

#Ponencia 4:

CONSTRUÇÃO DE REGRAS NAS CASAS LEGISLATIVAS: Análise do processo de criação normativa nas comissões de medidas provisórias do Congresso brasileiro

Autor: Rodrigo Ribeiro Bedritichuk (bedritichuk@gmail.com)

Servidor do Senado Federal;

Pesquisador do Cefor-Câmara dos Deputados

Mestrando em Ciência Política – Universidade de Brasília – UnB

Trabalho preparado para apresentação no VII Congresso Latino Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino Americana de Ciência Política, ALACIP. Pontífica Universidade Católica do Peru, Lima, 22 a 24 de julho de 2015.

Trabajo preparado para su presentación en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 22 al 24 de julio de 2015.

Brasília, Brasil

Lima, Peru

2015

CONSTRUÇÃO DE REGRAS NAS CASAS LEGISLATIVAS:

Análise do processo de criação normativa nas comissões de medidas provisórias do Congresso brasileiro

Rodrigo Ribeiro Bedritichuk

Resumo

O presente trabalho investiga o processo de criação das regras que balizam o processo decisório no interior das Casas legislativas, analisando o caso das comissões mistas de medidas provisórias no Brasil. A partir de um choque exógeno em 2012, a decisão da Suprema Corte brasileira que condicionou a aprovação das medidas provisórias no Congresso à aprovação de parecer prévio por uma comissão mista, as comissões constituíram-se como novas e importantes arenas no trâmite das medidas provisórias. Contudo, devido a lacunas regimentais, essas arenas decisórias não contavam com regras claras para estruturar os debates legislativos. Dada a importância das medidas provisórias, observou-se um processo de criação de práticas normativas informais para garantir a aprovação das matérias no prazo constitucional. A despeito da dispersão do processo decisório e dos pontos de veto, as regras se sedimentaram e formaram uma jurisprudência estável.

Palavras-chave: Regras informais; medidas provisórias; comissões.

Abstract

This paper evaluates the internal rule-making process in the Legislative chambers, studying the case of joint committees that instruct executive decrees in Brazilian Congress. 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. However, these arenas were not well institutionalized due to the lack of internal norms to organize the debates. Since the executive decrees are very important to the President as well as to Executive-Legislative relation, there had been an intense movement of agents to guarantee the approval of decrees in Congress by creating informal rules and reinterpreting old norms in joint committees. Gradually, a set of informal rules was consolidated, giving stability to political process in committees.

Key-words: Informal rules; executive decrees; committees.

1. Introdução

Recentes estudos na Ciência Política mostram a importância das instituições na produção de resultados coletivos, pela influência que elas exercem no comportamento dos agentes. As instituições com o papel deliberativo devem calibrar três variáveis: o número de pessoas que tomam as decisões, a forma de selecioná-las e as regras de deliberação (DINIZ, 1999).

As Casas legislativas, como instituições deliberativas, naturalmente lidam com essas questões, de forma que a disputa entre os atores se dá antes do jogo político começar, mas começa na própria definição das regras do jogo.

No Congresso brasileiro, há uma variedade de estudos que mostram a importância das regras na condução do processo legislativo. Vários trabalhos entendem haver uma alocação desigual dos recursos legislativos, de forma as regras regimentais privilegiam a figura dos líderes partidários (PEREIRA e MUELLER, 2003; SANTOS, 2006). De todo modo, as regras possuem papel destacado na estruturação do processo decisório nas arenas legislativas.

O presente trabalho mostra uma faceta ainda pouco explorada dos estudos legislativos brasileiros. Busca entender o processo de criação e sedimentação das regras em arenas decisórias no interior do Legislativo. Para tanto, analisa o caso das comissões mistas de medidas provisórias.

A partir de decisão da Suprema Corte brasileira em 2012, a aprovação das medidas provisórias no Congresso passou a depender da aprovação de parecer prévio em comissão mista de deputados e senadores. Ora, a importância das medidas provisórias na relação Executivo-Legislativo e na política do Presidente da República conferiu grande destaque a essas comissões enquanto novas arenas decisórias.

No entanto, havia uma grande lacuna normativa, já que as regras regimentais eram insuficientes e muitas vezes se sobrepunham umas às outras. Operou-se, então, um complexo processo de criação de um arcabouço normativo para orientar os debates e os movimentos políticos. Vários atores se incorporaram a esse processo com o objetivo de conferir interpretações e criar práticas que melhor os atendessem.

No tópico 2 serão apresentadas breves considerações sobre a figura da medida provisória. No tópico seguinte, serão analisadas as características das comissões de medidas provisórias, mostrando ainda a lacuna normativa. O tópico 4 analisará o processo de criação de algumas regras informais. O tópico 5 fará uma reflexão crítica sobre esse processo de criação normativa, buscando atores e mecanismos-chave.

2. As medidas provisórias no sistema político brasileiro

A medida provisória talvez seja a figura mais típica, controversa e poderosa do sistema político brasileiro. Editada pelo Presidente da República segundo os critérios discricionários de relevância e urgência, trata-se de um ato normativo que já nasce com força de lei, devendo ser convalidado pelas duas casas do Congresso Nacional num prazo de 120 dias, após o qual perde a eficácia. Criado pela Constituição de 1988, o instrumento vem sendo usado à exaustão por todos os Presidentes desde então, frequentando não apenas os debates acadêmicos, mas também as páginas de jornais.

Desde 1988, apenas uma reforma constitucional alterou a estrutura do instituto, a qual, ao lado de uma série de interpretações e reinterpretações judiciais e parlamentares, moldaram as medidas provisórias tal como se apresentam na atualidade. Foi apenas em 2001 que se operou a primeira e única reforma do instituto das medidas provisórias desde a Constituição de 1988.

A Emenda Constitucional (EC) nº 32, de 2001, mudou radicalmente o rito de tramitação das medidas provisórias no Congresso, estabelecendo, dentre outras coisas: a apreciação prévia por uma comissão mista; a apreciação em cada uma das Casas separadamente, e não em sessão conjunta como era anteriormente; limitações materiais expressas; proibição de reedição; e a previsão de trancamento de pauta após o período de 45 dias.

Diversos pesquisadores são unânimes em reconhecer que uma das grandes marcas do presidencialismo brasileiro são os poderes legislativos do Presidente da República (PEREIRA e MUELLER, 2000; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). A iniciativa legislativa exclusiva, o poder de veto, a prerrogativa de solicitar urgência para projetos de sua autoria são alguns exemplos desse conjunto de poderes legislativos. Mas o maior deles vê-se na possibilidade de edição de medidas provisórias. Por contar com imediata força de lei já a partir de sua edição, a medida provisória constitui um poderoso instrumento legislativo a disposição do Presidente da República.

