Universidade do Estado do Rio de Janeiro
Centro de Ciências Sociais
Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Márcia Rodrigues da Cruz

As modificações do Legislativo nas proposições do Executivo

Rio de Janeiro
2018

Márcia Rodrigues da Cruz

As modificações do Legislativo nas proposições do Executivo

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientadora: Prof.ª Dra. Argelina Maria Cheibub Figueiredo

Rio de Janeiro

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/REDE SIRIUS/BIBLIOTECA IESP

C955 Cruz, Márcia Rodrigues da.
As modificações do Legislativo nas proposições do Executivo / Márcia Rodrigues da Cruz. – 2018.
153 f.

Orientador: Argelina Maria Cheibub Figueiredo.
Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Poder Executivo - Teses. 2. Poder Legislativo – Teses. 3. Ciência Política – Teses. I. Figueiredo, Argelina Maria Cheibub. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 378.245

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta tese, desde que citada a fonte.

_____ _____

Assinatura Data

Márcia Rodrigues da Cruz

As modificações do Legislativo nas proposições do Executivo

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 14 de junho de 2018.

Orientadora:

_____

Prof.ª Dra. Argelina Maria Cheibub Figueiredo
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Banca Examinadora:

_____

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

_____

Fernando Henrique Eduardo Guarnieri
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

_____

Fábio de Barros Correia Gomes
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados - Cefor/CD

_____

Ricardo Chaves de Rezende Martins
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados - Cefor/CD

Rio de Janeiro

2018

AGRADECIMENTOS

À minha família, que sempre me apoiou em todos os projetos da minha vida, me dando força para realizar os meus sonhos.

À Câmara dos Deputados, que me deu esta valiosa oportunidade de participar do Doutorado Interinstitucional.

Aos professores do IESP, pela atenção e pelos ensinamentos.

À minha orientadora Argelina Figueiredo que me auxiliou com paciência, dedicação e competência.

Aos membros da banca examinadora, que aceitaram o convite e contribuíram para o aperfeiçoamento desse trabalho.

Aos colegas do curso, que dividiram comigo a ansiedade e os desafios desta caminhada.

Aos colegas da Câmara dos Deputados, especialmente aos que acreditam que o estudo e a pesquisa sempre contribuem para o melhor desenvolvimento do nosso trabalho, em especial aos que contribuíram respondendo questionários e dando entrevistas sobre o Poder Legislativo brasileiro.

RESUMO

CRUZ, Márcia Rodrigues da. *As modificações do Legislativo nas proposições do Executivo*. 2018. 153 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

O objetivo da tese foi aprofundar os estudos sobre a natureza da relação entre os poderes Executivo e Legislativo no processo de elaboração das leis mediante a análise das mudanças promovidas pelo Legislativo nas matérias de autoria do Executivo. Buscou-se identificar em que medida o Legislativo altera as propostas do Executivo, que tipo de alteração é feita e se as alterações atingiram a parte central do texto dos projetos. Foi feito, para tanto, um exame apurado de uma amostra dos projetos de lei, dos projetos de lei complementar e das medidas provisórias apresentados pelo Executivo entre 1995 e 2010 e transformados em lei até 2015 para verificar quais foram as matérias que tiveram os seus temas centrais modificados. Parto da hipótese de que as alterações feitas não são suficientes para caracterizar a atuação do Congresso como um obstáculo à ação do Executivo. Esta tese proposta vai ao encontro das pesquisas que defendem que, mais do que conflito, há uma relação de cooperação entre o Executivo e o Legislativo na elaboração das leis.

Palavras-chave: Relações Executivo/Legislativo. Presidente. Modificações. Legislação. Congresso.

ABSTRACT

CRUZ, Márcia Rodrigues da. *The modifications of the legislative in the propositions of the Executive.* 2018. 153 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

The purpose of this thesis was to deepen the studies about the nature of the relationship between the Executive and Legislative powers in the process of drafting the laws by analyzing the changes promoted by the Legislative in the subjects proposed by the Executive. The aim was to indentify to which extent the Legislative changes Executive's proposals, what kind of change is made and whether those changes reached the main part of the text in those projects. A detailed examination of a sample of the bills, supplementary bills, bills and provisional measures presented by the Executive from 1995 to 2010 and made into law by 2015 was made to verify what were the topics that had their main idea modified. I started from the hypothesis that changes made are not enough to characterize the Congress's actions as an obstacle to the Executive's action. This proposed thesis is in the group of researches that argue that, rather than conflict, there is a relationship of cooperation in between the Executive and the Legislative in the elaboration of laws.

Keywords: Executive/Legislative relations. President. Modifications. Legislation. Congress.

LISTA FIGURAS

Figura 1	Figura 1: Veto Artigo Modificado, Veto Parte Modificada e Modificados TNJ* e por Tipo de Proposição (1995 – 2010)	59
Figura 2	Artigos Originários do Executivo Alterados pelo CN (1995 - 2010)	61
Figura 3	Artigos Transformados em Lei das Medidas Provisórias	65
Figura 4	Alterações nas Proposições no Governo FHC	66
Figura 5	Alterações nas Proposições no Governo LULA 1	66
Figura 6	Alterações nas Proposições do Governo LULA 2	67
Figura 7	Posição Política dos Relatores (1995 – 2010)	68
Figura 8	Emendas Apresentadas e Aprovadas por Governo	75
Figura 9	Emendas Aprovadas de Autoria da Base e da Oposição (1995 – 2010)	76
Figura 10	Matérias do Executivo Transformadas em Lei (1995 – 2010)	79
Figura 11	Tipo de Alteração do Legislativo nas Proposições do Executivo (1995 – 2010)	102

LISTA TABELAS

Tabela 1	Proposições do Executivo Transformadas em Lei (1995 – 2010)	53
Tabela 2	Proposições do Executivo Transformadas em Lei - Alteradas, Urgentes e Parcialmente Vetadas (1995 – 2010)	54
Tabela 3	Proposições do Executivo Transformadas em Lei (1995 – 2010)	56
Tabela 4	Proposições que Tiveram mais de 50% dos Artigos Modificados (1995 – 2010)	57
Tabela 5	Veto do Executivo nas Alterações do CN – MPV (2001 – 2010)	59
Tabela 6	Veto do Executivo nas Alterações do CN – PL (1995 – 2010)	60
Tabela 7	Veto do Executivo nas Alterações do CN – PLP (1995 – 2010)	60
Tabela 8	Veto do Executivo nas Alterações do CN (1995 – 2010)	61
Tabela 9	Proposições com Maiores Números de Artigos Alterados (TNJ*/Originais) – 1995 – 2010	62
Tabela 10	Artigos Excluídos pelo Legislativo por Tipo de Proposição (1995 – 2010)	62
Tabela 11	Artigos Incluídos por Tipo de Proposição (1995 – 2010)	63
Tabela 12	Artigos Novos com Matéria Estranha à Proposição Original (1995 – 2010)	64
Tabela 13	Posição Política dos Relatores (1995 – 2010)	68
Tabela 14	Proposições que Receberam Parecer de Alguma Comissão (1995 – 2010)	69
Tabela 15	Número de Emendas Apresentadas e Aprovadas	74
Tabela 16	Emendas Apresentadas de Autoria da Base e da Oposição (1995 – 2010)	76
Tabela 17	Dados Relevantes sobre as Proposições com Matéria Nova	84
Tabela 18	Tipo de Alteração (1995 – 2010)	103
Tabela 19	Manifestação dos Relatores sobre Diálogo com Representantes da Sociedade ou com Representantes do Poder Executivo	105

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
CCJR	Comissão de Constituição e Justiça e de Redação
CD	Câmara dos Deputados
CEC	Comissão de Educação e Cultura
CF	Constituição Federal
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CN	Congresso Nacional
CTASP	Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
FHC	Fernando Henrique Cardoso
Lula	Luiz Inácio Lula da Silva
MPV	Medida provisória
PL	Projeto de lei
PLP	Projeto de lei complementar
PLV	Projeto de lei de conversão
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
SF	Senado Federal
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUMÁRIO

	INTRODUÇÃO	12
1	**LITERATURA SOBRE AS RELAÇÕES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA**	17
2	**PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS**	30
2.1	**Projetos de lei e projetos de lei complementar**	30
2.1.1	Emendas a projetos de lei e a projetos de lei complementar	34
2.2	**Medidas provisórias**	38
2.3	**Principais atores envolvidos no processo de emendamento das proposições do Executivo**	42
2.3.1	Presidente da Câmara dos Deputados	42
2.3.2	Relatores	45
2.3.3	Líderes partidários	48
3	**ALTERAÇÕES DO LEGISLATIVO NAS PROPOSIÇÕES DO EXECUTIVO: ANÁLISE QUANTITATIVA**	51
3.1	**Metodologia e as matérias analisadas**	51
3.2	**Análise quantitativa das alterações**	56
3.2.1	Artigos alterados pelo Legislativo	57
3.2.2	Artigos excluídos pelo Legislativo	62
3.2.3	Artigos novos incluídos pelo Legislativo	63
3.2.3.1	Artigos novos com matéria estranha	64
3.3	**Posição política dos relatores**	67
3.4	**As emendas aprovadas**	74
3.5	**As conclusões preliminares**	78
4	**ALTERAÇÕES DO LEIGISLATIVO NAS PROPOSIÇÕES DO EXECUTIVO: ANÁLISE DO CONTEÚDO**	81
4.1	**Metodologia**	81
4.2	**Análise do conteúdo das alterações**	82
4.2.1	Inserção pelo Legislativo de matéria nova nos projetos do Executivo	83
4.2.1.1	Conclusões sobre a inserção de matéria nova	94
4.2.2	Tipo de mudança feita pelo Legislativo ao alterar as proposições do Executivo	96
4.2.2.1	Alterações substanciais	97
4.2.2.2	Alterações periféricas	100

4.2.2.3	Alterações formais	101
4.2.2.4	Conclusões sobre o conteúdo das modificações	102
4.3	**Quem participa da construção do novo texto**	104
4.3.1	Participação dos líderes	115
4.3.1.1	Papel do Líder do Governo	116
4.3.1.2	Reuniões do Colégio de Líderes e o papel do Presidente da Câmara dos Deputados	118
	CONCLUSÃO	120
	REFERÊNCIAS	125
	ANEXO A – Matérias que Tiveram Matéria Nova Incluída pelo Legislativo (1995 – 2010)	128
	ANEXO B – Exemplo de Ficha Técnica	141
	ANEXO C – Proposições Analisadas (1995 – 2010)	144

INTRODUÇÃO

Estudos sobre a produção legislativa brasileira mostram que os poderes legislativos do Poder Executivo aumentam a probabilidade de aprovação de seus projetos, bem como lhe garantem um alto grau de sucesso na aprovação de suas proposições. A Constituição de 1988 concedeu amplos poderes de agenda ao Poder Executivo no âmbito legislativo. As regras vigentes contribuem para a rápida apreciação das propostas do Executivo. Quando levada em consideração a quantidade de matérias transformadas em lei a cada ano, é possível observar que a maioria é de autoria do Executivo. No entanto, as propostas apresentadas pelo presidente da República sofrem alterações durante a tramitação no Congresso Nacional, como vários estudos recentes vêm mostrando.

Com a manutenção na Constituição de 1988 do sistema proporcional de lista aberta, o multipartidarismo e o presidencialismo, vários estudiosos argumentaram que esta seriam uma combinação perigosa. Para eles, dificilmente o presidente da República conseguiria formar coalizões estáveis num Congresso multipartidário, com um sistema de partidos pouco disciplinado e fragmentado, o que poderia conduzir o país à ingovernabilidade (MAINWARING, 2001). Eram frequentes as sugestões de que o sistema político brasileiro seria caótico e incoerente.

No entanto, estudos realizados com base em dados empíricos sistemáticos sobre o processo decisório e o comportamento dos parlamentares e dos partidos chegaram a conclusões diferentes. Figueiredo e Limongi (2001), mostraram em primeiro lugar o sucesso e a dominância do Executivo na produção e, a partir da análise das votações do Plenário da Câmara dos Deputados, chegaram às seguintes conclusões: a existência de previsibilidade nas votações, de disciplina partidária e de apoio às propostas do governo. De acordo com os autores, as regras institucionais vigentes, os poderes legislativos do presidente da República e a centralização das decisões nas mãos das lideranças partidárias contribuem para que as propostas do presidente sejam mais rapidamente apreciadas e, em sua maioria, aprovadas pelo Legislativo. Mecanismos como poder de iniciativa exclusiva de lei, poder de editar medidas provisórias e a faculdade de solicitar urgência para seus projetos facilitam o controle da agenda legislativa pelo Executivo. A combinação dos poderes legislativos do presidente e dos poderes concentrados dos líderes partidários da sua base parlamentar garante ao governo pautar e aprovar a maioria de suas propostas legislativas.

Parte da literatura considera que o papel do Legislativo na definição de políticas públicas seria secundário em face das prerrogativas legislativas do Executivo, além de ser difundida a

visão de que a participação do Legislativo se limitaria à desfiguração das propostas do Executivo atendendo os objetivos de clientelas específicas em detrimento das propostas gerais e universalistas do Executivo. No entanto, uma nova linha de pesquisa tem se desenvolvido visando analisar com maior detalhe o processo de elaboração das leis, a natureza e o grau de participação do Legislativo. Pesquisas recentes têm chegado à conclusão de que os parlamentares emendam a maioria das matérias de autoria do Poder Executivo e de que parte considerável dessas mudanças não é apenas superficial (CRUZ, 2009; MARTINS, 2012; FREITAS, 2013). Esses trabalhos, identificam a quantidade e o tipo de emenda aprovada, mas não se detém no exame mais aprofundado sobre o impacto das emendas no projeto original, ou seja, se essas mudanças tocam na parte principal do texto da matéria ou se são mudanças periféricas ou apenas formais. Alguns estudos de casos aproximam de um exame em profundidade das mudanças, mas se debruçam sobre áreas específicas de políticas públicas, incentivando, portanto, a continuação dos estudos em torno do tema.

O objetivo da tese é aprofundar os conhecimentos acerca da natureza da relação entre os poderes Executivo e Legislativo no processo de elaboração das leis mediante o estudo das modificações realizadas pelo Legislativo brasileiro nas matérias de autoria do Executivo. Pretendo oferecer contribuições teóricas e empíricas que permitam fundamentar de maneira mais sólida o alcance das mudanças feitas pelo Legislativo nas matérias do Executivo. Por meio da análise detalhada de uma amostra de proposições, apresentadas entre 1995 e 2010, sancionadas até 2015, na qual comparo o texto original à lei sancionada, busco descobrir se as alterações atingem os artigos que tratam do tema central do texto enviado pelo Executivo ou se o texto modificado pelo Legislativo atinge apenas os dispositivos complementares.

O estudo buscou verificar se o Legislativo tem um grau significativo de participação na formulação de políticas públicas. Sabe-se que o número de emendas apresentadas por parlamentares é grande. Há inclusive comentários de que essas emendas podem criar textos bastante diferentes do que o originalmente apresentado, desfigurando o projeto final. No entanto, pouco se conhece de forma sistemática sobre o teor das modificações feitas pelo Legislativo nos projetos do Executivo.

Para realizar a análise substantiva foi feita uma seleção das proposições em três etapas: primeiro foram selecionadas as proposições de autoria do Poder Executivo transformadas em lei. Em seguida, foram selecionadas as proposições que, pelo tipo de tramitação, indicam ter prioridade para o Executivo, ou seja, aquelas que foram objeto de urgência. Finalmente, foi feita uma amostra aleatória das proposições que atendiam esse critério. Foram selecionados os seguintes tipos de proposição: projetos de lei (PL), projetos de lei complementar (PLP) e

medidas provisórias (MPV) apresentados pelo Executivo de 1995 a 2010 e transformados em lei até 2015, abrangendo os mandatos dos presidentes da República Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula). Não foram incluídos os projetos de lei do Congresso Nacional (PLN), por tratarem de assunto estritamente orçamentário e por terem uma tramitação bem diferente dos demais tipos de proposição, ou seja, não são considerados pelas duas casas legislativas separadamente. Também não foram incluídas neste estudo as medidas provisórias anteriores à Emenda Constitucional nº 32, de 2001, por terem tramitação diferente, por terem a possibilidade de ser reeditadas, por não terem em sua maioria sido apreciadas pelo Congresso e por serem, se consideradas as reedições, um número muito grande de proposições, que poderiam distorcer os resultados.

Com o objetivo de verificar as alterações promovidas pelo Legislativo, identifiquei e analisei cada artigo dos projetos originais, classificando as alterações e identificando sua importância para o conteúdo dos projetos. As fontes de pesquisa foram o banco de dados do CEBRAP, o site da Câmara dos Deputados (CD), o site do Senado Federal (SF), o site da Presidência da República e as informações fornecidas do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (Cedi).

Outra meta desta pesquisa foi identificar como os acordos foram realizados para que as modificações feitas pelo Legislativo nos projetos do Executivo fossem aprovadas. Como já foi considerado recentemente por alguns autores (FREITAS E GOMES, 2013), o processo de emendamento das proposições não é caótico, segue uma série de regras, procedimentos e negociações. Primeiramente, busquei trazer maior esclarecimento acerca desse processo, elucidando quais as regras realmente seguidas e os procedimentos geralmente adotados na tramitação das proposições. Em seguida, identifiquei quais são os principais atores envolvidos e, finalmente, quais os locais escolhidos para a realização dessas negociações em torno da elaboração do texto das matérias. Em resumo, o estudo visou identificar como são feitas as mudanças, quais são os principais atores do processo de emendamento e aonde as negociações são realizadas, ou seja, em que instâncias institucionais.

Mostrei que um dos atores que podem exercer grande interferência no processo de modificação das matérias é o líder partidário. Os regimentos internos das casas Legislativas lhes atribuem grande poder. Com efeito, a criação do Colégio de Líderes na Câmara dos Deputados deu aos líderes o poder de influenciar a definição da agenda do plenário da Câmara dos Deputados, algo que, conforme retrata Figueiredo e Limongi (2001), não fazia parte do regimento anterior.

Os presidentes das Casas Legislativas são figuras importantes no contexto político e, de acordo com Vieira (2011), detentores de prerrogativas capazes de lhes proporcionar posição relevante nos processos decisórios internos do Parlamento e influenciar na definição de políticas. Logo, os presidentes dispõem de poderes para interferir no resultado dos textos das leis. Busquei identificar qual é o papel desses atores no processo de modificação das matérias e que tipo de influência podem exercer. São os presidentes, por exemplo, que definem o caminho percorrido pelas matérias e estabelecem o regime de tramitação; comandam o processo de apreciação das matérias nos Plenários da Câmara e do Senado; dão a palavra final no que se refere às matérias que serão incluídas na pauta; e podem, inclusive, escolher os relatores das matérias urgentes que não tiveram os pareceres das comissões.

Os relatores têm papel fundamental no que se refere às mudanças realizadas nos textos originais das matérias. São parlamentares escolhidos, a maioria na base do governo, para fazer um estudo inicial da matéria, aceitar ou não as emendas apresentadas e sugerir alterações no texto original mediante a apresentação de emendas, substitutivos e projetos de lei de conversão. São também os relatores que primeiramente avaliam as emendas apresentadas pelos parlamentares e emitem parecer pela rejeição ou pela aprovação de cada uma delas. Neste estudo, busquei identificar até que ponto as sugestões de mudança do texto de cada projeto feita pelos relatores foi aprovada pelo Congresso, bem como se os relatores escolhidos e que exerceram maior influência na alteração dos textos foram parlamentares de partidos da base governista ou da oposição.

No capítulo 1, é feita a revisão da literatura que trata das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo na produção legislativa. O estudo se inicia com a literatura que cria tipologias para classificar as democracias ao redor do mundo, segue tratando da literatura sobre as democracias na América Latina e, por último, trata dos estudos que concentram seu olhar sobre as peculiaridades do caso brasileiro.

No capítulo 2, descrevo como se faz uma lei, ou seja, qual o caminho percorrido no Legislativo para que uma proposição se transforme em lei. Tendo em vista o objetivo deste trabalho, a ênfase recai sobre o processo de emendamento na tramitação dos projetos de lei (PL), dos projetos de lei complementar (PLP) e das medidas provisórias (MP). Além das regras regimentais e constitucionais, também descrevo os detalhes procedimentais normalmente adotados na tramitação das proposições. Trato ainda dos poderes formais dos relatores, líderes e presidentes das casas Legislativas.

O capítulo 3 traz a análise quantitativa das modificações feitas pelo Legislativo nas proposições de autoria do Poder Executivo. O estudo da tramitação de cada proposição, bem

como a leitura e comparação dos textos originais com os que foram transformados em lei, possibilitou a identificação da quantidade de artigos alterados, novos ou excluídos durante o caminho percorrido pelo Congresso. Foram também identificados os relatores, que tiveram maior peso sobre as modificações promovidas pelo Legislativo, se parlamentares da base governista ou parlamentares de partidos de oposição. Foi possível também identificar os principais instrumentos utilizados para as modificações.

O capítulo 4 traz o resultado da análise do conteúdo dessas modificações. Buscou-se identificar se as alterações feitas pelo Congresso foram substanciais, periféricas ou formais, bem como se foram na direção da intenção inicial do Executivo ou em direção oposta e, ainda, se ampliaram, aperfeiçoaram, detalharam o projeto ou se desfiguraram ou limitaram a proposição. Foi também possível identificar quem foram os autores das principais mudanças e quais os locais aonde essas modificações foram feitas. A leitura dos pareceres dos relatores e dos discursos feitos nos plenários durante a discussão das matérias permitiu a identificação de relatos que sinalizam a participação de parte da sociedade que tem acesso ao Congresso e do próprio Poder Executivo no que se refere às modificações promovidas depois da apresentação do texto original.

Apesar de considerar que o Legislativo promove uma série de alterações nos textos das matérias oriundas do Executivo, chego à conclusão que há uma relação de cooperação e não necessariamente de confronto entre os poderes na elaboração das políticas públicas. As mudanças nos textos do Executivo não são impostas, mas discutidas e negociadas. Os presidentes das casas Legislativas, os líderes, os membros da coalizão e os relatores têm papel de destaque no processo e nas negociações em torno das alterações das proposições.

Este estudo vai ao encontro das pesquisas que defendem que a relação entre o Executivo e o Legislativo na elaboração das leis não é predominantemente de conflito, mas de cooperação. Parto da hipótese de que a atuação do Legislativo não só é significativa, mas também relevante para o aperfeiçoamento e para a complementação dos projetos de autoria do Executivo. Verifiquei também que, mesmo nos casos em que o Legislativo incluiu matéria nova nos textos dos projetos de autoria do Executivo, essas modificações foram na maioria das vezes feitas com o consentimento ou por pedido do próprio Executivo.

CAPÍTULO 1 – LITERATURA SOBRE AS RELAÇÕES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NA PRODUÇÃO LEGISLATIVA

Os estudos sobre o Legislativo brasileiro têm evoluído bastante ao longo das últimas três décadas. Os primeiros levavam em consideração as tipologias criadas para analisar os legislativos nas democracias, que tinham como principais modelos o presidencialismo dos Estados Unidos e o parlamentarismo da Inglaterra. Posteriormente, passou-se a dirigir um olhar menos superficial às democracias da América Latina, relacionando peculiaridades que antes não eram consideradas pelos estudiosos do assunto. No caso brasileiro, o funcionamento do Poder Legislativo passou a ser melhor compreendido a partir do estudo de como se organiza o poder decisório dentro do legislativo, ou seja, quais os atores que controlam a agenda legislativa.

Inicialmente vamos tratar de algumas tipologias clássicas de modelos de legislativos em países democráticos. A tipologia de Polsby (1975), por exemplo, se baseia na contraposição entre legislativos cujos trabalhos se apoiam nas comissões e legislativos em que o elo mais forte é controlado pelos partidos. O plenário funcionaria com uma instância para referendar as decisões tomadas por esses organismos de poder. Polsby (1975) parte do contraste entre formas de poder, ao dizer que "nas democracias modernas, os legislativos variam significativamente de acordo com as diferentes maneiras que estão inseridos nos seus sistemas políticos. A diferença mais óbvia é naturalmente, a constitucional, a distinção entre os sistemas parlamentaristas e os sistemas de separação de poderes". Os Estados Unidos e a Inglaterra são tomados como paradigmáticos de presidencialismo e parlamentarismo, onde se tem a associação de presidencialismo a legislativos organizados em comissões e a de parlamentarismo ligada a organizações partidárias influentes.

Polsby (1975) dispõe as legislaturas de governos democráticos em um contínuo, de acordo com o grau de influência externa que sofrem. De um lado se encontrariam os "legislativos transformativos", aqueles que possuem capacidade independente de moldar e transformar em leis propostas de qualquer origem. Do outro lado estariam os "legislativos arenas" que serviriam de espaços formalizados para a interação de forças políticas relevantes. O "legislativo transformativo" é construído tomando por base o caso norte-americano, com comissões fortes formadas por parlamentares que se tornaram especialistas ao longo do tempo, onde o plenário desempenha um papel limitado, sendo que a deliberação acontece nas comissões, já que controlam a tramitação da matéria sob sua jurisdição. O "legislativo arena" é

inspirado no parlamentarismo inglês, mas admite que os parlamentarismos podem variar afastando-se do caso inglês. Mas para o autor, o único modelo de presidencialismo possível é o dos Estados Unidos. Polsby faz apenas algumas referências a outros países presidencialistas ao falar de regimes autoritários, onde considera que o papel do legislativo é meramente carimbador.

Cox e Morgenstein (2002) também partem do parlamentarismo inglês e do presidencialismo norte-americano para elaborar a tipologia de legislativos da América Latina. Os legislativos sob o parlamentarismo têm incentivos para que os partidos assegurem a unidade das votações em plenário, dispondo os líderes de instrumentos de controle de agenda no parlamento, dando ao Executivo um forte poder de agenda. Já o Legislativo presidencialista se dividiria em dois tipos, o dos Estados Unidos, com completa separação de poderes e controle de agenda exercido por atores legislativos, e os da América Latina, onde a separação dos poderes não é total, pois o Executivo participa diretamente do processo legislativo, podendo propor leis e agir unilateralmente, sendo por isso considerados como "legislativos reativos", que reagem ao Executivo. Dentro da tipologia "legislativos reativos", distinguem ainda quatro tipos: "recalcitrantes", com presidentes imperiais sem maioria; "viáveis", com presidentes que lideram coalizões; "venais ou paroquiais", com presidentes com apoio médio e que precisam negociar com os parlamentares individualmente; e "subservientes", com presidentes dominantes que ditam as regras e as políticas. Chama a atenção o fato de os autores considerarem que quando o Executivo participa da elaboração da agenda e aprova suas políticas, isso se dá em razão de um Legislativo subserviente, desconsiderando a possibilidade de haver cooperação entre os poderes para a aprovação das leis.

Linz (1994) elenca as vantagens do parlamentarismo e os defeitos do presidencialismo, marcando o início de um debate à cerca da relação e da influência dos desenhos institucionais nos processos democráticos. Shugart e Carey (1992) provocam mudanças no debate teórico, fazendo surgir novas variáveis político-institucionais, ao defender, mediante evidências empíricas, que a superioridade do parlamentarismo sobre o presidencialismo era relativa. Scott Mainwaring (1993), no entanto, considerou perigosa para a estabilidade democrática a combinação de regimes presidencialistas com sistemas multipartidários.

Estudos realizados a partir de análises empíricas sobre as democracias parlamentaristas multipartidárias europeias passam a questionar a visão até então vigente de que governos minoritários são desvios de normas. Laver e Schofield (1990), ao tratar da interação entre os Poderes Legislativos e Executivo quando nenhum partido ganhou a maioria das cadeiras no Legislativo, alertam para o fato de os governos minoritários terem sido até então negligenciados

pela ciência política. Apesar de a Ciência Política até o momento considerar como regra os governos majoritários, o fato é que na Europa governos minoritários são comuns. Os autores se utilizam tanto dos estudos clássicos sobre as democracias europeias como do instrumento analítico da teoria dos jogos, trazendo alguns questionamentos importantes sobre pressupostos básicos das teorias de coalizão aplicados até o momento. Consideram um equívoco a difusão da ideia de que governos formados por coalizões partidárias e que não conseguiram a maioria das cadeiras no Legislativo são necessariamente instáveis.

Ao tentar identificar quem são os jogadores e pelo que estão jogando, Laver e Schofield (1990) partem do suposto de que partidos são atores unitários. Partem do suposto para pensar em teorias de coalizão; mesmo que os partidos não sejam unitários, são eles que são os atores no processo de formação de coalizões. O problema é saber quais os atores que devem ser levados em consideração. Essa é uma das principais questões dos teóricos que estudam coalizões. É preciso considerar até que ponto é plausível olhar os partidos como atores unitários. A verdadeira questão é se os partidos se comportam como atores unitários quando participam de uma coalizão. A conclusão que se chega é de que há vários tipos de partidos: os que se comportam como unitários em quase todas as votações; os que são divididos, mas que votam unitariamente nas principais votações; os que não são unitários em nada, não se comportam como um; e as coalizões partidárias compostas por indivíduos completamente independentes que agem como atores unitários em determinadas negociações da coalizão.

Em seguida, Laver e Schofield passam a analisar como se ganha o jogo, se desligando da ideia única de que vencer é ter cadeiras na legislatura, trabalhando mais com a ideia de governo viável do que de maioria. Os partidos podem não ter como único interesse a conquista de assentos, mas também a participação na elaboração das políticas. Logo, pode-se considerar que a disputa não é apenas entre os partidos, mas também intrapartidária na escolha de políticas que devem ser levadas em consideração na hora da negociação da coalizão. Outros pontos abordados pelos autores dizem respeito ao processo de formação e à manutenção da coalizão. Laver e Schofield criticam os teóricos que dão muita importância ao momento de formação da coalizão. Por fim, argumentam que as condições que levaram à formação da coalizão não são as mesmas condições para a sua manutenção.

Chasquetti (2001), por sua vez, buscou avaliar a forma com que os países da América Latina conviveram com a "difícil combinação", se propondo a demonstrar que os países presidencialistas multiparidários governados por coalizões majoritárias são formações político-institucionais eficazes para a manutenção da estabilidade democrática. No entanto, de acordo com o autor, países latino-americanos que nas décadas de 70 e 80 contavam com formatos

bipartidários, evoluíram na década de 90 para um multipartidarismo, transformando o presidencialismo multipartidário na combinação político-institucional mais comum do continente, trazendo a expectativa de um futuro incerto para essas novas democracias. No entanto, a difícil combinação não parece ter afetado o processo de transição e consolidação democrática no Cone Sul, por exemplo. Vários presidentes desses países formaram coalizões com o objetivo de garantir maiorias legislativas estáveis e fornecer certo grau de segurança e estabilidade ao conjunto de atores sociais e econômicos. "As coalizões de governo foram o produto da busca de alternativas aos problemas que se derivaram da difícil combinação de presidencialismo e multipartidarismo" (p. 321).

Chasquetti (2001), a partir de evidências empíricas, chega a algumas conclusões interessantes. Considera, primeiramente, que "a combinação de presidencialismo e multipartidarismo é uma combinação político-institucional apta para a democracia sempre e quando seus presidentes são capazes de conformar coalizões de governo de caráter majoritário. Também conclui que os multipartidarismos extremos são mais complicados para a democracia que os multipartidarismos moderados. Em outras palavras, no caso de não poder conformar uma coalizão de governo, os presidentes com sistemas multipartidários moderados estão em melhores condições de governar, pois seus contingentes legislativos são maiores que os dos presidentes com multipartidarismos extremos. Entretanto, isso não permite afirmar que o multipartidarismo moderado sem coalizões são uma combinação institucional sólida para a democracia, pois a falta de maiorias legislativas favoráveis ao presidente pode derivar em bloqueios ou impasses de governo" (p. 346).

Ao analisar as coalizões nas democracias parlamentaristas e presidencialistas no período de 1946 a 1999, Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002) tentam testar algumas "verdades" encontradas na a literatura que compara os dois sistemas, como a de que, no presidencialismo, os incentivos para a formação de coalizões são mais escassos e mais fracos do que no parlamentarismo, bem como de que no presidencialismo as coalizões são raras e que, quando nenhuma coalizão se forma, surge um impasse parlamentar de longa duração. Além disso, muitos autores (Mainwaring, 1993; Linz, 1994) afirmam que uma democracia presidencialista multipartidária estável seria difícil e que os sistemas presidencialistas que negam ao presidente suficiente base de apoio parlamentar tendem a não prosperar.

Baseados em pesquisa empírica, Cheibub, Przeworski e Saiegh concluíram que governos de coalizão são realmente mais frequentes no parlamentarismo, mas que legislativos altamente fragmentados favorecem a formação de coalizões em ambos os sistemas, bem como que governos minoritários de partido único não são menos eficientes do ponto de vista

legislativo do que governos de coalizão majoritária. De acordo com Cheibub, Przeworski e Saiegh, presidencialismo e parlamentarismo são, de fato, diferentes e as instituições claramente criam incentivos. Mas que características institucionais dos dois sistemas forjam os incentivos relevantes para a formação de coalizões? Quais são esses incentivos?

Os autores, ao tratar das diferenças institucionais que podem interferir na formação de coalizões no parlamentarismo e no presidencialismo, chegam à conclusão que a diferença entre os dois sistemas é que, enquanto no parlamentarismo o governo é dissolvido sempre que sua coalizão parlamentar perde a maioria, no presidencialismo, o governo sobrevive a despeito de seu tamanho parlamentar. No parlamentarismo, se existe uma maioria que acredita que possa se beneficiar com a antecipação das eleições, seus membros podem escolher entre extrair mais vantagens do governo e permanecer na coalizão, ou apostar em novas eleições. Já no presidencialismo, o Congresso não controla a ocorrência das eleições. Dessa forma, se os partidos não presidenciais acreditam ter boas chances nas próximas eleições, eles têm que aguardar até o momento de sua ocorrência. Enquanto isso, o governo sobrevive, ainda que, em situação semelhante no parlamentarismo, ele teria sido derrubado.

Os testes empíricos realizados por Cheibub, Przeworski e Saiegh (2002, p. 202 e 204) trazem resultados relevantes para este estudo:

> "Embora o número total de partidos seja um pouco maior sob o presidencialismo, maiorias de partido único existem nos regimes presidencialistas em 55,1% dos casos contra 48,2% nos regimes parlamentaristas (201).
>
> (...)
>
> A diferença mais marcante entre os dois sistemas ocorre quando nenhum partido obtém maioria em um parlamento de três partidos. Nestes casos, as coalizões emergem em 82% dos casos no parlamentarismo e em apenas 11% no presidencialismo. Como essas coalizões são majoritárias, sistemas parlamentaristas com um Legislativo com três partidos são regidos por governos majoritários em 94% dos casos e sistemas presidencialistas na mesma situação em 62%. Observe-se, porém, que parlamentos de três partidos são raros: só ocorrem em 13% dos casos.
>
> Quando o número de partidos é de quatro ou mais, e nenhum deles detém a maioria, as coalizões emergem em 75% dos casos no parlamentarismo, e 76% delas são majoritárias. No presidencialismo, as coalizões ocorrem em 56%dos casos, com 56% destas sendo majoritárias.
>
> (...)
>
> Cabe notar (...), que, no parlamentarismo, o primeiro-ministro pertence ao maior partido em 86% dos casos, o que mostra que a suposição de que o maior partido é o partido formador faz sentido. No presidencialismo, o presidente é o formador, seja qual for o tamanho do seu partido. Note-se, porém, que, em 75% dos casos, ele também pertence ao maior partido.
>
> (...)

> Nos regimes parlamentaristas, o governo é de coalizão em 75% das vezes em que nenhum partido controla a maioria das cadeiras legislativas; destas, 79% são coalizões majoritárias, o que significa que o governo é de minoria em 41% dos casos. Em circunstâncias idênticas, ou seja, quando não existe partido majoritário, há um governo de coalizão em 51% dos casos de regimes presidencialistas, 56% dos quais majoritários, de modo que governos de minoria ocorrem em 71% dos casos.
>
> (...)
>
> A elevada fragmentação favorece a formação de coalizões. (...) Embora o maior partido seja pequeno, a probabilidade de as coalizões atingirem a maioria é maior quando o Legislativo é mais fragmentado".

O estudo de Cheibub, Przeworski e Saiegh traz à tona uma conclusão das mais importantes ao considerar que nos sistemas presidencialistas os governos conflituosos e a instabilidade democrática não se seguem da "inabilidade" de se formar coalizões. Conforme os autores, "a probabilidade de uma democracia presidencialista morrer é a mesma seja o governo de coalizão ou não, e quase a mesma seja o governo de maioria ou não. O fato é que as democracias presidencialistas simplesmente morrem com muito mais frequência do que as democracias parlamentaristas, sejam quais forem as circunstâncias. Logo, o que torna as democracias presidencialistas mais vulneráveis tem pouco a ver com o processo de formação de coalizões" (p. 208).

Negretto (2006) também chama a atenção para um argumento amplamente aceito entre os estudiosos dos regimes presidencialistas da América Latina de que a cooperação entre os poderes é prejudicada quando o partido do presidente não alcança a maioria dos assentos no legislativo. O autor argumenta, porém, que se esquecem de levar em consideração três fatores que considera importantes e que podem afetar o desempenho do partido dos presidentes minoritários: a posição política do partido do presidente, a capacidade do presidente de sustentar um veto e a condição legislativa dos partidos incluídos no gabinete. Para ele, o maior potencial de conflito num regime presidencialista ocorre quando o partido do presidente não possui o apoio nem do que ele chama de "legislador mediano", nem do que nomeia "legislador de veto", não conseguindo formar uma coalizão majoritária. Essa hipótese é sustentada a partir de dados dos conflitos entre Executivo e Legislativo nas presidências da América Latina durante o período de 1978 a 2003.

Negretto (2006) destaca que a ideia de que apenas um presidente majoritário pode garantir estabilidade encontrou algum suporte empírico nos estudos realizados com base nas experiências na América Latina no período de 1960 a 1970. Colômbia, Costa Rica e Venezuela foram os únicos exemplos de estabilidade nesse período. Desde 1978, entretanto, a grande maioria de regimes presidencialista da região coexiste com sistemas multipartidários, com presidentes que quase sempre são minoritários. De 1978 a 2002, 80 presidentes foram eleitos

democraticamente na América Latina, dos quais apenas 26 (32 por cento) eram majoritários. O maior grupo, no entanto, 54 presidentes (68 por cento), foram presidentes minoritários. Muitos desses presidentes encararam importantes crises constitucionais. Apesar da ampla variação de qualidade e desempenho, presidentes minoritários não contribuíram para o fracasso das democracias da região. Ademais, muitos desses presidentes conseguiram governar e implementar difíceis reformas econômicas no meio de terríveis condições sociais.

Negretto destaca estudos recentes sobre a relativa estabilidade dos presidentes minoritários nas últimas décadas. Cheibub (2002) chega à conclusão de que mesmo quando um presidente não tem maioria no Congresso (desde que tenha poder de veto) não significa que acontecerá um colapso na democracia. Argumenta ainda que não é o nível de fragmentação partidária que determina a sobrevivência de uma democracia, mas a existência de três partidos com semelhante nível de poder, uma situação que costuma ocorrer em condições de multipartidarismo moderado. O autor considera, no entanto, que mesmo os estudos recentes não dão conta de todos os pontos sobre as relações entre instituições. A classificação dos regimes presidencialistas e a construção de hipóteses sobre seu potencial desempenho não podem ser baseadas somente em medidas quantitativas e associações mecânicas. Para construir um melhor entendimento da natureza e do desempenho das diferentes formas de governo presidencialista é preciso começar com um melhor senso de distribuição de preferências e poderes institucionais sobre a os atores relevantes no sistema de separação de poderes.

De acordo com Negretto, as conclusões do estudo sugerem que a pesquisa sobre democracias presidencialistas deve mudar do seu foco exclusivo nas variáveis eleitorais que determinam o número de partidos que competem nas eleições para variáveis eleitorais e institucionais que possibilitam a cooperação entre os poderes na ausência de uma maioria legislativa que apoie o presidente. Uma nova agenda de pesquisa pode também explorar com mais cuidado a relação entre conflito social, conflito interinstitucional e crises constitucionais. Muitos dos casos de interrupção prematura de mandatos ocorreram no meio de protestos de massa, geralmente em reação a políticas econômicas impopulares. Caso as instituições realmente tenham tido uma influência decisiva nesses resultados, os estudiosos das democracias presidencialistas podem encontrar a chance de mostrar quanto importam ou dentro de que condições regras institucionais desempenharam um papel causal independente (p. 87).

Depois de tratar da formação das coalizões no parlamentarismo e no presidencialismo e das questões relacionadas a governos minoritários, vale a pena direcionar o olhar sobre a literatura existente que trata dos questionamentos sobre a produção legislativa e as preferências

dos presidentes. Podemos identificar nestes estudos perguntas que podem ser direcionadas para o caso brasileiro e respondidas no estudo proposto nesta tese.

O artigo de Barrett e Eshbaugh-Soha (2007), por exemplo, mede o grau de sucesso dos presidentes americanos na aprovação no Congresso de suas demandas mediante a análise do conteúdo da legislação aprovada e das concessões feitas para a aprovação da matéria. Dentre as conclusões estão as de que os presidentes realmente precisam negociar para influenciar no processo de elaboração das leis, mas que de um modo geral conseguem e ficam satisfeitos com o resultado. No entanto, exercem menor influência no início e no final de seus mandatos. Outro ponto interessante do estudo é a conclusão de que o sucesso do presidente não é adequadamente mensurado se consideradas apenas as preferências do presidente e as leis aprovadas ou rejeitadas, o que reforça a necessidade do estudo proposto na tese. O texto também destaca a necessidade de serem observados os atores que se relacionam com o presidente no processo de negociação durante a elaboração da lei, que também vai ao encontro do estudo aqui proposto para o caso brasileiro.

Outro ponto que chama a atenção no texto é a necessidade de se identificar as variáveis que vão interferir no resultado final do processo de elaboração das leis. Barrett e Eshbaugh-Soha pensaram nas variáveis que poderiam responder a questão do sucesso do presidente na produção legislativa. No entanto, neste trabalho será necessário identificar as variáveis que contribuem também para a maior inserção de texto do legislativo, ou seja, se elas são predominantemente dos deputados que fazem parte da base do governo, ou dos que compõem a oposição, por exemplo.

Os estudos sobre o presidencialismo na América Latina, particularmente sobre o Brasil, consideraram que a existência do sistema proporcional de lista aberta, do multipartidarismo e do federalismo consistiriam uma combinação institucional pouco favorável à cooperação entre os Poderes Legislativo e Executivo, tanto para a formação de coalizões, como para a produção legal. Dificilmente o presidente da República conseguiria formar coalizões estáveis num Congresso multipartidário, com um sistema de partidos pouco disciplinado e fragmentado, o que poderia conduzir o país à ingovernabilidade (Mainwaring, 2001). Eram frequentes as sugestões de que o sistema político brasileiro seria caótico e incoerente.

Há uma série de autores (Linz, 1994; Mainwaring, 1993; Shurgart e Carey, 1992; Cox e Morgenstern, 2002) que estudam as relações entre o Executivo e o Legislativo brasileiro tendo como base o conflito. Consideram que os membros desses poderes têm interesses diferentes. Estudos mais recentes (Figueiredo e Limongi, 2004; Martins, 2012; Freitas, 2013), no entanto, consideram que há uma cooperação entre esses poderes na formulação das políticas públicas.

Sergio Abranches, por exemplo, é conhecido por ter criado a expressão "presidencialismo de coalizão". O autor destacou que o Brasil apresentava, então, uma singularidade: combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o "presidencialismo imperial", e organizar o Executivo com base em grandes coalizões (ABRANCHES, 1988, p.21).

