o prazo para a apresentação de emendas é único, ocorrendo nos seis dias que se seguem à publicação da medida provisória no Diário Oficial da União. Após esse prazo, apenas o relator, no âmbito das comissões, pode inovar e acrescentar outros dispositivos que julgar pertinente.<sup>3</sup> Quando as MPs chegam aos plenários, não é possível mais a apresentação de emendas, podendo-se apenas apresentar destaques para votação em separado das emendas já apresentadas perante a comissão mista.

O prazo único para emendamento é aberto para todos os parlamentares, não apenas para os membros da comissão. Mas esse emendamento único ocorre em fase ainda bastante

---

<sup>3</sup> Essa interpretação foi formalizada pelo Presidente da Câmara dos Deputados em pronunciamento feito no dia 19 de junho de 2012, ocasião em que se consolidou o entendimento de que, em plenário, “as possibilidades de alteração do texto cingem-se, assim, à aprovação de destaques e emendas aglutinativas” (**Diário da Câmara dos Deputados**, Ano LXVII – Nº 101, 20 de junho de 2012, p. 22394-22396).

prematura do processo de tramitação das medidas provisórias, quando os efeitos da medida ainda não se fizeram sentir politicamente. Como lembram Amorim Neto e Tafner (2002), o Congresso se vale de mecanismos de *alarmes de incêndio* para monitorar os efeitos práticos de uma MP, ouvindo as partes envolvidas pela norma. Esse monitoramento requer tempo para que as medidas repercutam na sociedade e as demandas cheguem ao Congresso. O emendamento único nos seis dias iniciais de vigência da MP não consegue captar todos esses efeitos, e, portanto, é um emendamento falho e insuficiente.

Uma vez que concentra a maior parte do tempo de tramitação da medida provisória, a comissão tem condições de fazer esse monitoramento dos efeitos da medida e assim aperfeiçoar o texto. Apesar dos membros da comissão ficarem submetidos à mesma limitação dos demais parlamentares quanto ao emendamento, o relator tem a prerrogativa de apresentar novas emendas durante a apreciação da MP na comissão, sendo o único ator a poder inovar após o prazo de emendamento único. O trabalho da comissão, assim, não se resume à aprovação de um parecer instrutivo da MP, mas consiste em apresentar aos plenários um texto que capte as demandas da sociedade após a MP já ter surtido efeito durante algum tempo.

Dessa forma, a comissão possui prevalência em relação aos plenários no que se refere ao processo de emendamento. Como não haverá outra oportunidade de alterar o texto da medida provisória com emendas novas, o parecer da comissão, o qual contém o texto alterado com as emendas do relator, alcança importância ímpar no processo de aprovação da MP.

#### 4.4 Poder de barganha e a vantagem estratégica das comissões

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

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

do prazo de vigência, e essa Casa não tem alternativa senão aprovar o texto tal qual veio da Câmara, porquanto se houver qualquer alteração, a medida ainda teria de ser apreciada pela Câmara, e não haveria tempo para tanto.

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

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

Para vencer os obstáculos à aprovação da medida, a Câmara reuniu-se por 40 horas seguidas, aprovando a medida no último dia do prazo, em 16 de maio de 2013. A emblemática sessão de votação da “MP dos Portos” entrou para a história da Câmara dos Deputados como a mais longa dos últimos 40 anos de história<sup>4</sup>. Ao chegar ao Senado, os senadores tinham apenas duas opções: aprovar a medida da forma como veio da Câmara ou rejeitá-la por completo, uma vez que a possibilidade de alteração do texto tornou-se inócua diante da limitação temporal. Debaixo de pesadas críticas da oposição, o Senado aprovou a MP 595 também no dia 16 de maio de 2013, o último dia do prazo de vigência.