Uma vez que altera imediatamente o *status quo*, a medida provisória confere ao Presidente uma vantagem estratégica na barganha de seu programa de governo. O Congresso não delibera entre a manutenção do *status quo* e uma situação em que a medida seria aprovada. Como a medida provisória já entra em vigor no ato de sua edição, a escolha que cabe ao Congresso é entre o *status quo* alterado pela medida provisória e uma situação em que a medida provisória é rejeitada após ter vigorado por certo tempo (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1998).

Essa característica pode forçar os parlamentares a cooperarem com a agenda do governo, já que altera a estrutura de escolhas disponíveis aos parlamentares antes mesmo do jogo político começar (MACHIAVELLI, 2009).

A relação Executivo-Legislativo, assim, depende em grande parte de como o Presidente utiliza o instrumento das medidas provisórias (PEREIRA et al, 2008). Mas isso não significa necessariamente, como pode parecer à primeira vista, que o Executivo tenha uma carta-branca para legislar e pode impor unilateralmente sua pauta apenas porque a medida provisória tem imediata força de lei. Contrariamente a essa visão, consolidou-se a teoria de que o Congresso teria delegado ao Executivo parcela considerável de sua função legislativa por motivos estratégicos.

Ao Congresso seria interessante essa delegação, pois ele escaparia da responsabilização de medidas impopulares ao mesmo tempo em que extrairia ganhos políticos do Executivo para seus fins eleitorais (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1997). Nessa linha de raciocínio, o Congresso se resguardaria dos riscos de agência mediante mecanismos de *alarme de incêndio*, monitorando os efeitos da medida provisória nos grupos atingidos (AMORIM NETO e TAFNER, 2002).

Após a aprovação da Emenda nº 32 em 2001, o Congresso aprovou a Resolução nº 1/2002-CN, norma que passou a regulamentar a tramitação das medidas provisórias no Congresso. Após editada a medida provisória, seria constituída uma comissão especial, formada por deputados e senadores, destinada a apreciar a matéria. A comissão teria o prazo de 14 dias para aprovação de parecer instrutivo. Decorrido o prazo, com ou

sem o parecer da comissão, a medida provisória seria enviada ao plenário da Câmara dos Deputados, e, em seguida, ao plenário do Senado. Caso a comissão mista não tivesse aprovado parecer, esse seria oferecido no plenário de cada Casa, por relator designado na ocasião pelo Presidente da respectiva Casa legislativa.

Por mais de dez anos (2001-2012) em que vigorou essa sistemática, nenhuma comissão aprovou o parecer antes do envio ao plenário da Câmara. A prática consolidada era de concentrar a tramitação das medidas provisórias nos dois plenários, onde relatores *ad hoc* ofereciam parecer instrutivo no momento da votação da medida. Essa sistemática gerou acomodação no parlamento, fazendo com que a negociação do texto se desse diretamente em plenário, aonde instaurava-se verdadeiro “império do relator”, o qual detinha amplo domínio sobre o texto a ser votado (CLÈVE, 2010; AMARAL JÚNIOR, 2004).

Em março de 2012, o Supremo Tribunal Federal (STF), no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029, declarou inconstitucional essa sistemática de tramitação que dispensa o parecer da comissão mista. A razão pela qual a Suprema Corte veio regulamentar um procedimento legislativo é porque esse procedimento tem valor constitucional, eis que previsto no § 9º do art. 60 da Constituição, incluído pela EC 32/2001. A decisão judicial determinou, portanto, que todas as medidas provisórias deveriam ser instruídas por comissão mista de deputados e senadores antes de serem apreciadas pelos plenários da Câmara e do Senado.

3. Comissões de medidas provisórias e a lacuna normativa

O Congresso Nacional viveu um período inicial de adaptação à nova prática a partir da decisão do STF. De uma hora para outra, teve de constituir e instalar comissões, devendo ainda garantir os quóruns das reuniões e cuidar para que o parecer à medida provisória fosse aprovado a tempo. Até o final da legislatura, em 2014, 78 comissões de medidas provisórias foram instaladas, uma média de 26 ao ano, número nada desprezível ante a prática anterior.

A Resolução nº 1/2002-CN continuou a ser a norma regulamentadora do trâmite das medidas provisórias, exceto na parte em que dispensava o parecer da comissão mista e abria a possibilidade de oferecimento de parecer em plenário. Referida norma estabelece que as medidas provisórias serão analisadas por comissões temporárias constituídas *ad hoc*. Ou seja, para cada medida provisória editada é instituída uma comissão distinta.⁶

A Resolução estipula que as comissões serão formadas por 12 senadores e 12 deputados, e igual número de suplentes. Uma vaga é acrescida em cada Casa para os partidos que não consigam lugar pelo critério da proporcionalidade partidária. A estrutura de cargos da comissão conta com presidente, vice-presidente, relator e relator revisor. Os cargos de presidente e relator revisor serão ocupados por membros da mesma Casa, enquanto que os cargos de vice-presidente e relator serão ocupados por membros da Casa distinta dos primeiros. A cada nova comissão de medida provisória, proceder-se-á a um rodízio entre as Casas com relação aos cargos.

⁶ No entanto, as medidas provisórias que abrem crédito extraordinário são analisadas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização – CMO, comissão mista permanente do Congresso.

Reunindo as normas institucionais que delineiam as comissões de medidas provisórias, tem-se o seguinte: a) são comissões que existem para apreciar apenas uma única matéria; b) são comissões mistas, reunindo deputados e senadores em igualdade numérica; c) são comissões presididas e relatadas alternadamente por deputados e senadores; d) são comissões temporárias, constituídas com um único fim e extintas com a conclusão de seus objetivos; e) são comissões que lidam com uma matéria que tem força de lei e tem, a princípio, limitado período de vigência; f) por fim, são comissões que tem a obrigação constitucional de aprovar parecer, mas não tem prazo determinado para tanto.

As comissões tornaram-se não apenas uma nova arena no rito de tramitação das medidas provisórias; antes, configuraram-se como as arenas mais importantes, concentrando a maior parte do tempo de tramitação das medidas provisórias. Até o fim de 2014, as 77 medidas provisórias que tramitaram sob a nova sistemática ficaram em média 77% do tempo total de tramitação de 120 dias nas comissões, ficando apenas 11% em cada uma das Casas legislativas. O debate entre governo, oposição e grupos de pressão transferiu-se, então, para as reuniões desses colegiados, conferindo maior abertura ao processo decisório.

Sucedo que para produzir decisões estáveis, uma arena decisória precisa de regras que balizem o comportamento de seus atores e permitam o confronto ordenado das preferências. Regras claras de deliberação são requisitos para o bom funcionamento de um sistema de decisões (DINIZ, 1999). A grande dificuldade que se observa nas comissões de medidas provisórias enquanto arenas decisórias é a falta de um regramento normativo adequado.