Barry Ames (2003), por sua vez, argumenta que as votações seriam um ponto final do processo de barganha com os parlamentares individualmente e que muitas propostas do governo sequer chegariam a ser apresentadas. Argumenta, ainda, sem evidências conclusivas, que os projetos do Executivo seriam "desfigurados" pelos parlamentares.

No entanto, estudos realizados com base em dados empíricos sistemáticos sobre o processo decisório e o comportamento dos parlamentares e dos partidos chegaram a conclusões diferentes. Figueiredo e Limongi (2001), com base nas votações do Plenário da Câmara dos Deputados, chegaram às seguintes conclusões: a existência de previsibilidade nas votações, de disciplina partidária e de apoio às propostas do governo. De acordo com os autores, as regras institucionais vigentes, os poderes legislativos do presidente da República e a centralização das decisões nas mãos das lideranças partidárias contribuem para que as propostas do presidente sejam aprovadas pelo Legislativo. Mecanismos como poder de iniciativa exclusiva de lei, poder de editar medidas provisórias e a faculdade de solicitar urgência para seus projetos facilitam o controle da agenda legislativa pelo Executivo. Apesar de o partido do presidente da República não ter maioria nas casas do Congresso, o governo consegue pautar e aprovar a maioria de suas propostas.

Fabiano Santos (2003), por sua vez, considera que "a combinação de sistema presidencialista, representação proporcional de lista aberta e sistema parlamentar fragmentado leva o chefe do Executivo, na intenção de implementar sua agenda de políticas públicas, a distribuir pastas ministeriais entre os membros dos principais partidos, na esperança de obter em troca o apoio da maioria do Congresso".

Figueiredo e Limongi (2004), ao tratar da forma de organização do legislativo brasileiro, estabeleceram como variáveis chaves para entender a variação dos legislativos a distribuição dos direitos e recursos no interior do legislativo, especial, os que garante o controle da agenda legislativa. Consideram ambíguos os modelos como são pensados os legislativos em regimes presidencialistas, que tomam como base os Estados Unidos. De acordo com os autores:

> "(...) O Legislativo no Brasil é, por vezes, rotulado de fraco por não participar decisivamente da elaboração das leis, sendo visto como um mero carimbador das iniciativas do Executivo. Por vezes, a visão se inverte completamente e o Legislativo passa a ser visto como um obstáculo intransponível Se as

> "reformas" não avançam, o problema é a resistência do Legislativo, quaisquer que sejam as reformas e seu estágio de elaboração. O Legislativo chega a ser responsabilizado por deter até mesmo as reformas que nem sequer foram formuladas. A lei da antecipação dos resultados explicaria tal fato: se o Executivo antecipa que suas propostas serão barradas pelo Legislativo, por que apresentá-las?"

De acordo com os autores, o modelo brasileiro atual se estruturou a partir da Constituição de 1988 que procurou fortalecer o sistema de comissões, criando o chamado "poder terminativo" que permite que determinadas proposições sejam deliberadas sem a necessidade de passar pelo plenário das casas legislativas. No entanto, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados deu papel de destaque à Mesa e ao Colégio de Líderes, que passaram a controlar a agenda das votações, como destacam Figueiredo e Limongi (2004, p. 51):

> "De um lado, portanto, uma tendência à valorização das comissões e de seu trabalho autônomo, de outro, uma centralização dos trabalhos legislativos a partir de uma agenda decisória acordada pelos líderes dos partidos. A questão é saber qual dessas duas tendências prevaleceu. A resposta é clara: a centralização dos trabalhos legislativos prevaleceu em detrimento do desenvolvimento das comissões como instâncias decisórias autônomas.
>
> (...) A autonomia das comissões é afetada quando as matérias sob sua jurisdição são avocadas pelo plenário, por meio da aprovação de um requerimento para tramite urgente. Aprovado o requerimento, o projeto é retirado da comissão e, independentemente desta ter ou não iniciado a apreciação da matéria, votado em poucos dias com fortes restrições à apresentação de emendas em plenário. Em geral, os requerimentos de urgência são acordados em reuniões do Colégio de Líderes, coordenadas pelo Presidente da Mesa. Submetidos ao plenário, raramente são rejeitados" .

Figueiredo e Limongi (2004) defendem que as matérias que não recebem tratamento diferenciado dos líderes têm chances escassas de se tornar lei. Os líderes partidários e o presidente dispõem de armas poderosas para definir a agenda dos trabalhos no legislativo brasileiro.

No entanto, o executivo brasileiro é institucionalmente forte, pois a constituição lhe concede a prerrogativa exclusiva de propor leis em diversas áreas, como taxação, orçamento e alteração da burocracia, tendo prerrogativa concorrente com o legislativo para propor lei sobre os demais assuntos, podendo, inclusive, solicitar urgência para as matérias de sua iniciativa, ou ainda, editar medidas provisórias com força de lei.

Dessa forma, conforme tratam Figueiredo e Limongi (2004, p. 54), "a junção dos poderes constitucionais do Executivo com a organização centralizada do Legislativo permite a ação coordenada do Executivo e dos líderes que pertencem à coalizão, dando à coalizão governista os meios institucionais necessários à promoção da cooperação entre o Legislativo e o Executivo, neutralizando o comportamento individualista dos legisladores. Tomados individualmente, os legisladores não têm acesso aos meios necessários para influenciar as

políticas públicas. Só podem fazê-lo como membros de partidos que se reúnem em dois grandes grupos: situação e oposição".

Figueiredo e Limongi (2009) defendem, em outro momento, que a distribuição de pastas ministeriais para a formação da coalizão envolve concessões políticas por parte do partido do presidente. As concessões podem envolver tanto benefícios diretos (distribuição de cargos), quanto posições que permitem influenciar políticas públicas. A agenda proposta pelo Executivo, de acordo com os autores, sofre influência direta dos partidos que participam do governo, que poderia ser considerada como a agenda da maioria.

Apesar da imagem de preponderância do poder Executivo na autoria das leis se levada em consideração a quantidade de proposições que são aprovadas de sua autoria comparada à quantidade de projetos aprovados de autoria dos parlamentares, uma nova linha de pesquisa tem se desenvolvido para olhar com maior detalhe o processo de elaboração das leis. Pesquisas recentes conduzem à conclusão de que os parlamentares alteram a maioria dos projetos de lei do Executivo e de que parte considerável dessas mudanças não é apenas superficial. No entanto, esses estudos levam a crer que a participação do Legislativo por meio de emendas aos projetos do Executivo não indica conflito entre os dois poderes, mas cooperação, como veremos abaixo.

Cruz (2009), ao analisar projetos de lei urgentes do Executivo e considerar o tipo de emenda aprovada (substitutivo, emenda aglutinativa e emenda substitutiva), concluiu que a maioria sofreu modificações substanciais. Ressalva, no entanto, "que o recorte adotado não garante, em todas as hipóteses, que as emendas modifiquem os temas centrais dos projetos, mas garantem que parte substancial dos textos foi modificada, promovendo alterações, nestes casos, não apenas redacionais, como também no mérito da proposta" (p. 145).

Martins (2012) analisa a contribuição do Poder Legislativo na definição das políticas públicas em educação e discute como essa contribuição se dá ao longo do processo de tramitação de projetos de grande relevância na política de educação. O autor analisou detalhadamente a PEC 233/1995, de autoria do Poder Executivo, que abordou, dentre outros temas, o financiamento do ensino fundamental, o FUNDEF; a PEC 415/2005, do Poder Executivo, que tratou do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o FUNDEB; A MPV 1.159/1995, a 13ª reedição modificada da MPV 661/1994, que extinguia o Conselho Federal de Educação e a criava do Conselho Nacional de Educação, visando, dentre outras coisas, implantar avaliações periódicas das instituições e cursos de nível superior; e a MPV 147/2003, que instituía o Sistema Nacional de Avaliação e Progresso do Ensino Superior (SINAPES). Mediante o estudo desses casos, examina o conteúdo das proposições, das emendas apresentadas e dos textos finais aprovados.

De acordo com o autor, nas questões mais estruturantes de políticas públicas educacionais, normalmente submetidas ao Congresso Nacional pelo presidente da República, a intervenção do Legislativo é expressiva. "Os textos resultantes não expressaram um amontoado de emendas particularistas, mas refletiram uma ampla negociação em torno de linhas consensuais de política. Revelaram também que a alternância de partidos políticos no Poder Executivo não tem determinado ruptura nessas políticas, mas continuidade com aperfeiçoamento ou ampliação de abrangência" (p. 234).

Gomes (2013), na busca de uma melhor compreensão do modo como se dá a definição de políticas públicas no Brasil, ao analisar a autoria e o conteúdo de cinco mil proposições relacionadas à saúde, apresentadas entre 1999 e 2006, concluiu que os dados reafirmam a relevância do presidencialismo de coalizão na produção legislativa e o papel ativo do Legislativo nesse contexto. O autor considera que uma percepção exagerada do papel do Executivo na produção legal pode ser resultado da ênfase na autoria das proposições transformada em lei como elemento caracterizador da agenda de um poder, desconsiderando, por exemplo, as modificações dos projetos feitas pelos parlamentares e o apoio oferecido à tramitação dos mesmos (p. 34).

Freitas (2013) considera que a formação de coalizões implica na divisão de poder e de responsabilidade sobre o conjunto das políticas, destacando o papel da coalizão na formulação e implementação de políticas. Considera que a agenda do Executivo deixa de ser do presidente e passa a ser da coalizão (p. 23). Ao analisar projetos de lei, projetos de lei complementar e medidas provisórias parcialmente vetados, afirma que "os legisladores deliberam e alteram as propostas que vem do Executivo e que suas alterações têm impacto significativo no ordenamento jurídico do país. O Legislativo seria responsável pelo conteúdo de quase 40% das matérias analisadas".

Vale ressaltar que os estudos citados (Cruz, 2009; Martins, 2012; e Freitas, 2013) tratam, de alguma forma, das negociações feitas durante a tramitação das matérias no Congresso Nacional e destacam a atuação de atores como relatores, líderes e membros da coalizão. A atuação desses atores, no entanto, não se baseia no confronto, mas na busca de acordos.

As pesquisas conseguem identificar a quantidade e o tipo de emenda aprovada, mas não se essas mudanças tocam na parte principal do texto da matéria. Outros estudos de casos conseguem até fazer uma aproximação sobre a profundidade das mudanças, mas as amostras são pequenas, incentivando a continuação dos estudos em torno do tema.

O recorte adotado por Cruz (2009) inclui apenas projetos de lei, deixando de fora outras matérias também importantes. Além disso, traz poucas informações sobre as negociações realizadas no âmbito do Senado Federal.

A forma adotada por Martins (2012) para estudar as matérias e as mudanças promovidas ao longo da tramitação pelo Congresso é louvável, pois considera o conteúdo das propostas e os compara com os textos transformados em lei. É sem dúvida um estudo detalhado e bastante completo. Foram escolhidas matérias que, de acordo com a avaliação do autor, tratam de temas estruturantes das políticas educacionais: financiamento e avaliação de qualidade da educação superior. O estudo, contudo, se limita a uma área específica de políticas públicas e os padrões encontrados podem se dever a particularidades dessa área, não podendo ser generalizados para as demais áreas. As conclusões obtidas no estudo de casos sinalizam o tamanho da intervenção do Legislativo ao promover mudanças nos textos do Executivo, mas ainda deixam margem para discussão sobre o tema.

O critério de estudo adotado por Freitas (2013) é a contagem de dispositivos modificados, acrescentados ou suprimidos pelo Legislativo durante a análise da matéria. No entanto, o conteúdo dos textos foi considerado apenas para analisar se as matérias acrescentadas foram de abrangência nacional ou local.

Vale observar que as pesquisas adotaram formas e recortes diferentes para chegarem a suas conclusões, tais como: projetos de lei urgentes, matérias parcialmente vetadas e relevância do tema da matéria. Entretanto, independentemente do recorte adotado ou do critério escolhido para avaliar o tipo de alteração promovido, pode-se afirmar que as pesquisas feitas sinalizam a importância das alterações feitas pelo Legislativo nos projetos do Executivo, mas não concluem que essas alterações atingem o tema central dos textos do Executivo.

É dentro desse contexto, que analisa as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo dentro da realidade brasileira onde os governos são formados por coalizões partidárias, que se insere o presente estudo das modificações feitas nas propostas de autoria do Executivo. Pretendo neste trabalho aprofundar os estudos sobre o conteúdo alterado pelo Legislativo, quem são os principais atores envolvidos na modificação e quais as consequências dessas alterações na lei produzida.

CAPÍTULO 2 – PROCESSO DE TRAMITAÇÃO DAS PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

Os parlamentares dispõem de recursos regimentais e constitucionais para aprovarem, rejeitarem ou modificarem os textos das propostas de lei de autoria do Poder Executivo. Estudos recentes mostram que no caso brasileiro é frequente o uso pelos parlamentares dessa prerrogativa para alterar as propostas do Executivo mediante a apresentação e aprovação de emendas. O objetivo deste estudo é verificar a natureza das modificações feitas pelo Legislativo nos textos das proposições de autoria do Executivo e em que medida as mudanças são formais (alteração na redação, sem atingir o mérito), periféricas (mudanças superficiais) ou substanciais (mudanças de impacto substantivo).

Neste Capítulo, para que se tenha uma melhor compreensão do processo de emendamento das proposições no Legislativo, descrevo como se faz uma lei, ou seja, qual o caminho percorrido em cada uma das casas Legislativas para que uma proposição se transforme em lei. Tendo em vista o objetivo deste trabalho, a ênfase recai sobre o processo de emendamento na tramitação dos projetos de lei (PL), dos projetos de lei complementar (PLP) e das medidas provisórias (MP). Além das regras regimentais e constitucionais, também descrevo os detalhes procedimentais normalmente adotados na tramitação das proposições.

2.1 Projetos de lei e os projetos de lei complementar

Os projetos de lei podem ter sua análise iniciada tanto pela Câmara dos Deputados, como pelo Senado Federal, dependendo do caso, sendo que sempre devem ser apreciados pelas duas Casas do Congresso e, posteriormente, remetidos ao Presidente da República para sanção ou veto.

Há projetos de lei ordinários e projetos de lei complementar. Ambos se destinam a alterar as leis federais vigentes ou a criar leis inteiramente novas. A diferença entre projeto de lei e projeto de lei complementar está no objeto, já que os projetos de lei complementar devem tratar das matérias para as quais o texto constitucional expressamente exija regulação. Os dois tipos de proposição também diferem quanto a suas regras de apreciação. Os projetos de lei

ordinária exigem maioria simples, enquanto os de lei complementar exigem maioria absoluta para aprovação e dois turnos de apreciação na Câmara dos Deputados.

Qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, bem como o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores, o Procurador-Geral da República, ou ainda os cidadãos podem, conforme prevê a Constituição, apresentar projetos de lei (CF, art. 61, *caput*). Os deputados, os senadores, o presidente da República e os cidadãos podem apresentar proposições que tratam de assuntos gerais, não especificados na Constituição Federal como de iniciativa privativa. Há assuntos descritos na Constituição que são de iniciativa privativa do Presidente da República.

A maioria dos projetos de lei tem sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados, sendo iniciados no Senado Federal apenas os projetos de autoria de senadores ou de comissão do Senado Federal. Os projetos de autoria do presidente da República sempre iniciam a tramitação pela Câmara dos Deputados. A tramitação dos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo inicia com a apresentação de mensagem do Poder Executivo com o texto proposto para o projeto de lei. A Câmara recebe a mensagem e a transforma em projeto de lei de autoria do Executivo.

As propostas são recebidas pela Mesa Diretora da Câmara, que adota alguns procedimentos para verificar a adequação formal da proposta. Aceita a proposta, o projeto será numerado, datado e encaminhado à publicação (RICD, art. 137, *caput*). Em seguida, respeitadas as regras regimentais, a Mesa estabelece o regime de tramitação do projeto, se urgente, com prioridade ou de tramitação ordinária, e a forma de apreciação, se será apreciado apenas pelas comissões (apreciação conclusiva) ou se será sujeito também à apreciação do Plenário da Câmara. Por último, o projeto receberá despacho do Presidente da Câmara definindo quais as comissões que irão apreciar a proposição. Além das comissões que analisarão o mérito da proposta, o projeto também poderá passar pela Comissão de Finanças e Tributação (CFT) quando a matéria envolver aspectos financeiros e orçamentários e pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para análise de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa. Vale ressaltar que as emendas e substitutivos também estarão sujeitos ao parecer terminativo da CFT e da CCJC.

Caso seja identificado algum projeto que já esteja tramitando na Câmara e trate de assunto semelhante, poderá ser determinada a tramitação conjunta, dependendo da fase de tramitação do projeto.

A Câmara dos Deputados conta hoje com 26 comissões permanentes. Cada uma tem o seu campo temático definido no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), que

também estabelece os casos em que a Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) também tratarão de mérito de proposição.

No que se refere ao poder das comissões, vale a pena destacar que o art. 54 do RICD estabelece que serão terminativos os pareceres da CCJC, no que tange à constitucionalidade ou à juridicidade da matéria, e da CFT, sobre a adequação financeira e orçamentária da proposição. Um projeto poderá ir para o arquivo, independentemente de ser conclusivo nas comissões ou sujeito à apreciação do Plenário, caso a CCJC ou a CFT assim decida. Vale ressaltar que cabe recurso da decisão dessas comissões (RICD, art. 144).

O Regimento da Câmara também prevê a criação de comissão especial para tratar de projeto específico, quando o tema do projeto envolver a necessidade de apreciação de mais de três comissões de mérito. Neste caso, a comissão deverá ser composta por membros das comissões permanentes que deveriam se pronunciar sobre a matéria, cabendo à comissão o exame da admissibilidade e do mérito da matéria (RICD, art. 34).

Quanto aos regimes de tramitação dos projetos de lei, há três possibilidades: urgência, prioridade e ordinária. Os projetos urgentes são dispensados de uma série de exigências, como o encurtamento de prazos e outras formalidades previstas nos regimentos. Além disso, esses projetos, quando pautados, têm precedência sobre os demais. Os projetos que tramitam com prioridade, por sua vez, também têm a tramitação mais acelerada, pois entram na pauta logo após os projetos de lei em regime de urgência. Os projetos de lei de tramitação ordinária poderão seguir os seguintes caminhos: ou serão apreciados pelas comissões competentes e, se aprovados, remetidos ao Senado Federal (poder conclusivo das comissões na CD); ou terão pareceres das comissões e serão apreciados pelo Plenário para posterior envio ao Senado Federal.

Vale ressaltar que um projeto pode ter sua tramitação iniciada de forma ordinária e, no decorrer da tramitação, passar a ser urgente, mediante a aprovação, no Plenário, de requerimento de urgência (RICD, art. 155). No caso dos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo, o próprio Executivo pode enviar mensagem solicitando urgência na apreciação de proposição de sua autoria, conforme determina a Constituição (CF, art. 64, § 1º).

Os projetos de lei que têm dispensada a apreciação do Plenário são chamados na CD de "conclusivos", o que significa que, após apreciados pelas comissões da Câmara, poderão seguir para o Senado ou para sanção ou veto sem a necessidade de passar pelo Plenário da Câmara, exceto quando houver recurso aprovado pelo Plenário. Vale ressaltar que os projetos conclusivos que tiverem pareceres contrários de todas as comissões de mérito serão

considerados rejeitados e serão arquivados (RICD, art. 133), cabendo recurso no prazo de cinco sessões (RICD, art. 132, § 2º).

Quando o projeto em regime de tramitação ordinária passa a ser urgente, ainda que inicialmente tenha recebido despacho para passar apenas pelas comissões, tem que obrigatoriamente ser apreciado também pelo Plenário. O projeto também deixa de ser conclusivo quando é apensado a outro com projeto urgente.

Mas o que é apensação? É a tramitação conjunta de proposições de mesma espécie que tratam de matéria semelhante (RICD, art. 142, *caput)*. Nesse caso, os projetos caminharão juntos. Serão despachados conjuntamente às mesmas comissões e distribuídos conjuntamente ao mesmo relator. Dessa forma, caso uma matéria em regime de tramitação ordinária seja apensada a uma proposição em regime de urgência, ambas passam a ser urgentes.

Os dois tipos de urgência mais comuns na CD são: a urgência constitucional, quando o presidente da República solicita urgência nos projetos de sua autoria, e a urgência regimental baseada no art. 155 do RICD, solicitada pelos líderes e aprovada pelo Plenário da CD. A urgência constitucional possibilita o trancamento da pauta do Plenário quando a matéria estiver tramitando na CD. Isso significa que caso o projeto não seja apreciado no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias pela Câmara, salvo raras exceções, nenhum outro projeto poderá ser votado até que se finalize a apreciação da proposição em questão. A única exceção é para as medidas provisórias com prazo esgotado, que constam na pauta antes de projetos de lei urgentes. No caso da urgência aprovada nos termos do art. 155 do RICD, a proposição poderá ser incluída na pauta do Plenário de imediato, independentemente de o projeto haver recebido pareceres das comissões a que tenha sido distribuído, tornando a apreciação da matéria bem mais acelerada. Caso ainda não tenha recebido pareceres de todas as comissões que deveriam examinar a matéria, o Presidente poderá designar relator para emitir parecer verbalmente no decorrer da sessão, ou na sessão seguinte no caso de o relator solicitar prazo para estudar a matéria. O tempo para os deputados discutirem a matéria é reduzido pela metade e, após falarem seis, poderá ser aprovado requerimento de encerramento de discussão (RICD, art. 157, §3º).

Dentre os 17 projetos analisados nesse estudo, todos com urgência aprovada em algum momento da sua tramitação, apenas 9 chegaram a receber parecer de alguma das comissões a que foram distribuídos na Câmara dos Deputados. Muitos tiveram relatores designados pelo presidente da Câmara em plenário para emitirem parecer em nome das comissões. Vejamos alguns exemplos.

O PL 233/1995, que tratou de remuneração de cargos e funções da administração pública, foi distribuído às seguintes comissões: Comissão de Trabalho, Administração e Serviço

Público (CTASP), Comissão de Finanças e Tributação (CFT) e Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR). Poucos dias depois, foi aprovado no Plenário da Câmara requerimento de urgência, nos termos do art. 155 do RICD. Consequentemente, todos os pareceres foram emitidos em Plenário por relatores designados pelo presidente da Câmara para falarem em nome das comissões.

O PL 7193/2006, que estabeleceu a aplicação dos recursos do Fundo Nacional da Cultura, por sua vez, chegou ao Congresso com urgência constitucional, solicitada mediante mensagem pelo presidente da República. Recebeu o seguinte despacho: Comissão de Educação e Cultura (CEC); CFT e CCJC. Dois meses depois foi retirada a urgência constitucional. O projeto foi então apreciado pela CEC. Passados dois meses, foi aprovado requerimento de urgência regimental no Plenário da CD. A partir de então, os demais pareceres foram todos emitidos em Plenário por relatores designados pelo presidente da CD.

O PL 3501/2004, que reestruturou a remuneração de diversas carreiras de auditores criando a Gratificação de Incremento à Arrecadação - GIA e a Gratificação de Incremento à Atividade de Fiscalização do Trabalho – GIAFT, foi distribuído às seguintes comissões: CTASP, CFT e CCJC. Chegou a receber parecer da CTASP, mas, em seguida, foi aprovado requerimento de urgência apresentado no Plenário da Câmara pelos líderes partidários. Os demais relatores foram designados pelo Presidente da Câmara que emitiram parecer em nome das comissões.

O PLP 76/2003, que instituiu a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), por exemplo, chegou ao Congresso com solicitação de urgência constitucional. No entanto, um mês depois, o Executivo enviou mensagem retirando a urgência. Como o assunto deveria ser tratado por mais de três comissões de mérito, foi criada uma comissão especial para tratar exclusivamente da matéria. O projeto passou pela comissão, foi distribuído a um relator designado pelo seu presidente e teve o parecer aprovado pela comissão. Quando chegou ao Plenário da Câmara, durante a discussão da matéria, o projeto recebeu emendas. O presidente da Câmara, então, nomeou o mesmo deputado que tinha sido relator na comissão para emitir parecer às emendas em nome da comissão especial.

2.1.1 Emendas a projetos de lei e a projeto de lei complementar

Conforme descreve CRUZ (2009, pág. 25), os parlamentares podem modificar o texto dos projetos de lei de autoria do Poder Executivo mediante a apresentação e aprovação de

emendas durante a tramitação da matéria no Congresso Nacional. O RICD estabelece que durante a tramitação da matéria deverá ser aberto prazo para que os parlamentares apresentem emendas às proposições. Caso essas emendas sejam aprovadas, o texto originalmente enviado é consequentemente modificado. O Presidente da República pode vetar total ou parcialmente os projetos aprovados pelo Legislativo, mas ainda há a possibilidade de derrubada do veto pelo Congresso Nacional.

O RICD (art. 118) define emenda como um tipo de proposição acessória destinada a propor alterações a outra proposição chamada de principal. As emendas podem ser dos seguintes tipos: 1) supressivas, as que propõem a retirada de parte do texto da matéria; 2) modificativas, as que propõem a alteração de parte pontual da proposição; 3) aditivas, as que acrescentam texto novo; 4) aglutinativas, as que resultam da fusão de outras emendas apresentadas ou da fusão de emendas com o texto da proposição principal; e 5) substitutivas, as que alteram substancialmente o texto original, sugerindo uma profunda modificação no projeto original.

O substitutivo pode ser definido como uma emenda que promove grandes alterações no texto original. As mudanças podem ser propostas pelo relator ou pelo acolhimento pelo relator de emendas apresentadas pelos parlamentares. Vale esclarecer que apesar de causar grandes mudanças no texto original, não é possível garantir que em todos os casos as modificações propostas entram no tema central da proposição ou a alteram substancialmente no que se refere ao mérito das matérias. Pode acontecer de o substitutivo modificar a estrutura do texto com o objetivo de tornar o texto mais claro, ou ainda de incluir novo conteúdo, sem grandes alterações substantivas no projeto original.

A emenda aglutinativa pode ser apresentada em Plenário pelos autores das emendas objeto da fusão, por um décimo dos membros da Casa ou por líderes que representem este número (RICD, art. 122). Quando apresentadas pelos autores das emendas, essas passam a ser consideradas retiradas.

O processo de emendamento dos projetos conclusivos nas comissões é diferente do processo dos projetos que passam pelo Plenário da Câmara. Enquanto os conclusivos recebem emendas nas comissões (RICD, art. 119), os projetos sujeitos à apreciação do Plenário recebem emendas durante a discussão da matéria no Plenário (RICD, art. 120). Os projetos de lei conclusivos recebem emendas durante a tramitação em cada comissão que passa. Quando o projeto chega na comissão, é aberto um prazo de cinco sessões a partir da designação do relator para que qualquer deputado possa apresentar emenda. Encerrado o prazo, o projeto e as emendas são encaminhados para o relator (membro da comissão designado pelo presidente da

Comissão que deverá fazer o estudo da matéria e elaborar um parecer). Vale ressaltar que o relator da matéria também pode propor alterações mediante a apresentação de emendas, de subemendas e de substitutivo.

Conforme trata Cruz (2009, pág 27):

> "As emendas são alterações pequenas, que mesmo mudando pontos essenciais do projeto, não modificam grande parte do texto. As submendas são emendas do relator que propõe a alteração no texto de alguma emenda apresentada na comissão. O substitutivo, como já foi dito, é um tipo de emenda apresentada pelo relator que altera substancialmente o texto do projeto de lei. Muitas vezes, para que o texto fique coeso, o relator acata emendas apresentadas ao projeto, inclui novas alterações que considera importantes e reescreve o texto do projeto de lei com essas modificações. Este novo texto, acrescido das modificações, é o substitutivo".

Caso o relator da matéria apresente um substitutivo, é aberto um novo prazo de 5 sessões para a apresentação de emendas ao substitutivo, sendo que, desta vez, apenas serão aceitas emendas dos membros da comissão. Findo o prazo, as emendas são passadas para o relator, que fará a análise.

Assim que o relator entrega o relatório na comissão, o projeto é colocado na pauta da reunião deliberativa da comissão para que seja discutido e votado por seus membros. Vota-se na comissão o parecer. Caso o relator tenha dado parecer favorável ao projeto e às emendas, os deputados ao votarem sim estarão apoiando a orientação do relator. Se o relator der parecer favorável ao projeto e contrário às emendas, caso os deputados aprovem o parecer, estarão rejeitando as emendas.

Quando aprovado o relatório pela aprovação do projeto e das emendas, as emendas passam a ser consideradas como de autoria da comissão. Vale esclarecer que as emendas deverão tratar da parte do texto que diz respeito ao campo temático da comissão.

A apresentação de emendas aos projetos de lei sujeitos à apreciação do Plenário se dá em momento diferente. Os projetos passam pelas comissões, recebem parecer dos relatores, que podem apresentar substitutivos, mas não recebem emendas dos parlamentares. As emendas poderão ser apresentadas durante a discussão da matéria no Plenário da Câmara dos Deputados.

A regra geral diz que, caso sejam apresentadas emendas no Plenário, o projeto deverá retornar às comissões para avaliar essas emendas. No entanto, o que geralmente acontece é que o presidente da Câmara solicita aos deputados que foram relatores das matérias nas comissões para que emitam seus pareceres no Plenário em nome das comissões que deveriam se pronunciar sobre o assunto.

Na fase de votação da matéria, os substitutivos têm preferência na apreciação. Vota-se no Plenário primeiro o substitutivo apresentado pela última comissão, que, caso seja aprovado,

torna prejudicado o projeto e os demais substitutivos (RICD, art. 164). As emendas aglutinativas podem ser apresentadas mesmo durante a votação da matéria, desde que a parte do texto que pretendem mudar ainda não tenha sido rejeitada.

O emendamento de projetos urgentes, ou que se tornaram urgentes em virtude de requerimento, apenas será possível com assinatura de um quinto dos membros da Câmara ou de líderes que os representem (RICD, art. 120, § 4º). O prazo é até o encerramento da discussão. Vale ressaltar que os projetos não urgentes podem receber emendas de qualquer deputado enquanto os urgentes precisam de um número grande de assinaturas. Além disso, o prazo também é mais enxuto, já que um projeto urgente pode ser pautado e votado na mesma sessão.

Dentre as 50 proposições selecionadas para esse estudo, estão 12 projetos de lei e 5 projetos de lei complementar. Todas as matérias selecionadas tramitaram, em algum momento, em regime de urgência, o que não impediu que os parlamentares apresentassem emendas. O número de emendas apresentadas aos projetos de lei soma 787 emendas, perfazendo uma média de 66 emendas por projeto. Já a soma do número de emendas dos 5 projetos de lei complementar é de 235 emendas, atingindo uma média de 47 emendas por projeto.

Vale destacar que, na Câmara dos Deputados, os projetos de lei de iniciativa do Presidente da República com urgência constitucional dispõem de um prazo a mais para a apresentação de emendas, chamado de "emendamento prévio" (Ato da Mesa da CD nº 177, de 1989). O projeto pode receber emendas assim que é recebido pela Câmara, no prazo de 5 sessões, antes de ser encaminhado às comissões. Depois terá novo prazo, durante a discussão da matéria no Plenário.

A Constituição Federal estabelece, em seu art. 65, que "o projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar".

Na hipótese de o projeto de lei ter iniciado a sua tramitação na Câmara dos Deputados, quando finalizada a sua apreciação nesta Casa e tendo sido o projeto aprovado, este deverá seguir para o Senado Federal. Sendo o projeto emendado, ou seja, caso o Senado decida alterar o texto do projeto de lei enviado pela Câmara, este retornará à CD para análise das emendas do Senado Federal. Concluída a votação na Câmara das Emendas do Senado, o projeto segue para sanção ou veto do Presidente da República.

O projeto de lei será encaminhado ao Presidente da República após a apreciação nas duas Casas do Congresso Nacional. Caso o Presidente concorde integralmente com o texto, ele o sancionará; caso o considere inconstitucional ou contrário ao interesse público, poderá vetá-lo, total ou parcialmente, sendo que o Congresso poderá, mediante votação nominal, em sessão

Conjunta do Congresso Nacional, ou seja, com a participação de senadores e deputados na mesma sessão, derrubar o veto. Vale dizer que são raríssimos os casos de derrubada de veto pelo Congresso Nacional.

2.2 Medidas provisórias

Esclareço desde já que não foram selecionadas para esse estudo as medidas provisórias anteriores à Emenda Constitucional nº 32, de 2001, pois considero que essas proposições devem ser objeto de um estudo à parte, já que tiveram uma tramitação muito diferenciada, pois eram permitidas reedições. No período compreendido entre a promulgação da Constituição de 1988 (5/10/1988) e a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001 (11/09/2001), o Executivo pôde fazer inúmeras reedições das medidas provisórias, além de poder incluir matérias novas a cada reedição. Durante esse período, foram editadas 619 medidas provisórias e foram feitas 5.490 reedições (ABREU JÚNIOR, 2002, p. 41). A inclusão dessas matérias no estudo poderia causar distorções nos resultados. Dessa forma, as regras de tramitação das medidas provisórias descritas a seguir foram as adotadas após a promulgação da EC 32/2001.

As medidas provisórias seguem um tramite diferente dos projetos de lei, pois têm força de lei a partir da data da edição. O Congresso tem prazo determinado para apreciá-las e, quando não aprovadas dentro desse prazo, perdem a validade. Apenas o presidente da República pode editar medida provisória, que é prevista para ser editada em caso de relevância e urgência, conforme estabelece a Constituição Federal. Apesar de produzirem efeitos imediatos, as medidas provisórias precisam de posterior apreciação das casas do Congresso Nacional para se converterem definitivamente em lei ordinária.

Parte considerável das proposições analisadas são medidas provisórias. O Legislativo utilizou os recursos institucionais disponíveis para alterar as medidas provisórias encaminhadas ao Congresso. Apesar de o prazo para a apresentação de emendas ser bastante reduzido, os parlamentares apresentam e aprovam emendas modificando o texto inicialmente enviado pelo Poder Executivo.

Primeiramente vamos descrever a regra geral para a tramitação das medidas provisórias e, em seguida, os procedimentos que já foram adotados e que não seguiram exatamente o roteiro descrito pela Constituição.

O prazo de vigência de uma medida provisória é de 60 dias prorrogável por igual período. O Congresso tem 45 dias, contados da publicação, para apreciá-la, caso contrário, a matéria entrará em regime de urgência, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando (CF, art. 62).

O texto da medida provisória é publicado no Diário Oficial da União quando, então, passam a ser contados os prazos relativos à vigência e à sua tramitação no Congresso Nacional. Nesse momento, e nos 6 dias subsequentes, podem ser oferecidas emendas à medida provisória perante a comissão mista destinada a emitir parecer sobre a matéria. Vale ressaltar que o prazo é conjunto para deputados e senadores.

O presidente do Congresso Nacional, em até 48 horas após a publicação da medida provisória, designa uma comissão mista formada por 12 senadores e 12 deputados titulares, com igual número de suplentes, que será responsável por analisar previamente os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, o mérito e a adequação financeira e orçamentária. Em seguida, são eleitos o presidente e o vice-presidente da Comissão, pertencentes a Casas diferentes. Também são designados o relator e o relator-revisor da matéria. O presidente da comissão mista pode indeferir liminarmente as emendas apresentadas que forem estranhas ao texto originalmente enviado pelo Executivo.

O texto do relator deverá ser submetido à apreciação da comissão e, se aprovado, passará a constituir parecer da comissão mista. O parecer poderá concluir, no mérito, pela aprovação total da medida provisória como editada pelo Executivo; pela apresentação de um projeto de lei de conversão (PLV), quando o texto original é alterado; ou pela rejeição da matéria. Em seguida, a matéria segue para a apreciação do Plenário da Câmara dos Deputados.

Depois de analisada pela comissão mista, a medida provisória segue para o Plenário da Câmara dos Deputados, casa iniciadora. O quórum para deliberação é de maioria simples (presente em Plenário a metade mais um dos deputados). As conclusões da deliberação da matéria incluem: a rejeição, aprovação na íntegra (nos termos da MPV editada), ou PLV (com alteração do texto originalmente publicado). Rejeitada, a matéria tem a sua vigência e tramitação encerradas e é arquivada. Se aprovada (na íntegra ou na forma de PLV), é remetida ao Senado Federal.

O quórum no Senado Federal também é de maioria simples. Conforme descreve o site do Congresso Nacional, o resultado da votação no Senado apresenta as seguintes possibilidades:

> "a) rejeição: a matéria tem sua vigência e tramitação encerradas e é arquivada; b) aprovação na íntegra (nos termos da edição original): MPV é enviada à promulgação e se torna lei; c) aprovação do PLV recebido da Câmara dos Deputados sem alterações de mérito: o texto é remetido à sanção do Presidente

> da República; d) aprovação do PLV recebido da Câmara dos Deputados com emendas de mérito: a matéria retorna à Câmara dos Deputados, que delibera, exclusivamente, sobre as emendas; e) aprovação da Medida Provisória, em decorrência de preferência sobre o PLV da Câmara dos Deputados: a matéria retorna à Câmara dos Deputados, que deliberará, exclusivamente, sobre a Medida Provisória; e f) aprovação de novo PLV: a matéria retorna à Câmara dos Deputados, que delibera, exclusivamente, sobre o PLV oferecido pelo Senado Federal".

Vale ressaltar que no caso de aprovação da MPV, a matéria é promulgada e convertida em lei ordinária pelo Presidente da Mesa do Congresso Nacional, não sendo sujeita à sanção ou veto, como ocorre com os projetos de lei de conversão. Já no caso da aprovação da medida provisória na forma de um PLV, este é enviado à sanção do presidente da República, que poderá tanto sancioná-lo quanto vetá-lo. Caberá ao Congresso Nacional deliberar sobre o veto e, assim, concluir o processo de tramitação da matéria.

Se houver a aprovação de PLV, rejeição ou perda de eficácia da MPV, o Congresso Nacional detém a prerrogativa de disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas decorrentes de sua edição. Não se materializando a edição do referido decreto legislativo no prazo de 60 dias, as relações jurídicas constituídas durante o período de vigência conservam-se regidas pela MPV. Cabe destacar, ainda, que aprovado um PLV, a MPV mantém-se integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto, ou seja, o texto modificado pelo Congresso, o PLV, só vai passar a valer depois de sancionado.

Foram analisadas nesse estudo 33 medidas provisórias. A soma do total de emendas apresentadas a essas matérias é de 3.323 emendas, incluídos os PLV's apresentados pelos relatores. Cada proposição recebeu em média 101 emendas, sendo que o número de emendas variou de 2 a 607.

Cabe esclarecer que as matérias selecionadas para esse estudo são as que por características de sua tramitação foram consideradas as mais adequadas para o objetivo da análise aqui proposta que visa detectar se as modificações feitas pelo Legislativo indicam cooperação ou conflito entre o Legislativo e o Executivo. Sendo assim, a amostra foi selecionada dentre as proposições que: foram alteradas por emendas aprovadas, condição primordial para o objetivo de verificar a natureza e o volume das mudanças feitas pelo Legislativo; foram apreciadas em regime de urgência regimental ou constitucional; e receberam vetos do Executivo. Entretanto, pode-se observar que, mesmo no caso de medidas provisórias que tem um prazo tão reduzido para a apresentação de emendas, os parlamentares não perdem a oportunidade de exercer o direito de apresentar sugestões de modificação do texto originalmente enviado pelo Executivo.

O estudo realizado demonstra que muitas emendas que tratam de matéria diversa dos textos originalmente enviados pelo Poder Executivo foram aceitas e, muitas vezes, aprovadas. Os relatores quando apresentaram PLV muitas vezes também acrescentaram matéria nova. Apenas recentemente as emendas com matéria estranha ao texto das medidas provisórias passaram a ser eventualmente indeferidas. Dentre as 33 medidas provisórias analisadas nesse estudo, podemos citar três exemplos: a MPV 501/2010, que teve 9 dentre as 21 emendas apresentadas indeferidas; a MPV 487/2010, que teve 17 das 38 emendas apresentadas indeferidas; e a MPV 514/2010, com 7 emendas indeferidas dentre as 52 apresentadas. Todas essas emendas foram inadmitidas por conterem matéria estranha, ou seja, tratar de assuntos que não estavam sendo tratados no texto enviado pelo Executivo.

Esse tipo de procedimento passou a ser adotado a partir da decisão tomada então presidente da Câmara dos Deputados, Dep. Michel Temer, no dia 09/06/2009, baseado na Questão de Ordem 478/2009, feita pelo Dep. Fernando Coruja. A decisão que levou em consideração a Resolução nº 1, de 2002-CN e o RICD, foi no sentido de considerar que o presidente da Câmara dos Deputados tem o poder de indeferir emendas que tratem de matéria estranha à tratada na medida provisória quando não instalada a comissão especial que deveria examinar a matéria. Justifica que, no caso de projeto de lei, o presidente da Câmara já tem essa atribuição e que, caso o projeto fosse analisado pela comissão mista, o presidente da comissão poderia indeferir liminarmente esse tipo de emenda.

Outro ponto a ser destacado no que diz respeito aos procedimentos de fato adotados na apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional é que apenas recentemente a parte da Constituição que diz respeito à atuação da comissão mista passou a ser respeitada a partir de decisão do STF que estabeleceu que a medida provisória não poderia ser apreciada pelos Plenários das Casas Legislativas sem ter o parecer da comissão mista. O que acontecia anteriormente era que, passado o prazo regimental estabelecido para a apreciação da comissão mista, a medida provisória era coloca na pauta da Câmara mesmo sem o parecer da comissão. Nesse caso, o Presidente da Câmara designava o relator para dar parecer à medida provisória e às emendas a ela apresentadas. O parecer era então apreciado pelo Plenário da Câmara e posteriormente encaminhado ao Plenário do Senado. Praticamente todas as matérias analisadas nesse estudo tiveram esse tipo de tramitação, ou seja, não passaram primeiramente por uma comissão mista para receber parecer, conforme estabelece a Constituição Federal.

2.3 Principais atores envolvidos no processo de emendamento das proposições do Executivo

2.3.1 Presidente da Câmara dos Deputados

Quando se fala em elaboração de leis, não pode ser descartada a influência dos presidentes da Câmara do Deputados neste processo. Vários são os estudos que consideram a extensão dos poderes conferidos aos presidentes das Casas legislativas no que diz respeito ao processo de criação das leis brasileiras, em especial aos poderes do presidente da Câmara dos Deputados, condutor dos trabalhos da Casa que inicia e, de certa forma, conclui a apreciação das matérias de autoria do Executivo. Figueiredo e Limongi (2004, p. 51), por exemplo, consideram que:

> "No interior da Câmara dos Deputados, a Presidência da Mesa é, sem dúvida alguma, o cargo politicamente mais importante. O presidente detém quase que exclusivamente a coordenação dos trabalhos legislativos. As prerrogativas do presidente da Mesa na coordenação dos trabalhos legislativos e na direção das sessões plenárias são amplas e extensas, garantindo-lhe grande influência nos resultados do processo legislativo, pois podem afetar o funcionamento das comissões e o desenrolar dos trabalhos em plenário".

A eleição de presidente da Câmara é realizada a cada 2 anos. O presidente será eleito em primeiro turno se alcançar a maioria absoluta dos votos válidos. Caso contrário, disputa um segundo escrutínio com o segundo mais votado, ganhado o que receber mais votos. A votação é secreta. Desde a Constituição de 1988, nenhum partido teve na Câmara a maioria das cadeiras. Logo, todos os presidentes eleitos precisaram do apoio dos partidos da coalizão para conseguir eleger seus candidatos à presidência. Vale ressaltar que na Câmara qualquer deputado pode se candidatar à presidência, independentemente de pertencer ao maior partido ou não.

