

Medidas Provisórias, Temer e a PEC 70/11

Mariana Gondim Jacob

Não é uma novidade que a edição de Medidas Provisórias pelo chefe do Executivo é uma ferramenta poderosa e indispensável para que a agenda de governo siga em curso com eficácia e rapidez. A prática é usual, recorrente e empregada por todos os presidentes. Também não são novas as queixas dos parlamentares acerca do excesso de edição de medidas provisórias, o que enseja discussões e propostas de alteração nas regras de sua tramitação de tempos em tempos. Dessa vez o destaque é para os prazos que cada uma das Casas Legislativas possui para apreciação da matéria, conforme dita a PEC 70/11 de autoria do Senador José Sarney, agora em apreciação pela Câmara dos Deputados.

Antes de adentrar mais detalhadamente sobre a proposta, é necessária uma breve análise sobre a utilização deste recurso pelo atual Presidente da República. Desde que assumiu a Presidência, Michel Temer editou 69 medidas provisórias. Destas, 42 foram em 9 meses. Desde a redemocratização, FHC foi o presidente que mais editou medidas provisórias no início de mandato. Ao todo, foram 241 em sete meses do primeiro governo. Além de FHC, somente o ex-presidente Fernando Collor fica à frente de Temer. Ao assumir o comando do Executivo, em março de 1990, Collor, logo no primeiro dia, assinou 20 MPs. Entre elas, a que criou o programa nacional de desestatização e a que instituiu como moeda nacional o cruzeiro. Nos sete primeiros meses de mandato, Collor encaminhou um total de 97 medidas.

Temer, contudo, aparece na frente dos ex-presidentes Itamar Franco, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. Itamar editou 15 medidas provisórias nos primeiros sete meses de mandato. Dilma, 16 e Lula, 20. A maior parte das medidas provisórias editadas por Temer são na área econômica, 30 no total. Já a área social representa 25% do montante. Somadas, as proposições de cunho socioeconômico ocupam 68% das medidas provisórias.

Cumprido destacar ao menos algumas:

Na área econômica a MP 727 que criou o PPI (Programa de Parceria de Investimentos) retoma o processo de desestatização da economia conduzido por Fernando Henrique Cardoso, entregando para a iniciativa privada as empresas estatais que interessarem ao capital privado, materializa o que há de mais estratégico e ideológico no projeto político-econômico por trás do golpe; a MP 752 que alterou regras de renovação de concessões e relicitação de contratos na área de infraestrutura e as MPs que operam os polêmicos REFIS. As concessões feitas pelo governo no novo Refis (programa especial de parcelamento de dívidas), com desconto de até 90% nos encargos legais de quem aderir, levarão a aumento da arrecadação esperada em 2017, mas à perda de R\$ 8,77 bilhões nos três anos seguintes, estima o Ministério da Fazenda na exposição de motivos da MP 783.

Na área social a educação sofreu mudanças com a MP 746 que reformou o Ensino Médio no país, amplamente rejeitada pelos estudantes, profissionais da educação, no meio acadêmico, entre estudiosos da educação e pela sociedade (consulta pública do Senado apontou 73.454 pessoas contra e apenas 4.545 favoráveis). Novo revés na educação surge com a edição mais recente, a MP 785, que modifica o FIES. A decisão do governo de dividir com as faculdades privadas e as instituições financeiras uma parcela maior do risco de inadimplência tornará o benefício inócuo para os estudantes mais pobres, portanto, será para poucos. Salvo bancos públicos, nenhuma instituição financeira jamais concedeu crédito por filantropia, muito menos aos milhares. É natural que a análise de crédito dos bancos privados seja mais rigorosa que a do governo na concessão do financiamento, mesmo para aqueles de maior renda. Os analistas acreditam que o número de vagas oferecidas e **não** preenchidas pelo FIES será alto.

Na área da saúde e previdência a MP 767 dedicou bônus aos peritos para realizarem a revisão dos benefícios sociais e a MP 754 realizou mudança na política de preço dos remédios, foi criticada pela maior parte dos participantes da audiência pública realizada pela comissão mista que a analisou. Segundo os expositores, o principal problema da MP residia na falta de critérios para a definição do aumento ou diminuição dos valores dos medicamentos.