Desde questões mais básicas do processo legislativo, como a possibilidade de realização de audiências públicas, até as mais complexas, como a possibilidade de apresentação de destaques para votação em separado de dispositivos do parecer, não se encontram devidamente reguladas pela Resolução nº 1/2002-CN. Processo de instalação das comissões, escolha das presidências e relatorias, rodízio entre os partidos, prerrogativa dos líderes, pedido de vista, requerimentos de destaques ao parecer, complementação de voto e suspensão das reuniões são alguns dos elementos inerentes ao processo legislativo que não se encontram disciplinados claramente.

A Resolução nº 1/2002-CN limita-se a fixar os delineamentos da comissão, sem oferecer detalhes sobre o processo de apreciação das medidas provisórias nesse órgão. O Regimento Comum do Congresso Nacional é igualmente omissivo em vários pontos das discussões nas comissões. Em caso de omissão, o próprio Regimento Comum prevê que se use como subsidiário o Regimento Interno do Senado Federal, e, se esse ainda for omissivo, que se utilize o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Como se percebe, quatro diplomas normativos podem ser utilizados para regulamentar as discussões nas comissões de medidas provisórias, o que, obviamente, contribui para a falta de clareza nas regras a estruturar o processo decisório.

O problema da lacuna normativa é ainda agravado pela descontinuidade entre as diversas comissões. Como para cada medida provisória é constituída uma comissão distinta, com membros, relator e presidente diferentes, o processo de uniformização das normas se torna ainda mais difícil. A descontinuidade das comissões e a lacuna normativa são elementos que tornam o processo de estruturação das normas ainda mais complexo. A interpretação regimental utilizada por uma comissão não necessariamente é utilizada por outra; enquanto um presidente utiliza o Regimento do Senado, outro pode fazer uso do Regimento da Câmara para regular a mesma questão.

Todavia, em função da importância estratégica da medida provisória no presidencialismo brasileiro, e, por conseguinte, da comissão mista como arena principal no rito das medidas provisórias, observou-se um sofisticado processo de criação de regras informais, destinadas a estruturar o processo decisório. Atores diversos, como os Presidentes da Câmara e do Senado, os líderes partidários, a liderança do Governo, e até a assessoria técnica das comissões, atuaram nesse processo de construção de um arcabouço normativo que, aos poucos, foi se consolidando como jurisprudência.

4. Criação de regras nas comissões

O processo de criação de regras nas comissões de medidas provisórias deu-se a partir da interação de diversos atores, dentro e fora dos colegiados. Ao Executivo, era interessante criar procedimentos céleres que proporcionassem uma aprovação rápida das medidas provisórias. No entanto, a constituição de uma arena decisória mais aberta e plural, com a possibilidade de participação de mais atores, permitiu que a oposição, os líderes partidários e os grupos de pressão atuassem de maneira a assegurar poderes dentro das comissões.

Foi em meio a esse processo que as regras informais foram surgindo e se consolidando, fruto de interpretações e reinterpretções regimentais diversas. A análise da criação de algumas dessas regras informais ajudará a compreender como se deu esse movimento político de estruturar normativamente a arena decisória. Serão analisados a seguir o processo de instalação das comissões; as prerrogativas dos líderes e as suspensões de reuniões.

O recorte de análise será de março de 2012 (quando a decisão do STF começou a vigorar), até o fim de 2014, quando se encerrou a 54ª Legislatura. Nesse período, foram editadas 105 medidas provisórias (da MP 562 até a MP 666). Excluindo-se as medidas provisórias que abrem crédito extraordinário, e portanto são analisadas pela Comissão Mista de Orçamento, restam 83 medidas provisórias. Findo o ano de 2014, 7 medidas provisórias ainda não tinham sua tramitação encerrada, ficando sua análise a cargo da 55ª Legislatura, iniciada em 2015. Excluindo também essas medidas provisórias da análise, resta um total de 77 medidas provisórias que foram apreciadas pelas comissões e tiveram sua tramitação encerrada.

4.1) Regras sobre o processo de instalação das comissões

Como há descontinuidade entre as comissões, a cada nova medida provisória é necessária uma engenhosa articulação política para definir quem serão os membros e como serão divididos os cargos de comando do colegiado entre as agremiações partidárias tanto na Câmara quanto no Senado. O processo de instalação, assim, envolve a composição de acordos políticos entre as lideranças para a divisão dos cargos de direção, a data escolhida para que ocorra a instalação do colegiado, a condução da reunião de instalação e a forma de escolha do presidente. Em todas essas etapas as normas regimentais deram espaço a um arcabouço informal que passou a balizar o andamento das comissões de medidas provisórias.

Com relação à condução das reuniões de instalação das comissões, a Resolução nº 1/2002-CN é silente, mas o Regimento Comum e o Regimento do Senado preceituam que tais reuniões serão presididas pelo membro mais idoso, que conduzirá o processo de

escolha do Presidente e Vice-Presidente. Nas oito primeiras medidas provisórias a tramitar sob o novo rito (MPs n°s 562 a 571), essa regra de fato foi cumprida.

Sucedeu que a desconcentração do processo de escolha, a depender do membro mais idoso de cada comissão, poderia travar as instalações das comissões, e inclusive representar ameaça aos acordos firmados pela maioria. A partir de 19 de setembro de 2012, o senador José Pimentel (PT-CE), líder do Governo no Congresso, assumiu o processo de instalação das comissões. Apesar de não ser o membro mais idoso, sua presidência eventual nunca chegou a ser contestada em nenhuma reunião. A partir de então, o senador presidiu todas as reuniões de instalação – 69 ao todo. A concentração do processo de escolha, mesmo que contrariando norma regimental, permitiu conferir maior agilidade às instalações e manter o controle do Governo sobre o processo.

No que tange à data escolhida para as reuniões de instalação, o art. 3º da Resolução nº 1/2002-CN prevê que o prazo para a instalação da comissão mista é de 24 horas a partir de sua designação. Trata-se de mais uma regra regimental nunca cumprida pelos congressistas. O prazo estabelecido regimentalmente buscou agilizar a tramitação de uma matéria urgente, mas tornou-se inócuo perante o tempo político na busca de acordos. Querendo evitar uma escolha no voto, os parlamentares preferiram o atraso na instalação, descumprindo norma regimental, para que as instalações só ocorressem quando o acordo entre os líderes para a escolha dos cargos já estivesse maduro.

Além do descumprimento dos prazos das instalações, criou-se a prática das instalações em bloco, conforme se vê na Tabela 1. Com a concentração do processo de escolha nas mãos do senador Pimentel, esse utilizou como prática as instalações de várias comissões no mesmo dia e local, com diferença de horário de dez a vinte minutos entre uma reunião e outra.