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

Diante dessa fragilidade, o primeiro a se manifestar foi o Senado. Na mesma sessão em que aprovou a MP 595, ou seja, em 16 de maio de 2013, o Presidente da Casa, Senador Renan Calheiros, firmou o compromisso, dali em diante, de não mais receber medidas provisórias com

---

<sup>4</sup> Conforme noticiado pela Agência Câmara: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/442622-SESSAO-DE-VOTACAO-DA-MP-DOS-PORTOS-FOI-A-MAIS-LONGA-DOS-ULTIMOS-40-ANOS,-DIZ-ALVES.html>>

menos de 7 dias para o fim do prazo de vigência.<sup>5</sup> Logo mais, a Câmara igualmente se manifestou a respeito, também no intuito de garantir um prazo mínimo para a apreciação da medida provisória no plenário. Na sessão do dia 9 de setembro de 2013, o Presidente da Câmara, Deputado Henrique Eduardo Alves, comunicou ao plenário a decisão de não mais receber MP da comissão com prazo inferior a 15 dias úteis do encerramento da vigência.<sup>6</sup>

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

#### 4.5 Especialização das discussões e ganhos de informação

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

Na sistemática anterior, onde as comissões não se reuniam e a apreciação da medida provisória se dava diretamente nos plenários, o processo de discussão era conduzido quase unilateralmente pelo relator de plenário. Apesar de trancar a pauta a partir do 46º dia de vigência, a MP só tinha sua discussão iniciada quando o relator apresentava seu texto. Até esse momento, os demais parlamentares ficavam em inércia, apenas assistindo as negociações do relator com os ministérios. A discussão em plenário, por ser etapa avançada e acelerada, não conseguia munir os parlamentares de informações adequadas às votações. O déficit informacional na análise das MPs era suprido apenas parcialmente, mediante os mecanismos de “alarme de incêndio” e pelo trabalho das assessorias técnicas.

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

A audiência democrática e transparente dos setores afetados por uma medida provisória tem o condão de propiciar novas informações aos atores envolvidos no processo decisório. Mesmo que a comprovação de que o relator e a comissão efetivamente se valeram das

---

<sup>5</sup> **Diário do Senado Federal**, Ano LXVIII, n. 71, 17 de maio de 2013, p. 26802.

<sup>6</sup> **Diário da Câmara dos Deputados**, Ano LXVIII, n. 156, 10 de setembro de 2013, p. 39405-39406.

informações trazidas pelos convidados nas audiências públicas seja difícil, o fato é que as audiências públicas formalizam atores e argumentos envolvidos no processo de discussão das medidas provisórias. Assim, embora a utilização das informações pelo relator possa ter sido mínima, a publicização dos vários pontos de vista constitui, por si, um ganho informacional ao parlamento como um todo, já que argumentos antes levados apenas ao gabinete do relator agora se tornaram públicos, podendo ser consultados inclusive na apreciação em plenário.

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

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

#### 4.6 Auto seleção e aumento da pressão distributivista

O lugar em uma comissão destinada a analisar determinada medida provisória passa a ser um lugar de poder e prestígio dentro do parlamento. Primeiramente, a importância das MPs dentro do sistema político brasileiro cria uma visibilidade propícia aos objetivos políticos dos parlamentares, que, atuando nas comissões, podem colher frutos dessa exposição junto aos seus redutos eleitorais. Além disso, a participação nas comissões abre canais de comunicação importantes entre o parlamentar e os órgãos do governo, dando a ele acesso aos demais tomadores de decisão no Executivo. Por fim, a garantia de que a MP será pautada e contará com o empenho do governo para sua aprovação a torna objeto de todo tipo de emenda, de parlamentares que querem que seus projetos “peguem carona” na tramitação urgente da MP.

O modelo regimental adotado, de constituir comissões *ad hoc* para cada medida provisória, permite que os parlamentares sejam acomodados de acordo com suas preferências temáticas. Somado a isso, tem-se o fato de que as MPs tratam dos mais variados temas, como assuntos financeiros, trabalhistas, sociais, agrários, educacionais etc. Essa variedade de temas e

de comissões cria um espaço amplo para que os parlamentares integrem as comissões de seus interesses.

O processo de designação dos membros obedece ao disposto no art. 2º da Resolução nº 1/2002-CN. Depois de publicada a medida provisória, cabe aos líderes partidários fazer as designações dos membros em determinado prazo. Caso não façam, o Presidente do Congresso fará a designação, escolhendo preferencialmente líderes e vice-líderes partidários. Mas a qualquer momento os líderes podem substituir os parlamentares indicados e nomear outros. No fim, as comissões são compostas em parte por líderes e em grande parte por membros ligados ao tema da medida provisória.