Na área rural a MP 759 ditou novas regras para regularização fundiária. Segundo Sergio Sauer, professor do programa de pós-graduação em Meio Ambiente e Desenvolvimento Rural da Universidade de Brasília (UnB): “O objetivo é atender ao mercado de terras e à expansão dos negócios, especialmente a expansão das fronteiras agrícolas a partir do modelo hegemônico de desenvolvimento agropecuário, resultando em mais concentração fundiária, exclusão e expropriação da população pobre do campo”. Hoje a MP 793 que promove alterações no Fundo de Assistência do Trabalhador Rural (FUNRURAL), fruto da negociação entre governo e a bancada ruralista no Congresso Nacional em troca de votos pela Reforma da Previdência, está em curso.

O meio ambiente também amargou novas demarcações e redução de áreas de proteção com a MP 756 e 758 no Pará, sob a justificativa de construção de novos trechos rodoviários e permissão para regularização de invasões e grilagem das terras públicas. Na última semana de julho foram editadas 3 medidas provisórias (789, 790 e 791) que mudam as regras do setor da mineração. Entre as principais medidas, estão o aumento nas alíquotas da Compensação Financeira pela Exploração Mineral (Cfem) e a transformação do Departamento Nacional de Mineração em uma agência reguladora, a Agência Nacional de Mineração (ANM).

O governo Temer pretende disponibilizar cerca de 20 mil novas áreas para as empresas de mineração até o fim do ano. De acordo com o levantamento do DNPM, no segundo mandato de FHC (1999-2002) a média foi de 17.317 áreas por ano. O ápice foi no ano 2000, quando o governo disponibilizou 35.616 áreas para a mineração. Em comparação, no governo Dilma (2011-2016), foram disponibilizadas uma média de 4.886 áreas por ano; no período do governo Lula (2003-2010) a média anual foi de 10.176 áreas disponibilizadas. O Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB) compreende que essas medidas são para entregar áreas de grande biodiversidade e base natural vantajosa para grandes grupos privados e transnacionais da mineração. O papel da nova Agência Nacional da Mineração servirá aos interesses dos grupos privados em detrimento aos atingidos por esses grandes projetos e do povo brasileiro.

A menor parte das Medidas Provisórias é de abertura de crédito orçamentário e o restante possui teor administrativo, também relevante, significando alterações em licitações e contratos; mudanças na estrutura ministerial (a primeira editada por Temer - MP 726- que concretizou a intenção dos articuladores do golpe de extirpar da estrutura de governo representações e interesses de minorias e só secundariamente cortar despesas) e o programa de demissão voluntária de funcionários públicos (MP 792), mais recentemente.

Isto posto, retomemos o debate acerca da PEC 70/2011. A proposta está sendo discutida em primeiro turno na Câmara dos Deputados. Conforme dito anteriormente, a proposição altera o art. 62 da Constituição Federal para modificar o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional. De autoria do Senador José Sarney e relatoria do Senador Aécio Neves a medida originada no Senado surgiu após MP ter sido votada pelo plenário do Senado em menos de 24h da perda de sua eficácia. Na ocasião Sarney classificou como uma verdadeira “anomalia regimental” o rito de tramitações das MPs no Congresso. O então, líder do PT, Senador Humberto Costa, também teceu críticas ao rito das Medidas Provisórias uma vez que o “ônus político” para o presidente da República de ter que vetar alterações feitas pela Câmara que não puderam ser analisadas pelo Senado deixaria de existir, uma vez que as Casas teriam prazos delimitados para apreciação.

Em linhas gerais a PEC propunha as seguintes mudanças:

- 1) **Prazos:** Alterar os prazos previstos no § 3o do art. 62 da Constituição Federal, atribuindo oitenta dias para a Câmara apreciar a matéria, trinta dias para o Senado e dez dias para retornar à Câmara, se houver sido modificada. Na prática a MP continua a ter validade de 120 dias distribuídos .
- 2) **Comissão Mista:** No § 5o e § 9o do art. 62: acabar com a Comissão Mista e transferir o exame dos pressupostos constitucionais para a Comissão competente de cada Casa; estabelecer o prazo de dez dias para o exame dos pressupostos constitucionais
- 3) **Admissibilidade:** determinar que, no caso da aprovação do parecer pela inadmissibilidade, a matéria será transformada em projeto de lei com urgência constitucional; e preverá possibilidade de recurso de um décimo dos membros da respectiva Casa ao Plenário contra a decisão de inadmissibilidade da Comissão.
- 4) **Sobrestamento:** Determina, no § 6o do art. 62, o prazo de setenta dias para o sobrestamento da pauta da Câmara e vinte dias para a do Senado.
- 5) **Reedição:** Alterar a redação do § 10 do art. 62 da Constituição Federal para referir-se a vedação a reedição de *matéria constante* de medida provisória e não mais reedição de medida provisória.
- 6) **Jabutí:** Incluir novo § 13 para determinar que a medida provisória e o projeto de lei de conversão não conterão matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