Tabela 1

Data de instalação das comissões de medida provisória

Data	Comissão Instalada (MP)	Total
17/10/2012	576, 577, 578, 579, 580, 581, 582 e 584	8
13/11/2012	585	1
21/11/2012	586 e 587	2
20/02/2013	589, 590, 591, 592, 593, 594, 595, 597, 599, 600, 601, 602, 603 e 605	14
20/03/2013	606, 607, 608 e 609	4
15/05/2013	610 e 612	2
06/06/2013	613, 614 e 615	3
07/08/2013	618, 619 e 623	3
13/08/2013	617, 620 e 621	3
20/11/2013	627	1
11/12/2013	628	1
12/02/2014	629, 630, 631, 632, 633, 634, 635, 636 e 638	9
09/04/2014	639, 640 e 641	3
10/06/2014	643, 644, 645, 646, 647 e 648	6

A prática das instalações em bloco aproximou na prática as diversas comissões de um centro decisório. Vale dizer, a condução do processo de instalação em um mesmo recinto, apenas com diferença de alguns minutos entre uma e outra reunião, e por um mesmo parlamentar, estabeleceu um vínculo de continuidade entre os colegiados. O contato dos membros das diversas comissões entre si; sua participação “forçada” na instalação de outras comissões; e a observação do arcabouço normativo utilizado pelo presidente eventual na condução dos trabalhos são todos fatores que fomentam algum nível de uniformidade na diversidade dos colegiados.

No que se refere ao processo de escolha dos presidentes, o Regimento Senado estabelece que a eleição de presidente e vice-presidente deverá ser realizada em escrutínio secreto, por meio de cédulas. Chama atenção o fato de que todas as 77 comissões instaladas tiveram a eleição realizada por aclamação, e não por cédulas.

Observa-se que a ampla gama de partidos que tem assento em ambas as Casas preferiu a composição de acordos políticos em lugar do confronto direto no voto secreto. Isso é significativo, pois indica que mesmo os partidos minoritários e de oposição não utilizaram as regras regimentais como instrumentos para travar os debates nas comissões; do contrário, respeitaram o espaço político do governo e os acordos políticos previamente firmados.

Contudo, talvez a lacuna que demandou maior construção política foi a distribuição das relatorias entre os partidos. Nesse caso, descabe invocar o critério regimental da proporcionalidade, previsto regimentalmente, posto se tratarem de colegiados distintos. Ainda assim, os parlamentares celebraram acordo informal buscando resguardar a proporcionalidade.

Tanto na Câmara quanto no Senado, os primeiros momentos do novo rito foram marcados por uma alternância quase que exclusiva entre PT e PMDB, os dois maiores partidos da base de apoio ao Governo Federal. De fato, no ano de 2012 não se observou rodízio em nenhuma das Casas. A partir de 2013, os acordos informais celebrados entre as lideranças começaram a ser colocados em prática.

No Senado, já nas primeiras reuniões de 2013, foi celebrado um acordo entre os líderes para o rodízio nas relatorias. Conforme se observa na Tabela 3, a cada bloco de seis medidas provisórias repetia-se o revezamento firmado entre os partidos.

Tabela 2

Rodízio nas relatorias no Senado antes do acordo	
MP	Bloco Parlamentar
563	Maioria
565	Governo
568	Maioria
571	Maioria
575	Maioria
577	Maioria
579	Maioria
581	Governo
584	Governo
586	União e Força

Fonte: Senado Federal

Tabela 3

Rodízio nas relatorias no Senado após o acordo

MP	Bloco Parlamentar	MP	Bloco Parlamentar	MP	Bloco Parlamentar
589	Maioria	618	Maioria	648	Maioria
591	Governo	620	Governo	650	Governo
593	PSDB	623	PSDB	652	PSDB
595	Maioria	628	Maioria	656	Maioria
599	Governo	630	Governo		
601	União e Força	632	União e Força		
603	Maioria	634	Maioria		
606	Governo	636	Governo		
608	PSDB	639	PSDB		
610	Maioria	641	Maioria		
613	Governo	644	Governo		
615	União e Força	646	União e Força		

Fonte: Senado Federal

Os líderes partidários na Câmara celebraram o acordo em março de 2013. O acordo também estabeleceu blocos de 6 medidas provisórias nos quais se revezariam PT, PMDB e os demais partidos, conforme visto nas Tabelas 4 e 5 abaixo:

Tabela 4

Rodízio nas relatorias na
Câmara antes do acordo

MP	Partido
562	PT
564	PMDB
567	PT
570	PT
574	PMDB
576	PT
578	PMDB
580	PT
582	PMDB
585	PT
587	PSDB
590	PMDB
592	PT
594	PMDB
597	PT
600	PMDB
602	PT
605	PMDB

Fonte: Senado Federal

Tabela 5

Rodízio nas relatorias na
Câmara após o acordo

MP	Partido
607	PT
609	PMDB
612	PSDB
614	PSD
617	PP
619	PR
621	PT
627	PMDB
629	DEM
631	PSB
633	SDD
635	PROS
638	PT
640	PMDB
643	PMDB
645	PTB
647	PPS
649	PSC
651	PT
653	PMDB
657	PSDB

Fonte: Senado Federal

4.2) Regras sobre as prerrogativas dos líderes

Outro tema de destaque em qualquer órgão decisório é a distribuição de poderes entre os atores. No Congresso brasileiro, os recursos legislativos são distribuídos desigualmente, concentrando-se nas mãos dos líderes partidários (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999). Ora, a delimitação de poderes dos agentes políticos é fundamental para estruturar os debates, e nas comissões de medidas provisórias observou-se um movimento nesse sentido.

Seja o uso da palavra, seja a possibilidade de apresentar instrumentos intervenientes no processo legislativo, os líderes partidários contam com certas prerrogativas políticas, que se fazem especialmente importantes dentro de uma nova arena decisória como foi o caso das comissões de medidas provisórias.

A Resolução nº 1/2002-CN confere aos líderes a prerrogativa de indicar os parlamentares de suas bancadas que comporão a comissão. Além disso, podem a qualquer momento substituí-los. Ocorre que o Regimento Comum concede uma série de prerrogativas aos líderes partidários no âmbito das votações em plenário, em sessões conjuntas, prerrogativas que poderiam parecer inapropriadas para as comissões.

Dois pontos sensíveis do processo legislativo estavam em jogo. A possibilidade de apresentar requerimentos de destaque, instrumentos processuais para votação em

separado de dispositivos do projeto; e a possibilidade de apresentar pedidos de verificação de quorum, os quais são procedidos pela chamada nominal dos membros, e são frequentemente utilizados como instrumentos de obstrução. Como a Resolução nº 1/2002-CN era omissa, o delineamento dessas normas deveria ser buscado no Regimento Comum.

No entanto, o Regimento Comum não fala nada sobre as comissões mistas, dispondo apenas sobre o processo de votação em plenário, ocasião em que se reúnem conjuntamente os 513 deputados e os 81 senadores. Nesse ambiente, vários instrumentos legislativos foram concentrados unicamente nas mãos das lideranças, como os requerimentos de destaque, que só podem ser apresentados por líderes. Já o Regimento do Senado, também falando sobre o processo de votação em plenário, permite que o requerimento de destaque seja apresentado por qualquer senador.