O caso de duas comissões que se constituíram em datas próximas e trataram de medidas provisórias diversas, as de nº 621 e 627, ilustrativo a forma de composição das comissões. A MP nº 621 criou o “*Programa Mais Médicos*” do governo federal, política pública de importância nodal para a administração de Dilma Rousseff. Já a MP nº 627 alterou profundamente as regras sobre a legislação tributária federal, impactando a atuação das empresas nacionais. Como se vê, são MPs diametralmente opostas, mas editadas em datas próximas.

Analisando a área de formação dos membros da Câmara, titulares e suplentes, na data de votação do relatório, tem-se a distribuição disposta nos Gráficos 3 e 4 abaixo:

Gráfico 3  
Áreas de formação dos deputados da comissão da MP 621

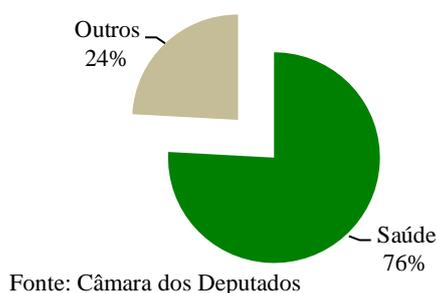
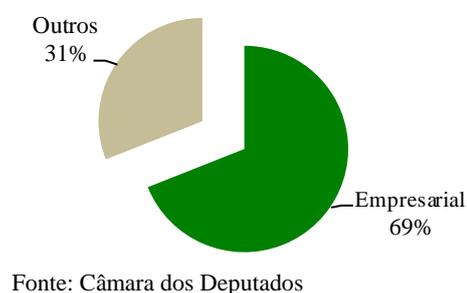


Gráfico 4  
Áreas de formação dos deputados da comissão da MP 627



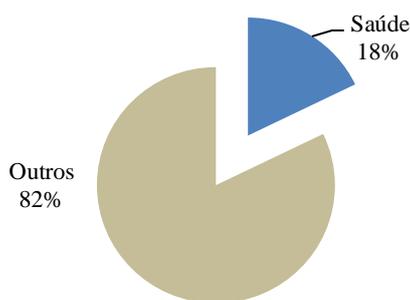
Quanto à MP 621, foram agrupados na categoria “*Saúde*” todos os deputados com formação e atuação em medicina, enfermagem e farmácia, agrupando-se em “*Outros*” todos os demais. Já com relação à MP 627, a categoria “*Empresarial*” englobou deputados que se declararam empresários, comerciantes, economistas, administradores, e também advogados, em virtude de a medida provisória tratar de tema de direito tributário.

É visível como a composição de ambas as comissões mudou radicalmente. Dos 30 deputados que compõem a comissão entre titulares e suplentes, apenas um deputado foi comum às duas comissões. Operou-se, portanto, um processo de distribuição das vagas nas comissões

conforme as áreas de interesse dos deputados. A esmagadora maioria dos deputados tem familiaridade com os temas das medidas provisórias respectivas, seja pela afinidade da área de formação ou de atuação.

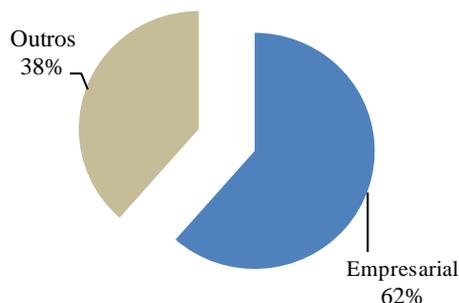
Já os Gráficos 5 e 6 demonstram a distribuição dos parlamentares nas mesmas comissões, mas agora com relação ao Senado. Conforme se observa, no Senado a distribuição das vagas nessas comissões não se opera segundo as áreas de formação e atuação dos senadores:

Gráfico 5  
Áreas de formação dos senadores da comissão da MP 621



Fonte: Senado Federal

Gráfico 6  
Áreas de formação dos senadores da comissão da MP 627



Fonte: Senado Federal

Outros fatores explicam esse padrão diferenciado. Enquanto que na Câmara apenas um deputado integrou as duas comissões, esse número no Senado sobe para 15. Dito de modo inverso, a diferença da composição de uma comissão para outra está em apenas 11 senadores. Ademais, a proporção de líderes e vice-líderes que integram as comissões é superior à metade dos membros. A composição dos membros no Senado não se alterou tanto de uma comissão para outra, e o processo privilegiou os líderes partidários. Obviamente, como o Senado é um órgão bem menor que a Câmara, é de se esperar que haja repetição de senadores ao longo das comissões.