O que diz a Constituição? O presidente é o segundo na linha de substituição do presidente da República, integra o Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional e, juntamente como o presidente do SF, pode propor a convocação extraordinária do CN. Os poderes do presidente da Câmara no que se refere à tramitação das proposições não estão descritos na Constituição Federal, mas no RICD. As regras institucionais vigentes estabelecem uma série de prerrogativas e poderes aos presidentes das casas Legislativas.

Conforme destaca VIEIRA (pág. 95), "o presidente da Câmara dos Deputados é o segundo na linha de substituição do presidente da República e é considerado como uma peça

importante nas negociações para formação de coalizões de governo e para garantir o controle de postos-chaves no Parlamento, em especial aqueles detentores de poderes de agenda e de interferência na atividade de elaboração legislativa". Ter nas mãos o cargo de presidente da Câmara dos Deputados significa poder gerenciar o processo de tramitação e aprovação das leis, especialmente no caso das matérias de iniciativa do presidente da República que iniciam sua tramitação na Câmara e, caso sejam emendadas pelo Senado, retornam à Câmara para dar a última palavra sobre a proposição.

O presidente da Câmara dos Deputados tem influência desde o início da tramitação de uma proposição. Ele decide se uma proposta está devidamente formalizada e se deve seguir seu trâmite. Decide também qual o caminho que a proposição vai seguir dentro da Câmara, quais as comissões que deverão emitir parecer sobre a matéria, qual a ordem de apreciação de cada uma, bem como se o projeto vai passar somente pelas comissões ou se estará sujeito também à apreciação do Plenário da Câmara. Além disso, o presidente da Câmara tem a prerrogativa de negar a tramitação dos projetos que considerar não estarem devidamente formalizados ou serem evidentemente inconstitucionais, injurídicos ou antirregimentais. Em suma, trata-se do poder de selecionar as matérias legislativas apresentadas que deverão seguir a sua tramitação, levando em consideração as exigências formais e as regras constitucionais e regimentais.

A consequência do despacho inicial reflete, por exemplo, em qual substitutivo terá precedência para apreciação no Plenário (VIEIRA, pág. 107). O RICD estabelece que, no caso de proposições sujeitas à apreciação do Plenário, depois de passar pelas comissões, terá preferência na apreciação o texto (substitutivo) apresentado pela última comissão que apreciou a matéria. Caso esse texto seja aprovado pelo Plenário da Câmara, os demais, incluindo o texto original do projeto, ficam prejudicados. Vale ressaltar que o Regimento estabelece que a última comissão será a que tem maior pertinência com o texto da proposição. Porém, muitas vezes, essa decisão permite uma certa discricionariedade, já que essa avaliação enfrenta um grau elevado de subjetividade na tomada de decisão.

Cabe ao presidente da Câmara decidir sobre a criação de comissões especiais. Diz o Regimento que matérias que necessitarem de apreciação de mais de três comissões de mérito devem ser submetidas à apreciação de apenas uma comissão especial criada especialmente para dar parecer sobre essa matéria. A leitura do texto de um projeto para avaliar quais os temas que estão sendo tratados permite diferentes critérios e interpretações, já que há uma interconexão das áreas de competência das comissões permanentes (VIEIRA, pág. 107).

Decidir se uma matéria vai ou não tramitar conjuntamente com outra que já se encontra em apreciação na Casa também é tarefa do presidente da Câmara. Nesse caso, a matéria que

acabou de chegar será apensada a outra que já se encontra em tramitação na Câmara. As duas caminharão conjuntamente, sendo distribuídas às mesmas comissões e recebendo parecer dos mesmos relatores. Caso uma delas já se encontre em regime de urgência, por exemplo, todas as demais apensadas passarão a ser urgentes.

As comissões permanentes da Câmara elegem seus presidentes anualmente. A eleição acontece geralmente entre os meses de março e maio, dependendo da convocação do presidente da Câmara para que as eleições sejam realizadas. Deve-se observar, no entanto, que o atraso muitas vezes se dá por falta de acordo entre os líderes sobre quais os partidos que terão direito a presidir cada comissão. Mas é o presidente da Câmara que faz a convocação.

Quando o projeto se torna urgente, muitas vezes ainda não recebeu parecer das comissões. Neste caso, o presidente da Câmara poderá designar o parlamentar que irá dar o parecer em nome da comissão ou comissões designadas. O relator, conforme tratamos a seguir, é um ator dos mais importantes quando se fala em modificação dos textos originalmente enviados. Quando esse relator representa um colegiado, no caso uma comissão, seu poder se torna ainda mais elevado.

O presidente decide as questões de ordem feitas no plenário sobre a aplicação do regimento. Também é o presidente que decide os recursos contra as decisões sobre questões de ordem feitas nas comissões.

No caso da Câmara dos Deputados, é o presidente que organiza as sessões do Plenário da Câmara. O presidente convoca as sessões e, ouvido o colégio de líderes, define a pauta de cada sessão. Também tem o poder de convocar sessões extraordinárias, que podem ser convocadas, por exemplo, para apreciar apenas uma matéria.

De acordo com o RICD, o presidente deve elaborar a pauta do Plenário, ouvido o colégio de líderes. Os presidentes da Câmara têm adotado o procedimento de convocar semanalmente ou quinzenalmente uma reunião na sala da presidência da Câmara com a presença dos líderes para discutir quais os projetos que irão compor as pautas da semana das sessões da Câmara. No entanto, a palavra final é do presidente. O presidente tem, por exemplo, o poder de veto, podendo não pautar uma matéria que pode ter sido sugestão de pauta na reunião de líderes. Também pode incluir matérias que estejam prontas para a pauta mas que não foram objeto de solicitação dos líderes.

No entanto, os líderes dispõem de recursos para obstruir a pauta do Plenário, por exemplo, quando não concordam com os itens incluídos. O RICD disponibiliza uma série de recursos para que a maioria impeça ou atrase os trabalhos das sessões caso não concordem com o que está sendo pautado. Dessa forma, mesmo tendo o poder de decidir a pauta, os presidentes

têm buscado, com raras exceções, garantir os acordos firmados entre os líderes no que se refere à elaboração da pauta.

Além de estabelecer a pauta, é o presidente quem convoca as sessões ordinárias e as extraordinárias do Plenário. As reuniões ordinárias podem ou não conter matérias deliberativas. O presidente pode, por exemplo, convocar uma sessão extraordinária com apenas um item na pauta.

O presidente conduz os procedimentos de deliberação da matéria durante a sua apreciação no Plenário. É o presidente que anuncia cada fase da deliberação, concede a palavra aos parlamentares para discutirem a matéria, respeitadas as regras regimentais, encerra a discussão, dá início à votação e proclama seu resultado.

A maioria das votações são simbólicas. O presidente solicita que os parlamentares que concordem permaneçam como se acham e, em seguida, anuncia o resultado de acordo com o seu julgamento a partir da visualização das manifestações no Plenário. Os deputados podem pedir verificação de votação, desde que apoiados por seis centésimos da composição da Casa ou líderes que representem esse número, passando-se então à votação pelo sistema eletrônico. Mas o Regimento estabelece também que nova verificação de votação só poderá ser feita depois de uma hora. Nesse intervalo, muitas votações podem acontecer.

Cabe ao presidente também examinar as emendas e os requerimentos apresentados durante a votação, como os de destaque para votação em separado, podendo recusá-los quando considerar que alteram substancialmente a proposição ou inverterem o sentido dessa. (VIEIRA, pág. 115).

2.3.2 Relatores

O relator é o parlamentar escolhido pelo presidente da comissão a que foi distribuída a proposição para emitir parecer sobre a matéria. Mesmo as matérias em regime de urgência necessitam de parecer antes de serem apreciadas pelo Plenário. O relator também é o responsável por emitir parecer às emendas apresentadas ao projeto.

Vale esclarecer que uma proposição pode passar por várias comissões. Um relator deverá ser escolhido em cada uma delas dentre os membros da comissão. Não há critérios objetivos descritos nos regimentos para que os presidentes das comissões façam as escolhas dos relatores.

O parecer do relator tem grande peso tanto na decisão da comissão, como na do Plenário, pois a tendência é a aprovação do parecer do relator. Muitas vezes os deputados se utilizam dos recursos regimentais para adiar a votação de determinada matéria na esperança de conseguirem que o relator modifique o seu parecer para acatar as emendas e sugestões que ainda não foram aceitas pelo relator. Outras vezes, os parlamentares tentam mobilizar os membros da comissão para derrubar o parecer do relator, o que dificilmente acontece. O fato é que as regras favorecem a aprovação do texto do relator, conforme descreve Cruz (pág. 31):

> "O processo e votação da matéria, um procedimento formal, detalhadamente descrito no RICD, favorece a aprovação do parecer do relator. Em primeiro lugar, na comissão o que é votado é o parecer do relator, e não a matéria. Não é possível a aprovação parcial de um relatório. Caso a comissão não concorde com o parecer do relator, terá de rejeitar o relatório e será nomeado outro deputado para elaborar novo parecer. O projeto terá de ser novamente pautado para que o novo parecer seja então apreciado pela comissão. Para evitar atraso na apreciação, os deputados buscam convencer o relator a modificar seu voto durante a discussão da matéria na comissão, tendo em vista que, antes da votação, o relator pode reformular seu voto, ou apresentar uma complementação de voto, alterando apenas alguns pontos do parecer.
>
> Em segundo lugar, no Plenário da Câmara dos Deputados, os substitutivos dos relatores têm preferência na apreciação sobre os projetos originais. Vale dizer que se o relator apresentou um texto completamente reformulado para o projeto, este texto será votado em primeiro lugar, e se aprovado, o texto original estará prejudicado (...). Caso os deputados queiram votar em primeiro lugar o texto original do projeto, terão de apresentar um requerimento de destaque de preferência que terá de ser submetido a votos e aprovado pelo Plenário.
>
> Em terceiro lugar, no Plenário da Câmara, as emendas são geralmente apreciadas em grupos. O parecer do relator, ou relatores, é que define em que grupo cada emenda vai constar, se no grupo das emendas com pareceres favoráveis, ou no grupo das com pareceres contrários. A única forma de votar separadamente uma emenda é mediante a aprovação de um destaque (...)
>
> Nessa perspectiva, vale dizer que a regra geral favorece a aprovação do parecer do relator. Os procedimentos adotados durante a tramitação do projeto de lei tendem a fortalecer a decisão do relator. Os requisitos regimentais, de certa forma, dificultam a possibilidade de alteração do texto proposto pelo relator, principalmente quando o objetivo é a aprovação da matéria, mas com modificações diferentes das propostas pelo relator".

O papel do relator se destaca ainda mais nas matérias urgentes quando, na falta de pareceres das comissões, o presidente designa um relator ou relatores para emitir parecer em nome da comissão ou das comissões designadas para tratar da matéria. Nesses casos, o parecer não necessita de ser aprovado pela comissão para ser considerado como da comissão, bastando apenas o parecer de um parlamentar que será dado em nome da comissão.

O peso do parecer do relator também é bem grande quando se trata de dar parecer a emendas apresentadas em Plenário, pois os relatores nomeados pelo Presidente da Câmara

também poderão dar parecer em nome das comissões que deveriam fazê-lo. Se as emendas seguissem o trâmite normal descrito pelo Regimento, o projeto e as emendas recebidas durante a discussão no plenário seriam devolvidos às comissões para que cada uma delas emitisse parecer sobre as emendas. Mas o que geralmente acontece é a exceção, ou seja, o presidente não devolve o projeto e as emendas para as comissões, apenas nomeia deputados no plenário para emitirem parecer em nome das comissões que deveriam realizar esse trabalho. Logo, o relator nomeado emite o parecer em nome de um grupo, de um colegiado.

Dessa forma, podemos dizer que o relator é um dos atores mais importantes no processo de alteração das proposições, já que é o que pode sugerir o texto final da lei a partir do estudo do projeto original e das emendas apresentadas pelos parlamentares, podendo inclusive, incluir no substitutivo suas próprias sugestões de alteração, algo que muito frequentemente acontece.

O relator pode servir como uma ponte de diálogo entre o Legislativo, o Executivo e a sociedade no processo de elaboração do texto de uma lei. Vale destacar que muitas vezes os relatores são procurados por representantes da sociedade que querem apresentar sugestões para a modificação dos textos originais das proposições. Há relatos nos pareceres de relatores que deixam claro que as modificações propostas foram elaboradas mediante a participação de seguimentos da sociedade e de sugestões do próprio Executivo.

Cruz (2011) destaca que "o relator muitas vezes age como um ator institucional, ou seja, como um representante do governo no Congresso, papel fundamental no processo de elaboração do texto a ser aprovado no Congresso. Nestes casos o Legislativo não atua como um órgão separado e conflitivo com o Executivo, mas como parte do governo. Muitas vezes, há várias emendas aprovadas; no entanto, o texto destas emendas não é necessariamente contrário aos interesses do governo, podendo, inclusive, reforças e aprimorar os objetivos centrais do Executivo ao apresentar a matéria".

Dentre as proposições analisadas, pode-se observar uma série de falas de relatores em seus pareceres fazendo menção aos diálogos realizados com representantes de grupos da sociedade e com o Executivo na elaboração do texto da lei. A relatora na Câmara da MPV 339/06, por exemplo, que tratou do FUNDEB, diz em seu relatório que contou com a contribuição do Executivo e de várias entidades da sociedade civil, bem como de governadores e prefeitos. O relator da MPV 418/2008, por sua vez, diz em seu relatório que parte da matéria nova inserida no PLV foi proposta pela Secretaria da Receita Federal do Brasil. Já o relator da MPV 280/2006, que altera a legislação tributária, justifica ter feito mudanças no texto acrescentado matéria nova beneficiando o setor agropecuário mediante análise feita em conjunto com a Secretaria da Receita Federal.

2.3.3 Líderes partidários

O RICD estabelece que os deputados serão agrupados por representações partidárias ou blocos parlamentares, cabendo-lhes escolher um líder quando a representação tiver pelo menos cinco parlamentares (art. 9º).

A escolha do líder deve ser comunicada à Mesa da Câmara dos Deputados em documento subscrito pela maioria absoluta dos integrantes da representação. Os líderes permanecerão no exercício de suas funções até que nova indicação seja feita pela representação. Não há dispositivo regimental que estabeleça o mandato dos líderes ou o tempo limite em que ficarão na liderança.

As principais prerrogativas dos líderes partidários são: participar das reuniões do colégio de líderes; fazer uso da palavra para "comunicação de liderança" para falar a qualquer tempo no Plenário; orientar as suas bancadas antes de todas as votações do Plenário da Câmara; indicar e destituir os parlamentares da bancada que irão participar de cada uma das comissões da Câmara; e poder participar das reuniões das comissões, sem direito a voto, mas podendo "requerer" verificação de votação.

Conforme já foi mencionado, os presidentes da Câmara têm adotado o procedimento de convocar reuniões com os líderes partidários antes de estabelecer a pauta semanal. São nestas reuniões que são definidas quais as proposições que poderão constar na pauta das sessões da Câmara de cada semana ou quinzena. Poder participar e levar as demandas do partido para essas reuniões é poder participar ativamente da montagem da agenda de votações da Câmara.

Os parlamentares dispõem de poucas oportunidades para falar durante as sessões deliberativas da Câmara dos Deputados. As regras para o uso da palavra são relativamente rígidas. Caso os deputados queiram falar, deverão se inscrever previamente. Podem falar durante o pequeno expediente, se inscritos, por 5 minutos cada. Podem falar também durante o grande expediente, tempo destinado a discursos maiores, de até 25 minutos, mas poderão falar apenas 2 deputados por sessão. Durante a ordem do dia os parlamentares poderão participar da discussão de cada item, mas também será seguida uma ordem de inscrição.

Muitas vezes as discussões das matérias se tornam calorosas. Outras vezes, surgem assuntos novos, que deverão ser tratados naquele momento específico, mas caso o deputado não esteja inscrito, não poderá falar. É por isso que a chamada "comunicação de liderança" é uma prerrogativa tão importante. Os líderes poderão, em qualquer tempo da sessão, fazer comunicações destinadas ao debate em torno de assuntos de relevância nacional, sem que para

isso estejam inscritos. O tempo destinado às comunicações de liderança é proporcional ao tamanho da bancada, com o mínimo de três minutos e o máximo de dez minutos. Vale dizer que essa prerrogativa só pode ser utilizada uma vez em cada sessão (RICD, art. 89).

Os líderes também têm a prerrogativa de orientar suas bancadas antes de qualquer votação (RICD, art. 10, IV). Ainda que se trate de matéria urgente, antes de qualquer votação, é dado o prazo de 1 minuto para que cada líder manifeste a posição do partido em relação àquela votação. Poder usar da palavra, ainda que por tempo bastante limitado, num momento crucial da votação de uma matéria é algo muito importante para qualquer parlamentar. Além disso, a indicação da votação feita pelo líder, se sim ou não, fica registrada no painel, servindo de referência para os parlamentares na hora de decidir o voto. Quando as votações são simbólicas, é a orientação dos líderes que auxilia o presidente da Câmara na hora de anunciar o resultado da votação.

As votações são em geral simbólicas, com as devidas exceções previstas nas regras regimentais e constitucionais, mas o RICD possibilita a chamada "verificação de votação". Caso reste dúvida sobre o resultado da votação, poderá ser solicitada a verificação de votação por no mínimo 31 deputados ou líderes que representem esse número. Como o momento de pedir a verificação é muito rápido, sempre são os líderes que fazem esse tipo de intervenção.

Outra prerrogativa importante dada aos líderes partidários é a de indicar os membros das comissões. O número de vagas em cada comissão segue a regra da proporcionalidade, quanto maior o partido ou bloco parlamentar, mais vagas terá na comissão. Mas é o líder de cada partido que faz a indicação de quais os parlamentares da bancada que serão membros titulares ou suplentes de cada comissão, inclusive das comissões especiais criadas para analisar matérias específicas. Além disso, nada impede que os líderes façam trocas pontuais de membros de comissão a qualquer tempo.

Também poderá ser requerida a "verificação de votação" nas reuniões deliberativas das comissões quando da realização de uma votação. Novamente é dado um poder especial aos líderes partidários que, representando suas bancadas, poderão apresentar esse requerimento.

Cada líder pode indicar um vice-líder para cada quatro deputados da bancada, facultada a indicação de um primeiro vice-líder. Quanto maior for o partido, mais vice-líderes a bancada terá. O Regimento prevê uma série de prerrogativas dos líderes que poderão ser exercidas por seus vice-líderes, como assinar as emendas que precisam de apoiamento representando a bancada, pedir verificação de votação nas comissões e assinar requerimentos nas comissões e no plenário representando a bancada.

Além dos líderes dos partidos e dos blocos parlamentares, o RICD prevê a indicação de mais 2 líderes: do líder do Governo e do líder da Minoria. O presidente da República é quem indica os deputados para exercerem a Liderança da Governo, composta de líder e 10 vice-líderes, sendo que esses não poderão requerer verificação de votação no Plenário nem representar em requerimentos a assinatura das bancadas às quais são vinculados. A Liderança da Minoria, por sua vez, é composta por líder e 6 vice-líderes.

As representações de dois ou mais partidos podem se juntar para constituir um bloco parlamentar sob liderança comum (RICD, art. 12). O bloco terá no que couber o tratamento dispensado aos partidos com representação na CD, sendo que as lideranças que se coligarem em blocos perdem suas atribuições e prerrogativas regimentais. O bloco deverá ter no mínimo 16 deputados. Se o desligamento de um partido implicar a perda do quórum mínimo, o bloco será extinto. O bloco também acaba ao final de cada Legislatura. O partido que integrava bloco dissolvido, ou que se desvincular, não pode integrar outro na mesma sessão legislativa. Vale dizer que cada partido só pode fazer parte de um bloco.

O partido que não tiver número de deputados suficientes para compor uma liderança poderá indicar um de seus integrantes para expressar a posição do partido quando da votação de uma matéria. O representante também poderá, uma vez por semana, por 5 (cinco) minutos, fazer comunicação de liderança.

Os partidos que têm direito a liderança dispõem de uma estrutura para funcionamento na Câmara dos Deputados. A estrutura é composta por espaço físico, servidores da casa e funcionários com cargo de natureza especial. Quanto maior o partido, maior será a estrutura disponibilizada. Os partidos que não dispõem de número de parlamentares suficientes para compor uma liderança não têm direito a esse tipo de estrutura.

CAPÍTULO 3 – AS ALTERAÇÕES DO LEGISLATIVO NAS PROPOSIÇÕES DO EXECUTIVO: ANÁLISE QUANTITATIVA

3.1 A metodologia e as matérias analisadas

Um grande número de proposições de autoria do Poder Executivo é aprovado pelo Legislativo e transformado em lei a cada ano, se comparado à quantidade de projetos convertidos em lei de autoria dos parlamentares. No entanto, O Legislativo altera parte considerável das propostas do Executivo durante a tramitação no Congresso Nacional. Este capítulo procura dar um panorama geral da quantidade e do tipo de alteração feita pelo Congresso nas proposições enviadas pelo Executivo.

Os parlamentares têm a prerrogativa constitucional de propor mudanças nas proposições legislativas enviados pelo Poder Executivo mediante a apresentação de emendas. Caso essas emendas sejam aprovadas pela maioria, o texto do Executivo é modificado. Além disso, durante a apreciação no Plenário, podem ser aprovados destaques que também podem alterar a redação do texto original. O grande ator no que diz respeito ao poder de modificação da proposição original é o relator do projeto, pois ele é o responsável por estudar previamente a matéria e apresentar um relatório antes da votação, podendo sugerir que sejam ou não acatadas as emendas apresentadas. Ao final de sua análise, portanto, o relator apresenta o seu parecer sobre a proposição do Executivo e sobre as emendas apresentadas. Esse parecer pode ser apresentado na forma de um substitutivo que reestrutura completamente o texto inicialmente enviado. No final de toda a tramitação nas duas casas Legislativas, o Executivo, por sua vez, também pode vetar total ou parcialmente o texto aprovado pelo Legislativo. O Legislativo pode ainda derrubar o veto.

Estudos recentes revelam que as mudanças feitas pelo Congresso Nacional (CN) são significativas em termos quantitativos, pois muitos dispositivos (artigos, parágrafos, incisos e alíneas) das proposições do Executivo são modificados ao serem apreciados pelas Casas legislativas (FREITAS, 2013).

Neste trabalho, por meio da comparação entre o projeto enviado e a lei sancionada, incluindo os vetos, busco avaliar a natureza das modificações e em que medida elas alteram de forma significativa as propostas do Executivo. Para tanto, analiso se as alterações feitas pelo Legislativo afetam o texto original, identificando se as alterações recaem sobre os artigos que

tratam do objetivo principal da proposição original, se essas modificações são substanciais, se alteram profundamente o conteúdo das matérias ou se são apenas periféricas ou formais.

Com o objetivo de verificar as alterações promovidas pelo Legislativo, identifiquei e analisei cada artigo dos projetos originais, classificando as alterações e identificando sua importância para o conteúdo dos projetos. O que chamo de "objetivo principal" do projeto enviado é o que geralmente é apresentado na mensagem de exposição de motivos, trata-se do "coração" da proposta, parte que, se retirada do projeto, pode fazer com que proposição perca o que tinha de mais importante. A "modificação substancial" pode ser definida como sendo a mudança que atinge de forma consistente o objetivo principal da proposição. Já a "modificação periférica" é aquela que não atinge os principais pontos do projeto, mas que não afeta o seu conteúdo principal e serve, em geral, para detalhar, acrescentar ou mesmo aperfeiçoar dispositivos. A "modificação formal" é a que visa apenas corrigir erro formal, erro de redação e que não tem relação com o mérito da proposição.

Para realizar a análise substantiva foi feita uma seleção das proposições em três etapas: primeiro foram selecionadas as proposições de autoria do poder Executivo transformadas em lei. Em seguida, foram selecionadas as proposições que, pelo tipo de tramitação, indicam ter prioridade para o Executivo. Finalmente, foi feita uma amostra aleatória das proposições que atendiam esse critério. Dessa forma, foram selecionados os seguintes tipos de proposição: projetos de lei (PL), projetos de lei complementar (PLP) e medidas provisórias (MPV) apresentados pelo Executivo de 1995 a 2010 e transformados em lei até 2015, abrangendo os mandatos dos presidentes da República Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Luiz Inácio Lula da Silva (Lula). Não foram incluídos os projetos de lei do Congresso Nacional (PLN) por tratarem de assunto estritamente orçamentário e por terem uma tramitação bem diferente dos demais tipos de proposição, ou seja, não são considerados pelas duas casas legislativas separadamente.

Quanto às medidas provisórias, só foram analisadas as enviadas a partir de 2001, quando foi promulgada a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que alterou de forma significativa a tramitação das MPV's. Vale esclarecer que, anteriormente a essa emenda, durante o primeiro governo de FHC, de 1995 a 1998, foram editadas 160 medidas provisórias consideradas originárias e 2.449 reedições; no segundo governo, de 1999 a 2001, foram 103 medidas provisórias originárias e 2.586 reedições (ABREU JÚNIOR, 2002, p. 41). Dessa forma, não foram incluídas neste estudo as medidas provisórias anteriores à Emenda Constitucional nº 32, de 2001, por terem tramitação diferente, por terem a possibilidade de ser reeditadas, por não terem em sua maioria sido apreciadas pelo Congresso e por serem, se consideradas as reedições,

um número muito grande de proposições, que poderiam distorcer os resultados. Além disso, muitas das alterações a essas medidas foram incluídas pelo Executivo durante a tramitação, ou seja, as MPVs eram reeditadas com alterações, o que passou a ser proibido a partir da Emenda Constitucional nº 32, de 2001.

As fontes de pesquisa foram o banco de dados do CEBRAP, o site da Câmara dos Deputados (CD), o site do Senado Federal (SF), o site da Presidência da República e as informações fornecidas do Cedi (Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados). A tabela a seguir mostra o tipo e a quantidade de proposições apresentadas e transformadas em lei que formam o universo do objeto de estudo:

Tabela 1 – Proposições do Executivo Transformadas em Lei 1995 – 2010

Tipo	**Proposições do Executivo** apresentadas entre 1995 e 2002 **e transformadas em lei até 12/05/2015**	**Proposições do Executivo** apresentadas entre 2003 e 2010 **e transformadas em lei até 12/05/2015**
MPV – Medidas Provisórias*	84	366
PL - Projetos de Lei	218	209
PLP – Projetos de Lei Complementar	16	8
Total	**318**	**583**

* MPV apresentadas após a Emenda Constitucional nº 32, de 2001.
Fonte: www.camara.leg.br, 2015.

Dentre as 1.387 proposições, 901 foram transformadas em lei. A partir dessa lista de 901 proposições, foi selecionada uma amostra desses projetos para que fosse feita a comparação entre o texto originalmente enviado pelo Poder Executivo, o texto aprovado pelo Legislativo e o texto transformado em lei, bem como a análise detalhada da tramitação. A análise da tramitação de cada matéria selecionada busca identificar quais os tipos de alterações feitas pelo Legislativo, quais os procedimentos e as negociações que envolveram essas mudanças nos textos, bem como quais foram os principais atores envolvidos.

Nesta segunda etapa da seleção, procedeu-se à identificação das matérias consideradas prioritárias para o Executivo a partir das características de tramitação. Primeiramente foram selecionadas as proposições que haviam sofrido modificações. Foram usados ainda dois outros indicadores de prioridades: se as matérias tramitaram em regime de urgência (constitucional ou regimental) e se foram parcialmente vetadas. De acordo com estudo prévio que fiz no site da

CD, as proposições que têm essas características tendem a ter tido discussões mais intensas, votações nominais e negociações entre os líderes partidários e o Executivo para que chegassem a ser aprovadas e transformadas em lei. Conforme consta na tabela a seguir, foram encontradas 159 matérias.

Tabela 2 – Proposições do Executivo Transformadas em Lei Alteradas, Urgentes e Parcialmente Vetadas 1995 - 2010

	TODAS	Transformados em Lei	SELEÇÃO
MPV (set/2001 a 2010)*	521	450	**106**
PL (1995 a 2010)	812	427	**45**
PLP (1995 a 2010)	54	24	**8**
TOTAL	1.387	901	**159**

* MPV apresentadas após a Emenda Constitucional nº 32, de 2001.
Fonte: Banco de dados Legislativos do CEBRAP, 2015.

Finalmente, a partir de uma listagem dos projetos selecionados, foi elaborada uma amostra aleatória dos projetos que foram objeto deste estudo. Essas proposições foram detalhadamente analisadas, levando em consideração o conteúdo original, as modificações feitas pelo Legislativo e o texto final sancionado. Contei com a orientação do professor Acir Almeida para a definição da amostra[1]. Foram selecionadas 50 proposições. Fiz a comparação entre a lei e o texto originalmente enviado pelo Executivo, identificando as alterações que incidiram sobre todo o texto. Sinalizei todas as mudanças e fiz o que chamei de "quadro comparativo.

Com o objetivo de identificar o tema central da proposição, fiz a leitura da emenda do projeto, da exposição de motivos contida na mensagem do Executivo e dos relatórios dos relatores. Quando se tratou de medida provisória, também fiz a leitura da nota explicativa elaborada pela Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados.

Elaborei o que chamei de "ficha técnica" (ver Anexo 1), contendo as seguintes informações sobre cada proposição: a ementa e, se necessário, o resumo dos assuntos tratados na proposição a partir da leitura da exposição de motivos do Executivo, das notas explicativas

[1] Agradeço o auxílio do professor Acir Almeida, que se disponibilizou e contribuiu na orientação de como elaborar uma amostra aleatória.

e dos pareceres dos relatores; o resumo da tramitação; a identificação dos autores das emendas apresentadas; o número de artigos do texto original; o número de artigos da Lei; o número de artigos vetados; qual é o tipo de alteração feita pelo Legislativo e se a modificação atinge o tema central da proposição; e a conclusão do estudo.

As mudanças feitas pelo Legislativo nas proposições de autoria do Executivo foram feitas durante a tramitação da proposição nas duas Casas legislativas. Os parlamentares podem propor modificações mediante a apresentação de emendas, que poderão ser individuais ou coletivas, dependendo do tipo de matéria e da fase de tramitação.

A primeira fase do estudo realizado, com o preenchimento da ficha técnica de cada proposição, buscou identificar que tipo de alteração foi feita no texto do Executivo, se central ou não, se foram modificados, inseridos ou excluídos artigos da proposição, se foi incluída matéria nova que não tem relação com a inicialmente enviada, quem foram os autores das modificações, se parlamentares da base ou da oposição, bem como se durante as negociações para a aprovação da matéria houve relatos escritos de diálogo como a sociedade e com o Executivo.

É importante deixar claro que a contagem das alterações pode não bater exatamente com o número de emendas tratadas na ficha de tramitação da matéria disponível nos sites da Câmara e do Senado como emendas aprovadas, pois, em alguns casos, considerei como aprovadas emendas que foram consideradas prejudicadas, quando de fato os textos dessas emendas foram aproveitados pelo relator para a elaboração do texto do substitutivo aprovado. Muitas vezes o site traz como prejudicados os substitutivos apresentados pelas comissões que anteriormente analisaram o projeto e como aprovado apenas o último substitutivo apresentado, muitas vezes pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC). Mas na maioria dos casos o texto final é uma construção que soma todos os substitutivos apresentados, bem como de emendas com parecer favorável.

Considerei na contagem de modificações feitas por iniciativas de parlamentares os substitutivos dos relatores apresentados aos PL's e PLP's; no caso das MPV's, os projetos de lei de conversão (PLV) apresentados pelos relatores; as emendas com parecer favorável dos relatores, ainda que com parecer pela aprovação parcial; as emendas de redação apresentadas pelos relatores das medidas provisórias no SF, por terem claramente conteúdo de mérito; e os destaques aprovados durante a votação nos Plenários das casas legislativas.

3.2 A análise quantitativa das alterações

O estudo da tramitação de cada proposição, bem como a leitura e comparação dos textos originais com os que foram transformados em lei, possibilitou a identificação da quantidade de artigos alterados, novos ou excluídos durante o caminho percorrido pelo Congresso. Foram também identificados os relatores mais influentes, que tiveram maior peso sobre as modificações promovidas pelo Legislativo, se parlamentares da base governista ou parlamentares de partidos de oposição. Também foi possível identificar quais os principais instrumentos utilizados para as modificações e quais os locais aonde essas modificações foram feitas.

A soma dos artigos dos textos inicialmente enviados pelo Executivo, levando em consideração as 50 proposições, é 1.115. Essas matérias saíram do Congresso com 1.381 artigos, sendo que 67 artigos foram inteiramente vetados.

Tabela 3: Proposições do Executivo Transformadas em Lei
1995 – 2010

Tipo de proposição	Nº de artigos Originais	Nº de artigos antes dos vetos	Nº de artigos vetados	Nº de artigos Transf. em Lei
MPV	713	946	48	**898**
PL	221	263	9	**254**
PLP	181	172	10	**162**
Total	**1.115**	**1.381**	**67**	**1.314**

Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

A contagem acima dá apenas uma ideia geral sobre as mudanças. Mais do que apenas acrescentar artigos novos, o Legislativo pode modificar os textos dos artigos originais, bem como excluir artigos do texto original. O Executivo, por sua vez, pode vetar as alterações feitas pelo Legislativo. Dessa forma, a análise quantitativa se faz necessária como um primeiro passo para a identificação do tipo de mudança que o Legislativo promove nas proposições originárias do Executivo.

3.2.1 Artigos alterados pelo Legislativo

Parte considerável do texto das proposições enviadas pelo Executivo é modificada pelo Legislativo. A análise que se segue pretende demonstrar a quantidade e a proporção de artigos originários do Executivo que são modificados pelo Legislativo. Primeiramente consideramos a quantidade de artigos dos textos originários do Executivo que foram, de alguma forma, alterados pelo Legislativo. Somados as 50 matérias estudadas, foram identificados 406 artigos originários do Executivo modificados pelo Legislativo, sendo que apenas 9 dentre esses foram totalmente vetados. Para que se tenha uma ideia do que isso representa, a soma total dos artigos dos textos enviados pelo Executivo é 1.115, ou seja, em média 36%. Vale destacar que algumas proposições tiveram quase todos os artigos modificados de alguma forma. A tabela abaixo identifica as proposições que tiveram mais de 50% de seus artigos modificados.

Tabela 4 – Proposições que tiveram mais de 50% dos Artigos Modificados - 1995 - 2010

Proposição	Nº de artigos originais	Nº de artigos alterados	Nº de artigos alterados e totalmente vetados	Total de artigos alterados transformados em lei
MPV 339/06	50	28	1	27
MPV 219/04	7	5	0	5
PLP 76/03	16	10	1	9
PLP 249/05	26	16	0	16
MPV 110/03	8	5	0	5
MPV 514/10	9	6	0	6
MPV 131/03	13	9	0	9

Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

Observa-se na tabela acima que apenas 2 artigos foram totalmente vetados. Dentre as proposições selecionadas, muitos artigos originais foram modificados pelo Legislativo, mas a maioria não foi totalmente vetada, o que pode indicar que as alterações foram aceitas pelo Executivo, pois se fossem modificações com as quais o Executivo não concordasse, essas poderiam ser vetadas.

No entanto, restam ainda algumas dúvidas, já que o Executivo pode ter vetado apenas a parte do artigo que foi modificada, mantendo o texto original, ou seja, pode acontecer de não vetar todo o texto de um artigo, mas vetar parte dele, como um inciso ou alínea inserida pelo

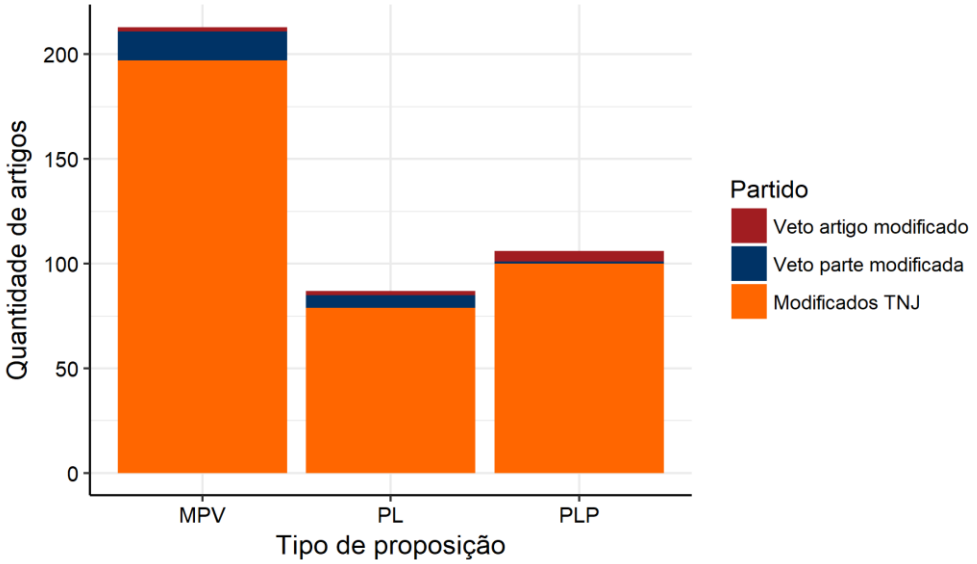
Legislativo, mantendo intacta a parte que havia enviado inicialmente. Por essa razão, foi feita a verificação, no que se referem aos vetos, também da quantidade de artigos parcialmente vetados na parte que foi modificada pelo Legislativo. Dessa forma, foram contabilizados também os artigos modificados, mas que foram parcialmente vetados justamente na parte acrescentada ou modificada pelo Legislativo, havendo a ocorrência de 69 casos (somados incisos, parágrafos e alíneas).

Logo, somados os 9 artigos inteiramente vetados pelo presidente da República e os 21 artigos modificados pelo Legislativo vetados parcialmente na parte acrescentada pelo Congresso, ainda restam 376 artigos modificados pelo Legislativo que permaneceram intactos, sem que o Executivo tenha se utilizado do veto para barrá-los. Vale observar que a grande maioria das modificações feitas é aceita pelo Executivo. Isso significa que, mais do que conflito, parece haver uma concordância com a maioria das modificações feitas pelo Legislativo. Pode significar também que o Executivo, antecipando a derrubada do veto, aceite as mudanças promovidas. Por essa razão talvez, são poucos os vetos derrubados pelo Congresso.

Os dados acerca das modificações feitas nos artigos originários do Executivo revelam que, na maioria dos casos, no que se refere à amostra examinada, o Executivo concorda ou aceita as modificações de autoria do Legislativo. Mais do que conflito, há uma concordância com a maioria das modificações feitas pelo Legislativo.

A seguir se encontra a análise do número de artigos alterados pelo Legislativo que não foram vetados e foram inteiramente mantidos pelo Executivo, segundo o tipo de proposição. Essa variável é o resultado: do número de artigos originários do Executivo alterados pelo Congresso, descontados o número de vetos sobre artigos inteiros menos o número de artigos modificados vetados na parte alterada. A figura a seguir ilustra a proporção por proposição e as três tabelas seguintes representam uma categoria de casa tipo de proposição.

Figura 1: Veto Artigo Modificado, Veto Parte Modificada e Modificados TNJ* e por Tipo de Proposição - 1995 - 2010



*TNJ – transformados em norma jurídica
Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

Conforme a tabela 5, de 213 artigos do tipo de proposição MPV originários do Executivo alterados pelo Congresso, 92,49% não foram vetados. O Executivo por sua vez, vetou parte de artigos que tinham sido modificados exatamente na parte alterada.

Tabela 5: Veto do Executivo nas alterações do CN - MPV 2001 - 2010

Artigos	Frequência absoluta	Frequência Relativa
Veto artigo modificado	**2**	**0,94%**
Veto parte modificada	**14**	**6,57%**
Modificados TNJ	**197**	**92,49%**
Total (M)	**213**	**100%**

Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

Os projetos de lei se enquadram na mesma situação das medidas provisórias no que se refere à quantidade de artigos modificados e de vetos sobre esses artigos. O Executivo veta poucos artigos modificados pelo Legislativo, mantendo 90,81% dos artigos alterados.

Tabela 6: Veto do Executivo nas alterações do CN - PL
1995 - 2010

Artigos	Frequência absoluta	Frequência Relativa
Veto artigo modificado	**2**	**2,3%**
Veto parte modificada	**6**	**6,9%**
Modificados TNJ	**79**	**90,8%**
Total (M)	**87**	**100%**

Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

Os projetos de lei complementar também têm situação semelhante às medidas provisórias e aos projetos de lei no que se refere aos vetos sobre artigos modificados. Ainda com relação à categoria PLP, segundo a tabela 7, foi possível observar que o Executivo mantém proporcionalmente uma quantidade ainda maior de artigos alterados pelo Executivo, cerca de 94,33%.

Tabela 7: Veto do Executivo nas alterações do CN - PLP
1995 - 2010

Artigos	Frequência absoluta	Frequência Relativa
Veto artigo modificado	**5**	**4,72%**
Veto parte modificada	**1**	**0,94%**
Modificados TNJ	**100**	**94,34%**
Total (M)	**106**	**100%**

Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

A tabela 8 mostra que, levando em consideração os três tipos de proposição, a maior parte dos artigos alterados pelo Legislativo não são vetados pelo Executivo (92,61%). Poucos artigos modificados foram inteiramente vetados (2,22%) ou parcialmente vetados na parte alterada (5,17%).

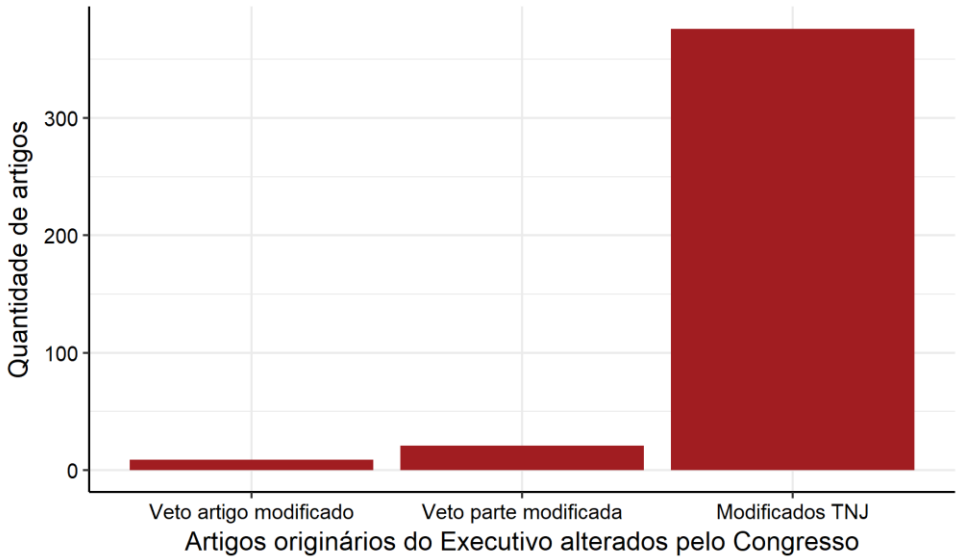
Tabela 8: Veto do Executivo nas Alterações do CN
1995 - 2010

Artigos	Frequência absoluta	Frequência Relativa
Veto artigo modificado	**9**	**2,22%**
Veto parte modificada	**21**	**5,17%**
Modificados TNJ	**376**	**92,61%**
Total (M)	**406**	**100%**

Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

A figura 2 ilustra com clareza a quantidade de artigos que são modificados e permanecem intactos, mesmo tendo o Executivo tido a oportunidade de barrá-los mediante veto.