Se fosse utilizado o Regimento Comum quanto à apresentação de destaques, seria criada uma situação onde os próprios membros do colegiado, que participam do processo de discussão e votação da medida provisória, não poderiam apresentar destaques, mas qualquer líder partidário da Câmara ou do Senado, ainda que não fizesse parte da comissão, poderia apresentar esse instrumento legislativo. Inversamente, se fosse adotada a interpretação do Regimento do Senado, adaptada ao âmbito da comissão mista, qualquer membro do colegiado poderia apresentar o requerimento de destaque. A orientação dos assessores das comissões de medidas provisórias optou pela segunda interpretação, adotando o disposto no Regimento do Senado.

Em outubro de 2012, na reunião da comissão mista da medida provisória nº 575, o deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), então líder do PMDB na Câmara dos Deputados, fez uma questão de ordem ao presidente da comissão, deputado Assis Carvalho (PT-PI), indagando sobre as prerrogativas dos líderes, especificamente nos dois pontos mencionados, sobre a possibilidade de apresentação de destaques e de pedidos de verificação de quorum. O deputado questionou a aplicação do Regimento do Senado, julgando que a melhor interpretação seria a do Regimento Comum, conforme se observa de sua fala:

“Com todo o respeito que eu tenho pela assessoria que está aqui, ela está interpretando sob o viés do olhar do Senado Federal. Ela não está interpretando sob o viés... Esta é uma Comissão Mista do Congresso Nacional que tem que usar, como prioridade, o Regimento Comum do Congresso. (...) Como é uma coisa nova, que está começando agora... A única comissão mista que funciona nesta Casa regularmente é a do Orçamento, que tem um regramento próprio aprovado por resolução. Então, estamos numa situação aqui em que tudo é novidade – entendemos isso –, mas, na prática, o que estamos fazendo aqui é uma interpretação equivocada.”⁷

O deputado Assis Carvalho, encaminhou a indagação do deputado Eduardo Cunha ao Presidente do Congresso Nacional, senador José Sarney (PMDB-AP), sobre a aplicação regimental correta. No mês seguinte, novembro de 2012, por meio do Ofício nº 493/2012-CN, o senador José Sarney deu a seguinte interpretação:

⁷ Diário do Senado Federal nº 186, de 17/11/2012, p. 61434.

“O art. 50 do Regimento Comum dispõe que o líder, com exclusividade, tem a atribuição de apresentar requerimentos de preferência e de destaque em sessão conjunta do Congresso Nacional, composta da totalidade dos parlamentares, deputados e senadores. Aplicá-lo ao funcionamento das Comissões Mistas, no entanto, implicaria impor aos seus membros a completa perda do exercício do direito de apresentação de requerimentos de preferência e de destaque. Ademais, processualmente, tais requerimentos, assim como os requerimentos de verificação de votação, são instrumentos procedimentais inerentes ao próprio processo de votação, dos quais, portanto, só tomam parte os parlamentares integrantes do respectivo colegiado, sob pena de se mitigar o direito ao devido processo legislativo dos parlamentares integrantes da comissão.”

Em suma, o Presidente do Congresso deu razão à interpretação regimental feita pela assessoria da comissão da MP 575, que utilizava o Regimento do Senado. A consulta respondida deu maior força e contundência à interpretação que aplicava o Regimento do Senado no que tange à prerrogativa dos líderes. Privilegiou os membros das comissões, que teriam acesso a importantes instrumentos legislativos na votação das medidas provisórias, em detrimento dos líderes partidários que não fossem membros das respectivas comissões.

A controvérsia foi levada para outro colegiado: a comissão da medida provisória nº 579. Em reunião para votar o relatório em 11 de dezembro de 2012, o deputado Eduardo Cunha novamente levantou a polêmica a respeito da prerrogativa dos líderes:

“Em sendo assim, eu indago de V. Ex^a para que esclareça ao Plenário como serão adotados os ritos de votação. Primeiro, se os destaques serão apresentados por membros da Comissão ou por destaques de Bancada.”⁸

O Presidente da comissão da MP 579, deputado Jilmar Tatto (PT-SP), respondeu que adotaria a interpretação do senador José Sarney, utilizada na comissão da MP 575.

O processo não se encerrou aí. O deputado Eduardo Cunha insistiu na interpretação que privilegiasse os líderes partidários. Passou-se a divulgar a tese segundo a qual a resposta do Presidente José Sarney, por ser em sede de consulta, e não de questão de ordem, não teria efeito vinculante, mas se restringiria à comissão mista da MP 575.

No dia 12 de dezembro de 2012, o deputado Eduardo Cunha aproveitou sessão conjunta do Congresso para formular questão de ordem diretamente à Presidência. Na ocasião, quem presidia a sessão não era o senador José Sarney, mas a deputada Rose de Freitas (PMDB-ES), 1º Vice-Presidente do Congresso. O deputado Eduardo Cunha formulou questão de ordem relatando o ocorrido nas comissões das MPs 575 e 579, pedindo uma interpretação geral:

“Então, cabe a V. Ex^a ou ao Congresso Nacional dirimir a questão de ordem: nas Comissões Mistas de medidas provisórias é cabível destaque por Líder ou Vice-Líder que o representante? É permitida a verificação de votação por

⁸ Diário do Senado Federal nº 210, de 21/12/2012, p. 76119.

Líder ou Vice-Líder que o represente? Ou o rito a ser adotado é o rito da Comissão de Senado Federal pelo Regimento do Senado? É a questão de ordem que formulo a V. Ex^a e solicito que seja deferida ou indeferida, mas esclarecida imediatamente, sob pena de nulidade de medidas provisórias que estão sendo votadas.”⁹

A deputada Rose de Freitas reverteu a interpretação dada pelo senador José Sarney, aplicando o Regimento Comum, e não o Regimento do Senado, encampando a ideia de que a manifestação da Presidência fora dada em sede de consulta, e não de questão de ordem. Dessa forma, passou a garantir a prerrogativa dos líderes nas comissões, em prejuízo da participação dos membros. Respondendo ao deputado Eduardo Cunha, afirmou o seguinte:

“Deputado, aprecio o comportamento de V. Ex^a, até porque V. Ex^a não fez nenhuma consulta ao Presidente do Congresso. Portanto, ele respondeu como tivesse feito por alguma iniciativa do Presidente da Comissão de V. Ex^a. Então, gostaria de dizer que passo, por decisão desta Presidência, a garantir as prerrogativas do Líder e Vice-Líderes em todas as Comissões.”

A decisão da deputada Rose de Freitas, tomada após questão de ordem formulada em sessão conjunta do Congresso Nacional, passou a balizar a interpretação nas comissões de medidas provisórias. Até o fim da legislatura, em 2014, foi essa a orientação seguida por todas as comissões.

Tratou-se, como se viu, de um intrincado processo de construção normativa a partir de ambiguidades regimentais. Envolveu a assessoria das comissões, os membros dos colegiados, os líderes partidários, bem como as Presidências de ambas as Casas legislativas. Todos esses atores buscando a interpretação regimental que melhor atendesse seus objetivos. Afinal, venceram os líderes partidários, ainda que não membros das comissões, os quais obtiveram o monopólio de recursos legislativos como os requerimentos de destaque e a verificação de votação.