Esses exemplos, apesar de isolados, apontam para tendências gerais, observadas na prática das comissões mistas. A análise da composição dos membros mostrou que na Câmara é seguido o critério por área de formação, ao passo que no Senado o critério orientador da indicação dos membros é o exercício da liderança partidária. A possibilidade de auto seleção dos membros é então uma realidade factível, sobretudo na Câmara dos Deputados.

Segundo a abordagem distributivista, o processo auto seletivo de composição das comissões tem o potencial de aumentar as pressões distributivistas em torno da medida provisória. Vale dizer, como a comissão se constitui em um *locus* de disputa de recursos financeiros e políticos, parlamentares ligados entre si pela afinidade com determinado tema irão brigar pela distribuição desses recursos.

Os indícios de auto seleção na composição das comissões de medida provisória podem levar a um aumento na pressão distributivista. As comissões podem utilizar o arsenal de poderes

para fazer valer suas pretensões, na forma de emendas distributivistas, e assim conseguir a aprovação em plenário. A Tabela 1 abaixo apresenta vestígios da validade da hipótese do aumento da pressão distributivista. A tabela demonstra o número total de medidas provisórias aprovadas e o número total de dispositivos vetados antes e depois da decisão do STF na ADI 4029, com as respectivas médias dos valores.

**Tabela 1** - Relação de dispositivos vetados e MPs aprovadas

	<b>Antes da decisão do STF</b> (01/2011-02/2012)	<b>Após a decisão do STF</b> (03/2012-12/2014)
MPs aprovadas	28	55
Dispositivos vetados	38	380
<b>Média</b>	<b>1,35</b>	<b>6,9</b>

Fonte: Presidência da República

O aumento do número de dispositivos vetados indica maior confronto entre as preferências políticas do Executivo e do Legislativo. Na sistemática de tramitação sem as comissões mistas havia reduzido número de vetos, revelando uma coordenação mais harmônica entre Executivo e Legislativo quanto à aprovação do texto da medida provisória. Já no modelo atual, o número de vetos sofreu um grande salto.

Esse aumento pode ser atribuído a outras variáveis, como o momento político e econômico e o desgaste da relação do governo com sua base parlamentar, mas certamente a mudança no procedimento das MPs contribuiu para esgarçar a relação do Executivo com o Congresso. Os dados, então, sugerem um aumento da pressão distributivista que teve de ser barrada pela Presidente da República mediante o veto – e os vetos ainda não captam os outros tantos dispositivos em que o Executivo teve de ceder ao parlamento.

#### 4.7 Controle do processo pelos líderes partidários

A despeito de toda a complexidade do processo decisório após a inclusão das comissões mistas, o alto índice de aprovação indica que ainda se manteve um controle político mais ou menos estável. A atuação individual dos parlamentares aumentou, dando a eles maior capacidade de influir no processo, e a constituição de várias comissões dispersou o processo de apreciação das medidas provisórias, mas a atividade política dos líderes representou uma contenção importante às forças centrífugas do processo decisório.

Tem se estabelecido na literatura a percepção de que o processo decisório dentro do Congresso seria altamente centralizado nas mãos dos líderes partidários. O desenho institucional e a distribuição desigual de recursos legislativos acabam por privilegiar os líderes no processo legislativo. Esse padrão de centralização também foi observado na nova sistemática das comissões de medidas provisórias. Interpretações regimentais e práticas consolidadas, entre outros mecanismos, conferiram aos líderes partidários poderes elevados na tramitação das MPs. O art. 88 do Regimento Interno do Senado, por exemplo, prevê que a eleição para a escolha dos

cargos de presidência da comissão seja feita em escrutínio secreto, e essa regra é o que baliza o processo de escolha nas comissões mistas de medida provisória. O escrutínio secreto incita ao confronto direto no voto e permite o lançamento de candidaturas que contrariem o governo.

No entanto, o que se observa na instalação das 77 comissões é que em nenhuma delas a escolha dos cargos deu-se por eleição no voto, contrariando o dispositivo regimental. Ao contrário, a prática estabelecida foi a seguinte: os líderes partidários indicavam determinados parlamentares para ocuparem os cargos nas comissões, e esses eram então aclamados pelos colegiados, tornando desnecessário o processo de eleição por voto. A atuação dos líderes, assim, centralizou o processo de escolha dos cargos, evitando que os parlamentares, individualmente, lançassem candidaturas avulsas ou contrariassem os nomes indicados. É significativo que em todas as comissões o processo tenha se dado dessa forma, não obstante a regra regimental determinar procedimento diverso.