Figura 2: Artigos Originários do Executivo Alterados pelo Congresso
1995 - 2010



Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

A tabela a seguir mostra as 5 proposições que apresentaram o maior número de artigos alterados pelo Legislativo que não foram vetados pelo Executivo.

Tabela 9: Proposições com maiores números de artigos alterados (TNJ*/Originais) (1995 – 2010)

Proposição	Originais	alterados TNJ	Proporção alterados TNJ/Originais
PL.4207/01	3	3	100%
PL.1125/95	15	13	86,67%
MPV0219/04	7	5	71,43%
MPV0214/04	3	2	66,67%
MPV0514/10	9	6	66,67%

*TNJ – Transformado em norma jurídica
Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

3.2.2 Os artigos excluídos pelo Legislativo

O Legislativo também pode excluir artigos do texto original. Foram excluídos pelo Congresso, ao todo, somadas as ocorrências nas 50 matérias, 82 artigos. Nesse caso, não há nada que o Executivo possa fazer para reestabelecer os artigos retirados pelo Legislativo. A tabela a seguir mostra o número de artigos excluídos pelo Legislativo por tipo de proposição.

Tabela 10: Artigos Excluídos pelo Legislativo por Tipo de Proposição (1995 – 2010)

Tipo de proposição	Originais	Excluídos pelo Legislativo	Proporção
MPV	713	12	**1,68%**
PL	221	15	**6,79%**
PLP	181	55	**30,39%**
Total	**1.115**	**82**	

Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

As medidas provisórias (MPV) e os projetos de lei (PL) apresentaram baixo número de artigos originários do Executivo excluídos pelo Legislativo. No entanto, chama a atenção a proporção de artigos de projetos de lei complementar dos textos enviados pelo governo que são excluídos pelo Congresso. Resta verificar, como será feito mais adiante, em que medida essas exclusões alteram os objetivos centrais do projeto original.

3.2.3 Os artigos novos incluídos pelo Legislativo

Além de alterar os dispositivos do texto original, bem como excluí-los, o Legislativo pode incluir artigos novos nas proposições de autoria do Poder Executivo. Há dois tipos de artigos novos: os que continuam tratando do tema tratado na proposição original e os novos que trazem matéria estranha ao texto original, que tratam de assuntos diferentes dos tratados no texto original. Levando em consideração esses dois tipos de artigos novos incluídos pelo Legislativo, foram incluídos 348 artigos inteiramente novos nas 50 proposições analisadas. A tabela a seguir mostra quantos artigos novos foram inseridos pelo Legislativo durante a tramitação no Congresso Nacional e quantos foram transformados em lei depois dos vetos.

Tabela 11: Artigos Novos Incluídos por Tipo de Proposição
1995 - 2010

Tipo de proposição	Novos antes dos vetos	Novos TNJ*	Mantidos
MPV	245	199	**81,23%**
PL	57	51	**89,47%**
PLP	46	42	**91,3%**
Total	**348**	**292**	**83,91%**

*TNJ – Transformado em norma jurídica
Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

Observou-se que a categoria PLP teve 91,30% de seus artigos novos transformados em leis, enquanto a categoria MPV registrou um pouco menos de artigos novos transformados em lei se comparado com a quantidade das outras duas categorias. Porém, ainda assim, 81,23% dos artigos novos das MPV's foram mantidos e não vetados. Levando em consideração todos os tipos de proposição foi possível verificar que 83,91% dos artigos novos inseridos pelo Legislativo não são vetados pelo Executivo e são transformados em norma jurídica.

3.2.3.1 Artigos novos com matéria estranha

Vejamos agora, com mais atenção, os artigos novos que incluíram matéria estranha em relação ao projeto original. Observamos que a maioria esmagadora dos artigos incluídos com matéria diferente da tratada no texto originário do Executivo e transformados em lei estão nas medidas provisórias. Isso indica que o Congresso tem mais facilidade ou preferência em inserir matéria nova nas medidas provisórias. Conforme iremos tratar adiante, parte dessas modificações são pedidos do próprio Executivo.

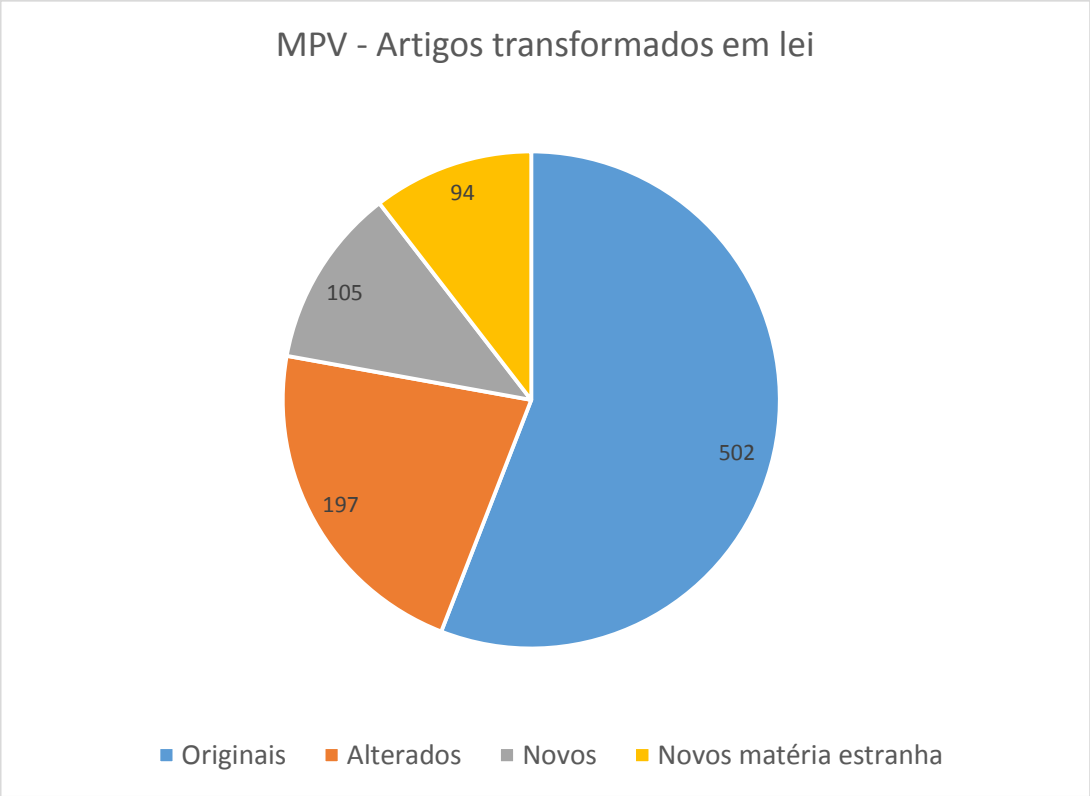
Tabela 12 – Artigos Novos com Matéria Estranha à Proposição Original 1995 - 2010

Tipo de proposição	Artigos novos TNJ	Novos matéria estranha TNJ	Proporção
MPV	199	94	47,23 %
PL	51	8	15,68 %
PLP	42	0	0,00 %
TOTAL	**292**	**102**	**34,93%**

*TNJ – Transformado em norma jurídica
Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

A figura a seguir ilustra a quantidade de matéria nova inserida nas medidas provisórias analisadas neste estudo.

Figura 3 – Artigos Transformados em Lei das Medidas Provisórias (2001 – 2010)



Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

Houve variações ao longo do tempo em relação às mudanças feitas nas proposições do Executivo. Infelizmente não é possível fazer uma comparação entre os governos FHC, Lula 1 e Lula 2, pois não foram incluídos na lista selecionada as medidas provisórias apresentadas no governo FHC, já que as regras eram diferentes, possibilitando uma série de reedições do Executivo. Mas podemos, pelo menos ter uma visão geral dessas mudanças, observando as figuras a seguir:

Figura 4: Alterações nas Proposições no Governo FHC

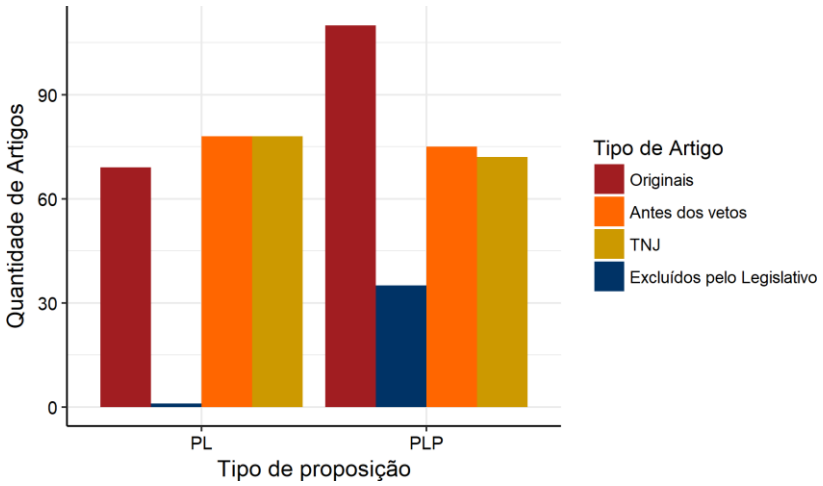


Figura 5: Alterações nas Proposições no Governo LULA 1

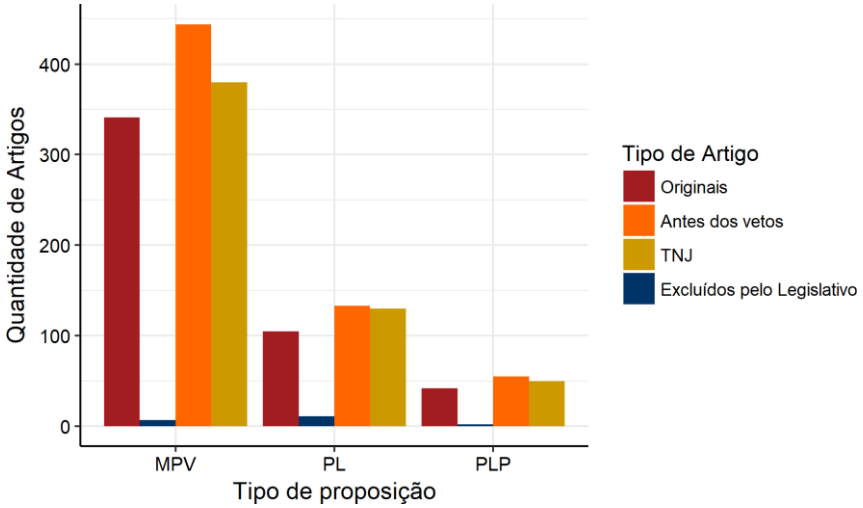
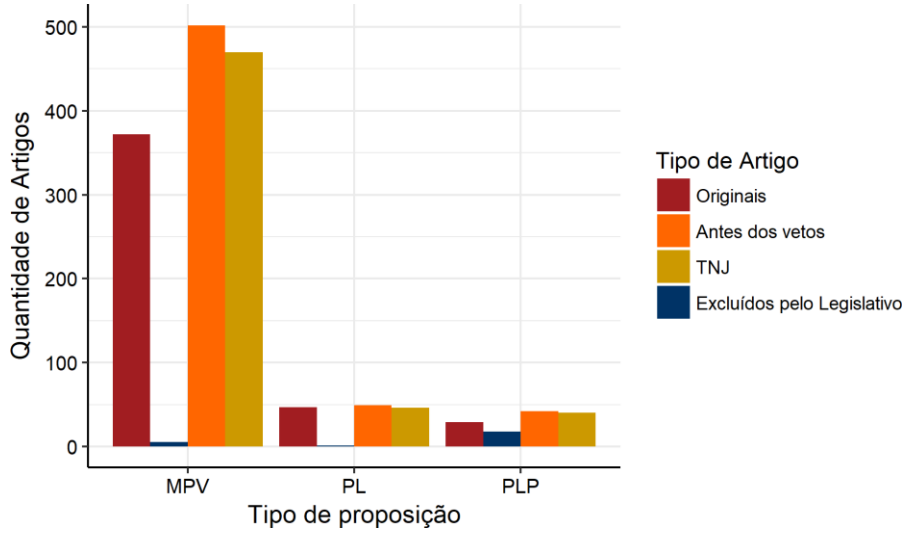


Figura 6: Alterações nas Proposições no Governo LULA 2



Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

No que se refere às medidas provisórias, só podemos comparar os governos Lula 1 e Lula 2, pois não incluímos no estudo as medidas provisórias apresentadas até setembro de 2001, conforme já foi especificado. Observa-se que houve mais vetos nas medidas provisórias do governo Lula 1 do que nas do governo Lula 2. Outra consideração importante diz respeito aos artigos excluídos: o tipo de proposição projeto de lei complementar (PLP) teve mais artigos excluídos, se comparado aos outros tipos de proposição, em todos os governos. Esclarecendo que quando se fala em artigo excluído estou me referindo aos artigos originários do Executivo que foram excluídos pelo Legislativo durante a tramitação nas casas do Congresso Nacional.

3.3 Posição política dos relatores

O projeto original e as emendas recebem parecer dos relatores, que podem concluir pela aprovação ou pela rejeição do texto original, bem como pela aprovação ou pela rejeição das emendas. O relator também pode apresentar um substitutivo, no caso de PL e de PLP, ou apresentar um PLV, no caso de MP, que consiste basicamente em um texto novo elaborado a partir do texto original, mas com as modificações propostas pelas emendas com parecer favorável, bem como com todas as sugestões propostas pelo relator.

Vale ressaltar que a maioria dos relatores das matérias de autoria do Poder Executivo são parlamentares da base governista. Isso acontece por que quem os nomeia são os presidentes

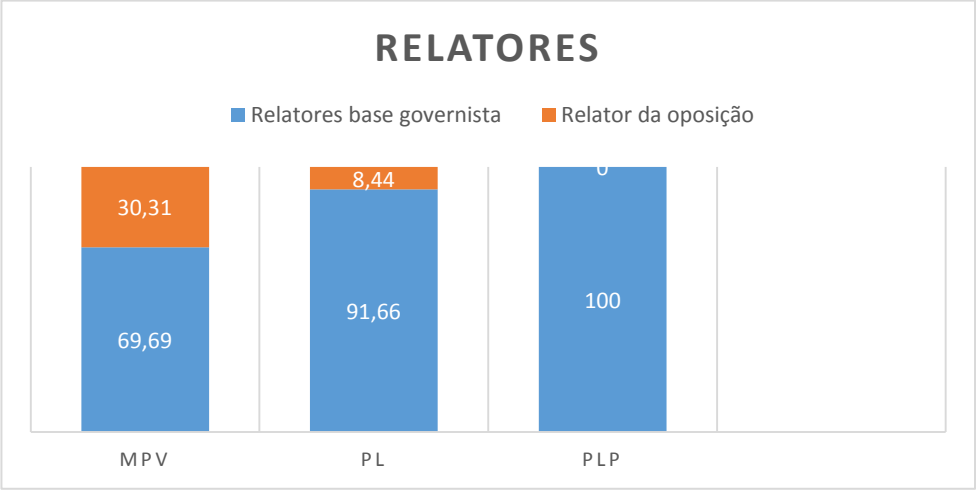
das Casas legislativas que, na maioria das vezes, são integrantes de partidos da coalizão. Foi possível verificar que 78% dos relatores que mais fizeram modificações em cada matéria faziam parte da base governista. Foram 39 casos de relatores governistas e 11 casos de relatores de outros partidos. Observa-se, no entanto, que em apenas 2 casos o Executivo vetou toda a parte inserida pelos relatores de oposição. Mesmo nas proposições que tiveram veto em parágrafos ou incisos, o que se pôde observar foi que os vetos tendem a recair sobre o que foi acrescentado sobre o texto inserido por emendas da oposição aprovadas ou sobre texto de relatores de oposição aprovados, porém a maioria das mudanças feitas pelos relatores da oposição dentre as matérias estudadas foram mantidas pelo Executivo.

Tabela 13 – Posição Política dos Relatores

Tipo de proposição	Relatores da base	Relatores de oposição
MPV	23	10
PL	11	1
PLP	5	0
Total	39	11

Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

Figura 7 – Posição Política dos Relatores



Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

Via de regra, quem faz a distribuição das relatorias nas Comissões são os presidentes das Comissões. Quando os projetos seguem o trâmite ordinário, geralmente passam por mais de uma comissão de mérito, além da Comissão de Constituição e Justiça. Depois de receberem o parecer das comissões é que o projeto, dependendo do caso, também é apreciado pelo Plenário da CD. Depois o projeto vai para o SF e segue um rito semelhante.

No entanto, a maioria das proposições analisadas não chegaram a receber parecer das comissões, seguindo direto para o Plenário por serem urgentes. Nesse caso específico, na CD, por exemplo, quem escolhe o relator é o Presidente da Câmara dos Deputados. Esse relator é nomeado para dar o parecer em nome das Comissões que deveriam apreciar a proposição, mas que, pela urgência da matéria, não tiveram oportunidade.

Poucas matérias dentre as analisadas chegaram a receber parecer de alguma comissão na Câmara dos Deputados. Apenas 10 proposições em 50 tiveram parecer de alguma comissão. Esse resultado mostra que os relatores da maioria das proposições foram escolhidos pelos presidentes da Casa. Pode-se observar que, mesmo dentre os projetos que receberam parecer de alguma comissão, em algum momento, os presidentes da Câmara tiveram a oportunidade de escolher relatores, seja para emitirem parecer em nome das demais comissões, seja para emitirem parecer em Plenário sobre as emendas apresentadas.

Tabela 14– Proposições que Receberam Parecer de Alguma Comissão 1995-2010

	Proposição	Despachos	Comissão
1	**PL 4.207/2001**	Despacho: à CCJR	20/02/2002 - Parecer do **Relator, Dep. Ibrahim Abi-ackel**, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação. 13/03/2002 – **aprovado por unanimidade o parecer do relator na CCJR.** 13/03/2002 – aprovado no Plenário da CD requerimento de urgência art. 155. Parecer à **Emenda Substitutiva de Plenário pelo Relator, Dep. Flávio Dino (PCdoB-MA)**, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que conclui pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; e, no mérito, pela aprovação. **Plenário da CD - Aprovada a Emenda Substitutiva de Plenário nº 1, com parecer favorável. Prejudicado o projeto original**. SF – PLC 36/2007 – Despacho: à CCJ. **CCJ - 3/10/2007 - A Comissão aprova o relatório da Senadora Ideli Salvatti, que passa a constituir Parecer da CCJ, favorável ao Projeto, nos termos da Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo), acolhendo as Emendas nºs 1, 3, 4, 6, 7, 8, 12, 14, 19,**

			20, 21 e, em parte, a Emenda nº 23, consolidadas no Substitutivo; e contrário às Emendas nºs 2, 5, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 17, 18 e 22. **Plenário do SF - 5/12/2007 - Aprovada a Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo), fica prejudicado o projeto.** Na CD **27/05/2008 - Aprovado na CCJC o parecer com complementação de voto 2. 29/05/2008 – Plenário da CD – Aprova as emendas 1, 12, 14, 19, 23 e as modificações propostas pela relatora Senadora Ideli Salvatti**.
2	**PLP 76/2003**	26/08/2003 – criada Comissão Especial (RICD, art 34, II, e §1º). 15/09/2003 – enviada mensagem do Executivo cancelando urgência constitucional.	25/03/2004 – alterado regime de tramitação para urgência regimental em razão da aprovação de requerimento. 08/06/2004 – **Aprovado na Comissão Especial o parecer do relator, Dep. Zezéu Ribeiro (PT-BA)**, pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa deste e das emendas nº 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 23, pela inconstitucionalidade e injuridicidade da emenda nº 9, pela constitucionalidade e injuridicidade das emendas nº 5, 12, 13, 14, 15 e 22, e, **no mérito, pela aprovação deste e das emendas nº 1, 3, 16, 17, 20 e 23, na forma do Substitutivo** Demais pareceres em Plenário
3	**PL 3.501/2004**	Na CD, o projeto foi distribuído à CTASP (mérito), à CFT e a à CCJC.	CD - Aprovado parecer na CTASP. Os demais pareceres foram dados em Plenário por relatores nomeados pelo Presidente da CD
4	**PLP 249/2005**	CD - CDEIC; CFT (mérito e art. 54); e CCJC (art. 54).	**CDEIC** - 25/01/2006 – aprovado por unanimidade parecer com Complementação de Voto, Dep. Nelson Marquezelli (PTB-SP), pela aprovação, com substitutivo. Plenário, 23/11/2006 - Aprovado requerimento do Sr. Henrique Fontana que requer, nos termos do art. 155 do RI, urgência na apreciação do PLP 249 de 2005. **CFT** – 29/11/2006 – aprovado por unanimidade o parecer do relator, Dep.

			Francisco Dornelles, pela não implicação da matéria em aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária do Projeto e do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio; e, no mérito, pela aprovação do Projeto e do Substitutivo da CDEIC, com Substitutivo. **CCJC** – 05/12/2006 – aprovado por unanimidade o parecer do Relator, Dep. Fleury (PTB-SP), pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste, do Substitutivo da Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio e do Substitutivo da Comissão Finanças e Tributação. **Plenário** – parecer emitido pelos relatores em Plenário às 7 emendas apresentadas. **Aprovado o Substitutivo adotado pela Comissão de Finanças e Tributação, ressalvados os destaques.** Sim: 323; Não: 19; Abst.: 1; Total: 343. **Aprovadas as Emendas de Plenário de nºs 1 a 7, com pareceres favoráveis, exceto o § 2º da Emenda de Plenário nº 2.** Sim: 266; Não: 1; Abst.: 1; Total: 268. **O SF não alterou o texto.** 15/01/2007 - Transformado na Lei Complementar 126/2007. DOU 16 01 07 PÁG 01 COL 01. Vetado parcialmente. 2009 – mantido o veto.
5	**PL 4.693/1998**	despacho na CD: CTASP e CCJC	CTASP - aprovação unânime do parecer favorável do relator, Dep. Pedro Henry, com emenda, e contrário às 4 emendas apresentadas na Comissão. 9/06/1999 – Plenário – aprovada urgência nos termos do art. 155. Demais pareceres proferidos em Plenário.
6	**PL 4.811/1998**	CD: CTASP e CCJR (art. 54) – art. 24,II	18/05/1999 – Plenário – aprovado requerimento de urgência, art. 155. 22/06/1999 – **CTASP** - APROVAÇÃO DO PARECER FAVORAVEL DO DEP JOVAIR ARANTES A ESTE COM SUBSTITUTIVO E AS EMENDAS DE **01/98, 02/98, 03/98, 04/98, 05/98, 06/98, 07/98, 08/98,**

			09/98, 15/98, 16/98, 17/98, 20/98, 22/98, 23/98, 02/99, 03/99, 05/99, 06/99, 07/99, 08/99 E 09/99, APRESENTADAS NA COMISSÃO Demais pareceres em Plenário
7	**PL 2.546/2003**	CD: CDEIC, CTASP, CFT e CCJR, 24,II. Criada Comissão Especial.	21/01/2004 – Plenário – aprovado requerimento de urgência nos termos do 155. 18/02/2004 – **Comissão Especial - aprovado parecer reformulado, Dep. Paulo Bernardo, pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação deste, com substitutivo e pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa, e, no mérito, pela rejeição do PL 2547/2003, apensado.** Demais pareceres em Plenário.
8	**PLP 374/2008**	Despacho na CD: CAPADR (mérito); CFT (mérito e ART. 54); e CCJC (art. 54); sujeito à apreciação do Plenário	CAPADR – 29/10/2009 - Parecer com Complementação de Voto, **Dep. Moacir Micheletto (PMDB-PR),** pela aprovação, com Substitutivo e subemenda. 04/11/2009 – aprovado por unanimidade na CAPADR. **Plenário da CD** - 17/03/2010 - Aprovado requerimento do Líderes que requer urgência para a apreciação do PLP 374/2008. Demais pareceres em Plenário.
9	**PLP 28/2007**	Despacho na CD: CTASP (mérito), CFT (art. 54) e CCJC (mérito e art. 54)	**CTASP** - 07/05/2008 – rejeitado o parecer do Relator, Dep. Eduardo Barbosa (PSDB-MG), pela aprovação, com substitutivo. Designado Relator do Vencedor, Dep. Paulo Rocha (PT-PA). Aprovado o parecer Vencedor, Dep. Paulo Rocha (PT-PA), pela aprovação. **CFT** – 05/11/2008 – aprovado o parecer do relator, Dep. Wilson Santiago (PMDB/PB), pela não implicação da matéria com aumento ou diminuição da receita ou da despesa públicas, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária. **CCJC** – 31/03/2009 – aprovado parecer com Complementação de Voto, Dep. Mauro Benevides (PMDB-CE), pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação, com substitutivo. Apresentaram votos em separado os Deputados Geraldo Pudim, Sérgio Barradas Carneiro, Valtenir Pereira, Regis de Oliveira.

			Plenário da CD – foram apresentadas **9 emendas**. 30/06/2009 – foram nomeados relatores em plenário para darem parecer às emendas pelas comissões: CTASP -Dep. Paulo Rocha (PT-PA), CFT - Dep. Wilson Santiago (PMDB-PB) e CCJC - Dep. Mauro Benevides (PMDB-CE). **Todos deram parecer pela aprovação da Emenda Substitutiva Global 9** e pela rejeição das emendas de 1 a 8. O **SF não alterou** o texto da CD. 07/10/2009 - Transformado na Lei Complementar 132/2009. Vetado parcialmente.
10	**PLP 18/1999**	05/05/1999 – a presidência decide constituir comissão especial, nos termos do art. 34, II.	**Comissão Especial** - 09/12/1999. Aprovado parecer do relator, dep. Pedro Novais, pela aprovação, com substitutivo. 18/01/2000 – aprovado requerimento de urgência, nos termos do art. 155. **Demais pareceres em Plenário.** O mesmo relator foi escolhido para dar parecer em Plenário sobre as emendas. SF – o Senado não alterou. 04/05/2000 – transformado na Lei Complementar 101/00. Parcialmente vetado. 2009 – mantido o veto.

Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

Dentre as proposições estudadas, nenhuma medida provisória recebeu parecer de comissão. Os pareceres foram todos emitidos nos plenários, por relatores nomeados pelos presidentes.

Levando-se em consideração que os relatores são escolhidos pelos presidentes das Casas legislativas que, na maioria das vezes, são da base governista, tudo leva a crer que os relatores governistas tendem a privilegiar as emendas apresentadas pelos parlamentares da base em detrimento das emendas dos partidos de oposição. O relator dá o parecer à proposição e às emendas apresentadas. Além disso, o relator também poderá apresentar sugestões de alteração da matéria mediante a apresentação de emendas e substitutivos.

Ainda que os partidos de oposição se esforcem para destacar da lista de emendas com parecer contrário as emendas de autoria dos parlamentares de oposição, essas dificilmente serão aprovadas. Lembrando que as emendas são divididas pelos relatores em dois grupos: emendas com pareceres favoráveis e emendas com pareceres contrários. Na hora da votação não se vota uma emenda de cada vez, mas o grupo das emendas com pareceres favoráveis e o grupo das

emendas com pareceres contrários, ou seja, apenas duas votações. Caso algum partido queira retirar alguma emenda do grupo, precisa apresentar um destaque de bancada solicitando que determinada emenda seja votada separadamente.

3.4 As emendas aprovadas

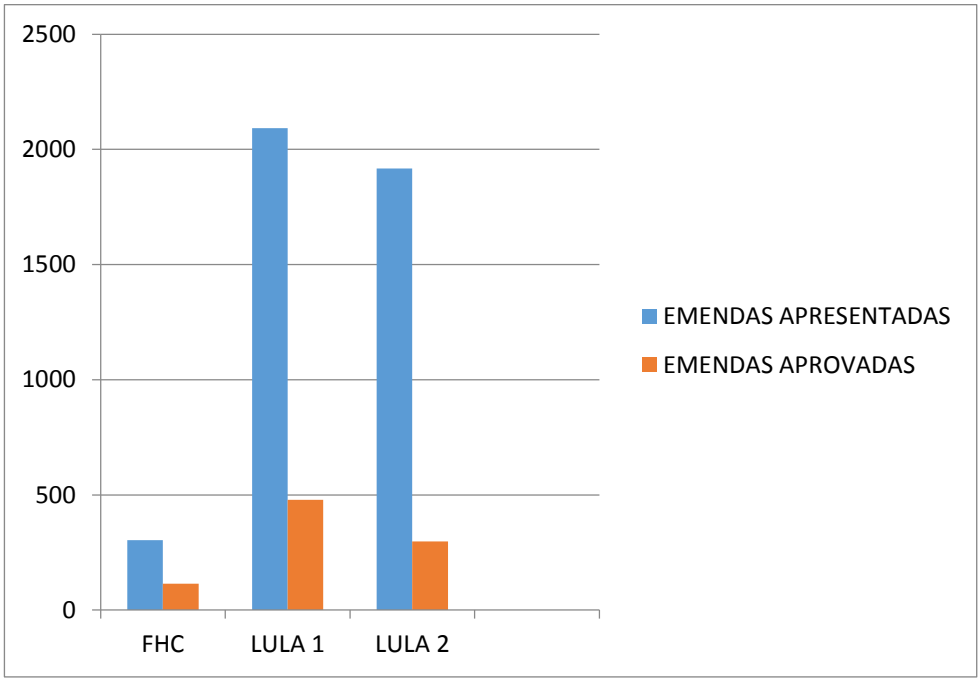
As casas Legislativas abrem prazo para a apresentação de emendas para todos os tipos de proposição. No entanto, apenas uma parte dessas emendas são aprovadas. A tabela a seguir mostra a quantidade de emendas apresentadas e a quantidade de emendas aprovadas pelo Legislativo. Ressalta-se que dentre as emendas aprovadas estão os substitutivos e os projetos de lei de conversão apresentados pelos relatores e aprovados. A tabela e o gráfico abaixo mostram que apenas 19% das emendas apresentadas são aprovadas.

Tabela 15 – Número de Emendas Apresentadas e Aprovadas 1995 - 2010

Governo	Emendas apresentadas	Emendas aprovadas
FHC	304	115
Lula 1	2092	479
Lula 2	1917	298
Total	**4617**	**892**

Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

Figura 8 – Emendas Apresentadas e Aprovadas por Governo 1995 - 2010



Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

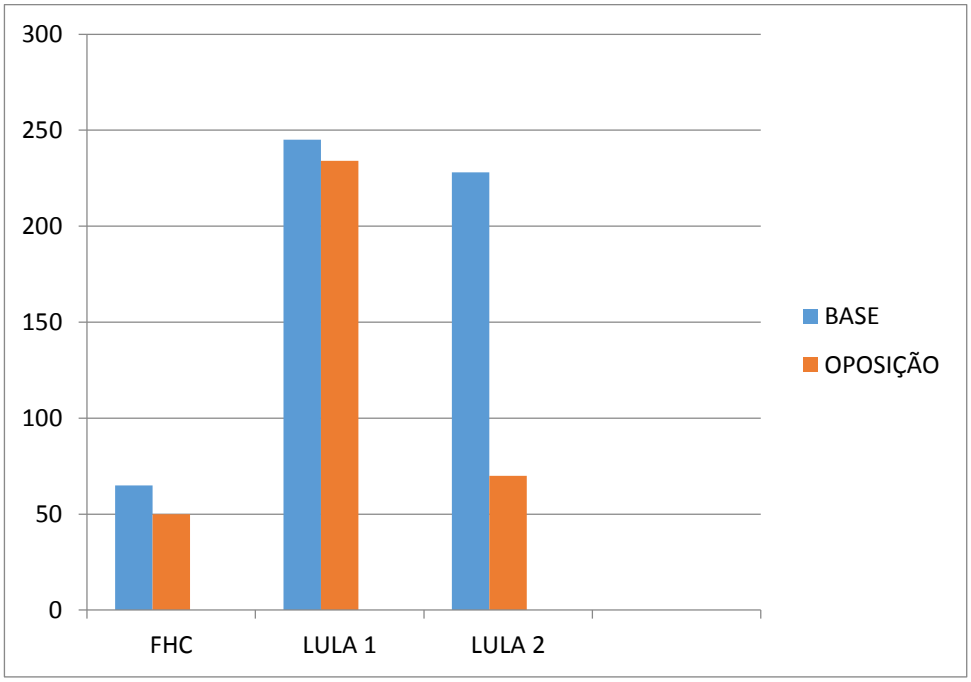
Como foi possível constatar a maioria dos relatores que tiveram maior peso no que se refere às mudanças promovidas pelo Legislativo nas proposições do Executivo foram escolhidos entre os parlamentares que faziam parte dos partidos da base governista, o que sugere que poucas emendas da oposição receberam pareceres favoráveis dos relatores e que, consequentemente, não chegaram a ser aprovadas. O estudo ora realizado mostrou, no entanto, uma realidade diferente. Cerca de 40% das alterações aprovadas pelo Legislativo são de autoria de parlamentares da oposição. Dentre as 892 modificações aprovadas, 354 foram de iniciativa da oposição. É importante dizer que muitas emendas necessitaram de apoiamento, ou seja, da assinatura de vários parlamentares para que fossem aceitas. Nesse caso, foi considerado como autor o primeiro signatário da emenda. Também é importante relembrar que dentre as emendas consideradas nessa contagem estão também os substitutivos dos relatores.

Tabela 16 – Emendas Aprovadas de Autoria da Base e da Oposição 1995 - 2010

Governo	Emendas aprovadas	
	BASE	**OPOSIÇÃO**
FHC	65	50
Lula 1	245	234
Lula 2	228	70
Total	**538**	**354**

Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

Figura 9 – Emendas Aprovadas de Autoria da Base e da Oposição 1995 - 2010



Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

Vale destacar que, muitas vezes, o Executivo veta as alterações aprovadas pelo Legislativo, mas isso não acontece em todos os casos. Ou seja, mesmo os parlamentares que não fazem parte da base governista conseguem emplacar mudanças no texto originalmente enviado pelo Executivo.

Não há dúvidas de que o número de emendas aprovadas de autoria de relatores e parlamentares da base governista é maior do que o número de emendas aprovadas de parlamentares da oposição. O que se pode afirmar, na verdade, é que parte considerável das emendas aprovadas pelo Legislativo de autoria de parlamentares da oposição não são vetadas

pelo Executivo. Os parlamentares da oposição conseguem, ainda que de forma bem menos significativa que os parlamentares da base, contribuir através da aprovação de emendas para o ordenamento jurídico brasileiro, já que suas emendas são eventualmente aprovadas e não são vetadas.

Os partidos de oposição muitas vezes conseguem dificultar a apreciação de projetos de lei e de medidas provisórias mediante processo de obstrução no Plenário das Casas legislativas. Esses partidos se utilizam de dispositivos regimentais para impedir que as matérias sejam votadas rapidamente, adiando a votação por dias ou semanas. A base governista muitas vezes acaba cedendo e fazendo modificações nos seus pareceres para acatar algumas emendas de autoria da oposição para que a matéria possa ser votada.

Outra forma de aprovação de emendas e alterações sugeridas por partidos que não fazem parte da coalizão é a aprovação de destaques nos plenários das Casas legislativas. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), por exemplo, prevê a possibilidade de os partidos, antes da votação da matéria, apresentarem requerimentos de destaques para votações em separado e destaques de emendas que independerão da aprovação do Plenário para serem apreciados. Quanto maior o número de representantes na Câmara, mais destaques o partido pode apresentar para cada matéria. Pode-se destacar uma emenda com parecer contrário, por exemplo, ou parte do texto para ser votado separadamente.

No entanto, os dados revelam que a maioria das mudanças aprovadas tinham o parecer favorável dos relatores. Foram poucos os casos em que as mudanças aprovadas foram resultado de destaques aprovados em plenário mediante votações nominais, apenas 19 destaques foram aprovados, sendo 11 da base governista e 9 da oposição, o que leva a crer que as mudanças feitas no texto não são em sua maioria objeto de grande embate entre os parlamentares ou entre oposição e governo.

Os partidos que fazem parte da coalizão eventualmente podem orientar os seus parlamentares a votarem diferentemente do que orienta o líder do governo por não concordarem com um determinado ponto do projeto. A tendência é sempre de que todos os partidos da base apoiem o texto principal, mas há várias votações durante a apreciação do projeto. Pode acontecer de um partido da base, ou por uma leve insatisfação com o governo, ou por se tratar de ponto que vai contra a linha ideológica do partido ou da maioria dos parlamentares que fazem parte daquela bancada, orientar a votação a favor de uma emenda ou um destaque da oposição.

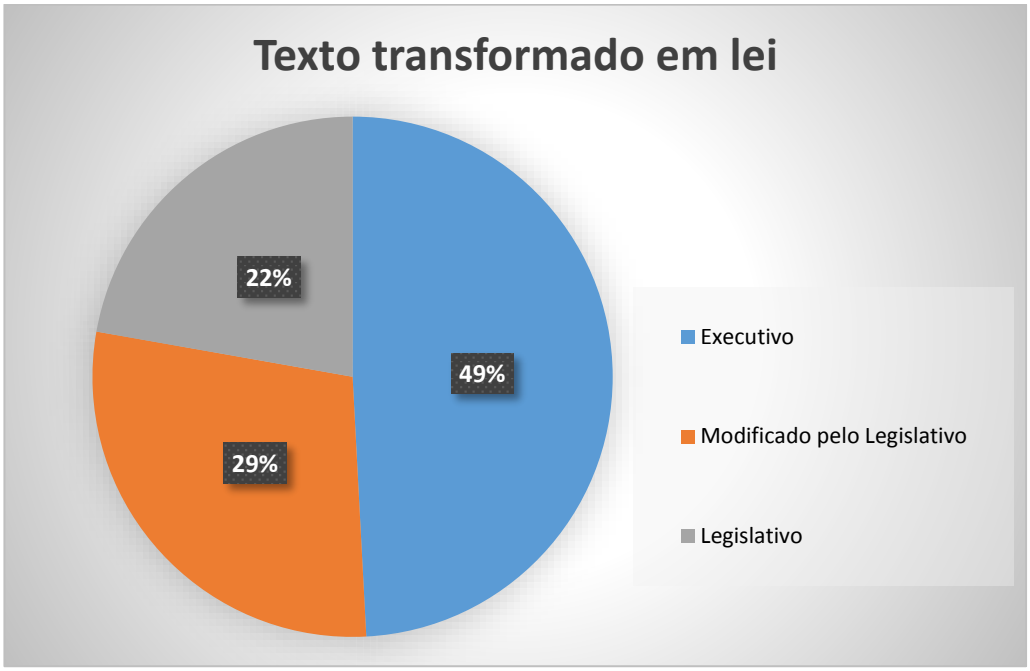
Muitas vezes, durante a discussão da matéria, os parlamentares da base são convencidos de que as mudanças propostas pela oposição podem ser positivas para aprimorar o texto inicialmente enviado pelo Executivo. Dentre as 50 proposições analisadas, 20 tiveram pareceres

reformulados por seus relatores durante a discussão da matéria, ou seja, os relatores apresentaram o seu parecer e, posteriormente, modificaram acatando sugestões apresentadas pelos parlamentares ao discutirem a matéria nas comissões ou no Plenário. Muitas vezes líderes partidários se juntam e pedem a modificação do texto, sendo, na maioria das vezes, atendidos pelo relator que deseja ver o seu substitutivo ou PLV aprovado pelo Plenário da Casa. O que reforma a ideia de que construção do texto passa por um diálogo constante para que se chegue a um texto o mais consensual possível antes de ser colocado em votação.

3.5 Conclusões preliminares

As conclusões são as seguintes: dentre os 1.314 artigos transformados em norma jurídica, 292 são artigos inteiramente novos e 376 foram modificados pelo Congresso. Todas essas mudanças foram inseridas no texto da lei mediante a aprovação dos substitutivos dos relatores ou de emendas apresentadas por parlamentares. Os artigos novos foram o texto novo inserido pelo Legislativo. Já os artigos modificados foram os artigos que já vieram no texto original, mas que tiveram partes alteradas pelo Legislativo. Levando em consideração a amostra das 50 proposições aprovadas, 49,16% do texto transformado em norma jurídica foi de autoria do Executivo (artigos do texto original que não tiveram nenhuma modificação), sendo que 28,62% é composto por artigos modificados pelo Legislativo (artigos originários do Executivo alterados pelo Legislativo), além de 22,22% de artigos inteiramente novos incluídos pelo Legislativo que não foram vetados e, consequentemente, transformados em norma jurídica.

Figura 10 – Matérias do Executivo Transformadas em Lei
1995 - 2010



Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

O Legislativo altera, excluiu e inclui artigos novos nas proposições do Executivo. Pode-se observar que quase metade dos artigos transformados em lei, dentre as 50 matérias de autoria do Executivo analisadas nesse estudo, tiveram a interferência do Legislativo e o consentimento do Executivo, já que não houve veto.

O Legislativo altera muitos dos artigos dos textos originais do Executivo. 29% do texto transformado em lei é composto por artigos de origem do Executivo alterados pelo Legislativo. O Executivo, por sua vez, não veta a maioria das mudanças feitas pelo Legislativo, já que, levando em consideração os três tipos de proposição, cerca de 93% artigos alterados pelo Legislativo não são vetados pelo Executivo. Poucos artigos modificados foram inteiramente vetados (2%) ou parcialmente vetados na parte alterada (5%). Os artigos originários do Executivo que sofrem mudanças pelo Legislativo não costumam ser vetados pelo Executivo.

O Legislativo insere uma série de artigos novos nos textos originários do Executivo. Cerca de 22% da parte dos textos dos projetos originários do Executivo que são transformados em lei é composta por artigos inteiramente novos, muitos deles com matérias estranhas se comparados aos textos originais. As medidas provisórias são campeãs no quesito "inserção de matéria nova". Há uma clara preferência para incluir no texto das medidas provisórias assuntos diversos dos que são tratados quando inicialmente enviados pelo poder Executivo. Outro ponto a ser considerado é que o Executivo praticamente não se utiliza da possibilidade de veto para

barrar o texto novo incluído pelo Congresso. Levando em consideração todos os tipos de proposição foi possível verificar que cerca de 84% dos artigos novos inseridos pelo Legislativo não são vetados pelo Executivo e são transformados em norma jurídica.

Foram excluídos pelo Congresso 82 artigos originários do Executivo. Nesse caso, não há nada que o Executivo possa fazer para reestabelecer os artigos retirados pelo Legislativo, chamando a atenção o fato de, proporcionalmente, o número de artigos excluídos nos projetos de lei complementar ser bem maior do que nos outros tipos de proposição.

A maioria das proposições analisadas não recebeu parecer das comissões, seguindo direto para o Plenário por serem ou se tornarem urgentes no decorrer da tramitação. No Plenário da CD, foram os presidentes da Câmara que escolheram os relatores para darem parecer em nome das comissões nomeadas, sendo que a maioria dos relatores escolhidos foram parlamentares da base govenista (quando as matérias são apreciadas pelas comissões, são os presidentes das Comissões que indicam os relatores das matérias).

Apesar da amostra ter sido retirada de uma lista de proposições que poderiam sinalizar que houve algum tipo de discordância entre os dois poderes durante a tramitação das matérias no Congresso, poucas foram as alterações feitas mediante votações nominais e destaques aprovados em Plenário. A maior parte das modificações foram aprovadas acompanhando o parecer dos relatores e mediante votações simbólicas, exceto nos casos em que as regras não permitem votações simbólicas, como é o caso dos projetos de lei complementar que exigem quórum qualificado.