4.3) Regras sobre a suspensão das reuniões

Outra regra informal que se desenvolveu no âmbito das comissões de medidas provisórias foi a respeito da suspensão das reuniões. Segundo a Resolução nº 1/2002-CN, as reuniões serão abertas com o quórum mínimo de um terço dos membros de cada uma das Casas, o que representa um número de 5 senadores e 5 deputados. Para qualquer deliberação, o quórum necessário é ainda maior – a maioria absoluta de cada uma das Casas –, o que perfaz o número de 7 senadores e 7 deputados.

A questão do quórum é um problema fundamental do processo legislativo. Dada a dinâmica acelerada das atividades parlamentares, alcançar o quórum mínimo para as votações envolve intensa articulação política nos plenários, quiçá nas comissões. Para agravar o problema, as comissões de medidas provisórias são comissões mistas e temporárias. As reuniões desses colegiados, portanto, devem conciliar a agenda de

⁹ Diário do Congresso Nacional nº 26, de 13/12/2012, p. 2464.

deputados e senadores, em meio à infinidade de compromissos de comissões e plenários.

Para contornar essa dificuldade, algumas comissões passaram a adotar o expediente da “suspensão”, que funciona do seguinte modo: atingido o quórum mínimo para a abertura (um terço dos membros), as reuniões são abertas, com leitura do relatório ou discussões. Como não há quórum para deliberação (maioria absoluta), a reunião é suspensa, ao invés de encerrada, o que na prática mantém o quorum. A reabertura da reunião dá-se em outro dia, utilizando-se a mesma lista de presença, o que evita, assim, a necessidade de mobilização em torno do quórum mínimo.

O expediente da suspensão das reuniões foi utilizado desde que as comissões de medidas provisórias começaram a se reunir. No entanto, essa prática, outrora esporádica, foi se sistematizando na *práxis* das reuniões, sob orientação do líder do governo no Congresso, senador José Pimentel. Mais uma vez, trata-se de regra informal, não prevista regimentalmente.

O Regimento Comum prevê a suspensão das sessões conjuntas por “conveniência da ordem”, o que evidentemente aplica-se apenas em casos onde haja tumulto no recinto e a suspensão da sessão se faz necessária para a ordem dos trabalhos. O Regimento do Senado também dispõe da mesma maneira.

Na reunião da comissão mista da medida provisória nº 599, em maio de 2013, questão de ordem levantada pelo deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO) demonstra bem o problema das suspensões. A fala do deputado é elucidativa:

“Ocorre que, com base nos Regimentos Internos, tanto do Congresso quanto do Senado, a suspensão da sessão só deve ocorrer em situação de tumulto ou ocorrência grave que atrapalhe o bom andamento dos trabalhos, o que não foi o caso da reunião iniciada e suspensa no dia de hoje. A suspensão das reuniões nas comissões mistas ocorre de forma indiscriminada – tem ocorrido ultimamente –, desrespeitando as normas do Regimento. (...) Então, como tal, V. Ex^a deve encerrar a reunião e jamais suspender a reunião, porque não houve nenhum ato que realmente provocasse aqui nenhuma turbulência para que a reunião fosse suspensa.”¹⁰

Apesar das constantes queixas contra esse procedimento, os presidentes das comissões de medidas provisórias passaram a utilizar sistematicamente o expediente da suspensão para resolver o problema do quorum. O caso da comissão da medida provisória nº 651 ilustra a utilização da suspensão.

A 2ª reunião da comissão foi agendada para o dia 2 de setembro de 2014, com o objetivo de votar requerimentos e realizar uma audiência pública. Finda a agenda do dia, a reunião foi suspensa e retomada no dia 8 de outubro, agora para apreciação do relatório. A reunião seria ainda suspensa uma terceira vez, retomando no dia 9 de outubro, com a aprovação final do relatório. Trata-se de uma reunião que começou no dia 2 de setembro e se encerrou apenas no dia 9 de outubro; portanto, com mais de um mês de duração. O parlamentar que assinou a lista de presença em setembro sequer imaginava que sua presença contaria para efeitos de quórum mais de um mês depois.

¹⁰ Diário do Senado Federal nº 83, de 05/06/2013, pp. 33340-33341.

O procedimento informal adotado nas comissões repercutiu em todo o Congresso, a ponto de alcançar a formalização em 2014. Nesse ano, o Projeto de Resolução nº 55/2014 foi apresentado no Senado com vistas a alterações do Regimento Interno. O projeto foi aprovado em 10 de dezembro de 2014 e deu origem à Resolução do Senado nº 39/2014.

Na discussão da matéria, o senador Aloysio Nunes (PSDB-SP) apresentou uma emenda de plenário regulamentando o instituto da suspensão, vedando que a reabertura de reunião suspensa ocorresse em data posterior. O senador justificou sua proposta citando o uso sistemática das suspensões que vinha ocorrendo no Congresso:

“Sr. Presidente, eu apresentei uma emenda a este projeto de resolução com o objetivo de sanar – e eu peço a atenção dos meus colegas – um fenômeno, que é uma irregularidade, que vem ocorrendo no Senado há um tempo. É o seguinte. É o fato de comissões técnicas da Casa se reunirem em determinada data, com quórum na folha de presença, e, depois, a reunião ser suspensa. E, de repente, num determinado dia, a reunião ser retomada, ao alvitre do Presidente da comissão, para aprovar matérias sem que os Senadores tenham ocasião de participar dessa discussão.”¹¹

O relator do projeto era o senador José Pimentel, que vinha coordenando todas as comissões de medidas provisórias e utilizando o procedimento da suspensão para facilitar a obtenção do quorum. Como relator, o senador Pimentel deu parecer contrário à emenda. No entanto, após discussões de composição entre alguns senadores, chegou-se a um consenso. Incluiu-se emenda permitindo a suspensão das reuniões, inclusive que a reabertura se desse em outro dia, desde que no momento da suspensão o presidente informasse previamente o dia e a hora da reabertura.

Afinal, a prática estabelecida e consolidada nas comissões de medidas provisórias de suspender as reuniões para manutenção do quórum restou formalizada no Regimento do Senado. Obviamente, a prática de suspensão continuou mais forte, já que a partir de então havia respaldo regimental claro para embasá-la.

5. O processo de criação do arcabouço normativo

As comissões de medidas provisórias eram arenas decisórias pouco institucionalizadas. A sobreposição das regras e a falta de clareza na aplicação delas conferia instabilidade aos procedimentos de discussão e votação. O papel principal de uma instituição, o de estabelecer regras para disciplinar o comportamento dos agentes e conferir previsibilidade às ações, não estava sendo cumprido a contento pelas comissões de medida provisória, daí a se falar em um ambiente pouco institucionalizado.