E não apenas o controle do processo de escolha dos cargos ficou a cargo dos líderes partidários, mas os cargos de presidência foram todos controlados pelo Executivo. O Quadro 1 abaixo mostra o controle absoluto do governo nas 77 comissões de medidas provisórias. Com apenas duas exceções, as MPs n.º 587 e 593, que foram comandadas pelo PSDB, todas as outras 75 comissões tiveram parlamentares da base do governo como presidentes. As presidências da Câmara estão designadas pelas siglas dos partidos. Já no Senado a designação é pelos blocos partidários, onde “*Maioria*” indica o Bloco da Maioria (PMDB/PP/PSD/PV), “*Governo*” indica o Bloco de Apoio ao Governo (PT/PDT/PSB/PCdoB/PSOL) e “*União e Força*” indica o Bloco União e Força (PTB/PR/PSC/PRB), todos integrando a base de apoio ao governo federal.

**Quadro 1** - Presidências das comissões de medidas provisórias por partido/bloco parlamentar

MP	Presid.	MP	Presid.	MP	Presid.	MP	Presid.	MP	Presid.	MP	Presid.	MP	Presid.	MP	Presid.
562	Maioria	576	Maioria	587	PSDB	600	Governo	612	Maioria	627	Governo	638	União e Força	649	Governo
563	PT	577	PT	589	PT	601	PT	613	PMDB	628	PT	639	PMDB	650	PMDB
564	Governo	578	Governo	590	Governo	602	Maioria	614	Governo	629	Maioria	640	Governo	651	Maioria
565	PP	579	PT	591	PMDB	603	PT	615	PMDB	630	PMDB	641	PT	652	PT
567	Maioria	580	União e Força	592	Maioria	605	Maioria	617	Maioria	631	Governo	643	Maioria	653	Governo
568	PT	581	PMDB	593	PSDB	606	PMDB	618	PT	632	PMDB	644	PMDB	656	PT
570	Maioria	582	Governo	594	Maioria	607	União e Força	619	Governo	633	Maioria	645	Governo	657	Governo
571	PT	584	PMDB	595	PT	608	PT	620	PMDB	634	PT	646	PT		
574	Governo	585	União e Força	597	Maioria	609	Governo	621	Maioria	635	Governo	647	Maioria		
575	PT	586	PT	599	PMDB	610	PT	623	PT	636	PMDB	648	PMDB		

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados.

O controle da comissão segundo os interesses partidários dá outra perspectiva à auto seleção dos membros das comissões segundo suas preferências. A acomodação dos parlamentares nas comissões de seu interesse produz pressões distributivistas, mas que são amenizadas pelo controle partidário dos colegiados. Trata-se de um cálculo político que agrada tanto a bancada, ao indicar os parlamentares para as comissões segundo suas preferências, quanto os líderes, ao manter controle político sobre as comissões.

Outro fator que reforçou a “centralização” das lideranças no processo decisório disperso das comissões foi a atuação assídua e firme do líder do governo no Congresso Nacional, Senador José Pimentel. Contrariando norma regimental, que dispõe que o processo de instalação da comissão deve ser conduzido pelo parlamentar mais idoso até a eleição do presidente, o líder do governo avocou para si essa tarefa. Dessa maneira, ele pôde orientar o processo segundo os desígnios do governo e dos líderes partidários, evitando os riscos decorrentes da descontinuidade entre uma comissão e outra. Sua atuação permitiu também firmar entendimentos e interpretações regimentais e consolidar uma jurisprudência ao longo de todas as comissões, minimizando os efeitos da dispersão do processo decisório.

Por fim, verificou-se uma notória concentração dos recursos legislativos nas mãos dos líderes partidários. Decidindo questão de ordem levantada em sessão conjunta em 12 de dezembro de 2012, a presidência do Congresso afirmou que se aplica o Regimento Comum às comissões mistas, garantindo assim as prerrogativas dos líderes. Esse entendimento gerou algumas distorções. Por exemplo, a possibilidade de apresentar requerimentos de destaque para votar, em separado, emendas ou trechos específicos do relatório ficou restrita aos líderes. Um membro da comissão que toma parte nas discussões durante toda a tramitação da medida provisória na comissão não tem a prerrogativa de apresentar requerimento de destaque, enquanto que qualquer líder partidário da Câmara ou Senado poderá fazê-lo.