Diante do exposto, conclui-se preliminarmente cerca de 51% do texto transformado em lei conta com a interferência do Legislativo, ou por modificação do texto inicialmente enviado ou pelo acréscimo de texto novo. O Executivo não veta a maioria das alterações feitas pelo Legislativo. Os maiores responsáveis pelas mudanças feitas nos textos são os parlamentares nomeados relatores das matérias, sendo que, dentre as matérias selecionadas para esse estudo, a maioria foi escolhida pelos presidentes das Casas Legislativas, membros da base governista. Apesar de a maioria dos relatores serem parlamentares de partidos da base, parte considerável das modificações do Legislativo são originárias de emendas e substitutivos de parlamentares de partidos de oposição. O Legislativo quantitativamente faz muitas alterações, mas a análise do conteúdo dessas alterações, objeto do próximo capítulo, é que vai dizer a natureza dessas mudanças.

CAPÍTULO 4 - AS ALTERAÇÕES DO LEGISLATIVO NAS PROPOSIÇÕES DE INICIATIVA DO EXECUTIVO: ANÁLISE DO CONTEÚDO

4.1 Metodologia

A análise do conteúdo das matérias selecionadas foi feita mediante a leitura do projeto original, dos pareceres dos relatores, da nota explicativa da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados (no caso das medidas provisórias), das emendas aprovadas, do texto aprovado pelo Legislativo, dos vetos do Executivo e do texto transformado em lei. Primeiramente, fiz o estudo de todas as matérias. Preenchi a "ficha técnica" com os dados que considerei importantes para a pesquisa, conforme descrito no capítulo anterior. A elaboração de um quadro comparativo entre o texto original e o transformado em lei facilitou a análise. Busquei identificar a parte mais importante de cada proposição, quais os artigos mais importantes que poderiam ser identificados como centrais na proposição, ou seja, quais os principais artigos.

Identificar a parte principal de uma proposição bem como avaliar o tipo de modificação feita pelo Legislativo foram as partes mais complexas da pesquisa, já que decidir sobre o mérito sempre traz um grau de subjetividade que pode de alguma forma distorcer os resultados. Para trazer maior segurança sobre a importância das alterações feitas nos textos originários do Executivo, contei com a colaboração de consultores legislativos da Câmara dos Deputados e de assessores de partidos políticos que ou acompanharam o trâmite da matéria ou são especialistas nos temas discutidos no projeto.

A colaboração dos consultores legislativos e dos assessores de partidos se deu por meio de consultas sobre aspectos específicos, depoimentos e respostas a um questionário com questões objetivas sobre a proposição selecionada. As questões foram as seguintes: se as mudanças feitas pelo Legislativo alteram os dispositivos que tratam do objetivo principal da proposição original; quais os dispositivos alterados pelo Congresso que alteram os principais artigos da proposição inicial; se as alterações feitas nos principais dispositivos podem ser consideradas substanciais, ou seja, se mudaram significativamente o conteúdo da proposição, se alteram substancialmente os dispositivos considerados mais importantes; como poderiam ser classificadas as mudanças feitas se substanciais, periféricas ou formais; e se as modificações detalham, ampliam, aperfeiçoam, limitam ou desfiguram a proposição inicial. As respostas serviram para comparar com os dados e análises feitas por mim.

Apesar de não ter conseguido que todas as proposições tivessem pelo menos um colaborador, foi possível contar com a ajuda de especialistas para as matérias mais complexas. As respostas dos colaboradores às questões ajudaram a localizar os principais artigos, bem como a classificar o tipo de alteração promovida pelo Legislativo, tornando o resultado da pesquisa mais preciso. Vale, no entanto, deixar claro que fiz a pesquisa sobre o conteúdo de todas as proposições. O questionário respondido serviu apenas para comparar com o resultado do meu estudo, principalmente nos casos de matérias muito complexas.

4.2 Análise do conteúdo das alterações

O estudo da tramitação de cada proposição, bem como a leitura e comparação dos textos originais com os que foram transformados em lei, possibilitou a identificação da quantidade de artigos alterados, novos ou excluídos durante o caminho percorrido pelo Congresso. Levando em consideração a amostra das 50 proposições aprovadas, 49,16% do texto transformado em norma jurídica foi de autoria do Executivo, 28,62% é composto por artigos modificados pelo Legislativo e 22,22% de artigos inteiramente novos incluídos pelo Legislativo que não foram vetados e, consequentemente, transformados em norma jurídica. As mudanças do Legislativo entram em mais de 50% do texto de autoria do poder Executivo transformado em lei. Dentre as proposições analisadas foi possível observar que além de incluir artigos novos nos textos das proposições originárias do Executivo, o Legislativo insere assuntos diferentes dos que foram tratados nas proposições originais.

Neste capítulo, a partir da análise quantitativa das modificações feitas pelo Legislativo nos projetos do Executivo, trazemos o resultado da análise do conteúdo dessas modificações. Buscou-se identificar se as alterações feitas pelo Congresso foram substanciais, periféricas ou formais, bem como se foram na direção da intenção inicial do Executivo ou em direção oposta e, ainda, se ampliaram, aperfeiçoaram, detalharam o projeto ou se desfiguraram ou limitaram a proposição.

Foi também possível identificar quem foram os autores das principais mudanças, se relatores, parlamentares da base governista ou parlamentares de partidos de oposição. Verificou-se também quais os principais instrumentos utilizados para as modificações e quais os locais aonde essas modificações foram feitas. A leitura dos pareceres dos relatores e dos discursos feitos nos plenários durante a discussão das matérias permitiu a identificação de

relatos que sinalizam a participação de parte da sociedade que tem acesso ao Congresso e do próprio poder Executivo no que se refere às modificações promovidas depois da apresentação do texto original.

4.2.1 Inserção pelo Legislativo de matéria nova nos projetos do Executivo

A legislação veda a inserção de matéria nova em proposição de autoria do Executivo. No caso de medidas provisórias, o §4º do art. 4º da Resolução nº 1, de 2002-CN estabelece que "é vedada a apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória, cabendo ao Presidente da comissão o seu indeferimento preliminar". O Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) diz, em seu art. 125, que o presidente da Câmara ou de comissão tem a faculdade de recusar emenda que verse sobre assunto estranho ao projeto em discussão. A Lei Complementar nº 95, de 25 de fevereiro de 1998, no inciso II do art. 7º, por sua vez, estabelece que "lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão".

A decisão recente do Supremo Tribunal Federal (STF), de 2015, sobre alterações feitas na MP 472/2009, reforçam a posição de considerar inconstitucional a inserção de matéria totalmente estranha à tratada inicialmente em proposição do Executivo. A ministra Rosa Weber, relatora do caso, lembrou em seu voto que a jurisprudência do STF aponta no sentido de que, em se tratando de matéria sob reserva de iniciativa do Poder Executivo, há a necessidade de pertinência temática entre a emenda e o conteúdo do texto original e que ainda que não se trate de matéria sujeita a reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo, emendas que não tratam de assuntos relevantes e urgentes não podem ser objeto de emendas. A decisão foi no sentido de que a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com medida provisória é inconstitucional.

Apesar de haver vedação, cerca de 26% das matérias analisadas saíram do Congresso com algum dispositivo que trata de assunto diverso do que estava sendo tratado inicialmente no texto do Executivo. Vale destacar que em parte considerável dos casos o Executivo não vetou as mudanças. Foram identificadas 13 proposições em 50 que tiveram matéria nova incluída no corpo do texto que foi transformado em lei, não tendo qualquer relação com o tema tratado no projeto original. Buscou-se então identificar quais as características comuns entre as proposições que tiveram matéria nova incluída, que tipo de proposição que teve mais matéria

nova inserida. Esclareço que algumas proposições ficaram de fora por terem gerado dúvida se os artigos inseridos se tratavam ou não de matéria completamente nova, principalmente as relacionadas à área tributária. As 13 selecionadas demonstraram clara evidência no que se refere a texto novo não tratado na proposição original enviada pelo Poder Executivo.

Tabela 17 – Dados Relevantes sobre as Proposições com Matéria Nova 1995 - 2010

	Artigos originais	**Artigos vetados**	**Artigos TNJ**	**Artigos matéria nova TNJ**	**Relato diálogo com Executivo**	**Relatores que fizeram mais alterações**
PL 3501/04	19	0	21	1	Sim	Base
MPV 227/04	16	0	19	1	Não	Oposição
MPV 219/04	7	1	34	7	Sim	Base
PL 6272/05	39	2	50	8	Não	Base
MPV 280/06	6	2	6	1	Sim	Oposição
MPV 321/06	2	1	12	8	Não	Base
MPV 351/07	21	2	39	17	Sim	Base
MPV 359/07	14	1	16	1	Não	Base
MPV 413/08	19	0	42	22	Sim	Base
MPV 442/08	6	0	7	1	Não	Base
MPV 462/09	10	10	36	26	Não	Base
MPV 499/10	5	5	14	8	Sim	Base
MPV 501/10	11	2	14	2	Não	Base

Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

A análise sobre as matérias que tiveram texto novo incluído pelo Poder Legislativo revela que a maioria dos relatores que influenciaram as mudanças foram da base governista. Pode-se também observar que na maior parte dos casos os relatores chegam a falar sobre o diálogo que foi realizado com o Executivo sobre as mudanças e sobre pedidos feitos pelo Executivo para que fosse incluída matéria nova, conforme foi constatado na leitura dos pareceres dos relatores e na leitura de parte dos discursos realizados durante a discussão das matérias nas casas legislativas. Vale ressaltar ainda que foram pouquíssimos os vetos feitos pelo Executivo nas matérias novas inseridas pelo Legislativo se levada em consideração a quantidade de texto novo incluído. Destacam-se ainda os relatos dos parlamentares nos seus pareceres ou durante a discussão da matéria sobre o conhecimento à cerca da legislação que impede a inserção de matéria nova, o que não os impediu de fazê-lo.

Conforme descrito no Anexo I, algumas matérias chamam a atenção pela diversidade de matéria nova inserida. As mudanças falam de assuntos não só diferentes dos temas inicialmente enviados pelo Executivo, como diferentes entre si. Podemos destacar nesse quesito

as seguintes matérias: MPV 219/2004, MPV 321/2006, MPV 351/2007, MPV 413/2008 e MPV 462/2009. Ao analisar a fala dos parlamentares durante a discussão dessas matérias pode-se observar que, tanto presidentes, como relatores tinham consciência de que os temas acrescidos pelo Legislativo não tinham nenhuma relação com a proposição original de autoria do Executivo.

A MPV 219/2004 é um bom exemplo de proposição que teve uma série de assuntos novos incluídos pelo Legislativo. Não houve alteração significativa no texto enviado pelo Executivo. Houve a inclusão de muita matéria nova. Foram incluídos vários assuntos diferentes referentes a tributação. Foram mais de 120 dispositivos novos, dentre artigos, incisos e parágrafos, a maioria alterando legislação existente. A matéria chegou ao Legislativo com 7 artigos e saiu com 35. O Executivo, por sua vez, vetou apenas um artigo inteiro. Os principais relatores foram da base governista. O autor das principais mudanças foi o relator na Câmara, Dep. José Militão (PTB-MG), autor do PLV, que acatou 6 dentre as 63 emendas apresentadas. Vale destacar que 4 dentre as emendas aprovadas têm como primeiro signatário um parlamentar da oposição. De acordo com o relator, as alterações propostas no PLV foram resultado de amplas negociações com os setores produtivos representados por parlamentares da base e da oposição, bem como por sugestões do próprio Poder Executivo.

De acordo com o que o relator na CD descreve em seu relatório sobre a matéria, os principais assuntos tratados na MP foram: a concessão de crédito da Contribuição Social sobre Lucro Líquido - CSLL na aquisição de bens do ativo imobilizado sobre aquisições de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, ocorridas entre 1º de outubro de 2004 e 31 de dezembro de 2005 e destinadas ao ativo imobilizado. Esse crédito corresponde a 25% do valor da depreciação dos referidos bens e poderá tão-somente reduzir o montante a ser recolhido da mencionada contribuição. Ainda em relação a essas aquisições, a pessoa jurídica pode optar por regime especial de desconto do crédito relativo à contribuição para o Programa de Integração Social – PIS e à Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS. A empresa optante pode aproveitar o crédito em dois anos, à razão de um vinte e quatro avos (1/24) por mês, calculados sobre o valor da aquisição do bem. A MP nº 219, de 2004, altera o inciso I do art. 14 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, para vedar a concessão de parcelamentos nos casos de débitos de tributos e contribuições retidos na fonte ou descontados de terceiros e não recolhidos ao Tesouro Nacional. A MP modifica, também, o inciso IV do § 3º do art. 74 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, para vedar a compensação de crédito do contribuinte com débitos que já tenham sido objeto de qualquer tipo de parcelamento concedido no âmbito da Secretaria da Receita Federal – SRF. Propõe a MP, ainda, que as

pessoas jurídicas engarrafadoras de água mineral (código 2201) sejam obrigadas a instalar equipamentos medidores de vazão e condutivímetros.

Quanto às mudanças inseridas pelo PLV, o relator os enumera no relatório apresentado na Câmara dos Deputados como avanços: - o restabelecimento da tributação cumulativa para as empresas de software, que incentivará a indústria nacional desse segmento estratégico; - a concessão de crédito presumido de 75% para os caminhoneiros autônomos, hoje excluídos do mercado de cargas por motivos restritamente fiscais, pois não dão crédito de PIS e COFINS aos tomadores serviços; a emissão de certidão negativa nos casos em que o contribuinte conteste o débito e a administração não se manifeste em 30 dias; - a manutenção das oficinas no SIMPLES, desde a sua opção original, aprimorando a redação original da lei recentemente aprovada que os manteve no referido regime - a Lei nº 10.964, de 2004; - o estabelecimento de regime especial de tributação das cooperativas de crédito, reivindicação histórica do setor cooperativo, que poderá inclusive reduzir as taxas de juros de mercado; a desoneração de PIS e COFINS do pinto de um dia, do leite e do fubá, que implicarão em redução dos preços de produtos de consumo de massa; a regularização da tributação do setor de café, corrigindo distorções nesse mercado; - o reconhecimento de ofício da prescrição em execuções ficais por parte do juiz, o que desafogara os tribunais com execuções já sem qualquer chance de sucesso para a Fazenda; e - a regularização da tributação nas bolsas de mercadorias e futuros.

Outras matérias se destacam pela quantidade de artigos novos com assuntos diferentes dos enviados nos textos originais do Executivo, conforme se segue: MPV 351/2007, MPV 413/2008, MPV 462/2009 e MPV 499/2010. Em todos os casos os principais relatores foram parlamentares da base governista. Todos relataram que houve negociações com o Poder Executivo.

Outro bom exemplo de matéria que teve muitos artigos novos incluídos é a MPV 462/2009. A proposição dispôs inicialmente sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2009, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais, dentre outras providências. Essa medida provisória chegou ao Congresso e inicialmente recebeu 50 emendas. Na Câmara, foi aprovado o parecer do relator acatando várias emendas e acrescentando suas sugestões ao texto. O PLV aprovado seguiu para o Senado que também aprovou uma série de mudanças no texto enviado pela CD. A proposição retornou à Câmara, que aprovou a maior parte do que foi proposto pelo Senado. Uma reportagem publicada pela Agência Câmara no dia 22/09/2009, resume bem do que se tratava a MPV 462/2009, mostra que o então presidente da Câmara tinha consciência de que a aprovação do relatório iria

acrescentar matéria estranha ao texto inicialmente enviado e resume os principais pontos incluídos pelos parlamentares:

> *"O texto final permite o aproveitamento de crédito de IPI pelos empresários exportadores. Essa medida havia sido vetada pelo presidente da República.*
>
> O Plenário aprovou, nesta terça-feira, 22 das 23 emendas do Senado ao texto da Câmara para a Medida Provisória 462/09, que garante um repasse adicional de R$ 1 bilhão ao Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para ajudar as prefeituras a enfrentar as consequências da crise financeira. Entre as emendas aprovadas, está a que retoma o aproveitamento por exportadores do crédito-prêmio do IPI, já vetado pelo presidente da República na MP 460/09. A matéria, que foi relatada pelo deputado Sandro Mabel (PR-GO), só depende agora de sanção presidencial.
>
> Devido a uma decisão do presidente Michel Temer, amparada em resolução do Congresso, a 462/09 foi a última medida provisória na qual puderam ser incluídas emendas sobre assuntos estranhos ao seu objeto original.
>
> O socorro às prefeituras deve, segundo o governo, compensar a queda nos repasses ao FPM provocada pela menor arrecadação de tributos durante a crise (efeito do recuo da produção industrial e de incentivos fiscais). A redução de alíquotas do IPI e a criação de novas faixas do Imposto de Renda da Pessoa Física (IRPF) são exemplos de mudanças que diminuíram a arrecadação destinada ao FPM.
>
> Crédito-prêmio
>
> Vetado quando houve a sanção da MP 460/09, o aproveitamento do crédito-prêmio do IPI retornou à MP 462/09. Esse incentivo fiscal foi concedido pelo governo aos exportadores em 1969. Os fabricantes de produtos manufaturados passaram, naquele ano, a ter um crédito tributário sobre as vendas feitas ao exterior que podia ser abatido do valor a ser pago de IPI sobre as operações no mercado interno.
>
> Existe uma polêmica, na Justiça, entre o governo federal e os empresários em torno do fim desse crédito e da validade da sua aplicação a partir de 1990. A contenda envolve créditos estimados em R$ 200 bilhões pelo governo e em cerca de R$ 60 bilhões pelos empresários.
>
> Um destaque retirou a possibilidade de o ministro da Fazenda estipular a data até a qual poderão ser considerados os prejuízos fiscais das empresas beneficiárias do crédito-prêmio para uso no pagamento de multas e juros, depois de reduções de 90% do valor acumulado.
>
> Meio ambiente
>
> Sob protestos do PV, que teve um destaque rejeitado sobre o tema, o Plenário aprovou emenda incluindo o porto de Ilhéus no Plano Nacional de Viação (PNV). A região abriga uma área remanescente da Mata Atlântica e o partido teme que a ampliação do porto tenha impactos ambientais.
>
> Outra emenda reduz a área da Floresta Nacional de Roraima de 2,66 milhões de hectares para 167 mil hectares.
>
> Agricultura familiar
>
> Foi aprovada também a permissão para o Conselho Monetário Nacional (CMN) estabelecer critérios com o objetivo de viabilizar o acesso de agricultores familiares a linhas de crédito, levando em conta as características específicas de cada tipo de agricultura.
>
> O CMN poderá criar linhas destinadas às cooperativas e associações que tenham percentuais mínimos de agricultores familiares como integrantes.

> Depósitos judiciais
>
> Um destaque do PP incluiu emenda que determina a transferência, à conta única do Tesouro, dos depósitos judiciais feitos antes de 1º de dezembro de 1998 para questionamento de tributos.
>
> A Lei 9703, de novembro daquele ano, determinava essa transferência a partir de dezembro, mas não disciplinou os depósitos anteriores, que podiam ser feitos em bancos privados e não somente na Caixa Econômica Federal, como determinou a lei a partir de dezembro de 1998".

As mudanças feitas na MPV 462/2009 tiveram tanto a participação da Câmara como do Senado. Note-se, no entanto, que foram muitas as mudanças inseridas pelo Senado. O fato é que a Câmara aprovou a maioria das alterações do Senado, mesmo sabendo que boa parte delas tratavam de matéria estranha ao texto inicialmente enviado pelo Executivo. O relator na Câmara, Dep. Sandro Mabel (PR-GO), fazia parte de partido da base governista, mas acatou no PLV algumas emendas apresentadas por parlamentares da oposição. O relator revisor no Senado foi o Senador Romero Jucá (PMDB/RR), da base governista, e autor de todas as modificações propostas pelo Senado Federal. A Câmara rejeitou uma pequena parte do texto enviado pelo Senado mediante a aprovação, por processo nominal, de destaques apresentados pela oposição e pela base governista. No entanto, não resta dúvida de que a maioria das alterações feitas na proposição foram de autoria de parlamentares de partidos que compunham a base governista. No que se refere aos vetos, essa matéria sofreu um número considerável de vetos pelo Executivo. A proposição saiu do Congresso com 49 artigos. Foram vetados 10 artigos, sem contar incisos e parágrafos. A maioria dos vetos incidiram sobre os artigos novos incluídos pelo Legislativo.

A MPV 499/2010, que dispôs sobre a "criação, por meio de transformação de Funções Comissionadas Técnicas – FCT, do cargo de Natureza Especial de Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e de dois cargos de Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, de nível DAS – 6, destinados ao Ministério da Defesa – MD", é mais um exemplo interessante de proposição que teve muitos artigos com matéria nova incluída. O Legislativo não alterou o tema central da proposta original, mas incluiu uma série de assuntos novos. O texto passou primeiramente pela Câmara sem sofrer qualquer alteração de mérito. No entanto, quando retornou do Senado, voltou com a inclusão de matéria nova, ou seja, o texto enviado pelo Executivo continuou sem mudanças, mas foram incluídos novos artigos com assuntos muito diferentes do que veio tratado no texto original, vulgarmente chamados na Câmara dos Deputados de "jabutis".

Até o artigo 4º, a MPV 499/2010 tratou da reestruturação de cargos e comissões do Ministério da Defesa. Os artigos de 5º a 13 trataram de alterações na legislação tributária, alterando diversas leis que tratam de temas diferentes. Por exemplo, os artigos 5ª e 6º trataram

da criação de crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) na aquisição de resíduos sólidos utilizados como matérias-primas ou produtos intermediários na fabricação de seus produtos. Já os artigos de 7º a 13, cada um modificou uma lei diferente. O artigo 14 e 15 modificam leis que tratam sobre Estatutos de Sociedade. Os artigos 16 e 17 tratam de geração de energia. Todo esse conteúdo novo foi proposto pelo Senado Federal. Ao retornar à Câmara, apenas o art. 16 sofreu alterações, mediante a aprovação de destaques do DEM. Todos os demais foram aprovados. O Executivo, por sua vez, vetou vários artigos, mas aceitou muitos outros acrescentados pelo Legislativo que não tinham nenhuma relação com o texto inicialmente enviado.

Foram as seguintes as alterações realizadas pelo Senado Federal na MPV 499/2010, conforme descrição do relator na CD: 1) Instituição de incentivo tributário do IPI, para a utilização de resíduos sólidos como matéria prima ou produtos intermediários da indústria; 2) Redução a zero da alíquota da COFINS incidente sobre a receita da comercialização de motocicletas até 150 cc, no período de janeiro a março de 2010; 3) prorrogação até dezembro de 2015 do enquadramento da indústria da construção civil no regime cumulativo de apuração da contribuição para o PIS/PASEP e COFINS, atualmente válido até 31 de dezembro de 2010; 4) prorrogação da redução a zero da alíquota do imposto de renda na fonte para remessas ao exterior a título de contraprestação de contratos de arrendamento mercantil de aeronaves ou seus motores. Prorroga-se a redução da alíquota aos fatos geradores ocorridos até 31/12/2016 (atualmente 31/12/2013), para contratos celebrados até 31/12/2013 (atualmente 31/12/2011); 5) permissão de utilização de prejuízos fiscais para abatimento do aumento da base de cálculo de tributos (IRPJ, CSLL, PIS/PASEP e COFINS) decorrente de ganhos resultantes da redução de multas, juros e outros encargos proporcionada pelos parcelamentos de débitos junto à Procuradoria-Geral Federal; 6) permissão de uso de precatórios para quitação de parcelamentos de dívidas relacionadas ao uso indevido de créditos do IPI por insumos não tributados ou tributados à alíquota zero; 7) permissão de uso de precatórios (próprios ou de empresas do mesmo grupo) para amortização de parcelamentos ordinários de débitos tributários, instituídos pela Lei nº 11.941, de 2009; 8) prorrogação, até o exercício fiscal de 2016, dos benefícios concedidos pela Lei do Audiovisual (atualmente em vigor até 31/12/2010); 9) dá nova redação ao art. 1.061 do Código Civil (Lei nº 10.406, de 2002), retirando a parte inicial do artigo; 10) dá nova redação aos arts. 5º e 12 da Lei nº 3.890-A, de 1961, que *Autoriza a União a constituir a empresa Centrais Elétricas Brasileiras S. A. — ELETROBRAS, e dá outras providências*; 11) possibilita que o poder concedente autorize alterações técnicas de empreendimentos de geração termelétricos que tenham assinado Contrato de Comercialização de Energia no Ambiente

Regulado (CCEAR), conferindo maior flexibilidade ao poder concedente e às empresas contratadas para promover ajustes nas referidas instalações, especialmente no que se refere a alterações dos combustíveis utilizados; e 12) dispõe sobre os serviços de energia elétrica nos sistemas isolados, introduzindo o § 4º do art. 17, que determina que os contratos de suprimento de energia elétrica ou seus equivalentes, celebrados em um sistema isolado, entre supridora e produtores independentes de energia, com a finalidade de suprimento à concessionária de distribuição de energia elétrica responsável pelo fornecimento de energia no respectivo sistema isolado, vigentes em 30 de julho de 2009, data de publicação da Medida Provisória nº 466, de 29 de julho de 2009, que deu origem à Lei nº 12.111, de 2009, deverão ser considerados na totalidade do mercado da referida concessionária de distribuição de energia elétrica, mesmo após a efetiva interligação ao Sistema Interligado Nacional — SIN.

A MPV 499/2010 chamou a atenção por pelo menos dois aspectos: pelas mudanças terem sido feita no Senado, já que a maioria das modificações costumam ser feitas na Câmara, e pela quantidade e variedade de matéria nova que foi inserida no texto. Outro ponto a destacar é o Executivo não ter se utilizado do poder de veto para barrar a maioria dessas mudanças, já que nenhuma dizia respeito ao texto originalmente enviado, tendo sido relativamente poucos os vetos em relação à quantidade de texto inserido. Além disso, a Câmara manteve as mudanças introduzidas pelo Senado.

O relator revisor no Senado Federal, autor do PLV que incluiu toda a matéria nova, foi, mais uma vez, o Senador Romero Jucá, do PMDB, partido que compunha a base governista. Nada foi mencionado no relatório que justifique a inclusão da matéria nova, de assuntos tão alheios ao tratado no texto inicial. Durante a discussão da matéria no Plenário do SF também não houve qualquer comentário referente à inclusão de matéria nova. Os líderes solicitaram apenas a retirada da parte que mencionava a Renuclear e a Eletrobrás. Inclusive, no discurso de defesa do seu parecer, o Senador Romero Jucá agradece a todos os líderes, da base e da oposição, que ajudaram a construir um entendimento em torno do texto a ser aprovado. O relator da matéria na Câmara dos Deputados, Dep. Raul Jungman (PPS-PE), no entanto, diz claramente que a o texto introduzido pelo Senado trata de matérias estranhas em relação ao texto inicialmente enviado pelo Executivo. Chega a admitir parte do texto, por considerar importante, mas dá parecer pela rejeição de parte considerável do texto introduzido pelo Senado, conforme justifica, em seu discurso no Plenário da Câmara, no dia 15 de dezembro de 2010, dia da votação do PLV do SF:

"Em princípio, as modificações introduzidas pelo Senado Federal tratam de matérias estranhas ao texto original da Medida Provisória nº499, de 2010. Com efeito, os dispositivos trazem, no geral, salutares alterações à legislação existente.

Em relação aos incentivos tributários para a utilização de resíduos sólidos, a matéria já havia sido tratada na Medida Provisória nº 476, de 2009, que perdeu eficácia por decurso do prazo constitucional. Não há alterações significativas em relação ao texto original daquela medida provisória, que beneficia as indústrias que adquirem insumos de cooperativas de catadores de materiais recicláveis. A medida tem, portanto, forte apelo ambiental e social.

Rejeitamos os artigos 8º ao 18 pelo fato de tratarem de matéria estranha ao objeto original da medida provisória. A referida medida provisória refere-se à reestruturação de cargos e funções comissionadas do Ministério da Defesa. Ao ser apreciada pelo Senado Federal, a Medida foi emendada e retornou a esta Casa contendo alterações com os mais diversos temas, como prorrogação do incentivo fiscal a investimentos na produção de obras audiovisuais cinematográficas brasileiras de produção independente, alterações na legislação fiscal, atribuições dos presidentes e diretores da ELETROBRAS, reduções de alíquotas dentre outras.

A Lei Complementar nº 95, de 1998, determina que pela boa técnica legislativa os projetos de lei devem tratar sobre apenas um tema.

Assim determina a lei em seu art. 7º:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;
II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculado por afinidade, pertinência e conexão.

Portanto, todas essas emendas feitas no Senado são estranhas à matéria, ao objeto da Medida Provisória nº 499, que tratava de assuntos pertinentes e exclusivamente ao Ministério da Defesa, e que foi por nós aqui relatada.

A Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, que regulamenta a tramitação das medidas provisórias, em seu art. 4º, § 4º, também veda a apresentação de emendas de matérias estranhas.

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

Assim como o Presidente Michel Temer decidiu, em resposta à questão de ordem nº 478, formulada pelo Deputado e Líder do meu partido, Fernando Coruja, que toda emenda de matéria estranha ao objeto original da Medida Provisória deveria ser rejeitada preliminarmente. Assim determinou o Presidente: *serão inadmitidas emendas estranhas ao núcleo material das medidas provisórias, aí incluída eventual inserção de matéria estranha pelo próprio Relator.*

Desta forma, como Relator da matéria, sinto-me compelido a rejeitar toda matéria estranha, em nome da boa técnica legislativa e lisura do processo legislativo.

Entretanto, abro uma exceção de cunho eminentemente humanitário, contando com o apoio do Governo e, acredito eu, também da Oposição para o caso dos catadores de lixo, cujo clamor é visível pela sua situação e condição de vida e existência, e também porque a reciclagem dos materiais que são colocados pelos catadores de lixo à disposição de indústrias que os reciclam atende ao meio ambiente. Tudo isso,

> aliado à necessidade de incentivar a reciclagem para alcançar o desenvolvimento sustentável em nosso País, leva-nos a abrir essa única exceção de caráter humanitário".

Note-se neste caso que houve uma exceção quanto a seguir o parecer do relator. A Câmara dos Deputados aprovou a maior parte do texto do Senado. Foram, então, aprovados os artigos de 1 ao 7º e 10. Foram também aprovados, em votação nominal, os artigos de 8º a 18º do PLV, que tinham recebido parecer contrário do relator. Mediante votação, foram suprimidos do texto do PLV: a expressão "termelétricos", constante do caput do art. 21-A da Lei nº 10.848/2004, acrescido pelo art. 16 do PLV, objeto de DVS do DEM; o inciso I do art. 21-A da Lei 10.848/04, constante do art. 16 do PLV, objeto de DVS do DEM; e o inciso II do art. 21-A da Lei 10.848/04, constante do art. 16 do PLV, objeto de DVS do DEM. O texto foi encaminhado à sanção e transformado na Lei Ordinária 12.375/2010.

Também se observa que, mesmo sabendo da recomendação legal de não acrescentar matéria estranha no texto das proposições, os parlamentares apresentaram sugestões e aprovaram, inclusive mencionando a existência de concordância entre líderes da oposição e da base governista na aprovação da matéria. Vale ressaltar que para que a matéria fosse aprovada houve a necessidade de verificação de votação solicitada pelo líder de um dos maiores partidos na CD, o PMDB, já que o presidente da Câmara havia inicialmente dado como resultado a rejeição de parte do texto do Senado, seguindo a orientação do relator na CD. Mas a votação nominal possibilitou a manutenção de praticamente todo o texto enviado pelo Senado, confirmando que a maioria dos que estavam presentes considerassem como importante a aprovação dos temas estranhos incluídos na proposição. Observa-se também que todas as alterações feitas foram mediante proposta do relator revisor, um senador do PMDB, de partido da base governista.

Apesar de terem sido acrescentados assuntos novos, o Executivo não vetou todas as inserções. Foram vetados, por exemplo, o art. 9º que tratava da redução a zero da alíquota do imposto de renda retido na fonte incidente sobre as remessas para o exterior de valores devidos em contraprestação a contrato de arrendamento mercantil de aeronaves e motores, celebrados por empresa de transporte de cargas ou passageiros; o art. 10 que tratava do aproveitamento de precatório na compensação tributária; o art. 17 que tratava de concessionárias de distribuição de energia elétrica; bem como o art. 18 que revogava dispositivo de lei que tratava da possibilidade de servidor público de carreira exercer a função de Ministro de Estado.

Outras matérias se destacam por já saírem do Executivo com assuntos diferentes dentro da mesma proposição, como é o caso das MPV 277/2004 e MPV 501/2010.

A MPV 227/2004 é um exemplo esdrúxulo de proposição que já saiu do Executivo tratando de duas matérias distintas. Chegando ao Legislativo ainda recebeu mais matéria completamente diversa. Os assuntos não têm qualquer ligação um com o outro. A proposição tratou inicialmente sobre o Registro Especial, na Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, de produtor ou importador de biodiesel e sobre a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins sobre as receitas decorrentes da venda desse produto. O texto que veio do Executivo também tratou na mesma proposição da liberação de tributos de importação de materiais para os jogos olímpicos e treinamento de atletas que iriam disputar os jogos pan-americanos. Foram inseridos 3 novos artigos no texto, sendo que dois deles não têm nenhuma ligação com o tema tratado na proposição original. A matéria chegou ao Congresso com 16 artigos e saiu com 19. Nenhum artigo foi inteiramente vetado. O texto que saiu do Congresso tratou, por exemplo, de financiamento agrícola.

Durante a tramitação na CD, houve questão de ordem levantada pelo Dep. Inocêncio Oliveira (PMDB-PE) versando sobre a injuridicidade desta MPV por tratar de assunto distinto ao disposto em sua ementa. Salientou que a ementa tratava de biodiesel e de contribuições de PIS/PASEP e COFINS e seu texto dispunha também de importação de material para esporte. A questão de ordem, no entanto, foi indeferida pela presidência da CD por intempestividade.

Quanto à tramitação, inicialmente a MPV 227/2004 recebeu 43 emendas. Foi aprovado na CD o PLV do relator, Dep. Ivan Ranzolin (PP-SC), com parecer favorável a várias emendas. Foram votados vários destaques, sendo que apenas um foi aprovado, suprimido o art. 16 do PLV 2/05, objeto do requerimento de DVS da Bancada do PCdoB. O Senado alterou o texto da Câmara. O relator revisor foi o Senador Edison Lobão (PFL/MA). A Câmara dos Deputados, por sua vez, aprovou as Emendas de 1 a 8 do SF, com parecer favorável do Relator da Câmara, Dep. Ivan Ranzolin (PP-SC). Houve veto parcial, mas nenhum artigo foi inteiramente vetado.

A MPV 501/2010 também se enquadra na lista das proposições que já saíram do Executivo com assuntos diversos tratados numa mesma proposição. O texto inicial tratava de três assuntos: os artigos de 1º a 6º tratavam de auxílio financeiro da União aos Estados, ao DF e aos Municípios. Já os artigos 7º, 8º e 9º traziam alterações no funcionamento do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior – FIES. O art. 10 dizia respeito à concessão da subvenção em operações de financiamento a cargo do BNDES.

No que se refere à tramitação, houve alteração na Câmara dos Deputados e no Senado Federal. Inicialmente foram apresentadas 21 emendas. O presidente da Câmara, baseado na Resolução nº 1/2002-C e no art. 125 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, indeferiu liminarmente uma série de emendas por versarem sobre matéria estranha. Na CD, a relatora,

Dep. Solange Almeida (PMDB-RJ), concluiu, no mérito, pela aprovação da matéria e da Emenda de n.º 10, na forma do PLV apresentado e pela rejeição das demais emendas. No SF, foi designado relator revisor o Senador Romero Jucá (PMDB/RR), que concluiu pela aprovação do PLV da CD, com emendas. As emendas foram aprovadas no Plenário do SF. A CD também aprovou as 7 emendas do SF.

De acordo com o Relator em seu relatório, para atender demanda do Ministério de Minas e Energia, a Câmara incluiu artigos novos tratando, dentre outros pontos, da criação de estímulos às atividades produtivas do setor de energia. O Senado suprimiu artigos do PLV da Câmara, mas manteve os artigos referentes a esse assunto, modificando alguns pontos.

Esclareço que não foi possível fazer uma comparação entre governos para saber quem introduziu mais assuntos novos nas proposições, já que as medidas provisórias do governo FHC não foram incluídas no estudo, pois sofreram várias reedições e o próprio Executivo aproveitava de cada reedição para incluir assuntos novos nas proposições. Poderíamos até fazer uma comparação se levássemos em consideração apenas os projetos de lei e os projetos de lei complementar. No entanto, a maioria das modificações que introduziram matéria estranha nas proposições foram feitas nas medidas provisórias. Tanto no governo FHC, como no segundo governo Lula, não houve inclusão de matéria nova nos PL's ou PLP's selecionados. Apenas no primeiro governo Lula que, dentre os 5 PL's selecionados, 2 tiveram a inclusão de matéria estranha.

A comparação possível foi entre o primeiro e o segundo governo Lula no que se refere à inserção de matéria nova nas medidas provisórias. No primeiro governo Lula, dentre as 17 MPV's analisadas, 4 tiveram matéria nova incluída. Já no segundo governo Lula, dentre as 16 MPV's estudadas, 7 tiveram matéria estranha incluída. Houve claramente um aumento dessa prática no segundo governo Lula.

4.2.1.1 Conclusões sobre a inserção de matéria nova

O estudo sobre as matérias que tiveram assuntos estranhos incluídos permitiu que se chegasse a algumas conclusões importantes. Dentre as 50 proposições estudadas, 13 certamente tiveram matérias novas incluídas pelo Legislativo. Dentre essas, 11 foram medidas provisórias e tiveram como principais relatores parlamentares da base governista escolhidos pelos presidentes das Casas Legislativas. O Executivo, por sua vez, vetou pouquíssimos artigos

dessas proposições, levando em consideração a quantidade de dispositivos novos inseridos. Também chama a atenção a declaração dos relatores sobre a participação do Executivo nas mudanças inseridas pelo Legislativo, conforme verificado nos pareceres dos relatores e nos discursos feitos durante a discussão das proposições, disponíveis no site da Câmara dos Deputados.

Apesar da vedação legal e de haver decisões do supremo que validam esse entendimento, o Legislativo, no período analisado, usou da sua prerrogativa de poder modificar as proposições de autoria do poder Executivo durante a sua tramitação no Congresso Nacional para incluir matéria nova que não tinha nenhuma relação com o texto inicial. Durante a discussão das matérias, os parlamentares relataram várias vezes que tinham consciência de que estavam fazendo algo que vai contra as regras legais e constitucionais. Ainda assim, em 26% dos 50 casos estudados, houve a inclusão de matéria nova. Vale dizer que nem todos os casos que houve a suspeita de inserção de matéria nova estão incluídos nessa lista. As matérias que geraram dúvida sobre a inclusão ou não de matéria estranha ficaram de fora.

A maioria das proposições com matéria estranha inseridas pelo Congresso é medida provisória. Destaca-se também o fato de as proposições que tiveram mais assuntos e artigos novos inseridos serem medidas provisórias. A soma dos artigos originários das três medidas provisórias recordistas é 50, sendo que ao passar pelo Legislativo, mesmo levando em consideração todos os vetos, tiveram 117 artigos transformados em lei. O tamanho do texto final mais do que dobrou.

As matérias, ao passar por cada casa Legislativa, podem ter vários relatores, dependendo da quantidade de comissões a que sejam distribuídas. As medidas provisórias têm sempre dois relatores, um escolhido na Câmara e outro, chamado de relator revisor, escolhido dentre os senadores. A regra diz que todas as medidas provisórias deveriam ser analisadas previamente por uma comissão mista de deputados e senadores antes de chegarem ao Plenário da Câmara dos Deputados. No entanto, em nenhum dos casos relacionados houve a apreciação por comissão mista. Todos as 11 medidas provisórias que tiveram matéria nova tiveram seus relatores designados pelos presidentes da Câmara dos Deputados para emitirem seus pareceres em nome da comissão mista. No Senado Federal, os relatores revisores também foram designados pelos presidentes. Dentre as proposições que saíram do Congresso com matéria nova inserida, em cerca de 86% dos casos os relatores mais influentes no que diz respeito às mudanças realizadas são parlamentares da base governista.

Muito se falou em determinado tempo na ciência política (Ames, 2003) que os parlamentares dariam preferência à aprovação de matérias que atendessem aos seus interesses

locais ou particularistas. Pode-se imaginar que também se utilizariam das matérias urgentes de autoria do poder Executivo para a inclusão de matérias que atendessem a seus interesses locais. No entanto, os relatos escritos nos pareceres apresentados falam claramente, bem como as falas dos relatores durante a discussão das proposições no Plenário da Câmara dos Deputados revelam a participação do Executivo nas negociações para que os textos novos sejam inseridos. São muitos os casos, dentre as matérias selecionadas para este estudo, em que os relatores chegam a dizer que o texto novo foi construído mediante diálogo com o Executivo, ou mesmo, a pedido do Executivo. Não se descarta, é claro, a possibilidade de parte do texto ter sido originado por emendas de autoria dos parlamentares para atender a interesses específicos. Mas o que se pode observar é que as modificações, ainda as que tratam de matéria nova, são, em sua maioria feitas com o conhecimento e com o consentimento do Poder Executivo, já que é pequena a quantidade de vetos nos artigos inseridos pelo Congresso.

Não foi possível fazer uma comparação entre os governos FHC e Lula no que diz respeito a matéria nova inserida nas proposições do Executivo, já que não foram incluídas no estudo as medias provisórias anteriores a setembro de 2001. A comparação possível foi entre o primeiro e o segundo governo Lula, que revelou que houve proporcionalmente inserção de matérias novas em mais proposições no segundo governo.

O fato é que assuntos novos foram inseridos nos textos de parte considerável das proposições apresentadas, com o apoio ou o pedido do poder Executivo. As mudanças foram feitas mediante a aprovação de emendas com pareceres favoráveis dos relatores ou mediante mudanças no texto sugeridas pelos próprios relatores, em sua maioria, deputados da base governista. O Congresso, durante o período analisado, teve clara preferência em se utilizar das medidas provisórias para a inclusão de matérias novas, estranhas aos textos originários do Executivo.

4.2.2 Tipo de mudança feita pelo Legislativo ao alterar as proposições do Executivo

Nesta seção, mostramos o resultado da pesquisa sobre o conteúdo das alterações feitas pelo Legislativo nas matérias oriundas do Poder Executivo. Foram observados dois pontos: o volume de alterações, descrito no capítulo anterior, e a natureza dessas alterações. Foi elaborada uma classificação básica, dividindo as modificações em três grupos: “substanciais”, “periféricas” e “formais”. Houve também uma classificação secundária que considerou se as

modificações feitas pelo Congresso “detalharam”, “aperfeiçoaram”, “ampliaram”, “limitaram” ou “desfiguraram” a proposição inicial. Outro ponto considerado foi se a modificação foi ao encontro do objetivo do texto inicial ou se as mudanças foram em sentido oposto ao que foi proposto pelo Poder Executivo.

4.2.2.1 Alterações substanciais

Existem artigos dentro de uma proposição que tratam do ponto central, do objetivo principal da proposição que, muitas vezes, se alterados, podem promover modificações profundas na matéria tratada. Durante este estudo, busquei identificar quais eram esses artigos dentro de cada proposição. Considerei como modificações “substanciais” as mudanças que, não apenas entram nos principais artigos, mas que ao entrar, promovem modificações substantivas no conteúdo da proposição.

Um primeiro olhar revelou que cerca de 68% (sessenta e oito por cento), ou seja, 34 proposições de autoria do Executivo das 50 selecionadas para esse estudo sofreram alterações nos seus principais artigos. O Legislativo entra na parte central das proposições e modifica os dispositivos mais importantes da proposição. No entanto, nem sempre essas mudanças podem ser consideradas como “substanciais”, pois nem sempre mudam a essência do projeto ou desfiguram a proposição inicial. O que se pode afirmar é que parte considerável das modificações feitas pelo Legislativo são em artigos que tratam do objetivo principal da proposição.