Mahoney e Thelen (2010) explicam as várias nuances do processo de mudança institucional. Segundo os autores, as instituições produzem efeitos desiguais na alocação dos recursos, e por isso carregam consigo ambiguidades que podem levar à continuidade ou à mudança. A ambiguidade das instituições não é produto da informalidade e nem tende a desaparecer com a formalização das regras, mas se

¹¹ Diário do Senado Federal nº 202, de 11/12/2014, p. 318.

constitui como característica permanente das instituições. Isso confere dinamismo às instituições e as deixa aberta a mudanças.

Os autores apresentam uma tipologia sobre o processo de mudança institucional com base em duas dimensões (p. 19): i) as características das instituições, que podem apresentar alto ou baixo nível de discricionariedade na interpretação e no cumprimento das normas; e ii) as características do contexto político, que pode apresentar fortes ou fracas possibilidades de veto.

Com base nessa classificação, as comissões de medidas provisórias se enquadrariam no caso de alta discricionariedade na interpretação das regras (dada a evidente lacuna normativa), bem como de alto poder de veto (dada a multiplicidade de atores com poder de veto). O processo de mudança nesse cenário seria um caso de “desvio” (*drift*), quando o impacto de regras já existentes muda em função de alterações no ambiente. Para Mahoney e Thelen, geralmente os casos de desvio ocorrem quando se verifica uma separação entre a regra e sua aplicação.

Ressalta-se que apesar de toda a confusão política gerada pela baixa institucionalização das comissões de medidas provisórias, não houve esforço no sentido de mudança formal das regras regimentais. O arcabouço normativo, informal em sua maior parte, passou a conviver paralelamente com regras que, embora regimentais, passaram a ser negligenciadas pelos atores.

Nesse complexo processo de construção de novas práticas normativas, alguns aspectos ficaram melhor evidenciados. Cabe ressaltar alguns mecanismos e atores que atuaram para a construção normativa nesses colegiados. As regras criadas e demonstradas no tópico anterior mostram quatro elementos ativos nesse processo de construção normativa: a diferença de atuação de deputados e senadores; a atuação da liderança do governo; o papel da assessoria das comissões; e a interferência de outras arenas decisórias.

5.1) A diferença na atuação de deputados e senadores

Primeiramente, nota-se a diferença de comportamento político entre senadores e deputados. A atuação dos deputados foi bem mais combativa nas comissões de medidas provisórias, não raro com a apresentação de questões de ordem e sugestões de interpretação regimental. Enquanto os senadores buscavam sempre o consenso verbal na estruturação dos procedimentos, os deputados exigiam regras mais claras para guiar os debates.

Ora, enquanto Casas distintas, Câmara e Senado distinguem-se na organização interna de seus trabalhos, atendendo ao perfil de seus parlamentares. Por ser uma Casa menor, e pelos senadores terem um mandato maior, as relações políticas no Senado tendem a ser mais frequentes, diretas e pessoais, abrindo espaço para procedimentos flexíveis e informais. Por outro lado, a existência de mais de quinhentos deputados em um cenário de fragmentação partidária exige que a Câmara se organize mediante a intermediação de regras claras e estruturadas (NEIVA, 2008, p. 50).

Em todas as reuniões das comissões de medida provisória, era evidente o desconforto dos deputados com a falta de clareza das normas. A exceção do senador José Pimentel, que atuou ativamente na conformação das regras por ser o líder do Governo, a grande maioria das indagações sobre interpretação regimental partiram de deputados. Como visto no tópico anterior, os deputados não se limitaram ao âmbito das

comissões, mas extrapolaram suas contrariedades regimentais para outras arenas, como o Colégio de Líderes e o plenário da Câmara, procurando fazer valer suas interpretações.

5.2) A forte atuação da liderança do Governo

Em segundo lugar, observa-se a forte atuação do Governo nas comissões de medidas provisórias, na figura de seu líder no Congresso, senador José Pimentel. Tal atuação era esperada, já que a medida provisória é norma de autoria do Presidente da República, editada em casos de relevância e urgência. Uma vez encaminhada ao Congresso, o trâmite das medidas provisórias passa a ser de interesse especial do Governo, que atua para aprová-la no prazo constitucional, evitando alterações no texto.

Segue-se que a constituição de uma comissão especial para cada medida provisória editada dificultou enormemente o trabalho do Governo. Além dos custos de mobilização da base em diversas instâncias, o Governo teve de lutar ainda contra a dispersão do processo decisória e a multiplicação dos pontos de veto.

Por isso mesmo, a liderança do Governo teve atuação destacada no processo de criação normativa. Observa-se, por exemplo, nas regras relacionadas à instalação das comissões, vistas no tópico anterior, que o líder do Governo concentrou em si o processo de instalação. Sua condução do processo de instalação revela a sedimentação de uma regra informal que se havia estabelecido. Como já mencionado, essa prática teve o efeito de concentrar o processo de instalação nas mãos do Governo, evitando que a descentralização das instalações das comissões pudesse tirar o Governo do comando de algum colegiado.

Além disso, diversas outras práticas normativas estabelecidas nas comissões tiveram a participação do líder do Governo. O procedimento das suspensões, regras com relação ao pedido de vista e outras normas informais tiveram participação ativa do senador José Pimentel.

Esse fato demonstra a importância, numa arena decisória, do controle do processo de formação e transformação das regras. Como agente político mais forte, a liderança do Governo atuou intensamente para alocar os recursos legislativos de forma a conferir celeridade e centralização ao processo decisório. Por se tratar de arenas decisórias dispersas, com alto custo de mobilização da base, e também com fortes possibilidades de veto, a solução política do Governo foi atuar na criação de normas informais que permitissem a agilidade dos trabalhos (a prática das suspensões, por exemplo) e evitassem os vetos à tramitação das medidas provisórias (por exemplo, com a concentração do processo de instalação das comissões nas mãos do senador Pimentel).

5.3) O papel da assessoria técnica

O terceiro aspecto relevante a destacar no processo de criação normativa diz respeito ao papel da burocracia. Não se pode negar que os funcionários das comissões têm destaque na agenda da comissão, nas decisões dos presidentes e na formação de coalizões na comissão e no plenário (DEERING e SMITH, 1997).

As comissões de medida provisória contam com assessoria própria, exercida por servidores do Senado. Os mesmos servidores assessoraram as 77 comissões de medidas

provisórias, o que facilitou a consolidação do arcabouço normativo pela uniformização da interpretação regimental.

A fala do deputado Eliseu Padilha (PMDB-RS), presidente da comissão da medida provisória nº 630/2013, na reunião do colegiado em março de 2014 ilustra a importância da assessoria. Na ocasião, um deputado levantou questão de ordem indagando sobre o cumprimento de prazos regimentais, ao que o deputado Eliseu Padilha decidiu baseando-se no entendimento da assessoria:

“Esse é o entendimento de toda a assessoria. A Presidência, que, naturalmente, vai agir conforme a jurisprudência da Casa, vai considerar esse entendimento.”¹²

O elo de continuidade nas comissões de medidas provisórias, comissões temporárias e sem vínculo uma com a outra, foi exercido pela assessoria técnica. Seja apresentando interpretações regimentais, seja orientando o presidente a conduzir os trabalhos, ou seja informando sobre práticas constituídas, a burocracia teve o papel de conferir unidade às diversas comissões.