Outro recurso legislativo importante é o pedido de verificação de quórum, instrumento amplamente utilizado para obstruir votações, quando se repete nominalmente determinada votação realizada pelo processo simbólico. Trata-se de outro recurso exclusivo dos líderes partidários em detrimento dos membros da comissão. Se por um lado a grande quantidade de líderes tem o potencial de causar paralisias decisórias, por outro torna mais fácil a composição de acordos, que não precisam contemplar os interesses de todos os parlamentares.

## **5 Conclusões**

A decisão do STF em 2012, na ADI 4029, alterou a prática estabelecida no Congresso de empurrar para os plenários todo o processo decisório referente às medidas provisórias. A inclusão das comissões mistas no processo de avaliação das MPs provocou efeitos políticos inclusive na relação Executivo-Legislativo. A incorporação de mais uma arena de debates no

trâmite das MPs – matéria de importância-chave para o presidencialismo brasileiro – afetou o comportamento dos atores e demandou um rearranjo das forças políticas dentro do parlamento.

Por um lado, as comissões mistas representaram um aprimoramento do processo decisório travado no Congresso, já que permitiram maiores debates e ganhos informacionais. A maior transparência do processo decisório, a participação mais ativa de outros atores, a realização de debates e audiências públicas dentro de colegiados menores, e a atuação mais exposta dos relatores, foram todos fatores que contribuíram para a redução de incertezas e os ganhos de informação na apreciação das MPs em plenário. Migrou-se do modelo antigo, do “império do relator de plenário”, para uma sistemática mais aberta e democrática, o que fortaleceu o parlamento como órgão de tomada de decisões.

Por outro lado, o delineamento institucional das comissões de medidas provisórias dotou esses colegiados de alguns poderes especiais, não disponíveis a outras comissões do parlamento. A plena possibilidade de exercer o poder de *gatekeeping*; a limitação do emendamento de plenário; e a vantagem estratégica das comissões em relação aos plenários, que controlam o elemento temporal da tramitação e por isso aumentam seu poder de barganha, são algumas das prerrogativas que fazem das comissões de medidas provisórias órgãos singulares de todo o Congresso.

O exercício pleno desses poderes teria o potencial de estagnar o processo de apreciação das medidas provisórias. Será que o Congresso aproveitou essa mudança procedimental para se impor ao Executivo e rejeitar ou deixar de aprovar as medidas provisórias que constantemente trancam a pauta de votações? Os números indicados sugerem que não. Como visto, no período analisado, apenas 5 medidas provisórias perderam eficácia, num universo de 77, o que pode ser explicado pela vigência imediata da medida provisória, o que muitas vezes torna sua revogação indesejada pela insegurança jurídica.

Uma vez que o processo de apreciação das medidas provisórias não paralisou com a nova sistemática, outra hipótese é que os parlamentares tenham feito uso dos poderes das comissões mistas para aprovarem emendas distributivistas, impactando, assim, na relação Executivo-Legislativo. Aponta no sentido dessa hipótese os indícios apresentados de que o processo de composição das comissões seria auto seletivo, contribuindo para o aumento da pressão distributivista.

O aumento explosivo dos dispositivos vetados de medidas provisórias após a decisão do STF é outra evidência que corrobora essa hipótese. Por mais que os vetos possam refletir outras variáveis da equação política, como a relação do Governo com sua base, é certo que a medida provisória se constitui como o principal instrumento legislativo à disposição do Presidente, e que mudanças na forma de apreciação desse instrumento certamente impactam na relação Executivo-Legislativo.

O resultado desses dois efeitos – aumento dos poderes das comissões e aumento da pressão distributivista – é a elevação considerável do custo de aprovação dessas matérias para o governo. Três elementos demonstram esse aumento: a dispersão do processo decisório, a dificuldade de mobilizar os parlamentares para as votações e a multiplicação dos pontos de veto.

A dispersão do processo decisório tornou-se evidente com a incorporação de mais uma arena ao processo político. E como para cada medida provisória é criada uma comissão específica, não se trata, a rigor, de mais uma arena decisória, mas de várias outras arenas, tantas quanto forem o número de MPs editadas. Essa pulverização dificulta o controle do processo pelo governo em razão da descontinuidade entre uma comissão e outra.