Um olhar mais apurado, após identificar os principais artigos da proposição, possibilitou uma avaliação mais precisa sobre as alterações em seus principais artigos. Mediante a leitura das proposições, dos textos transformados em lei, dos pareceres dos relatores e das respostas dadas por colaboradores conhecedores dos conteúdos das matérias, foi possível identificar que o Legislativo fez alterações substanciais em 36% (trinta e seis por cento), ou seja, em 18 das 50 proposições selecionadas para este estudo.

Apesar de o Legislativo alterar na maioria dos casos os principais artigos da proposição, isso não significou que essas modificações pudessem ser consideradas como substanciais. Apenas parte dessas modificações realmente parecem ter mudado com profundidade o conteúdo dos projetos do Executivo. Foram identificadas 18 proposições que parecem ter sofrido alterações substanciais. No entanto, é importante deixar claro que, mesmo as proposições que parecem ter sofrido alterações substanciais, essas mudanças não caracterizaram a desfiguração

do texto original, muito menos a condução da direção oposta ao que o Executivo inicialmente havia proposto.

Vejamos o caso do PL 2.546/2006 que tratou das normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da Administração Pública, autorizando a União a integralizar recursos em Fundo Fiduciário de Incentivo a contratos de Parcerias Público-Privada - PPP. As alterações feitas pelo Congresso entraram no tema central do projeto. Apesar de o primeiro artigo da proposição não ter sofrido modificações, quase todos os demais artigos foram modificados. Na verdade, houve uma completa reestruturação do texto. Foram excluídos muitos artigos, incluídos outros e, dentre os que restaram, a maioria foi modificada. De acordo com o questionário respondido pelo Sr. Magno Antonio Correia de Mello, Consultor Legislativo que auxiliou o relator da CD na elaboração de seu parecer, "foram promovidas alterações em quase todo o conteúdo da proposição inicial, afetando toda a estrutura do texto. As mudanças foram sem dúvida substanciais e as de maior relevo residiram na introdução de conceitos com maior clareza e de instrumentos que não constavam da proposta enviada pelo Poder Executivo. Foi reduzida a discricionariedade concedida no texto original ao poder regulamentar". As mudanças introduzidas apesar de promoverem uma completa reestruturação no texto não desfiguraram a proposta original. Foram realizadas alterações substanciais, mas no sentido de detalhar, aperfeiçoar os dispositivos existentes e acrescentar conteúdo.

A conclusão sobre as matérias 18 matérias que sofreram alterações substanciais é a de que a maioria das modificações foi no sentido de detalhar a matéria (15 proposições), sendo que dentre essas, 10 foram no sentido de detalhar, aperfeiçoar, mas também, ampliar o alcance da lei. Apenas 3 modificações foram classificadas como substanciais no sentido de limitar o alcance da lei.

O PLP 374/2008 foi de difícil classificação. O texto originário do Executivo inicialmente dispôs sobre o aperfeiçoamento dos instrumentos de seguro rural para a proteção da produção agrícola, pecuária, aqüícola e de florestas no Brasil, mediante a instituição de mecanismos para fazer frente a catástrofes decorrentes de eventos da natureza e de doenças e pragas, incluindo subvenção econômica, dentre outras providências.

O texto do PLP 374/2008 foi completamente reestruturado. Praticamente todos os artigos do texto do Executivo foram excluídos e novos artigos, com texto bem diferente, foram inseridos pelo substitutivo do relator da Comissão de Agricultura da Câmara dos Deputados. O principal responsável pelas mudanças foi o Dep. Moacir Micheletto (PMDB-PR), relator da matéria na CAPADR, que disse em seu relatório que o texto foi fruto de oito meses de negociação com todos os principais atores, especialmente com o Governo. Diz que o próprio

Executivo concordou com os problemas do projeto e aceitou colaborar para a construção de um substitutivo.

O art. 2º do texto original autorizava a União a conceder subvenção econômica a "consórcio" constituído com a finalidade de atendimento à cobertura suplementar dos riscos de catástrofes do seguro rural. Já o art. 1º do texto aprovado pelo Congresso autorizou a União a participar na condição de cotista de um "fundo" que tenha por objetivo a cobertura suplementar dos riscos do seguro rural. Consórcio e fundo são duas coisas bem diferentes e, por isso, o texto teve que ser todo reescrito. As regras para a União participar de um consórcio são bem diferentes das regras descritas no substitutivo que estabelecem que a União deveria participar, na condição de cotista, de um fundo. Por essa razão houve tantas mudanças no texto.

A Agência Câmara, no Câmara Notícias, no dia 05/11/2009, falou da aprovação do substitutivo do relator pela CAPADR e detalhou o conteúdo do texto:

> Comissão aprova fundo para cobertura de riscos do seguro rural
>
> *Conhecido como "fundo de catástrofe", seus recursos servirão para cobrir as operações de seguro rural contra efeitos climáticos desastrosos.*
>
> A Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural aprovou ontem (4) a criação de um fundo para oferecer cobertura suplementar aos riscos do seguro rural. O texto também autoriza a União a participar do fundo como cotista.
>
> Foi aprovado o substitutivo do relator, deputado Moacir Micheletto (PMDB-PR), ao Projeto de Lei Complementar 374/08, do Executivo. Em relação à proposta original, a principal alteração promovida por Micheletto é a proibição ao Poder Público de oferecer aval ao fundo.
>
> Pelo projeto do Executivo, a União é autorizada a assumir subsidiariamente responsabilidades pela cobertura de riscos de catástrofes do seguro rural não suportados pelo consórcio.
>
> Constituição do fundo
>
> O fundo, conforme o texto, poderá ser instituído, administrado, gerido e representado judicial e extrajudicialmente por pessoa jurídica criada para esse fim específico. Podem participar de sua constituição, na condição de cotistas, sociedades seguradoras e resseguradoras e empresas agroindustriais.
>
> Caso o fundo não seja constituído em até dois anos após a promulgação da nova lei, faculta-se à Brasil Resseguros S.A (IRB) criá-lo e cuidar de sua gestão.
>
> O projeto determina que a União participará do fundo por meio da "integralização de cotas", que poderá ocorrer em moeda corrente, até o limite definido em lei, ou por meio de títulos públicos. Neste caso, o limite será de R$ 4 bilhões - R$ 2 bilhões na ocasião de sua adesão e o restante nos dois anos seguintes.
>
> Micheletto afirma que a reestruturação do texto foi necessária porque na forma como foi elaborado pelo Executivo o fundo não cumpriria seus objetivos. Segundo ele, no entanto, a nova versão foi elaborada "em estreita colaboração com representantes do governo, das seguradoras e resseguradoras e da Superintendência de Seguros Privados (Susep)".
>
> De acordo com o relator, logo após sua implementação, a União deverá deter cerca de 90% das cotas do fundo. Sua expectativa, entretanto, é que em 10 ou 15 anos os aportes do Tesouro Nacional se tornem

desnecessários. "A própria difusão do seguro entre os agricultores levará à diluição do risco entre um número maior de participantes", afirma.

Medidas de segurança

Segundo o deputado, da forma como está estruturado, "é mínimo o risco de falência do fundo" devido às medidas de segurança instituídas, como algumas listadas a seguir:

- o produtor de maior risco pagará prêmio mais elevado;
- o prêmio cobrado da seguradora pela proteção do fundo será tão mais alto quanto maior for o risco transferido;
- as seguradoras não poderão selecionar as apólices que serão transferidas ao fundo, terão que segurar a totalidade da carteira;
- operações com o fundo terão de incluir todo o grupo econômico a que pertencer a seguradora.

Em seu substitutivo o relator também prevê a criação de um núcleo de estudos sobre seguro rural. Entre outras atribuições que recebeu, o grupo deverá promover pesquisas sobre o setor, desenvolver metodologia de avaliação de riscos e motivar universidades e instituições de pesquisa a instituir programas de pesquisa relativos ao seguro rural.

A proposta também extingue o Fundo de Estabilidade do Seguro Rural, previsto nos artigos 16 e 17 do Decreto-Lei 73/66. No substitutivo, também é alterada a Lei 10.823/03 para transferir do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (Mapa) para o Ministério da Fazenda as operações oficiais de crédito previstas na lei. Segundo o relator, essas operações estão "asfixiando o Mapa ".

O texto ainda promove modificações na Lei Complementar 126/07, que abriu o mercado de resseguros à participação estrangeira, para permite que o fundo contrate no mercado internacional de resseguros.

Dessa forma, apesar das muitas mudanças feitas pelo Legislativo, o projeto não fugiu do seu objetivo inicial de criar um mecanismo que fizesse frente às catástrofes, para oferecer cobertura suplementar aos riscos do seguro rural. As mudanças foram substanciais, pois modificaram todo o texto, detalhado, aperfeiçoando e ampliando o alcance da lei, mas não podemos afirmar que houve uma desfiguração da proposta original. Os vetos incidiram sobre parte do texto inserido pelo relator da CAPADR. Foram vetados 1 artigo, 1 parágrafo e 2 incisos.

4.2.2.2 Alterações periféricas

Outro tipo de alteração possível é a que acrescenta dispositivos para deixar o texto mais detalhado, entrando no mérito da proposição. Muitas vezes são acrescentados parágrafos ou incisos nos artigos dos projetos do Executivo que detalham o conteúdo da proposição, mas que

trazem alterações na extensão ou na forma de interpretar a lei. Podemos considerar como modificações "periféricas", que mudam o conteúdo, pois ampliam, detalham o texto da lei, mas não alteram o objetivo principal da proposição, indo ao encontro do objetivo de quem produziu o texto original.

Dentre as 50 proposições analisadas, 31 foram sofreram alterações que classifico de periféricas, ou seja, em 62% dos casos dentre a amostra selecionada as modificações feitas pelo Legislativo não promovem mudanças radicais que afetam o conteúdo das matérias de autoria do Poder Executivo. Metade das mudanças consideradas periféricas foram no sentido de detalhar e aperfeiçoar os textos inicialmente enviados. No entanto, vale destacar que parte considerável das mudanças foram no sentido de ampliar o alcance da proposição original (80%), ou seja, em 25 das 31 modificações periféricas ou se ampliou a quantidade de artigos modificados em lei já existente (muitas proposições visam alterar legislação existente e não criar leis novas), ou se ampliou o alcance da lei, ou se acrescentou artigos novos tratando de assuntos diferentes dos tratados na proposição original.

4.2.2.3 Alterações formais

O Legislativo pode alterar as propostas apenas para fazer pequenos ajustes, para deixar o texto mais claro. Os relatores costumam apresentar emendas de redação, por exemplo, que não mudam o conteúdo da proposição. Parte da proposição pode ser reescrita com o objetivo de deixar o texto mais claro ou mais correto quanto à forma. Geralmente, esse tipo de modificação é feito na fase final da tramitação da proposição. Podemos chamar esse tipo de modificação de "formal".

Dentre as 50 proposições analisadas apenas uma chegou ao resultado final com uma mudança que podemos considerar apenas "formal", o PL 233/1995. Vale dizer que essa não foi a intenção do legislador, mas foi o resultado dos vetos feitos sobre a proposição. O texto transformado em lei é idêntico ao texto original, tendo apenas duas alterações redacionais no § 3º do art. 2º e no Anexo I. O único artigo inserido pelo Congresso (art. 6º) foi vetado pelo presidente da República. O Legislativo tentou, mas não conseguiu fazer qualquer alteração no texto que foi transformado em lei. O único artigo inserido, foi vetado. O veto foi mantido pelo Congresso. A matéria que o Legislativo tentou inserir era nova e de competência exclusiva do presidente da República.

É importante esclarecer que a maioria das proposições devem ter sofrido alterações formais também. Mas o que selecionamos aqui foi a proposição teve apenas alteração formal, sem que o resultado final da lei tivesse modificado o mérito da matéria.

4.2.2.4 Conclusões sobre o conteúdo das modificações

Mediante a leitura das proposições, dos textos transformados em lei, dos pareceres dos relatores e das respostas dadas pelos colaboradores conhecedores dos conteúdos das matérias, foi possível identificar que o Legislativo fez alterações substanciais em 36 % das proposições selecionadas, alterações periféricas em 62% das matérias e alterações apenas formais em 2% (dois por cento) das proposições, conforme ilustra a figura a seguir:

Figura 11 – Tipo de Alteração do Legislativo nas Proposições do Executivo 1995 - 2010

Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

Quando comparamos as proposições levando em consideração em que governo foi apresentada, concluímos que, no decorrer do tempo, o Legislativo passou a fazer menos alterações substanciais nas proposições de autoria de Executivo, conforme demonstra o quadro a seguir:

Tabela 18 – Tipo de Alteração (1995 – 2010)

Governo	Tipo de alteração			**Total**
	Substancial	**Periférica**	**Formal**	
FHC	4	2	1	7
Lula 1	9	15	-	24
Lula 2	5	14	-	19
Total	18	31	1	50

Fonte:www.camara.leg.br, 2017.

Conforme descrito, classificamos as modificações com: substanciais, periféricas ou formais. Avaliamos se as mudanças propostas vão ao encontro da proposição principal ou se na direção oposta. Tentamos decifrar também o resultado do texto proposto, se detalha, aperfeiçoa, amplia o alcance da lei, acrescenta dispositivos sobre o tema, acrescenta dispositivos sobre matéria nova, bem como, se suprime parte do texto ou desfigura a proposta original.

De acordo com os resultados obtidos a partir da amostra selecionada para esse estudo, a conclusão sobre a interferência do Legislativo no resultado final das proposições de autoria do poder Executivo é de que as mudanças feitas pelo Congresso são na maior parte dos casos periféricas, porém o percentual de modificações substantivas é considerável (36 % dos casos). No entanto, as modificações substantivas não implicam dizer que o texto modificado vai em direção oposta à desejada pelo autor da matéria. A maioria das proposições que tiveram seus textos substancialmente mudados resultaram no aperfeiçoamento da norma, no detalhamento ou na ampliação do alcance da lei.

Vale ressaltar que o poder Executivo tem a prerrogativa de vetar parcial ou totalmente as proposições aprovadas pelo Congresso. No entanto, o poder Executivo manteve a maior parte das mudanças introduzidas pelo Legislativo.

A conclusão do estudo vai na direção da hipótese inicialmente elaborada de que as modificações produzidas pelo Legislativo visam o primordialmente a expansão da proposta original, porém, sem alterar o objetivo inicial. Dentre os casos analisados, não houve nenhuma proposição com mudanças suficientes para caracterizar a desfiguração do projeto original enviado pelo Poder Executivo.

4.3 Quem participa da construção do novo texto

Nesta seção, a partir das informações contidas na tramitação das proposições analisadas, busco verificar em que medida o Executivo e os grupos da sociedade têm alguma participação na elaboração do texto que está se formando durante a tramitação das propostas de autoria do Poder Executivo no Legislativo.

A Câmara dos Deputados e o Senador Federal são órgãos que permitem a participação da sociedade mediante a realização de audiências públicas nas comissões e de comissões gerais nos Plenários. Todas as semanas, na CD, por exemplo, são realizadas dezenas de audiências públicas sobre vários assuntos. São convidados representantes da sociedade para fazerem parte das mesas. O acesso a essas reuniões é aberto ao público em geral, qualquer pessoa pode assistir a uma audiência pública. As reuniões ordinárias das comissões, realizadas para a apreciação de matérias, também são abertas ao público. Isso permite uma maior proximidade entre o parlamentar é a sociedade, já que o parlamentar, ao transitar de uma reunião para outra, muitas vezes é abordado por cidadãos que apresentam suas sugestões ou queixas. As comissões gerais, por sua vez, são semelhantes às audiências públicas, mas são realizadas no Plenário da Câmara dos Deputados. Geralmente tratam de assuntos que estão sendo discutidos na casa e que estão em evidência na mídia. Nessas comissões gerais, podem participar representantes da sociedade indicados pelos parlamentares.

O acesso aos gabinetes também não é difícil. Muitos grupos de interesse agendam reuniões nos gabinetes dos deputados para apresentar suas demandas em relação aos projetos que tramitam nas Casas legislativas. As lideranças dos partidos também recebem todos os dias dezenas de pessoas que buscam dialogar com o Legislativo sobre as propostas de alteração de projetos de lei que tramitam no Congresso.

É no Legislativo que a sociedade tem a maior possibilidade de expor suas demandas, de opinar sobre as leis propostas. Muitas das alterações feitas pelo Legislativo são claramente o reflexo dessas demandas. Como já foi dito, os próprios relatores, muitas vezes, descrevem em seus relatórios como foi realizado o diálogo com a sociedade.

Quanto à participação do Executivo, os pareceres dos relatores deixam claro que, muitas vezes, as mudanças são feitas com o consentimento do Executivo e, até mesmo, por solicitação de ministros e outros representantes do Governo que preferem aproveitar que a matéria já está numa fase adiantada de tramitação a enviar proposição nova que passaria muito mais tempo tramitando até que fosse transformada em lei. Houve um caso, por exemplo, de uma medida

provisória que perdeu o prazo. A base governista inseriu, mediante a apresentação de projeto de lei de conversão pelo relator, parte do texto dessa medida provisória em outra que estava sendo apreciada pelo Congresso (MPV 321/2006).

A leitura dos pareceres dos relatores permitiu a observação de relatos de como as negociações são feitas para que se chegue ao texto aprovado pelo Legislativo. Alguns relatores deixam claro que houve reuniões com Ministros e com representantes da sociedade (confederações, federações, sindicatos, empresários, agricultores, trabalhadores, etc). Foi possível identificar que em 18 proposições dentre 50 selecionadas, os relatores registraram em seus pareceres ou durante a discussão no Plenário da Câmara dos Deputados que houve negociação com representantes da sociedade ou com o Executivo para que se chegasse ao texto do substitutivo apresentado. O quadro abaixo apresenta esses casos e, em seguida, faço um relato para cada uma dessas proposições sobre as interações entre o Legislativo e o Executivo envolvendo principalmente órgãos do governo afeitos aos assuntos tratados, bem como grupos de interesse e organizações sociais.

Tabela 19 – Manifestação dos Relatores sobre Diálogo com Representantes da Sociedade ou com Representantes do Poder Executivo 1995 - 2010

	Proposição	Diálogo com representantes da sociedade	Diálogo com o Executivo	
1	MPV 339/06	x	x	Parecer da relatora, Dep. Fátima Bezerra, proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, no dia 09/04/2007 (pág. 29 a 32).
2	MPV 127/03		x	Dep. João Almeida, ao proferir o seu parecer pela Comissão Mista do Congresso Nacional, às Emendas do Senado Federal ao Projeto de Lei de Conversão de nº 24, de 2003, no dia 21/10/2003, no Plenário da Câmara dos Deputados.
3	MPV 103/03		x	O relator, Dep. Zenaldo Coutinho, ao proferir o seu parecer no Plenário da CD, no dia 10/04/2003 (pag. 764 e 765 do registro da DETAQ/CD da sessão 045.1.52.0)
4	MPV 135/03	x		O Sr. Jamil Murad (PCdoB-SP), Sessão da Câmara dos Deputados realizada no dia 18/12/2003, antes de emitir o

				parecer à Medida Provisória nº 135, de 2003
5	MPV 351/07		x	O relator, Dep. Odair Cunha (PT-MG), ao proferir seu parecer no Plenário da Câmara dos Deputados em 25/04/2007.
6	MPV 219/04	x	x	O relator, Dep. José Militão (PTB-MG), ao emitir seu parecer no Plenário da Câmara dos Deputados, no dia 09/12/2004.
7	PLP 76/03	x	x	O relator, Dep. Zezéu Ribeiro, no dia 08/06/2004, na Comissão Especial, registrou a realização de audiências públicas e reuniões técnicas.
8	PL 3501/04	x	x	O relator na CTASP (Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público), Dep. Jovair Arantes, registrou em seu relatório, apresentado na Comissão no dia 02/06/2004
9	PLP 249/05	x		O Dep. Nelson Marquezelli, no dia 13/12/2006, ao emitir parecer às emendas em Plenário, pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, registrou que o projeto já havia sido discutido há mais de um ano na Câmara
10	MPV 413/08	x	x	Parecer proferido em Plenário pelo Relator, Dep. Odair Cunha (PT-MG), pela Comissão Mista, no Plenário da Câmara dos Deputados, no dia 29/04/2008.
11	MPV 353/07	x	x	Parecer proferido no Plenário da CD pelo Relator, Dep. Jaime Martins (PR-MG), pela Comissão Mista, no dia 28/03/2007.
12	PL 2546/03	x	x	Relator, Dep. Paulo Bernardo, no parecer apresentado na Comissão Especial, no dia 10/02/2004 e no parecer às emendas de Plenário, no dia 17/03/2004.
13	PLP 374/08	x	x	O relator da CAPADR, Dep. Moacir Miqueletto, relata em seu parecer, proferido na Comissão no dia 27/10/2009, página 4.
14	MPV 483/10		x	Parecer do relator proferido em Plenário no dia 06/07/2010, Dep. Vital do Rêgo Filho (PMDB-PB), algumas mudanças foram

				feitas a pedido do próprio poder Executivo (pág. 9)
15	MPV 170/04		x	A relatora, Dep. Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), ao proferir o seu parecer, no dia 05/05/2004
16	MPV 131/03	x	x	O relator, Dep. Paulo Pimenta, ao proferir seu parecer à medida provisória, no dia 11/11/2003, fala do diálogo que teve com o Executivo e com a sociedade.
17	PLP 18/99	x	x	Relator, Dep. Pedro Novais (PMDB), no dia 02/12/1999, no parecer apresentado na Comissão Especial (pág. 75 do dossiê digitalizado).
18	MPV 280/06		x	Relator, Dep. Murilo Zauith (PFL-MS), ao proferir seu parecer em Plenário, no dia 11/04/2006 (pág. 6)

Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

A MPV 339/06 foi apresentada com o objetivo de instituir, no âmbito de cada Estado e do DF, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, com vigência até 31 de dezembro de 2020. A relatora na Câmara dos Deputados disse em seu relatório que contou com a contribuição do Executivo e de várias entidades da sociedade civil, além de ter ouvido vários governadores e prefeitos. Houve audiências públicas na Comissão de Educação da Câmara para tratar do assunto. A seguir, trecho do parecer da relatora, Dep. Fátima Bezerra, proferido no Plenário da Câmara dos Deputados, no dia 09/04/2007 (pág. 29 a 32):

> "A partir de nossa designação para a relatoria, em 22 de fevereiro de 2007, procuramos organizar o trabalho de forma a contar com a comissão de mérito, a Comissão de Educação e Cultura como parceira e fórum natural para recolher propostas, aperfeiçoar o texto da MP e construir uma proposta de projeto de lei de conversão que fosse tão consensual quanto possível, a partir da análise das emendas dos deputados e senadores e oitiva dos atores da comunidade educacional. Neste sentido, recebemos representantes dos poderes públicos das três esferas federativas e de entidades da sociedade civil e movimentos educacionais, e propusemos a realização de audiências públicas na CEC, que atendeu prontamente a este desafio (...).
>
> Foi realizada reunião na Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, em 07/03/2007, na qual expusemos os aspectos principais da proposta do Fundeb, tal como figura na EC nº 53/06 e na MP nº 339/06, além de resumo dos principais temas suscitados pelas emendas dos Srs. Parlamentares. Em seguida, os Deputados fizeram uso da palavra para debater suas emendas e sugestões.
>
> Foram realizadas três reuniões no fórum da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados (...)."

A MPV 127/2003 tratou da criação do Programa Emergencial e Excepcional de Apoio às Concessionárias de Serviços Públicos de Distribuição de Energia Elétrica; e alterou as Leis nº 8.631, de 04 de março de 1993; 9.427, de 26 de dezembro de 1996; 10.438, de 26 de abril de 2002. O relator, Dep. João Almeida, ao proferir o seu parecer pela Comissão Mista do Congresso Nacional, às Emendas do Senado Federal ao Projeto de Lei de Conversão de nº 24, de 2003, no dia 21/10/2003, no Plenário da Câmara dos Deputados, esclareceu que a medida provisória que chegou à Câmara com o título de PROER das concessionárias de energia elétrica, saiu da Casa como medida que possibilita a retomada dos investimentos do Governo no programa de universalização da oferta de energia elétrica para todos os brasileiros e a retomada do programa de desenvolvimento das fontes alternativas de energia a biomassa, a energia eólica, as PCHs e o gás. Em seguida, relatou:

> "Propusemos à equipe do Executivo que aproveitássemos a oportunidade para retomar as questões essenciais, que, iniciadas no Governo passado, se encontravam paralisadas por razões diversas. Sensível à questão, a Ministra Dilma Rousseff, de Minas e Energia, enviou para cá uma equipe técnica qualificada, e nós nos debruçamos sobre o assunto. Depois de demorada e proveitosa discussão, reestruturamos a medida provisória, com o apoio dos Líderes partidários, tanto da base governista quanto da Oposição, e trabalhamos para a execução desse objetivo".

A MPV 103/2003 dispôs sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, promovendo diversas alterações na estrutura da Presidência da República e nos Ministérios, ao criar, extinguir e transformar órgãos e cargos públicos, modificando as suas competências e estabelecendo normas transitórias disciplinadoras do período de implementação das mudanças em relação à estrutura administrativa anterior. De acordo como relator na Câmara dos Deputados, Dep. Zenaldo Coutinho, em seu parecer proferido em Plenário no dia 10/04/2003, "o Governo perdeu o prazo para apresentação de emendas e solicitou a este relator que acolhesse as suas sugestões, o que fiz através de emendas de relator" (pág. 764) e em seguida complementa dizendo que fez alterações na competência do Ministro das Comunicações mediante acordo com o Governo (pág. 765).

A MPV 135/2003 teve por objetivo fazer alterações na legislação tributária federal. O Dep. Jamil Murad (PCdoB-SP), na sessão da Câmara dos Deputados realizada no dia 18/12/2003, antes de emitir o parecer à Medida Provisória nº 135, de 2003, fez o seguinte relato: "Queremos registrar aqui comentários e análise sobre cada emenda. Vou passar à leitura do nosso voto, que leva em consideração a análise feita, inclusive as dezenas de reuniões com empresários que se sentem atingidos pela medida provisória, os Srs. Deputados, os Srs. Senadores e inúmeros representantes da sociedade".

A MPV 351/2007, de acordo com o relator da Câmara, "cria o REIDI buscando, basicamente, atrair investimentos do setor privado para as áreas de transportes, portos, saneamento e energia; reduz para 24 meses o prazo mínimo para a utilização dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS, decorrentes da aquisição e construção de edificações; amplia o prazo para o pagamento de tributos; e faz ajustes na legislação que disciplina a aplicação de multa de lançamento de ofício. A MP se insere no grupo das propostas que compõem o PAC". O relator, Dep. Odair Cunha (PT-MG), ao proferir seu parecer no Plenário da Câmara dos Deputados em 25/04/2007, falou sobre o diálogo que teve com líderes partidários e com representantes do poder Executivo:

> "Não obstante, entendemos que o texto original da medida provisória pode ser aprimorado. Não foi por outro motivo que a ele foram apresentadas mais de 150 emendas. Ademais, percebemos a necessidade de aprimorar a proposição depois de estudar o assunto, de muito refletir sobre ele e debate-lo com os Líderes da Câmara dos Deputados e do senado Federal, outros Deputados e Senadores, os setores envolvidos e o governo. Por essas razões, resolvemos apresentar o Projeto de Lei de Conversão anexo, cujos aperfeiçoamentos em relação ao texto inicial da proposição (...)
>
> Graças aos diálogos mantidos com parlamentares desta Casa e em incansáveis reuniões realizadas no Ministério de Minas e energia – ressalto o trabalho brilhante do Secretário-Executivo da pasta, Nelson Hubner – conseguimos melhorar a proposição e apresentar diversas medidas relativas à regulação do setor elétrico (...)"

A MPV 219/2004 dispôs sobre o desconto de crédito na apuração da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL e da Contribuição para o PIS/PASEP e COFINS não-cumulativas. O relator, Dep. José Militão (PTB-MG), ao emitir seu parecer no Plenário da Câmara dos Deputados, no dia 09/12/2004, fez o seguinte registro: "Além disso, estamos apresentando ao Plenário um Projeto de Lei de Conversão que resultou de amplas negociações com os setores produtivos representados por parlamentares da base do governo e da oposição, além de acatar uma série de sugestões do próprio Poder Executivo".

O PLP 76/2003 visou institui, na forma do art. 43 da Constituição, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, estabelecendo a sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação. O relator, Dep. Zezéu Ribeiro, no dia 08/06/2004, na Comissão Especial criada para estudar a matéria, registrou em seu parecer que foram realizadas uma série de audiências públicas na Câmara dos Deputados, com a presença de ministros, técnicos do Executivo e vários representantes da sociedade, bem como reuniões técnicas em vários estados com a participação de representantes dos executivos locais e da sociedade.

O PL 3501/2004 reestrutura a remuneração dos cargos das Carreiras de Auditoria da Receita Federal, Auditoria-Fiscal da Previdência Social e Auditoria-Fiscal do Trabalho, altera o pro-labore, devido aos ocupantes dos cargos efetivos da Carreira de Procurador da Fazenda Nacional, e a Gratificação de Desempenho de Atividade Jurídica - GDAJ, devida aos ocupantes dos cargos efetivos das Carreiras de Advogados da União, de Procuradores Federais, de Procuradores do Banco Central, de Defensores Públicos da União e aos integrantes dos quadros suplementares de que trata o art. 46 da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, e dá outras providências. O relator na CTASP (Comissão de Trabalho, Administração e Serviço Público), Dep. Jovair Arantes, registrou em seu relatório, apresentado na Comissão no dia 02/06/2004:

> "Depois de intensa discussão com os servidores alcançados pela proposição e com as áreas do governo federal envolvidas no encaminhamento do assunto, a relatoria decidiu oferecer substitutivo à matéria, em que se vêem sanadas algumas incongruências de redação da proposta original e se promovem pequenas alterações de mérito (...)".

O PLP 249/2005 tratou sobre a abertura do mercado de resseguros, instituindo duas modalidades de ressegurador estrangeiro: o admitido e o eventual; ficando o IRB - Brasil Resseguros S.A. qualificado como ressegurador local. O Dep. Nelson Marquezelli, no dia 13/12/2006, ao emitir parecer às emendas em Plenário, pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, registrou que o projeto já havia sido discutido há mais de um ano na Câmara e que participaram das discussões a assessoria técnica da Casa, a assessoria do próprio IRB e a assessoria do mercado comprador brasileiro.

A MPV 413/2008 tratou das medidas tributárias destinadas a estimular os investimentos e a modernização do setor de turismo, a reforçar o sistema de proteção tarifária brasileiro, a estabelecer a incidência de forma concentrada da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS na produção e comercialização de álcool, e alterou o art. 3º da Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, e dá outras providências. De acordo com o relator na CD, a MPV 413/2008 "reúne um amplo conjunto de providências destinadas a aperfeiçoar a legislação tributária nacional, seja no que diz respeito à sua neutralidade, seja para no que tange à exploração mais eficaz e eficiente da real capacidade contributiva de certas classes de agentes econômicos. Traz também uma alteração significativa no regime de tributação do álcool, aproximando-o dos conceitos já em vigor para os outros combustíveis". De acordo com o relator: "após exaustivos debates, em que se reuniram representantes dos produtores, dos distribuidores e do Governo, conseguiu-se obter uma redação alternativa capaz de aglutinar o apoio de todos os setores envolvidos" no que se

refere às alterações promovidas no regime de tributação do álcool (arts. 7º a 16). Em outro ponto do seu relatório, o relator também destaca que "o art. 2º da Medida Provisória recebeu nova redação no PLV, resultado de consenso obtido entre os vários Ministérios envolvidos, e que atende adequadamente as necessidades de combate à prática de dumping, por parte de alguns produtos estrangeiros, que tem prejudicado setores importantes da economia nacional com uma concorrência desleal e irregular", dizendo ainda que "foram acolhidas ainda no texto do PLV sugestões oriundas da Secretaria da Receita Federal do Brasil, para formular ajustes na legislação tributária".

A MPV 353/2007 tratou do término do processo de liquidação e a extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA. De acordo com o relator, a Medida Provisória indicada na epígrafe se destina a revitalizar o setor ferroviário. Para atingir tal objetivo, promove a extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. – RFFSA. Tal sociedade de economia mista, constituída com base em autorização concedida pela Lei nº 3.115, de 16 de março de 1957, foi incluída no Programa Nacional de Desestatização – PND pelo Decreto nº 473, de 9 de março de 1992, e teve sua dissolução, liquidação e extinção determinada pelo Decreto nº 3.277, de 7 de dezembro de 1999. A despeito de tantos anos passados, o processo de sua liquidação ainda não foi concluído. O relator fala do diálogo que teve com o Executivo e com varias entidades ligadas ao assunto tratado na MPV:

> "Tão logo houve a designação da Relatoria, requeri à Comissão de Viação e Transportes a realização de audiências públicas que permitissem um amplo debate sobre a Medida Provisória. Como o Colegiado prontamente aprovou, por unanimidade, a proposta apresentada, já na manhã do dia 7 de março de 2007 representantes dos Ministérios dos Transportes e do Planejamento, Orçamento e Gestão discorreram sobre a proposta do Governo e responderam as indagações feitas pelos parlamentares presentes à reunião. Na tarde do mesmo dia trouxeram a público suas considerações representantes da Associação Nacional dos Usuários do Transporte de Cargas – ANUT; da Associação Nacional dos Transportadores Ferroviários – ANTF; do Serviço Social das Estradas de Ferro – SESEF; da Federação das Associações de Engenheiros Ferroviários – FAEF; da Federação Nacional Independente de Trabalhadores sobre Trilho; do Sindicato dos Ferroviários Zona Central do Brasil; da Federação Nacional das Associações dos Ferroviários Aposentados e Pensionistas – FENAFAP, da Polícia Ferroviária Federal, bem como da Federação Nacional dos Trabalhadores Ferroviários" (pag. 13).

O PL 2546/2003 teve por objetivo instituir normas gerais para licitação e contratação de parcerias público-privada, no âmbito da Administração Pública, autorizando a União a integralizar recursos em Fundo Fiduciário de Incentivo a contratos de Parcerias Público-Privada - PPP. O relator, Dep. Paulo Bernardo, no parecer apresentado na Comissão Especial, no dia 10/02/2004, faz referência no seu parecer às audiências públicas realizadas:

> "Para instruir o presente parecer, a Comissão Especial encarregada da matéria ouviu em audiência pública: a) o Secretário Fernando Haddad, responsável pela formatação do projeto, que prestou ao colegiado valiosos esclarecimentos acerca de seu conteúdo; b) algumas autoridades indicadas por unidades da federação onde já se encontra em avançado estágio a discussão acerca dos contratos de PPP, destacando-se os Estados de Minas Gerais, cuja Assembléia Legislativa já aprovou lei disciplinando o assunto, e São Paulo, em que o Governador encaminhou ao Poder Legislativo projeto de lei voltado a essa finalidade; c) o consultor econômico Raul Velloso, que demonstrou ceticismo acerca da proposta, incapaz, em sua opinião, de contornar as dificuldades econômicas enfrentadas pela Administração Pública em nosso país; d) representantes da Associação Brasileira da InfraEstrutura e Indústrias de Base (ABDIB), onde se situam os prováveis futuros parceiros da Administração Pública, que apresentaram ao colegiado as preocupações do setor quanto a questões envolvidas no encaminhamento da matéria e ofereceram algumas sugestões para aperfeiçoamento do projeto, algumas delas acatadas no substitutivo oferecido pela relatoria à matéria; e) os presidentes dos principais fundos de pensão atuantes em solo brasileiro, ramo da economia nacional de onde certamente provirá grande parte dos recursos financiadores dos contratos de PPP" (pág. 3).

O relator do PL 2546/2003, Dep. Paulo Bernardo (PT/PR), no dia 17/03/2004, ao apresentar o parecer às emendas de Plenário, afirmou ter realizado reuniões com representantes e lideranças de partidos que trabalharam na Comissão e afirmou que foram feitos acordos para que se chegasse ao resultado final.

O PL 374/08 tratou do aperfeiçoamento dos instrumentos de seguro rural para a proteção da produção agrícola, pecuária, aqüícola e de florestas no Brasil, mediante a instituição de mecanismos para fazer frente a catástrofes decorrentes de eventos da natureza e de doenças e pragas, incluindo subvenção econômica, dentre outros assuntos. O projeto autoriza o Poder Executivo a participar, mediante subvenções, da constituição daquilo que se convencionou denominar um "fundo de catástrofe" a ser constituído mediante um consórcio de sociedades seguradoras e resseguradoras locais. O novo fundo substitui o atual Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR), instituído pelo DecretoLei nº 73, de 1966, e extinto pelo Projeto em exame.O relator da CAPADR (Comissão de Agricultura, Política Rural e Desenvolvimento Regional), Dep. Moacir Miqueletto, relata em seu parecer, proferido na Comissão no dia 27/10/2009:

> "Este SUBSTITUTIVO foi elaborado em estreita colaboração com representantes dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Fazenda; das sociedades seguradoras e resseguradoras; e da Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). Cada dispositivo foi objeto de negociações intensas, que se alongaram por sete meses e produziram "n" versões. Algumas dessas versões foram apresentadas aos representantes daqueles a quem, em última análise, o projeto se destina: os produtores rurais. Graças a esse processo, o presente Substitutivo é o produto de um acordo – o melhor possível, intermediado por

> este Relator, com o suporte técnico da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados – entre governo e mercado segurador, em benefício do desenvolvimento do seguro rural no Brasil" (pág. 4).

A MPV 483/2010 teve por objetivo alterar a estrutura administrativa da Presidência da República e os critérios para a contratação de pessoal em processo seletivo simplificado que prescinda de concurso público. De acordo com o parecer do relator proferido em Plenário no dia 06/07/2010, Dep. Vital do Rêgo Filho (PMDB-PB), algumas mudanças foram feitas a pedido do próprio poder Executivo (pág. 9).

A MPV 170/2004 tratou da criação do Plano Especial de Cargos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA e da Gratificação Temporária de Vigilância Sanitária, dentre outros assuntos. De acordo com a relatora, "a Medida Provisória em exame estabelece exclusivamente normas destinadas aos servidores atualmente em exercício na ANVISA, abrangidos nesse conjunto os integrantes do quadro específico da agência e aqueles a ela cedidos por outros órgãos e entidades. Paralelamente à proposição, a Medida Provisória nº 155, de 2003, estabelece normas para a estruturação das carreiras das agências reguladoras, nestas incluída a ANVISA". A relatora, Dep. Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), ao proferir o seu parecer, no dia 05/05/2004, fala do diálogo que teve com o Executivo sobre as alterações propostas:

> "Todavia, sobre esse aspecto, há que se tomar o devido cuidado para que não ocorram situações em que a concessão da gratificação leve exatamente ao resultado oposto do esperado, ou seja, a remuneração do servidor cedido tornar-se superior ao da entidade em razão de eventualmente fazer jus a uma remuneração mais elevada em seu órgão de origem. Essa possibilidade foi levantada por autoridade competente da Casa Civil da Presidência da República em reuniões realizadas para discussão da matéria com a relatoria, à qual foi solicitado introduzir alterações na redação original para evitar distorções no pagamento da vantagem. Entendendo que tais modificações são, de fato, necessárias para evitar tratamento injusto, dessa vez em relação ao pessoal do quadro da instituição, a relatoria acolhe a solicitação que lhe foi encaminhada, na forma do projeto de lei de conversão ora apresentado".

A MPV 131/2003 visou estabelecer normas para o plantio e comercialização da produção de soja da safra de 2004. O relator, Dep. Paulo Pimenta, proferir seu parecer à medida provisória, no dia 11/11/2003, fala do diálogo que teve com o Executivo e com a sociedade para construir o texto do PLV que apresentou:

> "Para formular o meu voto com tranqüilidade e segurança, debrucei-me ao longo das últimas semanas sobre extensa bibliografia levantada por mim e pela equipe, a quem agradeço desde já o apoio fornecido, e sobre bibliografia encaminhada pelos demais setores, que demonstraram interesse em discutir a matéria. Reuni-me, nesse período, com diferentes setores, Deputados Federais, Deputados Estaduais, gestores, pesquisadores e advogados da EMBRAPA, técnicos da CTNBio, representantes do Ministério do Meio Ambiente e da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, representantes da Campanha por um Brasil Livre de Transgênicos, representantes do INESC, do Greenpeace, Deputados do núcleo agrário do PT,

> Secretário Nacional do Meio Ambiente do partido, sindicalistas e representantes de cooperativas, pesquisadores, agrônomos, técnicos agrícolas, diretores de empresas do setor de sementes, Presidente da Monsanto e, especialmente, com mais de 3 mil agricultores".

Ao apresentar seu parecer reformulado, o relator da MPV 131/2003, Dep. Paulo Pimenta, no dia 12/11/2003, disse que "o relatório, elaborado com a participação da sociedade e de muitos deputados, em momento algum recua nas precauções e nos cuidados que teve o Governo Federal com o meio ambiente e com os direitos dos consumidores quando da edição da medida provisória".

O PLP 18/1999 visou estabelecer regras para o regime de gestão fiscal. A lei resultado dessa proposição ficou conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal. De acordo com a Mensagem do Poder Executivo, o projeto integrava o grupo de medidas do Programa de Estabilidade Fiscal – PEF apresentado em 1998 com o objetivo de reduzir o déficit público e estabilizar o montante da dívida pública em relação ao PIB. De acordo com o relator da Comissão Especial da Câmara dos Deputados criada para emitir parecer à matéria, Dep. Pedro Novais (PMDB), em seu parecer apresentado no dia 02/12/1999, durante as reuniões de audiências públicas realizadas pela Comissão foram recebidas valiosas sugestões de parlamentares, autoridades e especialista. O relator também diz terem sido fundamentais as reuniões com os órgãos técnicos do Executivo, onde teve a oportunidade de explorar e aperfeiçoar o projeto (página 75 do dossiê digitalizado fornecido pelo Cedi).

A MPV 280/2006 visou fazer alterações na Legislação Tributária Federal. Originalmente a medida dispunha sobre dois assuntos: reajustar em 8% as faixas da Tabela Progressiva e as deduções da base de cálculo do IRPF e permitia o pagamento do Vale-Transporte em pecúnia, até o valor de 6% do limite máximo do salário de contribuição do Regime Geral da Previdência. Posteriormente, ao editar a MPV 283/2006, o Governo revogou o art. 4º que tratava do vale transporte. O relator, Dep. Murilo Zauith (PFL-MS), ao proferir seu parecer em Plenário, no dia 11/04/2006, disse que a matéria era meritória mas que precisava avançar em alguns pontos e que, para tanto, participou de vários encontros com autoridades do governo, discutindo exaustivamente as propostas de alteração do texto (pág. 6).

Como é possível verificar diante da leitura dos pareceres e dos discursos relatores, há várias declarações de diálogo com representantes da sociedade e com o Executivo antes de se apresentar um texto reformulado para ser apreciado pelo Plenário da Câmara dos Deputados. Muitas vezes, como já foi dito, as mudanças são solicitações feitas pelo poder Executivo, autor da proposta inicial, que solicita a modificação do seu próprio texto. Também é interessante observar que, muitas vezes, o relator reformula o seu parecer durante a discussão da matéria,

buscando acatar as sugestões apresentadas e conseguir um consenso para que o seu substitutivo ou PLV seja mais facilmente aceito e aprovado pelo Plenário.