Aos poucos, passou-se a falar de um conjunto de regras das “comissões de medidas provisórias”, como uma unidade normativa coesa, sem falar em regras de comissões de medidas provisórias específicas. Afinal, como falado pelo deputado Eliseu Padilha, formou-se uma “jurisprudência da Casa”, que deveu grande parte de sua formação e propagação à assessoria das comissões.

5.4) A interferência de outras arenas decisórias

Por fim, há um quarto aspecto do processo de construção de regras. Trata-se da interferência de outras arenas decisórias. Até aqui, viu-se o papel ativo da liderança do Governo e da assessoria técnica na construção das regras informais, bem como o protagonismo dos deputados na busca pela formalização e clareamento das regras, em comparação com os senadores.

Contudo, não se pode ignorar que as comissões comunicam-se com outras instâncias decisórias dentro do Congresso. Por impactarem na tramitação das medidas provisórias, matérias sensíveis à toda relação Executivo-Legislativo, as comissões não ficaram isoladas no processo de construção normativa. O Colégio de Líderes na Câmara, e as presidências de cada Casa legislativa agiram com o objetivo de interferir na consolidação normativa dentro das comissões. Deve-se lembrar que após aprovado o parecer nas comissões, as medidas provisórias seguem ao plenário da Câmara e depois ao do Senado, o que coloca essas três arenas numa necessária sintonia para aprovar as matérias no prazo constitucional.

Conforme mencionado no tópico 4.2, nas regras relativas à prerrogativa das lideranças, houve uma ação orquestrada entre alguns líderes para levar uma questão interna às comissões de medidas provisórias para o plenário do Congresso. O assunto inclusive entrou na pauta da reunião do Colégio de Líderes na Câmara antes de ser resolvido definitivamente pela 1ª Vice-Presidente do Congresso, deputada Rose de Freitas, em sessão conjunta do Congresso.

¹² Diário do Senado Federal nº 38, de 29/03/2014, p. 665.

Com a decisão do STF de que as medidas provisórias só seguiriam seu curso de apreciação nos plenários após aprovação de parecer pelas comissões, esses colegiados ficaram na prática sem prazo definido para deliberar. O único balizador temporal era o prazo de vigência da medida provisória, de 120 dias. Até o fim desse período, a matéria deveria ser aprovada na comissão, no plenário da Câmara e no plenário do Senado, mas sem um limite de tempo para cada uma dessas arenas. Frente a essa indefinição, as comissões passaram a concentrar a maior parte do tempo de tramitação das medidas provisórias, e a utilizar essa vantagem estratégica como instrumento de barganha.

Após a votação da medida provisória nº 595/2012, a “MP dos Portos”, a disputa entre as três arenas ficou patente. Diante da escassez de tempo para apreciar a medida provisória, os plenários da Câmara e Senado viram-se reféns da comissão mista que analisou a medida. Diante dessa fragilidade, o primeiro a se manifestar foi o Senado. Na mesma sessão em que aprovou a MP 595, em 16 de maio de 2013, o Presidente da Casa, senador Renan Calheiros (PMDB-AL), firmou o compromisso, dali em diante, de não mais receber medidas provisórias com menos de 7 dias para o fim do prazo de vigência.¹³

Logo em seguida, 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 (PMDB-RN), comunicou ao plenário a decisão de não mais receber medida provisória da comissão com prazo inferior a 15 dias úteis do encerramento da vigência.¹⁴

As decisões dos Presidentes da Câmara e do Senado expõem uma tentativa de reação à concentração de poderes nas comissões. A ausência de prazo regimental para a apreciação dos respectivos pareceres nas comissões foi suprida pelos prazos estabelecidos internamente por cada Casa, por decisão de seus Presidentes. Tais decisões demonstram que o processo de construção normativa contou com a interferência de outras arenas decisórias.

6. Conclusões

Este artigo buscou demonstrar aspectos do processo de construção de regras em uma arena política, analisando o caso das comissões de medidas provisórias. A partir de um choque exógeno, a decisão da Suprema Corte brasileira em 2012, essas comissões começaram a funcionar, alterando drasticamente o processo de tramitação das medidas provisórias no Congresso.

Diante da lacuna normativa, travou-se uma disputa política na interpretação de regras regimentais, na criação de práticas informais e na consolidação de um arcabouço normativo capaz de estruturar os debates. Ao fim de dois anos, observou-se a criação de uma jurisprudência estável, a despeito da dispersão do processo decisório e da descontinuidade das comissões. O presente trabalho mostrou aspectos relevantes desse processo de criação normativa, mostrando como a atuação de diferentes atores agiu para sedimentar regras informais e institucionalizar essa arena decisória.

¹³ Diário do Senado Federal nº 71, de 17/05/2013, p. 26802.

¹⁴ Diário da Câmara dos Deputados nº 156, de 10/09/2013, pp. 39405-39406.

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 e 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, vol. 45, nº1, 2002.
- CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Medidas Provisórias**. 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2010.
- DEERING, Christopher J. e 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, pp. 59-78, abr-dez 1999.
- FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **O Congresso e as Medidas Provisórias: Abdicação ou Delegação?** Novos Estudos Cebrap, n. 47, p. 127-154, mar. 1997.
- _____. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.
- LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. **Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, pp. 81-106, 1998.
- MACHIAVELI, Fernanda. **Medidas Provisórias: Os Efeitos Não Antecipados da EC 32 nas Relações entre Executivo e Legislativo**. Dissertação (mestrado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.
- MAHONEY, James e THELEN, Kathleen. **A theory of gradual institutional change**. In: MAHONEY, James e THELEN, Kathleen (eds). Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power. Cambridge University Press: 2010.
- NEIVA, Pedro R. P. **Os poderes dos senados de países presidencialistas e o caso do Brasil**. In: LEMOS, L. B. (org.) O Senado Federal Brasileiro no Pós-Constituinte. Brasília: Edições Unilegis de Ciência Política, 2008.
- PEREIRA, Carlos e 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, pp. 45-67, junho/2000.
- _____. **Partidos fracos na arena eleitoral e partidos fortes na arena legislativa: a conexão eleitoral no Brasil**. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, vol. 46 nº 4, p. 735-771, 2003.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy; e RENNO, Lucio. **Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of Reform in Brazilian Congress**. Legislative Studies Quarterly, XXXIII, 1, February 2008.
- SANTOS, Fabiano. **Em defesa do presidencialismo de coalizão**. In: SOARES, Gláucio; RENNO, Lucio (Ed.). Reforma política: lições da história recente. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas. 2006.