Existem ainda dificuldades de ordem prática, já que o governo deve mobilizar sua base de apoio no Congresso para dar quórum nas reuniões de todas essas comissões. Isto significa um esforço hercúleo para levar parlamentares aos locais das reuniões. Com a dinâmica acelerada da atividade política, a questão dos quóruns é um problema significativo. O fato de serem comissões mistas agrava ainda mais a questão, pois a agenda de atividades distinta entre Câmara e Senado deve ser conciliada para se encontrar data e horários adequados à participação de deputados e senadores.

O aumento do custo de aprovação das medidas provisórias para o governo pode ser visto, por fim, na multiplicação dos pontos de veto. Ora, as regras regimentais que regem as comissões mistas dão vários poderes aos líderes partidários, facilitando mecanismos de obstrução parlamentar. Por exemplo, todos os líderes partidários no Senado e na Câmara têm as prerrogativas de, nas comissões, pedir verificação nominal das votações e apresentar requerimentos de destaque para votação em separado de trechos do relatório. São recursos que virtualmente impedem a votação de qualquer medida provisória. A multiplicação dos pontos de veto, assim, tornou a aprovação das medidas provisórias nas comissões uma batalha pelo consenso entre os partidos, obviamente também contribuindo para aumentar o custo de aprovação da matéria.

Embora todos esses efeitos tenham aumentado os custos de aprovação das medidas provisórias para o governo, o fato é que o índice de aprovação permaneceu bastante alto. Como visto, apenas 5 MPs, num universo de 77, perderam a eficácia por atuação ativa das comissões. Qual seria então a explicação para esse fenômeno? A resposta está na concentração de poderes nas mãos dos líderes partidários, permitindo certa estabilidade na condução política do processo de apreciação das medidas provisórias.

Seja pelo controle dos cargos de presidência, pela atuação incisiva do líder do Governo em todas as comissões, seja pela distribuição desigual de importantes recursos legislativos, o fato é que a maior participação individual dos parlamentares e o exercício dos poderes das comissões encontraram barreiras nítidas nas figuras dos líderes. Ademais, diante da imediata produção de efeitos das MPs, torna-se mais vantajoso para os líderes pleitear pela inclusão de

emendas distributivistas do que frustrar a aprovação da MP. Por todas essas constatações, percebe-se que apesar da dispersão do processo decisório com a constituição das comissões mistas no trâmite das MPs, a atuação dos líderes partidários conseguiu manter relativo controle sobre o processo, permitindo alguma estabilidade na tomada de decisões.

Muito mais do que encaixar o fenômeno das comissões de MPs em uma ou outra abordagem sobre as comissões, este artigo buscou avaliar a nova sistemática de tramitação fazendo uso de todo o instrumental teórico disponível, que não é excludente. O resultado é que a inclusão das comissões mistas no processo de aprovação das MPs, após a decisão do STF em 2012, trouxe ganhos informacionais, mas aumentou consideravelmente o custo de aprovação dessas matérias para o governo. No entanto, a concentração de poderes nas mãos dos líderes partidários limitou os efeitos centrífugos do processo decisório, permitindo certa estabilidade no processo e evitando paralisias decisórias.

## Referências

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

AMORIM NETO, Octávio; TAFNER, Paulo. Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das Medidas Provisórias. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, 2002.

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

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

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

DINIZ, Simone. Processo Legislativo e sistema de Comissões. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte, n. 26, p. 59-78, abr.-dez. 1999.

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

\_\_\_\_\_. O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação? **Novos Estudos Cebrap**, n. 47, p. 127-154, mar. 1997.

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1. sem., 1994.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 81-106, 1998.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun./2000.

\_\_\_\_\_. A theory of executive dominance of congressional politics: the committee system in the Brazilian House of Deputies. **The Journal of Legislative Studies**, v. 10, Spring 2004.

MÜLLER, Gustavo. Comissões e partidos políticos na Câmara dos Deputados: um estudo sobre os padrões partidários de recrutamento para as Comissões Permanentes. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 1, p. 371-394, 2005.

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

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. Teoria informacional e a seleção de relatores na Câmara dos Deputados. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 48, n. 4, p. 693-735, 2005.

Artigo recebido em: 27/03/2015

Artigo aceito para publicação em: 24/01/2017