O estudo realizado reforça a ideia de que a relação entre os poderes Executivo e Legislativo na construção das leis passa por um diálogo constante com os partidos políticos representados no Congresso, com os presidentes das Casas Legislativas, com os relatores escolhidos para emitir parecer sobre as propostas do Executivo, com os parlamentares e com a sociedade. A agenda aprovada no Legislativo a partir das alterações nos projetos do Executivo é formada por um conjunto de demandas dos partidos da base governista, dos partidos de oposição e da sociedade que vê nos parlamentares um canal de diálogo com o próprio Executivo. Além disso, as modificações do Legislativo também incluem demandas do próprio Executivo que, posteriormente ao envio do texto original, mediante contato com os relatores e com os líderes da base governista, faz sugestões de alteração ou de complementação do texto original.

4.3.1 Participação dos líderes

Os líderes partidários têm de fato uma influência significativa no que se refere às mudanças feitas pelo Legislativo nas matérias de autoria do Executivo. Como considera Figueiredo e Limongi (2004), o presidente da Câmara está inserido nesta lista de figuras de liderança que tem prerrogativas especiais. E, de fato, os presidentes da Câmara dos Deputados, por exemplo, têm interferido na agenda legislativa e, de certa forma, no resultado dos textos aprovados pelo Legislativo. Os líderes do Governo, não deixam por menos, e também são peças chave na busca de acordos e na elaboração dos textos dos substitutivos e projetos de lei de conversão das matérias de autoria do Executivo. Os demais líderes partidários, por sua vez, se utilizam da prerrogativa de poderem participar das reuniões na Liderança do Governo, com a presença dos relatores das matérias, e das reuniões do colégio de líderes realizadas na sala de reuniões da presidência da Câmara para levarem as demandas dos deputados dos seus partidos. Os relatores que desejam ver seus substitutivos e projetos de lei de conversão aprovados pelo Plenário das casas legislativas costumam acolher parte considerável das sugestões de mudança apresentadas por esses líderes.

4.3.1.1 Papel do líder do Governo

O líder do Governo pode ser uma figura central e um dos responsáveis pelas negociações entre o Legislativo e o Executivo na elaboração de um texto consensual para ser aprovado pelo Plenário no que se refere às mudanças que o Legislativo propõe para as proposições do Executivo. De acordo com relatos de assessores e técnicos, no período estudado, a maior parte dos textos das medidas provisórias eram ajustadas em reuniões realizadas na Liderança do Governo na CD, que contavam com a participação de representantes da base governista, da oposição e do governo. Antes mesmo de as reuniões acontecerem, os assessores técnicos das lideranças, ao analisarem as emendas apresentadas, já conversavam sobre as demandas de cada partido para agilizarem o debate, já que as medidas provisórias tinham prazo muito limitado para apreciação e podiam ser pautadas mesmo sem que os pareceres estivessem prontos.

As medidas provisórias selecionadas não chegaram a ser discutidas em comissão mista. Os relatores foram nomeados em Plenário pelo presidente da CD para emitirem parecer em nome da comissão. Por essa razão, não havia um espaço formal para tratar das sugestões de mudança no texto antes de a matéria ser apreciada pelo Plenário. As reuniões na Liderança do Governo na Câmara foram os locais encontrados para que os relatores tomassem conhecimento das demandas dos partidos e dos parlamentares individualmente.

Primeiramente, no caso das medidas provisórias, os assessores das lideranças, após fazerem a análise das emendas apresentadas e identificarem os pontos polêmicos, se reuniam para dar conhecimento das demandas de cada liderança. Depois, aconteciam as reuniões com o relator da matéria e com os líderes da base governista. Em seguida, eram realizadas reuniões na Liderança do Governo com o relator da matéria, os líderes partidários, os deputados interessados no assunto, os assessores dos partidos e os técnicos do Executivo. O objetivo era chegar a um texto o mais aceitável possível para o Executivo e para o Legislativo. Eram nessas reuniões que os líderes repassavam a demanda de seus liderados em relação aos pontos que gostariam de ver modificados nos projetos.

Muitas das mudanças propostas para alteração da proposição originária do Executivo vinham do próprio Governo que concentra na Casa Civil as demandas de todos os Ministérios. Essas demandas eram repassadas pelo Chefe da Casa Civil e ao Líder do Governo, que as apresentava nas reuniões da Liderança do Governo ao relator e aos demais líderes partidários.

Dessa forma, parte considerável das alterações propostas pelos relatores mediante a apresentação de substitutivos e projetos de lei de conversão surgiram das demandas apresentadas nas reuniões realizadas na Liderança do Governo na Câmara dos Deputados. Só depois o assunto era levado para as reuniões do Colégio de Líderes.

Não se descarta a possibilidade de os relatores das matérias também terem realizado reuniões em seus gabinetes para tratarem dos pontos polêmicos das matérias. Os deputados individualmente também costumam procurar os relatores para passarem as suas demandas.

Outra observação importante diz respeito ao diálogo realizado entre o relator, o Líder do Governo e o presidente da Câmara dos Deputados antes de a matéria ser pautada no Plenário. O presidente da CD tem um papel fundamental, pois é ele quem decide sobre a agenda. Porém ele sabe que precisa do acordo dos líderes para que a agenda seja concretizada. Por isso ele tem que escutar os líderes e, principalmente, o Líder do Governo.

A participação do Senado Federal na elaboração dos projetos de lei de conversão no período estudado era mais limitada do que hoje, pois, com algumas exceções, as medidas provisórias já chegavam no SF com o prazo limite, não restando tempo para grandes mudanças. Vale dizer, que as demandas dos senadores eram tratadas na Câmara dos Deputados. A partir da identificação das emendas polêmicas apresentadas por senadores, iniciava-se uma intensa negociação em que participavam também os líderes do Senado. As mudanças aceitas já entravam no texto do relator da Câmara.

Vale dizer que provavelmente essa prática da realização de reuniões na Liderança do Governo na Câmara ainda é adotada para alguns casos. No entanto, a decisão do STF na ADI 4029, publicada em 2012, tornou obrigatória a instalação das comissões mistas para analisar as medidas provisórias, ao considerar inconstitucional o dispositivo da Resolução nº 1, de 2002 do Congresso Nacional que determinava que as medidas provisórias deveriam ser encaminhadas à CD, mesmo sem parecer da comissão mista, caso o prazo de 14 dias da publicação tivesse expirado. A partir dessa decisão do STF as medidas provisórias passam obrigatoriamente por comissões mistas de deputados e senadores, existindo mais um espaço para que os parlamentares tratem das demandas relacionadas às mudanças desejadas. Em decorrência dessa mudança de local de discussão preliminar das medidas provisórias, quem coordena as negociações em relação às mudanças propostas nos textos das medidas provisórias é o Líder do Governo no Congresso Nacional, que pode ser um deputado ou um senador.

4.3.1.2 Reuniões do Colégio de Líderes e o papel do Presidente da Câmara dos Deputados

Os presidentes das Casas legislativas costumam agendar reuniões semanais com os líderes partidários para tratar das matérias que constarão nas pautas dos Plenários. Dificilmente um projeto vai para a pauta sem que se realize um diálogo entre os líderes sobre os principais pontos polêmicos, ainda que se trate de medida provisória. Essas reuniões acontecem na sala de reunião do gabinete do presidente da Câmara dos Deputados. Participam dessas reuniões o presidente da Câmara, os líderes partidários, alguns deputados convidados, o Secretário Geral da Mesa (SGM), os funcionários da SGM que dão suporte técnico à reunião e os funcionários assessores de plenário dos partidos políticos. Muitas dessas reuniões contam com a participação dos relatores das matérias que estão prontas para irem para o Plenário e que o presidente deseja ver pautadas. Também participam eventualmente dessas reuniões representantes do Executivo da área relacionada com a matéria em debate. Daí saem as negociações e os acordos finais para muitas das mudanças feitas no texto originalmente enviado, inclusive com o consentimento e a concordância do Executivo.

São nas reuniões com os líderes que se verifica a possibilidade de se pautar uma determinada matéria e quais as possibilidades de aprovação. Consultados pelo presidente da Câmara, são nessas reuniões que os representantes dos partidos costumam falar abertamente qual a previsão de voto para cada matéria. Também deixam claro quais os pontos que consideram mais críticos e que estão impedindo que determinado partido apoie o texto sugerido pelo relator. Nessas reuniões fechadas, os líderes têm mais liberdade para tratarem com maior detalhamento e clareza dos pontos polêmicos das proposições. Muitas vezes, todos já chegam no plenário sabendo qual será a possibilidade de aprovação de cada proposição, quem vai falar o quê e quais as alterações que o relator vai fazer para acatar as sugestões dos líderes para tornar a apreciação de determinada matéria possível naquele dia.

Muitas vezes, quando não se chega a um acordo, as matérias têm suas votações adiadas e as reuniões com relatores e líderes são retomadas em outro espaço. Vale dizer que no caso dos projetos urgentes e das medidas provisórias, essas negociações precisam ser feitas rapidamente, pois existe um prazo limite para que sejam colocadas em pauta.

Durante as reuniões do Colégio de Líderes, é o Presidente Câmara dos Deputados que direciona o diálogo realizados sobre os pontos polêmicos das matérias que poderão ser incluídas na pauta (Figueiredo, 2011). O Líder do Governo tem um papel discreto, pois, nessas reuniões,

o Executivo passa a ser representado pelo Presidente, eleito pela coalizão. São raros os momentos em que o Presidente da CD demonstra alguma discordância em relação ao texto que o Executivo deseja ver aprovado. Por outro lado, o Presidente deseja que os acordos sejam realizados para que as matérias sejam apreciadas.

Os líderes dos partidos de oposição têm um grande espaço nas reuniões do Colégio de Líderes. Participam efetivamente e discutem em pé de igualdade sobre a montagem da pauta e os acordos de procedimento a serem adotados durante a votação das matérias no Plenário. O presidente da Câmara sabe que, quando as oposições se juntam contra uma determinada matéria, a apreciação é bem mais demorada, podendo levar dias para se concretizar. E evidente que os líderes da maioria têm maior peso na decisão da montagem da agenda, mas os líderes da oposição participam efetivamente das reuniões de líderes, tendo grande tempo de participação nas discussões sobre a elaboração da pauta e, eventualmente, sobre os pontos polêmicos de algumas matérias que têm seus ajustes finais decididos nessas reuniões.

Quanto as matérias parecerem estar prontas para a pauta no que diz respeito às negociações que antecedem a sua votação, bem como com seus pareceres prontos, são os presidentes das Casas Legislativas que têm a prerrogativa de pautá-las. Se o prazo não estiver vencido e mesmo que a maioria dos líderes concorde com a inclusão de determinada proposição em pauta, se o presidente não estiver de acordo, nada feito. Por essa razão é que os relatores também buscam a aprovação dos textos dos substitutivos e dos projetos de lei de conversão pelos presidentes.

As reuniões realizadas na Presidência da Câmara dos Deputados constituem uma das fases conclusivas de negociação antes de o texto ser apreciado no Plenário da CD. São nessas reuniões que os ajustes finais são feitos. A partir do que é tratado no Colégio de Líderes, o presidente decide se é o momento de pautar ou não a matéria. Vale dizer, que no caso das medidas provisórias, são os prazos constitucionais que determinam o momento em que essas proposições serão pautadas.

A conclusão que se chega é a de que a articulação política do Congresso é que define efetivamente o seu grau de participação na elaboração das leis. As negociações que antecedem a votação das matérias de autoria do Poder Executivo, mediante reuniões com a participação de relatores, líderes, representantes do governo e presidentes, são pré-requisito para uma efetiva participação do Legislativo no processo de elaboração das leis.

CONCLUSÃO

A literatura mais tradicional sobre o presidencialismo pressupõe um conflito institucional entre o Executivo e o Legislativo devido às características do sistema de governo. No entanto, estudos mais recentes relativizam essas diferenças mostrando diversas formas de cooperar na elaboração de políticas públicas. Busquei verificar a natureza das modificações feitas pelo Legislativo nas proposições de autoria do Poder Executivo. O Executivo tende a obter sucesso na aprovação de suas matérias, mas o texto que entra no Legislativo nem sempre é o mesmo texto que sai e que é transformado em lei. Os parlamentares dispõem de recursos para promover alterações nas matérias oriundas do Executivo.

Avaliei uma amostra das proposições enviadas pelo Executivo e alteradas pelo Legislativo. Mediante a comparação do texto inicialmente enviado e do texto transformado em lei, verifiquei se as alterações promovidas foram substanciais, entraram no tema central das propostas, ou se foram superficiais. A hipótese foi a de que parte considerável das alterações buscam aperfeiçoar o texto inicialmente enviado, não descartando a possibilidade de algumas mudanças profundas serem realizadas. Outra hipótese foi a de que matérias novas podem estar sendo acrescentadas. No que diz respeito à forma de negociação para se chegar ao texto final, a hipótese foi a de que realmente há uma interação entre os poderes e de que parte das mudanças feitas durante a tramitação no Congresso são sugestões do próprio Executivo, introduzidas pelos relatores das matérias, que na maioria das vezes são deputados da base governista. As conclusões da tese caminharam no sentido da comprovação das hipóteses.

Foram selecionadas as proposições do Executivo apresentadas entre 1995 e 2010, transformadas em lei até 2015. Em seguida, foram selecionadas as proposições que, pelo tipo de tramitação, indicaram ter prioridade para o Executivo. Finalmente, foi feita uma amostra aleatória de 50 proposições, dentre os seguintes tipos de matéria: projetos de lei (PL), projetos de lei complementar (PLP) e medidas provisórias (MPV).

A análise quantitativa revelou que o Legislativo alterou, excluiu e incluiu artigos novos nas proposições de autoria do Executivo selecionadas para o estudo. Os artigos dos textos originais enviados pelo Executivo das 50 proposições selecionadas somaram 1.115. Após a tramitação no Congresso, esse número subiu para 1.381, sendo que apenas 67 foram inteiramente vetados. Levando em consideração a soma de todos os artigos das 50 proposições selecionadas, verificou-se que os textos das matérias sancionadas correspondem a: 49,16% de artigos de autoria do Poder Executivo não modificados pelo Legislativo, 28,68% de artigos do Executivo modificados pelo Legislativo e 22,22% de artigos novos incluídos pelo Legislativo.

No que se refere aos vetos, o Executivo manteve 92,61% do texto alterado pelo Legislativo, bem como 83,91% dos artigos novos incluídos durante a tramitação no Congresso Nacional. Foram modificados 406 artigos do Executivo, sendo que desses 9 foram totalmente vetados e 21 foram vetados na parte modificada pelo Legislativo. Logo, 376 artigos modificados pelo Legislativo foram sancionados pelo Executivo. Foram incluídos 348 artigos inteiramente novos durante a tramitação no Congresso Nacional nas proposições de autoria do Executivo dentre as matérias selecionadas, sendo que 56 foram vetados.

Durante a tramitação pelo Congresso, 82 artigos originários do Executivo foram excluídos. O tipo de proposição projeto de lei complementar (PLP) teve mais artigos excluídos, se comparado aos outros tipos de proposição, em todos os governos (FHC, Lula 1 e Lula 2). Esclarecendo que quando se fala em artigo excluído estou me referindo aos artigos originários do Executivo que foram excluídos pelo Legislativo durante a tramitação nas casas do Congresso Nacional.

Verificou-se também que 34,93% dos artigos novos inseridos pelo Legislativo são de dispositivos que incluem matéria estranha nas proposições do Executivo: dos 292 artigos novos, 102 tratava de assuntos diferentes do que estava sendo tratado no texto original. As medidas provisórias são campeãs no quesito "inserção de matéria nova". Dentre as 50 proposições estudadas, 13 tiveram matérias novas incluídas pelo Legislativo, sendo que dessas, 11 foram medidas provisórias. Todas as MPV's que tiveram matéria estranha incluída tiveram como principais relatores parlamentares da base governista escolhidos pelos presidentes das Casas Legislativas.

No caso das MPV's, não foi possível fazer uma comparação entre os governos FHC e Lula, já que não foram incluídas no estudo as medidas provisórias anteriores a setembro de 2001, quando foi promulgada a Emenda Constitucional nº 32 que alterou a tramitação das medidas provisórias. A comparação possível foi entre o primeiro e o segundo governo Lula, que revelou ter ocorrido, proporcionalmente, maior inserção de matérias novas em mais proposições no segundo governo. Observa-se também que houve mais vetos nas medidas provisórias do governo Lula 1 do que nas do governo Lula 2.

A análise sobre as matérias que tiveram texto novo incluído pelo Poder Legislativo revela que a maioria dos relatores que influenciaram as mudanças foram da base governista. Pode-se também observar que na maior parte dos casos os relatores chegam a falar sobre o diálogo que foi realizado com o Executivo sobre as mudanças e sobre pedidos feitos pelo Executivo para que fosse incluída matéria nova, conforme foi constatado na leitura dos pareceres dos relatores e na leitura de parte dos discursos realizados durante a discussão das

matérias nas casas legislativas. Destacam-se ainda os relatos dos parlamentares sobre o conhecimento acerca da legislação que impede a inserção de matéria nova, o que não os impediu de fazê-lo.

Cerca de 51% do texto transformado em lei contou com a interferência do Legislativo, ou por modificação do texto inicialmente enviado ou pelo acréscimo de texto novo. Como já foi mencionado, o Executivo não veta a maioria das alterações feitas pelo Legislativo. Os maiores responsáveis pelas mudanças feitas nos textos são os parlamentares nomeados relatores das matérias, sendo que, dentre as matérias selecionadas para esse estudo, a maioria dos relatores foi escolhida pelos presidentes das casas Legislativas, membros da base governista. Apesar de a maioria dos relatores serem parlamentares de partidos da base, parte considerável das modificações do Legislativo são originárias de emendas e substitutivos de parlamentares de partidos de oposição. O Legislativo quantitativamente faz muitas alterações.

Quanto às negociações, a leitura dos relatórios e dos discursos proferidos durante a discussão da matéria, o que se percebe é que em parte considerável dos casos, as mudanças foram construídas com a participação do Executivo e de representantes da sociedade. Foi possível identificar que, em 18 proposições dentre 50 selecionadas, os relatores registraram em seus pareceres ou durante a discussão no Plenário da Câmara dos Deputados que houve negociação com representantes da sociedade ou com o Executivo para que se chegasse ao texto do substitutivo ou PLV apresentado.

Apesar da amostra ter sido retirada de uma lista de proposições que poderiam sinalizar que houve algum tipo de discordância entre os dois poderes durante a tramitação das matérias no Congresso, poucas foram as alterações feitas mediante votações nominais e destaques aprovados em Plenário. A maior parte das modificações foram aprovadas acompanhando o parecer dos relatores e mediante votações simbólicas, exceto nos casos em que as regras não permitem votações simbólicas, como é o caso dos projetos de lei complementar que exigem quórum qualificado.

Conforme descrito, no que se refere à análise do conteúdo das alterações, classificamos as modificações com: substanciais, periféricas ou formais. Avaliamos se as mudanças propostas foram ao encontro da proposição principal ou se na direção oposta. Tentamos verificar também o resultado do texto proposto, se detalha, aperfeiçoa, amplia o alcance da lei, acrescenta dispositivos sobre o tema, acrescenta dispositivos sobre matéria nova, bem como, se suprime parte do texto ou desfigura a proposta original.

A conclusão sobre a interferência do Legislativo no resultado das proposições de autoria do poder Executivo é de que as mudanças feitas pelo Congresso são na maior parte periféricas

(62% dos casos), ou seja, não atingem os principais pontos do projeto inicial. A maioria das modificações resultou no detalhamento, no aperfeiçoamento ou na ampliação do alcance da lei.

Porém, o percentual de modificações substanciais é considerável (36% dos casos). Vale dizer, no entanto, que as modificações substanciais não implicam em alterações que vão em direção oposta à desejada pelo autor da matéria. A maioria das proposições que tiveram seus textos substancialmente mudados resultaram no aperfeiçoamento da norma, no detalhamento ou na ampliação do alcance da lei.

No que diz respeito aos atores envolvidos nas negociações para a construção do texto final dos projetos de iniciativa do Executivo, as conclusões são as de que os relatores, os líderes partidários e os presidentes das Casas Legislativas têm um peso maior do que os demais parlamentares, já que dispõem de recursos regimentais que lhes dão maior poder e que participam das reuniões aonde os ajustes finais dos textos são feitas antes da votação no Plenário das Casas Legislativas. As conclusões vão na direção do que afirmam Figueiredo e Limongi (2004) com relação ao papel do Presidente da Câmara dos Deputados e dos líderes partidários.

Vale dizer que não foi possível neste estudo verificar detalhadamente o papel dos principais atores no Senado Federal. No entanto, tudo indica que o papel do Presidente do Senado Federal e dos líderes partidários seja semelhante ao registrado na Câmara dos Deputados.

É o presidente da Câmara que coordena o diálogo final, antes da apreciação da proposição pelo Plenário, feito entre o relator, os líderes partidários e o Executivo. Sem os acordos firmados nas reuniões do Colégio de Líderes, as votações no Plenário provavelmente gerariam mais conflito. O Presidente, com raras exceções, coordena, organiza e busca o consenso para a realização de acordos que possam otimizar a apreciação das matérias de autoria do Poder Executivo.

Outra figura importante na elaboração de um texto possível de ser aprovado no Plenário é o Líder do Governo na Câmara dos Deputados. Durante o período estudado, as medidas provisórias não chegavam a ser apreciadas pelas comissões mistas, como determinava a Constituição Federal, recebendo pareceres no Plenário da Câmara por relatores indicados pelo Presidente da CD. A maior parte da negociação feita com os relatores eram realizadas em reuniões na Liderança do Governo na CD. As reuniões contavam com a participação do relator, dos líderes, do Líder do Governo como representante das demandas do Executivo, bem como de assessores e técnicos do Legislativo e do Executivo. Os textos dos projetos de lei de conversão apresentados pelos relatores foram, provavelmente, construídos a partir do que foi

discutido nessas reuniões, ficando para as reuniões do Colégio de Líderes apenas os ajustes finais e os acordos dos procedimentos que deveriam ser adotados durante a votação no Plenário.

O estudo realizado reforça a ideia de que a relação entre os poderes Executivo e Legislativo na construção das leis passa por um diálogo constante com os partidos políticos representados no Congresso, com os presidentes das Casas Legislativas, com os relatores escolhidos para emitir parecer sobre as propostas do Executivo, com os parlamentares e com representantes de grupos da sociedade. A agenda aprovada no Legislativo a partir das alterações nos projetos do Executivo é formada por um conjunto de demandas dos partidos da base governista, dos partidos de oposição e da sociedade que vê nos parlamentares um canal de diálogo com o próprio Executivo. Além disso, as modificações do Legislativo incluem demandas do próprio Executivo que, posteriormente ao envio do texto original, mediante contato com os relatores e com os líderes da base governista, faz sugestões de alteração ou de complementação do texto original.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. (1988). *Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.* Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais, pp. 5-38.

ALMEIDA, Valéria Carneiro de Albuquerque Rodrigues de. *As reuniões de líderes na Liderança do Governo e as reuniões do Colégio de Líderes.* 25 maio. 2018. Entrevista concedida a Márcia Rodrigues da Cruz. Brasília: 2018.

AMES, Barry. (2003). *Os entraves da democracia no Brasil.* Tradução de Vera Pereira. Rio de Janeiro: Editora FGV.

BARRETT, Andrew W. e ESHBAUGH-SOHA, Matthew. (2007). *Presidential Success on the Substance of Legislation.* University of Utah. Political Research Quarterly. Volume 60, Number I, pp. 100 – 112.

CAREY, John M. e SHUGART, Matthew S. (1992). *Presidents and Assembles – Constitutional Designs and Electoral Dinamics.* Cambridge, Cambridge University Press, 332 p.

CAREY, John M. e SHUGART, Matthew (orgs.). (1998), *Executive decree authority.* Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1 – 32.

CHASQUETTI, Daniel. (2001), "Democracia, multipartidarismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". In: Jorge Lanzaro (org.),*Tipos de Presicencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires, CLACSO, pp.319-359.

CHEIBUB, José Antonio, PRZEWORSKI, Adam e SAIEGH, Sebastian. (2002), Governos de coalizão nas democracias presidencialistas e parlamentaristas. *Dados – Revista Brasileira de Ciências Sociais, 45 (2),* 187-218.

CHEIBUB, José Antonio, PRZEWORSKI, Adam e SAIEGH, Sebastian. (2004), "Government coalitions and legislative success under parliamentarism and presidentialism".*British Journal of Political Science*, v. 34, pp. 565-587.

COX, Gary e MORGENSTERN, Scott. (2002), "Epilogue: Latin America's reactive assemblies and proactive presidents". In: Scott Morgenstern e Benito Nacif (orgs.), *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 446-468.

CRUZ, Márcia Rodrigues da. (2009). *Legislativo transformador? As modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo.* (Dissertação de Mestrado). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro/Centro de Formação da Câmara dos Deputados. 120 p.

CRUZ, Márcia Rodrigues da. (2011). *As alterações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo e o papel dos relatores neste processo.* In: Para além das urnas – reflexões sobre a Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, pp. 121 – 147.

DOPCKE, Olinta Pereira Teixeira. *As reuniões de líderes na Liderança do Governo e as reuniões do Colégio de Líderes.* 29 maio. 2018. Entrevista concedida a Márcia Rodrigues da Cruz. Brasília: 2018.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (2001). *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional.* 2ª edição. Rio de Janeiro: Editora FGV.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (2004). *Modelos de Legislativo: o Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada.* Plenarium. Câmara dos Deputados, ano I, vol. 1, pp. 41-56.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. (2009). *Poder de agenda e políticas substantivas.* In L. R. Rennó e I. Magda (eds.), Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada (pp. 77 – 104). Belo Horizonte: Editora UFMG.

FIGUEIREDO, Juliana Baldoni. (2011). *O Colégio de Líderes: surgimento e evolução.* Monografia (Especialização em Processo Legislativo) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor/CD), Brasília, Distrito Federal, 60 p.

FREITAS, Andréa Marcondes de. (2013). *O Presidencialismo da coalizão.* (Tese de Doutorado). Universidade de São Paulo.

GOMES, Fábio de Barros Correia. (2013). *Produção legislativa no Brasil – visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 167p.

LAVER, Michael, e SCHOFIELD, Norman. (1990), *Multiparty government: the politics of coalition in Europe*. Ann Arbor, The University of Michigan Press.

LEITÃO, Cláudia Regina de Farias e. *O Colégio de Líderes:* 26 maio. 2018. Entrevista concedida a Márcia Rodrigues da Cruz. Brasília: 2018.

LINZ, J. (1994). *Democracy: Presidential ou Parlamentary. Does It Make Diference?* In L. Linz & Valenzuela (Eds.) (pp. 3-87). Baltimore ; John Hopkins University Press.

MAINWARING, Scott P. (1993). *Democracia Presidencialista multipartidária: o caso do Brasil.* Lua Nova: Revista de Cultura e Política.

MAINWARING, Scott P. (2001). *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil.* Tradução de Vera Pereira. Porto Alegre: Mercado Aberto. Rio de Janeiro: FGV, pp. 376-377.

MARTIN, Lanny W. (2004), "The government agenda in parliamentary democracies".*American Journal of Political Science*, v. 48, n. 3.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. (2012). *O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 241 p.

MOE, Terry M. e HOWELL, William. (1999), "The presidential power of unilateral action".*Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 15, n. 1, pp. 132-179.

MORAES, Lúcia Pedroso. *O Colégio de Líderes:* 26 maio. 2018. Entrevista concedida a Márcia Rodrigues da Cruz. Brasília: 2018.

NEGRETTO, G. (2006), "Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America".*Latin American Politics and Society*. Vol. 48 n. 3 Fall

POLSBY, Nelson W. 1975. "Legislatures" *in Fred l. Greenstein e Nelson W. Polsby. (orgs.) Handbook of Political Science.* Reading, Mass.: Addison-Wesley.

RABELO - SANTOS, Lourimar. As reuniões de líderes na Liderança do Governo e as reuniões do Colégio de Líderes. 25 maio. 2018. Entrevista concedida a Márcia Rodrigues da Cruz. Brasília: 2018.

SANTOS, Fabiano. (2003). O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ (Coleção Origem) 251 p.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. (2011). Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão. 1. Ed. Curitiba: Editora Appris.

SHUGART, Matthew Soberg e CAREY, John M. (1992), *Presidents and Assemblies: constitutional design and electoral dynamics.* Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1 – 27.

VIEIRA, Fernando Sabóia. *As reuniões do Colégio de Líderes.* 14 maio. 2018. Entrevista concedida a Márcia Rodrigues da Cruz. Brasília: 2018.

VIEIRA, Fernando Sabóia (2011). *Poderes e atribuições do presidente da Câmara dos Deputados no processo decisório legislativo.* In: Para além das urnas – reflexões sobre a Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, pp. 93 – 120.

ANEXO A - Matérias que Tiveram Matéria Nova Incluída pelo Legislativo (1995 – 2010)

	Proposição	Tema inicial	Matéria nova
1	**PL 3501/2003**	Reestruturação das carreiras atinentes à área de auditoria e jurídica no âmbito do Poder Executivo Federal.	**1 artigo com matéria nova** Foi acrescido, pelo menos, um assunto novo: um artigo novo que altera a redação do art. 3º da Lei nº 4.348, de 26 de junho de 1964, que tratava de mandato de segurança: "Art. 3º Os representantes judiciais da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios ou de suas respectivas autarquias e fundações serão intimados pessoalmente pelo juiz, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, das decisões judiciais em que suas autoridades administrativas figurem como coatoras, com a entrega de cópias dos documentos nelas mencionados, para eventual suspensão da decisão e defesa do ato apontado como ilegal ou abusivo de poder." (NR).
2	**MPV 227/2004**	Registro Especial, na Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, de produtor ou importador de biodiesel e sobre a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins sobre as receitas decorrentes da venda desse produto. O texto que veio do Executivo também tratou na mesma proposição da liberação de tributos de importação de materiais para os jogos olímpicos e treinamento de atletas que iriam disputar os jogos pan-americanos.	**1 artigo com matéria nova** “Art. 17. O financiamento agrícola no âmbito do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf será adequado às peculiaridades do pequeno produtor, inclusive quanto a garantia de empréstimos destinados a safras sucessivas no mesmo ano”.
3	**MPV 219/2004**	Concessão de crédito da Contribuição Social sobre Lucro Líquido - CSLL na aquisição de bens do ativo imobilizado sobre	**7 artigos com matéria nova** 1) Tributação cumulativa para as empresas de software (ART. 25);

		aquisições de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos, ocorridas entre 1º de outubro de 2004 e 31 de dezembro de 2005 e destinadas ao ativo imobilizado. Ainda em relação a essas aquisições, a pessoa jurídica poderá optar por regime especial de desconto do crédito relativo à contribuição para o Programa de Integração Social – PIS e à Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS. Altera o inciso I do art. 14 da Lei nº 10.522, de 19 de julho de 2002, para vedar a concessão de parcelamentos nos casos de débitos de tributos e contribuições retidos na fonte ou descontados de terceiros e não recolhidos ao Tesouro Nacional. A MP modifica, também, o inciso IV do § 3º do art. 74 da Lei nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, para vedar a compensação de crédito do contribuinte com débitos que já tenham sido objeto de qualquer tipo de parcelamento concedido no âmbito da Secretaria da Receita Federal – SRF. Propõe a MP, ainda, que as pessoas jurídicas engarrafadoras de água mineral (código 2201) sejam obrigadas a instalar equipamentos medidores de vazão e condutivímetros.	2) concessão de crédito presumido para o transportador de carga autônomos I (art. 23) ; 3) manutenção das oficinas mecânicas no SIMPLES (art. 15); 4) estabelecimento de regime especial de tributação das cooperativas de crédito (art. 30); 5) desoneração de PIS e COFINS dos pintos um dia, do leite e do fubá (art. 29); 6) regularização da tributação do setor de café (art. 29); 7) reconhecimento de ofício da prescrição em execuções ficais por parte do juiz (art. 6º); e 8) regularização da tributação nas bolsas de mercadorias e futuros (art. 32).
4	**PL 6272/2005**	O texto original tratava da unificação da Secretaria da Receita Federal e a Secretaria de Receita	**8 artigos com matéria nova** O Legislativo introduziu outro assunto, ao alterar um decreto que não estava

		Previdenciária (“Super-receita”) e das questões referentes a essa mudança.	sendo tratado anteriormente: parcelamento de débitos previdenciários dos Estados e do DF. Artigos 32, 33, 34, 35, 36, 37,38 e 39.
5	**MPV 280/2006**	Altera a Legislação Tributária Federal. Originalmente a medida dispunha sobre dois assuntos: reajustar em 8% as faixas da Tabela Progressiva e as deduções da base de cálculo do IRPF e permitia o pagamento do Vale-Transporte em pecúnia, até o valor de 6% do limite máximo do salário de contribuição do Regime Geral da Previdência. Posteriormente, ao editar a MPV 283/2006, o Governo revogou o art. 4º que tratava do Vale-Transporte.	**1 artigo com matéria nova** Incluído o art. 7º que traz nova estrutura tributária para o setor agropecuário, que isenta do pagamento do Ir as aplicações em Certificados de Depósitos Agropecuário – CDA, Warrant Agropecuário – WA, Certificado de Direitos Creditórios e Agronegócio – CDCA, Letra de Crédito do Agronegócio – CDCA, Letra de Crédito do Agronegócio – LAC, Certificado de Recebíveis do Agronegócio – CRA e Cédula de Produto Rural – CPR. A Câmara, mediante a aprovação da Emenda 113, do Dep. Hauly, do PSDB, incluiu artigo que abria por 120 dias prazo de opção ao REFIS. O Senado manteve, mas o Executivo vetou o artigo. O Senado, por sua vez, apresentou a Emenda 3, do Relator Romero Jucá, do PMDB, que reduzia a zero a alíquota do IR na fonte incidente na hipótese de pagamento de contraprestação de arrendamento mercantil de aeronaves. A Câmara rejeitou a emenda.
6	**MPV 321/2006**	Acrescenta artigo na Lei 8.177/1991, que estabelece regras para a desindexação da economia. Introduz mudanças no crédito imobiliário ao permitir a realização de contratos no âmbito dos Sistemas Financeiros de Habitação e do Saneamento (SFH e SFS) com recursos dos depósitos da poupança com ou sem a cláusula de atualização desses mesmos depósitos, no caso, a TR.	**8 artigos com matéria nova** O PLV da CD acrescenta um artigo que trata de REFIS e dos PAES, que havia constado em MP anterior que perdeu a vigência. O SF, por sua vez, acrescentou uma série de artigos novos com novos assuntos, parcialmente aprovados pela CD. Houve veto parcial na parte do texto incluída pelo Legislativo. Insere artigo que trata do REFIS e do PAES (relator na CD). Foi vetado. Altera a lei que trata sobre o Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante – AFRMM e o Fundo da Marinha Mercante – FMM (relator na CD); Modifica a legislação tributária modificando artigo de lei que trata

			quem permanece sujeito às normas da legislação do COFINS "XX - as receitas decorrentes da execução por administração, empreitada ou subempreitada de obras de construção civil, até 31 de dezembro de 2008"; Acrescenta o art. 8º que diz que "os incentivos e benefícios fiscais concedidos por prazo certo e em função de determinadas condições a pessoa jurídica que vier a ser incorporada poderão ser transferidos, por sucessão, à pessoa jurídica incorporadora, mediante requerimento desta, desde que observados os limites e as condições fixados na legislação (...)"; Os artigos 9º e 10 alteram a lei nº 11.322, de 2006, que dispõe sobre a renegociação de dívidas oriundas de operações de crédito rural contratadas na área de atuação da Agência de Desenvolvimento do Nordeste - ADENE e dá outras providências. (Relator SF).
7	**MPV 351/2007**	A MP cria o REIDI buscando, basicamente, atrair investimentos do setor privado para as áreas de transportes, portos, saneamento e energia; reduz para 24 meses o prazo mínimo para a utilização dos créditos da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS, decorrentes da aquisição e construção de edificações; amplia o prazo para o pagamento de tributos; e faz ajustes na legislação que disciplina a aplicação de multa de lançamento de ofício. A MP se insere no grupo das propostas que compõem o PAC. Os cinco primeiros artigos cuidam do REIDI. O regime beneficiará a pessoa jurídica que tenha projeto	**17 artigos com matéria nova** - alterações na regulação do setor elétrico (artigos de 20 a 26); - obriga determinados fabricantes de cigarros a instalar equipamentos contadores de produção, bem como de aparelhos para o controle, registro, gravação e transmissão dos quantitativos medidos na forma (art. 27 a 30); - regula tempo de carga e descarga de mercadorias transportadas (art. 31); - trata de vale-transporte, - amplia a redução a zero das alíquotas de contribuição para PIS/PASEP e da COFINS para os tipos de lei ainda não contemplados e de diversos tipos de queijo (art. 32); - estabelece que a pessoa jurídica que ceder seu nome, inclusive mediante a disponibilização de documentos próprios, para a realização de operações de comércio exterior de terceiros com vistas no acobertamento

		aprovado para implantação de obras de infra-estrutura nos setores de transportes, portos, energia e saneamento básico. Somente poderá habilitar-se ao REIDI a pessoa jurídica em situação regular em relação aos tributos administrativos. Além disoo, a ele não poderão aderir os opitantes pelo SIMPLES. É de cunho tributário. Contempla a suspensão de exigência, por 5 anos contados da data de aprovação do projeto de infra-estrutura, da contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS, no caso da prestação de serviços no mercado interno ou de importação de serviços, bem como no caso de aquisição o mercado interno ou de importação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos para utilização ou incorporação em obras de infra-estrutura. Do artigo 6ª ao 12, cuida de prazo para aproveitamento de créditos fiscais relativos a edificações e de prazos para recolhimento de tributos federais. Os arts. 13 a 19 alteram a legislação relativa à aplicação de multa de lançamento de ofício de impostos e contribuições federais.	de seus reais intervenientes ou beneficiários fica sujeita a multa de 10% (dez por cento) do valor da operação acobertada, não podendo ser inferior a R$ 5.000,00 (cinco mil reais) (art. 33); - concede isenção do imposto de importação, do imposto sobre produtos industrializados, da contribuição para o PIS/Pasep-Importação, da Cofins-Importação e da CIDE-Combustíveis, nos termos, limites e condições estabelecidos em regulamento, incidentes na importação de: I - troféus, medalhas, placas, estatuetas, distintivos, flâmulas, bandeiras e outros objetos comemorativos recebidos em evento cultural, científico ou esportivo oficial realizado no exterior ou para serem distribuídos gratuitamente como premiação em evento esportivo realizado no País; II - bens dos tipos e em quantidades normalmente consumidos em evento esportivo oficial; e III - material promocional, impressos, folhetos e outros bens com finalidade semelhante, a serem distribuídos gratuitamente ou utilizados em evento esportivo oficial (art. 38); - uma série de outros assuntos ligados à área tributária (art. 34, 35 e 36).

8	**MPV 359/2007**	Reestrutura e agrupa os cargos da Carreira do Seguro Social; altera a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social - GDASS; extingue a Gratificação Específica do Seguro Social - GESS; cria a Gratificação de Desempenho Previdenciária - GEP.	**1 artigo com matéria nova** Inclui o art. 12 para permitir que auditores fiscais tenham porte de arma de fogo (altera a Lei 10.826, de 2003);

9	**MPV 413/2008**	**De acordo com o relator, a MPV trata dos seguintes assuntos:** 1) Possibilidade de depreciação acelerada de bens móveis do ativo imobilizado, adquiridos entre a data da sua publicação e 31 de dezembro de 2010, para efeito da apuração da base de cálculo do imposto de renda da pessoa jurídica que explore atividade de hotelaria; 2) Utilização de alíquota específica (no valor de R$ 10,00 por quilograma líquido ou por unidade de medida estatística da mercadoria), para o cálculo do Imposto de Importação incidente sobre mercadorias classificadas em vários capítulos da Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM; 3) Incidência da Contribuição para o PIS/PASEP Importação e da Cofins-importação sobre as remessas de valores ao exterior para pagamento de serviços de frete, afretamento, arrendamento ou aluguel de embarcações marítimas ou fluviais para fins turísticos; 4) Extensão da suspensão da exigência da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins às hipóteses de receitas de aluguel de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos pelas pessoas jurídicas beneficiárias do Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-estrutura – REIDI, instituído pela Lei nº 11.488 de 2007; 5) Ampliação das possibilidades de restituição ou compensação de valores retidos na fonte a título de Contribuição para o PIS/PASEP e Cofins, quando não for possível a sua	**22 artigos com matéria nova** Algumas mudanças, de acordo com o relator, foram feitas em consenso com os Ministérios. Parte da matéria nova inserida pelo relator foi feita a pedido da Secretaria da Receita Federal do Brasil. O relator também inclui texto novo ao alterar a legislação que trata, por exemplo, da tributação de bebidas frias, assunto não tratado no texto original da MP. - Revoga incisos do art. 8º da Lei 10.865 2004, que dispõe sobre a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre a importação de bens e serviços e dá outras providências (art. 18). Inclui parágrafo concedendo isenção de imposto de renda para os portadores de "Síndrome da Talidomida", alterando a Lei 7.070, de 1982, que dispõe sobre pensão especial para os deficientes físicos (art. 20). Inclui o art. 21 que altera a Lei 9.250, de 1995, incluindo na lista de deduções de imposto de renda valores relativos a pensão alimentícia (art. 21). Inclui o art. 22, acrescendo um parágrafo ao art. 24 da Lei nº 9.430, de 1996: "§ 4º Considera-se também país ou dependência com tributação favorecida aquele cuja legislação não permita o acesso a informações relativas à composição societária de pessoas jurídicas, à sua titularidade ou à identificação do beneficiário efetivo de rendimentos atribuídos a não residentes" (art. 22). Inclui artigo que trata de regime fiscal privilegiado, alterando a Lei 9.430, de 1996 (art. 23). Inclui artigo que suspende a exigência da Contribuição para o PIS/Pasep, da Cofins, da Contribuição para o PIS/Pasep-Importação e da Cofins-Importação no caso de venda ou importação de acetona (art. 25).

		dedução do montante a pagar no mês de apuração; 6) Redução a zero das alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins nas vendas para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios de veículos e embarcações destinados ao transporte escolar; 7) Alteração de dispositivos da legislação referente à incidência da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins sobre as vendas de álcool carburante; 8) Elevação da alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido incidente sobre as pessoas jurídicas de seguros privados, de capitalização e as instituições financeiras em geral; 9) Revogação da exigência de depósito a título de garantia de instância, nos termos do art. 126 da Lei nº 8.213, de 1991. Ainda de acordo com o relator, "entre os vários temas abrangidos pela MP, destacam-se em primeiro lugar as alterações promovidas no regime de tributação do álcool (arts. 7º a 16), com a concentração da incidência da Contribuição para o PIS/PASEP e da Cofins relativa a toda a cadeia de produção e comercialização exclusivamente sobre o produtor, desonerando-se a etapa anterior (produção da cana-de-açúcar) e posteriores (distribuição e comercialização no varejo) e a criação de um regime especial de apuração e pagamento baseado em alíquotas específicas".	Inclui artigo que acrescenta inciso ao § 12 do art. 8º da Lei 10.865, de 2004, que dispõe sobre a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público e a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social incidentes sobre a importação de bens e serviços e dá outras providências, para reduzir a zero as alíquotas de contribuições nas hipóteses de importação de peças, ferramentas e outros insumos a serem empregados na manutenção das aeronaves utilizadas na atividade da empresa (art. 26). Suspende a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins à venda de matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem destinados a pessoa jurídica fabricante de veículos e carros blindados de combate quando destinados a órgãos e entidades da administração pública direta (art. 27). Inclui o art. 28 que suspende o pagamento do imposto de importação incidente sobre as partes, as peças e os componentes destinados a emprego na industrialização, revisão e manutenção dos bens de uso militar (art. 28). - Altera a Lei 9.249, de 1995, reduzindo o percentual de base de calculo de vários serviços (auxílio diagnóstico e terapia, patologia clínica, imagenologia, anatomia patológica e citopatologia, medicina nuclear e análises e patologias clínicas) para igualar ao percentual cobrado em serviços hospitalares (art. 29). Reduz multa por falta de declaração de imposto aplicada a associação sem fins lucrativos (art. 30). - Inclui o art. 31, que estabelece que "a pessoa jurídica que tenha por objeto exclusivamente a gestão de participações societárias (holding) poderá diferir o reconhecimento das despesas com juros e encargos financeiros pagos ou incorridos relativos a empréstimos contraídos para

			financiamento de investimentos em sociedades controladas" (art. 31). Reduz alíquotas de PIS/Pasep e da Cofins (art. 32). Altera a contribuição devida sobre produtos importados pelos importadores e pessoas jurídicas que procedam a industrialização de uma série de produtos. No mesmo artigo, reduz a zero alíquotas de PIS/PASEP e da Cofins de determinados produtos auferidos por comerciantes e atacadistas (art. 33). Incidência de impostos sobre alguns tipos de bebidas importadas (art. 35). - Acrescenta vários artigos modificando leis que tratam de impostos sobre a importação de produtos (artigos 36 a 40).

10	**MPV 442/2008**	Dispõe sobre operações de redesconto pelo Banco Central do Brasil e autoriza a emissão da Letra de Arrendamento Mercantil - LAM, e dá outras providências. Altera a Lei nº 6.099, de 1974. Apelidada de MP Anticrise I.	**1 artigo com matéria nova** O art. 6º incluiu matéria nova, proposta pela Emenda 34, do Dep. José Carlos Araújo (PL/BA), estabelecendo que "em operação de arrendamento mercantil ou qualquer outra modalidade de crédito ou financiamento a anotação da alienação fiduciária de veículo automotor no certificado de registro a que se refere a Lei nº 9.503, de 1997, produz plenos efeitos probatórios contra terceiros, dispensado qualquer outro registro público".
11	**MPV 462/2009**	Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2009, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais, e dá outras providências.	**26 artigos com matéria nova** Inclui o art. 16 que institui o número único de Registro de Identidade Civil e o Cadastro Nacional de Registro de Identidade Civil (art. 16). Altera a Lei 11.775, de 2008, que institui medidas de estímulo à liquidação ou regularização de dívidas originárias de operações de crédito rural e de crédito fundiário, tratando do Programa de Recuperação da Lavoura Cacaueira Baiana, criando descontos de liquidação até 2009 (art. 22). Agricultura familiar – dá permissão para o Conselho Monetário Nacional (CMN) estabelecer critérios com o objetivo de viabilizar o acesso de agricultores familiares a linhas de crédito (art. 23). Autoriza o Poder Executivo a conceder subvenção econômica a agricultores rurais e suas cooperativas (ART. 24). Trata do Programa de Garantia da Atividade Agropecuária – PROAGRO (art. 25). Autoriza o Poder Executivo a doar aos Programas conduzidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Defesa Civil e Ministério da Educação para atendimento às demandas geradas pelas populações em situação de insegurança alimentar, até 70.000 (setenta mil)

			toneladas de feijão dos estoques públicos (art. 26). Inclui o Porto de Ilhéus no Plano Nacional de Viação (PNV) (art. 27). Altera o Memorial Descritivo da Reserva Extrativista Marinha da Baía do Iguape, criada pelo Decreto de 11 de agosto de 2000, localizada nos Municípios de Maragogipe e Cachoeira, Estado da Bahia, declarando de interesse social, para fins de desapropriação, na forma da Lei nº 4.132, de 10 de setembro de 1962, os imóveis rurais de legítimo domínio privado e suas benfeitorias que vierem a ser identificados na área incorporada à unidade de conservação, além de estabelecer que a administração da Reserva Extrativista Marinha da Baía do Iguape fica a cargo do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes (art. 28). Dispensa contratação de seguro nas operações em que sejam utilizados recursos advindos do Fundo de Arrendamento Residencial - FAR e do Fundo de Desenvolvimento Social – FDS (art. 29). Cálculo de contribuição de mercadorias destinadas à importação (art. 32). Depósitos judiciais – transferência, à conta única do Tesouro, de depósitos judiciais feitos antes de 1º de dezembro de 1998 para questionamento de tributos (art. 32). Reduz a área da Floresta Nacional de Roraima (art. 44). Altera a Lei 9.984, de 2000, que dispõe sobre a criação da Agência Nacional de Águas – ANA, acrescentando entre as atribuições do órgão: “regular e fiscalizar, quando envolverem corpos d'água de domínio da União, a prestação dos serviços públicos de irrigação, se em regime de concessão, e adução de água bruta, cabendo-lhe, inclusive, a disciplina, em caráter normativo, da prestação desses serviços, bem como a fixação de

			padrões de eficiência e o estabelecimento de tarifa, quando cabíveis, e a gestão e auditagem de todos os aspectos dos respectivos contratos de concessão, quando existentes" (art. 45).
12	**MPV 499/2010**	Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, transforma Funções Comissionadas Técnicas em cargos em comissão, altera as Leis nºs 8.460, de 17 de setembro de 1992, e 11.526, de 4 de outubro de 2007.	**8 artigos com matéria nova** - Inclui artigo que diz que os estabelecimentos industriais farão jus, até 31 de dezembro de 2014, a crédito presumido do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI na aquisição de resíduos sólidos utilizados como matérias-primas ou produtos intermediários na fabricação de seus produtos. O artigo seguinte esclarece em que poderá ser utilizado o crédito presumido (artigos 5º e 6º). Altera o art. 1.061 da Lei nº 10.406, de 2002, do novo Código Civil, permitindo, com a variação da maioria para a designação de administrador não-sócio, de forma a reduzir as despesas de administração (art. 15). Outra alteração alcança a Lei nº 3.890-A, de 1961, a fim de alterar as regras de funcionamento da Eletrobrás, especificamente quanto à aplicabilidade da Lei de Sociedades Anônimas, das vedações relacionados ao Presidente e diretores, e à autorização para constituição de subsidiárias integrais (art. 15). Altera a Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003, reduzindo impactos no custo tributário das empresas com a utilização intensiva de mão-de-obra (art. 8º). Autoriza a liquidação do parcelamento com precatórios federais de titularidade do devedor. O objetivo é suprir omissão de legislação anterior, que não previa essa modalidade de pagamento. Estende prazos de vigência dos benefícios relacionados a projetos culturais geridos pela Agência Nacional de Cinema (ANCINE) (art. 12).

			Alterar a Lei nº 10.848, de 2004, acrescentando dois artigos com a finalidade de regular melhor os Contratos de Comercialização de Energia no Ambiente Regulado (CCEAR) (art. 16).
13	**MPV 501/2010**	Tratava inicialmente de três assuntos: os artigos de 1º a 6º tratavam de auxílio financeiro da União aos Estados, ao DF e aos Municípios. Já os artigos 7º, 8º e 9º traziam alterações no funcionamento do Fundo de Financiamento ao Estudante de Ensino Superior – FIES. O art. 10 dizia respeito à concessão da subvenção em operações de financiamento a cargo do BNDES.	**2 artigos com matéria nova** De acordo com o Relator, para atender demanda do Ministério de Minas e Energia, a Câmara incluiu artigos novos tratando, dentre outros pontos, da criação de estímulos às atividades produtivas do setor de energia. Altera a lei que trata da ELETROBRÁS para estabelecer que o presidente e os diretores não poderão exercer funções de direção, administração ou consultoria em empresas de economia privada, concessionárias de serviços públicos de energia elétrica ou em empresas de direito privado ligadas de qualquer forma ao setor elétrico, salvo nas subsidiárias, controladas, sociedades de propósito específico e empresas concessionárias sob controle dos Estados, em que a Eletrobras tenha participação acionária, onde poderão exercer cargos nos conselhos de administração e fiscal. Inclui artigo para estabelecer que o poder concedente poderá autorizar a mudança de combustível de usinas termelétricas, inclusive as que tenham celebrado CCEAR, nos termos do regulamento, observadas as seguintes condições.

Fonte: www.camara.leg.br, 2017.

ANEXO B - Exemplo de Ficha Técnica

Ficha Técnica	
Item na lista aleatória: 37	**Nº da proposição: MPV 483/2010**

Ementa (explicação da ementa, se houver; indexação e resumo, se for necessário):

Ementa
Altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, e dá outras providências.
Explicação da Ementa
Altera a estrutura administrativa da Presidência da República e os critérios para a contratação de pessoal em processo seletivo simplificado que prescinda de concurso público.

Resumo da tramitação:

- **25/03/2010** – **apresentação**. Publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União.
- Prazo de emendas: de 26/03/2010 a 31/03/2010.
- **Foram apresentadas 38 emendas**.
- **27/04/2010** - Despacho exarado nas emendas apresentadas à MPV 483/10: "Com fundamento no art. 4º, § 4º, da Resolução nº 1/2002-CN, c.c. art. 125 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, **indefiro liminarmente as Emendas nºs 21, 22, 23, 24, 25,26, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37 e 38,** apresentadas à Medida Provisória nº 483/2010, por versarem sobre matéria estranha, tudo em conformidade com a decisão desta Presidência proferida à Questão de Ordem nº 478/2009.
- **06/07/2010** - **Parecer proferido em Plenário pelo Relator**, Dep. Vital do Rêgo Filho (PMDB-PB), pela Comissão Mista, que conclui pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência; pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa; pela adequação financeira e orçamentária desta Medida Provisória e das Emendas de nºs 1 a 20, pela adequação financeira e orçamentária, e pela inconstitucionalidade e injuridicidade da Emenda nº 27, e, **no mérito, pela aprovação desta Medida Provisória, na forma do PLV apresentado, e pela rejeição das Emendas de nºs 1 a 20 e 27.** Aprovada a Medida Provisória nº 483, de 2010, na forma do PLV apresentado, ressalvados os destaques. Todos os destaques foram rejeitados.
O SF não alterou o PLV da CD.
19/08/2010 – Transformado na Lei Ordinária 12314/2010. Vetado parcialmente.

EMENDAS APRESENTADAS

Relator, Dep. Vital do Rêgo Filho (PMDB-PB), pela Comissão Mista, que apresentou um Projeto de Lei de Conversão (PLV).

Foram apresentadas 38 emendas + 1 PLV:
1, 2, 4, 9, 13, 20, 27 – Dep. Paulo Bornhausen (DEM/SC);
3 – Dep. Edson Duarte (PV/BA);
5, 6 – Senador Paulo Paim (PT);
7 – Senadora Serys Slhessarenko (PT/MT);
8, 11, 16 – Senador Arthur Virgílio (PSDB/AM);
10, 14, 19 – Dep. Arnaldo Madeira (PSDB/SP);

12, 15, 17 – Dep. Fernando Coruja (PPS/SC);
18, 23, 24, 25, 26, 28, 29, 30 – Senadora Kátia Abreu (DEM/TO);
21 – Dep. Ademir Camilo (PDT/MG);
22, 31, 36 – Dep. Rodrigo Rollemberg (PSB/DF);
32 - Renato Casagrande (PSB/ES);
33 - Rodrigo Rocha Loures (PMDB/PR);
34 – Dep. Paulo Teixeira (PT);
35 – Senador Aloizio Mercadante (PT/SP);
37 – Dep. Zonta (PP/SC);
38 – Dep. Marcelo Ortiz (PV/SP).

- Número de emendas apresentadas pela oposição – 26
- Número de emendas apresentadas pelo governo – 12 (+ PLV) = 13

EMENDAS APROVADAS

Relator, Dep. Vital do Rêgo Filho (PMDB-PB), pela Comissão Mista, que apresentou PLV.

Conclusão número de emendas aprovadas: Foram aprovadas apenas as mudanças introduzidas pelo Relator, Dep. Vital do Rêgo Filho (PMDB-PB), que não acolheu nenhuma emenda.

- PLV – autor parlamentar da base governista.

Número de artigos do texto original: 10

Número de artigos da Lei (incluindo os vetados): 13

Número de dispositivos vetados – (autores das emendas vetadas, base ou oposição)
Artigos: 0
Parágrafos: 0
Incisos: 1

Número de artigos (comparação original com a lei)
Modificados: 4
Novos (incluindo os vetados): 2 (- 0 vetados)
Excluídos: 0

Comentário sobre os vetos (se houver):

Ouvido, o Ministério da Saúde manifestou-se pelo veto ao seguinte dispositivo:

Inciso I do § 4º do art. 14 da Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990, acrescido pelo art. 10 do projeto de lei de conversão

"I - prevenir e controlar doenças e outros agravos à saúde;"

Razão do veto

"Da forma como redigido, o dispositivo pode gerar interpretações divergentes quanto às competências da Fundação Nacional de Saúde e do Ministério da Saúde no tocante às atividades relativas à prevenção e ao controle de doenças e outros agravos à saúde."

Tipo de alteração: central ou não central? Sim

Conclusão do estudo, visando responder às seguintes questões: a) altera o tema central da proposição? b) que tipo de alteração? muda substancialmente, modifica muitos artigos, exclui muitos artigos, acrescenta muitos dispositivos, acrescenta matéria nova? c) quem foram os autores das modificações aprovadas e transformadas em lei? d) o Executivo vetou texto aprovado de sua autoria, de autoria da base ou da oposição?

O texto aprovado pelo Legislativo altera artigos que compõe o tema central da proposição, como os artigos 1º e 5º. O texto transformado lei também inclui dois novos artigos que modificam legislação, mas que, com a leitura do parecer do relator, leva a crer que tem relação com os assuntos tratados na MP. Boa parte das alterações propostas parecem ter sido combinadas com o Executivo, conforme

descrito no parecer do relator. Vale destacar que nenhuma alteração é fruto de emenda apresentada, mas das mudanças sugeridas pelo Relator (base governista). Houve apenas um veto sobre um inciso incluído pelo Relator (base governista).
Curiosidades e observações Várias emendas foram indeferidas liminarmente pelo Presidente da Câmara por tratarem de matéria que não diz respeito ao texto da MP.

ANEXO C - Proposições Analisadas (1995 – 2010)

1.	**PL 4207/2001**	**Ementa** Altera dispositivos do Decreto-Lei n° 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, relativos à suspensão do processo, emendatio libelli, mutatio libelli e aos procedimentos. **Explicação da Ementa** Garante o contraditório na "Emendatio Libelli"; estabelece nova sistemática para a "Mutatio Libelli", exige exata correlação entre acusação e sentença; altera as formas procedimentais; o procedimento ordinário, para os crimes com pena igual ou superior a quatro anos; procedimento sumário, para os crimes com pena inferior a quatro anos; estabelece a competência privativa do Ministério Público para o exercício da ação penal pública; determina que toda a instrução e julgamento do processo sejam feitos em uma só audiência.
2.	**MPV 339/2006**	**Ementa** Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Regulamenta a Constituição Federal de 1988. Institui, no âmbito de cada Estado e do DF, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, com vigência até 31 de dezembro de 2020. Altera as Leis nºs 10.195, de 2001 e 9.766, de 1998; e revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 1996 e 10.880, de 2004.
3.	**MPV 499/2010**	**Ementa** Altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, transforma Funções Comissionadas Técnicas em cargos em comissão, altera as Leis nºs 8460, de 17 de setembro de 1992, e 11.526, de 4 de outubro de 2007.
4.	**PL 233/1995**	**Ementa** **Fixa a remuneração dos cargos em comissão e de natureza especial e das funções de direção, chefia ou assessoramento que menciona, e dá outras providências.**
5.	**MPV 127/2003**	**Ementa** Dispõe sobre a criação do Programa Emergencial e Excepcional de Apoio às Concessionárias de Serviços Públicos de Distribuição de Energia Elétrica e dá outras providências. (NOVA EMENTA - PLV 24/03): Dispõe sobre a criação do Programa Emergencial e Excepcional de Apoio às Concessionárias de Serviços Públicos de Distribuição de Energia Elétrica; altera as Leis nº 8.631, de 04 de março de 1993; 9.427, de 26 de dezembro de 1996; 10.438, de 26 de abril de 2002, e dá outras providências.
6.	**MPV 513/2010**	**Ementa** Autoriza o Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS a assumir, na forma disciplinada em ato do Conselho Curador do Fundo de Compensação de Variações Salariais - CCFCVS, direitos e obrigações do Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação - SH/SFH, oferecer cobertura direta a contratos de financiamento habitacional averbados na Apólice do SH/SFH, autoriza o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte - DNIT a utilizar recursos federais em apoio à transferência definitiva do domínio da malha rodoviária federal para os Estados, acresce o Porto do Pólo Industrial de Manaus no item 4.2 da Relação Descritiva dos Portos Marítimos, Fluviais e Lacustres, integrante do Anexo do Plano Nacional de Viação, aprovado pela Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, e dá outras providências.
7.	**PL 7193/2006**	**Ementa** Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando o financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento

		das atividades audiovisuais; altera a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual, e dá outras providências. **Nova Ementa da Redação** NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Altera a destinação de receitas decorrentes da Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE, criada pela Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, visando o financiamento de programas e projetos voltados para o desenvolvimento das atividades audiovisuais; altera a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, e a Lei nº 8.685, de 20 de julho de 1993, prorrogando e instituindo mecanismos de fomento à atividade audiovisual, e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Estabelece que os recursos do Fundo Nacional da Cultura serão aplicados no: Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Cinema Brasileiro - PRODECINE, Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Audiovisual Brasileiro - PRODAV, e no Programa de Apoio ao Desenvolvimento de Infra-Estrutura do Cinema e do Audiovisual - PRÓ-INFRA.
8.	**MPV 466/2009**	**Ementa** Dispõe sobre os serviços de energia elétrica nos Sistemas Isolados e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Altera a Lei nº 9.991, de 2000; revoga dispositivos das Leis nºs 8.631, de 1993 (Lei da Reforma Tarifária), 9.648, de 1998 e 10.833, de 2003. MP das Termelétricas ou Termoelétricas.
9.	**MPV 103/2003**	**Ementa** Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências.
10.	**MPV 135/2003**	**Ementa** Altera a Legislação Tributária Federal e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Estabelecendo a cobrança não-cumulativa da COFINS, acabando com o efeito cascata, e aumentando a sua alíquota de 3% para 7,6%, calculada sobre o valor do faturamento mensal da empresa, dentre outras alterações. Altera as Leis nºs 4.502, de 1964; 8.850, de 1994; 8.383, de 1991; 9.019, de 1995; 9.317, de 1996; 9.430, de 1996; 9.493, de 1997; 10.637, de 2002; 10.753, de 2003 e os decretos-lei nºs 37, de 1966; 399, de 1968 e 1.5983, de 1997.
11.	**MPV 351/2007**	**Ementa** Cria o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infra-Estrutura - REIDI, reduz para vinte e quatro meses o prazo mínimo para utilização dos créditos da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS decorrentes da aquisição de edificações, amplia o prazo para pagamento de impostos e contribuições e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Altera a Medida Provisória nº 2.158-35, de 2001; e as Leis nºs 9.779, de 1999; 8.212, de 1991; 10.666, de 2003; 10.637, de 2002; 10.833, de 2003; 4.502, de 1964; 9.430, de 1996; 10.426, de 2002; 10.892, de 2004.
12.	**MPV 210/2004**	**Ementa** Altera dispositivos da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, que dispõe sobre a criação, reestruturação e organização de carreiras, cargos e funções comissionadas técnicas no âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, da Lei nº 8.691, de 28 de julho de 1993, que dispõe sobre o Plano de Carreiras para a área de Ciência e Tecnologia da Administração Federal Direta, das Autarquias e das Fundações Federais, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, da Lei nº 9.650, de 27 de maio

		de 1998, que dispõe sobre o Plano de Carreira dos servidores do Banco Central do Brasil, da Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, que dispõe sobre o Quadro de Pessoal da Agência Nacional de Águas - ANA, e da Lei nº 10.871, de 20 de maio de 2004, que dispõe sobre a criação de carreiras e organização de cargos efetivos das autarquias especiais denominadas Agências Reguladoras, e dá outras providências.
13.	**MPV 238/2005**	**Ementa** Institui, no âmbito da Secretaria-Geral da Presidência da República, o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, cria o Conselho Nacional de Juventude - CNJ e cargos em comissão, e dá outras providências. **Nova Ementa da Redação** NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens - ProJovem, cria o Conselho Nacional de Juventude - CNJ e a Secretaria Nacional de Juventude; altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003 e 10.429, de 24 de abril de 2002; e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Concede ao jovem matriculado no curso do PROJOVEM, um auxílio financeiro (bolsa) de R$ 100,00 (cem reais); institui a Residência em Área Profissional da Saúde; cria o Programa de Bolsas para a Educação pelo Trabalho, destinada aos estudantes e profissionais diplomados na área de saúde, nas modalidades de Iniciação ao Trabalho, Residente, Preceptor, Tutor e Orientador de Serviço e prorroga até 2005 o prazo de vigência do PROFAE - Projeto de Profissionalização dos Trabalhadores da Área de Enfermagem. Altera as Leis nºs 10.683, de 2003 e 10.429, de 2002.
14.	**MPV 219/2004**	**Ementa** Dispõe sobre o desconto de crédito na apuração da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL e da Contribuição para o PIS/PASEP e COFINS não-cumulativas, e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Alterando as Leis nº 10.522, de 2002 e 9.430, de 1996 (Lei nº 10.833, de 2003) e a Medida Provisória nº 2.158-35, de 2001, que obriga as empresas envasadoras de água mineral a instalar medidores de vazão e condutivímetros.
15.	**PLP 76/2003**	**Ementa** Institui, na forma do art. 43 da Constituição, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE, estabelece a sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de competência e instrumentos de ação. **Nova Ementa da Redação** NOVA EMENTA: Institui, na forma do art. 43 da Constituição Federal, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - SUDENE; estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, área de atuação, instrumentos de ação; altera a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989; e a Medida Provisória nº 2.156, de 24 de agosto de 2001; revoga a Lei Complementar nº 66, de 12 de junho de 1991; e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Regulamenta a Constituição Federal de 1988.
16.	**PL 3501/2004**	**Ementa** Reestrutura a remuneração dos cargos das Carreiras de Auditoria da Receita Federal, Auditoria-Fiscal da Previdência Social e Auditoria-Fiscal do Trabalho, altera o pro-labore, devido aos ocupantes dos cargos efetivos da Carreira de Procurador da Fazenda Nacional, e a Gratificação de Desempenho de Atividade Jurídica - GDAJ, devida aos ocupantes dos cargos efetivos das Carreiras de Advogados da União, de Procuradores Federais, de Procuradores do Banco Central, de Defensores Públicos da União e aos integrantes dos quadros suplementares de que trata o art. 46 da Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001, e dá outras providências. **Explicação da Ementa**

		Cria a Gratificação de Incremento à Arrecadação - GIA e a Gratificação de Incremento à Atividade de Fiscalização do Trabalho - GIAFT.
17.	**PLP 249/2005**	**Ementa** Dispõe sobre a política de resseguro, cosseguro, retrocessão e sua intermediação, de seguro no exterior e as operações em moeda estrangeira do setor securitário, e dá outras providências. **Nova Ementa da Redação** NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Dispõe sobre a política de resseguro, retrocessão e sua intermediação, as operações de coseguro, as contratações de seguro no exterior e as operações em moeda estrangeira do setor securitário; altera o Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966, e a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990; e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Dispõe sobre a abertura do mercado de resseguros, instituindo duas modalidades de ressegurador estrangeiro: o admitido e o eventual; ficando o IRB - Brasil Resseguros S.A. qualificado como ressegurador local. Regulamentando o artigo 192 da Constituição Federal de 1988 (Emenda Constitucional nº 40, de 2003). Altera o Decreto-lei nº 73, de 1966.
18.	**MPV 479/2009**	**Ementa** Dispõe sobre o prazo para formalizar a opção para integrar o Plano de Carreiras e Cargos de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública, de que trata o art. 28-A da Lei nº 11.355, de 19 de outubro de 2006; a Gratificação de Qualificação - GQ, de que tratam as Leis nºs 11.355, de 2006, e 11.907, de 2 de fevereiro de 2009; as tabelas da Gratificação de Desempenho de Atividade de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública - GDACTSP, de que trata a Lei nº 11.355, de 2006; o Plano de Carreiras e Cargos do IPEA, de que trata a Lei nº 11.890, de 24 de dezembro de 2008; a Carreira de Perito Médico Previdenciário e a Carreira de Supervisor Médico-Pericial, de que trata a Lei nº 11.907, de 2009; as Carreiras da Área Penitenciária Federal, de que trata a Lei nº 11.907, de 2009; a integração ao Plano Especial de Cargos do Ministério da Fazenda - PECFAZ, de que trata a Lei nº 11.907, de 2009, de cargos vagos redistribuídos para o Quadro de Pessoal do Ministério da Fazenda; os Cargos em Exercício das Atividades de Combate e Controle de Endemias; a Gratificação Específica de Produção de Radioisótopos e Radiofármacos - GEPR, de que trata a Lei nº 11.907, de 2009; a transposição de cargos do PGPE, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, para o Plano de Carreiras e Cargos do Hospital das Forças Armadas - PCCHFA; o enquadramento dos servidores titulares dos cargos de provimento efetivo de Professor do Ensino Básico Federal e de Professor do Ensino Básico Federal dos ex-Territórios na Carreira de Magistério do Ensino Básico, Técnico e Tecnológico, de que trata a Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; a tabela de valores da Gratificação de Apoio à Execução da Política Indigenista - GAPIN, de que trata a Lei nº 11.907, de 2009; a tabela de valor do ponto da Gratificação de Desempenho de Atividades Administrativas do DNPM - GDADNPM, e da Gratificação de Desempenho de Atividades Administrativas do Plano Especial de Cargos do DNPM - GDAPDNPM, de que trata a Lei nº 11.046, de 27 de dezembro de 2004; a Carreira do Seguro Social, de que trata a Lei nº 10.855, de 1º de abril de 2004; a possibilidade da aplicação do instituto da redistribuição de servidores para a Suframa e para a Embratur; a Gratificação Temporária das Unidades dos Sistemas Estruturadores da Administração Pública Federal - GSISTE, de que trata a Lei nº 11.356, de 19 de outubro de 2006; os servidores da extinta Fundação Roquette Pinto cedidos nos termos do inciso I do art. 22 e do art. 23 da Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998; as Carreiras de Oficial de Chancelaria e de Assistente de Chancelaria, de que trata a Lei nº 8.829, de 22 de dezembro de 1993; o exercício no âmbito do Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor Público Federal - SIASS; a licença por motivo de doença em pessoa da família e o afastamento para participação em programa de pós-graduação stricto sensu no País, de que tratam, respectivamente, os arts. 83

		e 96-A da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; a transposição de cargos do PGPE, de que trata a Lei nº 11.357, de 19 de outubro de 2006, para o Plano Especial de Cargos da Cultura, de que trata a Lei nº 11.233, de 22 de dezembro de 2005; reabre prazo para opção pela Carreira da Previdência, da Saúde e do Trabalho, de que trata a Lei nº 11.355, de 2006; e dá outras providências.
19.	**PL 4693/1998**	**Ementa** Acrescenta os arts. 852-A e seguintes à CLT, instituindo o procedimento sumaríssimo no processo trabalhista. **Explicação da Ementa** Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.
20.	**MPV 413/2008**	**Ementa** Dispõe sobre medidas tributárias destinadas a estimular os investimentos e a modernização do setor de turismo, a reforçar o sistema de proteção tarifária brasileiro, a estabelecer a incidência de forma concentrada da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS na produção e comercialização de álcool, altera o art. 3º da Lei nº 7.689, de 15 de dezembro de 1988, e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Aumenta para 15% (quinze por cento) a alíquota da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das pessoas jurídicas de seguros privados, capitalização e instituições financeiras e para 9% (nove por cento) das demais pessoas jurídicas. Altera as Leis nºs 10.865, de 2004; 11.488, de 2007; 9.718, de 1998; 11.196, de 2005; 10.637, de 2002 e 10.833, de 2003.
21.	**PL 3332/2004**	**Ementa** Dispõe sobre a reestruturação das Carreiras de Procurador da Fazenda Nacional, de Advogado da União, de Procurador Federal, de Procurador do Banco Central do Brasil e de Defensor Público da União, e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Estende o pagamento da Gratificação de Desempenho de Atividade Jurídica (GDAJ) e o pro labore às aposentadorias e pensões. Aplicando dispositivos das Leis nºs 9.650, de 1998 (10.769, de 2003); 10.549, de 2002; 10.698, de 2003; e artigo 46 da Medida Provisória nº 2.229-43, de 2001.
22.	**MPV 442/2008**	**Ementa** Dispõe sobre operações de redesconto pelo Banco Central do Brasil e autoriza a emissão da Letra de Arrendamento Mercantil - LAM, e dá outras providências **Explicação da Ementa** Altera a Lei nº 6.099, de 1974. Apelidada de MP Anticrise I.
23.	**MPV 110/2003**	**Ementa** Cria a Carreira de Agente Penitenciário Federal no Quadro de Pessoal do Departamento de Polícia Federal e dá outras providências.
24.	**MPV 227/2004**	**Ementa** Dispõe sobre o Registro Especial, na Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, de produtor ou importador de biodiesel e sobre a incidência da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS sobre as receitas decorrentes da venda desse produto, altera a Lei nº 10.451, de 10 de maio de 2002, e dá outras providências. **Nova Ementa da Redação** NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Dispõe sobre o Registro Especial, na Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda, de produtor ou importador de biodiesel e sobre a incidência da Contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins sobre as receitas decorrentes da venda desse produto; altera as Leis nºs 10.451, de 10 de maio de 2002, e 11.097, de 13 de janeiro de 2005; e dá outras providências.
25.	**PL 3118/2008**	**Ementa**

		Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico, e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Projeto de "Lei do Turismo". Revoga a Lei nº 6.505, de 1977, o Decreto-lei nº 2.294, de 1986 e dispositivos da Lei nº 8.181, de 1991.
26.	**PL 4811/1998**	**Ementa** Disciplina o regime de emprego público do pessoal da Administração Federal direta, autárquica e fundacional.
27.	**MPV 387/2007**	**Ementa** Dispõe sobre a transferência obrigatória de recursos financeiros para a execução pelos Estados, Distrito Federal e Municípios de ações do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC, e sobre a forma de operacionalização do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social - PSH nos exercícios de 2007 e 2008. **Explicação da Ementa** Altera a Lei nº 11.124, de 2005, para estabelecer que o Executivo operacionalizará o Programa de Subsídio à Habitação Popular nos exercícios de 2007 e 2008.
28.	**MPV 462/2009**	**Ementa** Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos entes federados que recebem recursos do Fundo de Participação dos Municípios - FPM, no exercício de 2009, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais, e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Altera a Lei nº 11.786, de 2008, que autoriza a União a participar do Fundo de Garantia para a Construção Naval - FGCN; altera a Medida Provisória nº 453, de 2009, que trata da ampliação de limites operacionais do BNDES; altera a Lei nº 11.882, de 2008, que trata das operações de redesconto pelo Banco Central do Brasil e altera a Lei nº 10.836, de 2004, que cria o Programa Bolsa Família.
29.	**MPV 501/2010**	**Ementa** Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2010, com o objetivo de fomentar as exportações do País; altera as Leis nº 12.087, de 11 de novembro de 2009, e nº 10.260, de 12 de julho de 2001; modifica condições para a concessão da subvenção em operações de financiamento de que trata o art. 1º da Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, que autoriza a concessão de subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, em operações de financiamento destinadas à aquisição e produção de bens de capital e à inovação tecnológica; e dá outras providências.
30.	**MPV 133/2003**	**Ementa** Cria o Programa Especial de Habitação Popular - PEHP e dá outras providências.
31.	**MPV 214/2004**	**Ementa** Altera dispositivos das Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 9.847, de 26 de outubro de 1999. **Nova Ementa da Redação** NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira; altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, 9.847, de 26 de outubro de 1999 e 10.636, de 30 de dezembro de 2002; e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Definindo biodiesel e autorizando sua utilização; ampliando as competências da ANP - Agência Nacional do Petróleo; garantindo a fiscalização da produção e comercialização do biodiesel.

32.	**MPV 151/2003**	**Ementa** Dispõe sobre a criação do Instituto Nacional do Semi-Árido - INSA, unidade de pesquisa integrante da estrutura básica do Ministério da Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. **Indexação** Criação, Instituto Nacional do Semi-Árido, sede, Município, Campina Grande, (PB), desenvolvimento científico, desenvolvimento tecnológico, desenvolvimento sustentável, Região Semi-Árida, ecossistema, alteração, inclusão, entidade, organização administrativa, Ministério. **Resumo (a partir do relatório do relator):** "A Medida cria o Instituto Nacional do Semi-Árido - INSA, com sede em Campina Grande-PB, com a finalidade de promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a integração dos pólos socieconômicos e ecossistemas da Região do Semi-Árido, bem como realizar, executar e divulgar estudos e pesquisas para o fortalecimento do desenvolvimento sustentável da região. Altera o inciso IV do art. 29 da Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, para incluir o Instituto na estrutura do Ministério da Ciência e Tecnologia".
33.	**MPV 353/2007**	**Ementa** Dispõe sobre o término do processo de liquidação e a extinção da Rede Ferroviária Federal S.A. - RFFSA, altera dispositivos da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Programa de Aceleração do Crescimento - PAC.
34.	**PL 2546/2003**	**Ementa** Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada, no âmbito da Administração Pública. **Explicação da Ementa** Autoriza a União a integralizar recursos em Fundo Fiduciário de Incentivo a contratos de Parcerias Público-Privada - PPP.
35.	**MPV 440/2008**	**Ementa** Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho, de que trata a Lei nº 10.910, de 15 de julho de 2004; das Carreiras da Área Jurídica, de que trata a Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006; das Carreiras de Gestão Governamental, de que trata a Medida Provisória nº 2.229-43, de 6 de setembro de 2001; das Carreiras do Banco Central do Brasil - BACEN, de que trata a Lei nº 9.650, de 27 de maio de 1998; e da Carreira de Diplomata, de que trata a Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006; cria o Plano de Carreiras e Cargos da SUSEP, o Plano de Carreiras e Cargos da CVM e o Plano de Carreiras e Cargos do IPEA; dispõe sobre a remuneração dos titulares dos cargos de Técnico de Planejamento P-1501 do Grupo P-1500, de que trata a Lei nº 9.625, de 7 de abril de 1998, e integrantes da Carreira Policial Civil dos extintos Territórios Federais do Acre, Amapá, Rondônia e Roraima de que trata a Lei nº 11.358, de 19 de outubro de 2006, a criação de cargos de Defensor Público da União, a criação de cargos de Analista de Planejamento e Orçamento, e sobre o Sistema de Desenvolvimento na Carreira - SIDEC, e dá outras providências.
36.	**PLP 374/2008**	**Ementa** Dispõe sobre o aperfeiçoamento dos instrumentos de seguro rural para a proteção da produção agrícola, pecuária, aqüícola e de florestas no Brasil, mediante a instituição de mecanismos para fazer frente a catástrofes decorrentes de eventos da natureza e de doenças e pragas, incluindo subvenção econômica, e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Autoriza as seguradoras privadas a constituirem "Fundo de Catástrofe" para cobertura das operações de seguro rural contra efeitos climáticos catastróficos, em substituição ao FESR. Altera a Lei nº 10.823, de 2003; e

		revoga dispositivos da Lei nº 8.171, de 1991 e do Decreto-Lei nº 73, de 1966. **De acordo com o parecer do relator da CAPADR:** "O Projeto de Lei Complementar nº 374, de 2008, de autoria do PODER EXECUTIVO, autoriza a União a conceder subvenção a um consórcio a ser constituído por sociedades seguradoras e resseguradoras locais, com a finalidade exclusiva de fornecer cobertura suplementar aos riscos de sinistros catastróficos do seguro rural, nas modalidades agrícola, pecuária, aquícola e florestal. Em outras palavras, o Projeto autoriza o Poder Executivo a participar, mediante subvenções, da constituição daquilo que se convencionou denominar um "fundo de catástrofe" a ser constituído mediante um consórcio de sociedades seguradoras e resseguradoras locais. O novo fundo substitui o atual Fundo de Estabilidade do Seguro Rural (FESR), instituído pelo Decreto-Lei nº 73, de 1966, e extinto pelo Projeto em exame.(...) O Projeto assenta-se em três pilares: a conceituação de "sinistro catastrófico", a criação do consórcio e a participação da União no consórcio mediante concessão de subvenção econômica".
37.	**MPV 483/2010**	**Ementa** Altera as Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e 8.745, de 9 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Altera a estrutura administrativa da Presidência da República e os critérios para a contratação de pessoal em processo seletivo simplificado que prescinda de concurso público.
38.	**MPV 321/2006**	**Ementa** Acresce art. 18-A à Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, que estabelece regras para a desindexação da economia. **Nova Ementa da Redação** NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Acresce art. 18-A à Lei nº 8.177, de 1º de março de 1991, que estabelece regras para a desindexação da economia; altera as Leis nºs 10.893, de 13 de julho de 2004, 10.833, de 29 de dezembro de 2003, e 11.322, de 13 de julho de 2006; e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Permite que os contratos de financiamento no âmbito do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), celebrados a partir de 13 de setembro de 2006, com recursos dos depósitos da caderneta e poupança possam ser realizados com ou sem cláusula de atualização pela remuneração básica, no caso a TR - Taxa de Referencial.
39.	**MPV 514/2010**	**Ementa** Altera a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, as Leis nºs 10.188, de 12 de fevereiro de 2001, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, e 4.591, de 16 de dezembro de 1964, e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Revoga dispositivos das Lei nºs 11.977, de 7 de julho de 2009; 6.015, de 31 de dezembro de 1973; o art. 2º da Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001 e a partir de 31 de dezembro de 2011, os arts. 5º e 12, o caput e o § 2º do art. 18 e o caput do art. 19 da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.
40.	**MPV 170/2004**	**Ementa** Dispõe sobre a criação do Plano Especial de Cargos da Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA e da Gratificação Temporária de Vigilância Sanitária, e dá outras providências.

41.	**PL 1236/1995**	**Ementa** Altera a legislação do imposto de renda das pessoas físicas e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Estabelecendo que o saldo do imposto a pagar quando dividido em cotas será acrescido de juros equivalentes a taxa referencial do sistema especial de liquidação de custódia – SELIC, para títulos federais.
42.	**MPV 131/2003**	**Ementa** Estabelece normas para o plantio e comercialização da produção de soja da safra de 2004, e dá outras providências. **Nova Ementa da Redação** NOVA EMENTA: Estabelece normas para o plantio e comercialização da produção de soja geneticamente modificada da safra de 2004, e dá ouras providências. **Explicação da Ementa** Utilizando a soja transgênica (organismo geneticamente modificado).
43.	**PL 6272/2005**	**Ementa** Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nºs 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 9.317, de 5 de dezembro de 1996 e 11.098, de 13 de janeiro de 2005, 10.593, de 6 de dezembro de 2002; e dá outras providências. **Nova Ementa da Redação** NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Dispõe sobre a Administração Tributária Federal; altera as Leis nºs 10.593, de 6 de dezembro de 2002, 10.683, de 28 de maio de 2003, 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.910, de 15 de julho de 2004, e o Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga dispositivos das Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 10.593, de 06 de dezembro dde 2002. 10.910, de 15 de junho de 2004, 11.098, de 13 de janeiro de 2005, e 9.317, de 05 de dezembro de 1996; e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Unifica a Secretaria da Receita Federal e a Secretaria de Receita Previdenciária, transformando-as em Secretaria da Receita Federal do Brasil, chamada de "Super - Receita".
44.	**MPV 212/2004**	**Ementa** Altera dispositivos da Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996, que reorganiza as classes da Carreira Policial Federal e fixa a remuneração dos cargos que as integram, e da Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998, que cria a Carreira de Policial Rodoviário Federal; institui a Gratificação Específica de Apoio Técnico-Administrativo à Atividade Policial Federal - GEAPF, o Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, a Gratificação Específica de Apoio Técnico-Administrativo à Atividade Policial Rodoviária Federal - GEAPRF e a Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União - GIAPU, e dá outras providências. **Nova Ementa da Redação** NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Altera dispositivos das Leis nºs 9.266, de 15 de março de 1996, que reorganiza as classes da Carreira Policial Federal e fixa a remuneração dos cargos que as integram, e da Lei nº 9.654, de 2 de junho de 1998, que cria a Carreira de Policial Rodoviário Federal; 10.874, de 1º de junho de 2004 e 9.264, de 7 de fevereiro de 1996; institui a Gratificação Específica de Apoio Técnico-Administrativo à Atividade Policial Federal - GEAPF, o Plano Especial de Cargos do Departamento de Polícia Rodoviária Federal, a Gratificação Específica de Apoio Técnico-Administrativo à Atividade Policial Rodoviária Federal - GEAPRF e a Gratificação de Incremento à Atividade de Administração do Patrimônio da União - GIAPU, e dá outras providências.

45.	**MPV 426/2008**	**Ementa** Altera o Anexo I da Lei nº 11.134, de 15 de julho de 2005, para aumentar o valor da Vantagem Pecuniária Especial - VPE, devida aos militares da Polícia Militar do Distrito Federal e do Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal.
46.	**PL 1125/1995**	**Ementa** Dispõe sobre a ordenação do transporte aquaviário e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Incluindo no direito de arvorar a bandeira brasileira a embarcação sob contrato de fretamento a casco nu, tendo em vista a Emenda Constitucional nº 7.
47.	**PLP 28/2007**	**Ementa** Altera dispositivos da Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União e prescreve normas gerais para os Estados e Distrito Federal, e dá outras providências.
48.	**MPV 359/2007**	**Ementa** Altera as Leis nºs 10.355, de 26 de dezembro de 2001, 10.855, de 1º de abril de 2004, 8.112, de 11 de dezembro de 1990, 11.457, de 16 de março de 2007, 10.910, de 15 de julho de 2004, 11.171, de 2 de setembro de 2005, e 11.233, de 22 de dezembro de 2005, e dá outras providências. **Explicação da Ementa** Reestrutura e agrupa os cargos da Carreira do Seguro Social; altera a Gratificação de Desempenho de Atividade do Seguro Social - GDASS; extingue a Gratificação Específica do Seguro Social - GESS; cria a Gratificação de Desempenho Previdenciária - GEP.
49.	**PLP 18/1999**	**Ementa** Regula o art. 163, incisos I, II, III e IV, e o art. 169 da Constituição Federal, dispõe sobre princípios fundamentais e normas gerais de finanças públicas e estabelece o regime de gestão fiscal responsável, bem assim altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990.
50.	**MPV 280/2006**	**Nova Ementa da Redação** NOVA EMENTA DA REDAÇÃO FINAL: Altera a Legislação Tributária Federal, modificando as Leis nºs 11.119, de 25 de maio de 2005, 7.713, de 22 de dezembro de 1988, 9.250, de 26 de dezembro de 1995, 9.964, de 10 de abril de 2000, e 11.033, de 21 de dezembro de 2004. **Explicação da Ementa** Reajusta em 8% (oito por cento) a Tabela Progressiva Mensal do Imposto de Renda - Pessoa Física, os limites de isenção: de aposentados e pensionistas, com instrução, por dependente, e o limite para opção pelo desconto simplificado. Possibilita o pagamento do vale-transporte em pecúnia (dinheiro). EMENDA 113: Reabre o prazo de opção ao REFIS - Programa de Recuperação Fiscal às empresas, incluindo as que foram excluídas do programa.