Aprovada em agosto de 2011 a PEC 11/2011 seguiu para a Câmara dos Deputados lá passando a intitular-se PEC 70/11. Analisada pela CCJ e depois pela Comissão Especial, recebeu parecer pelas mãos do relator Deputado Walter Alves em 21/10/2015 que apresentou Substitutivo com as seguintes alterações:

PEC 70/11 - Substitutivo– Câmara dos Deputados

- 1) **Prazos:** Quanto aos prazos de tramitação, foram alterados os prazos de apreciação da medida provisória na Câmara dos Deputados: de oitenta para setenta dias, na deliberação inicial, e de dez para vinte dias, na deliberação revisional sobre as emendas do Senado Federal. O prazo de tramitação no Senado Federal foi mantido em trinta dias.
Se a Câmara dos Deputados não apreciar a medida provisória no prazo de *setenta dias*, ela será encaminhada de imediato ao Senado Federal, sem a deliberação da Câmara. O Senado Federal, então, disporá de *trinta dias* para deliberar sobre a matéria, sendo que a não deliberação da medida provisória pelas duas Casas nesses dois prazos, acarretará a perda da sua eficácia, nos termos do § 3o do art. 62 da Constituição Federal.
Mudança de papel de Casa Iniciadora da Câmara dos Deputados para o Senado Federal, no caso de a Câmara não apreciar a medida provisória no prazo de setenta dias. Nessa situação, o Senado Federal recebe a prerrogativa de se manifestar inicialmente sobre a matéria, a Câmara dos Deputados mantém a prerrogativa de emendar o texto do Senado, sendo que esta Casa aprovará ou rejeitará as emendas da Câmara em um prazo adicional de dez dias, o qual acarreta a prorrogação do prazo total de apreciação da medida provisória, de cento e vinte para cento e trinta dias.
- 2) **Comissão Mista:** sugere a criação de Comissão Especial em cada Casa Legislativa para a apreciação de medidas provisórias (art. 62, § 5o). As Comissões Especiais ora propostas, criadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, serão competentes para o juízo prévio sobre o atendimento dos pressupostos constitucionais, a apreciação do mérito da medida provisória e o exame de suas emendas. Ainda em relação a Comissão Especial, propõe que o parecer dessa Comissão não possua força terminativa quanto a inadmissibilidade da matéria e que o transcurso do prazo destinado a manifestação da Comissão sem que o respectivo parecer seja aprovado transfira para o Plenário a apreciação da matéria. No que diz respeito as emendas apresentadas nesta Comissão Especial, preliminarmente, o relator afirma em seu substitutivo que são todas admissíveis, na medida em que atendem aos pressupostos constitucionais formais previstos no art. 60 da Constituição Federal.
- 3) **Admissibilidade:** Substitutivo manteve a norma proposta pelo Senado Federal, se a medida provisória não for admitida, será ela transformada em projeto de lei em regime de urgência, na forma do § 1º do art. 64, com tramitação iniciada na Câmara dos Deputados.
- 4) **Sobrestameto:** Em relação aos prazos de sobrestamento de pauta previstos no § 6o do art. 62, optamos por fixar o regime de urgência no 36o, 86o, 111o e 121o dias, contados da publicação da medida provisória, considerando-se, portanto, a

metade dos prazos que as Casas Legislativas tem para se manifestar sobre a matéria (a saber: 70, 30 ou 20 dias)

- 5) **Reedição:** Em relação ao § 10 do art. 62, que trata da reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo, optou-se por manter o texto atualmente em vigor e suprimir a alteração proposta pelo Senado Federal ao referido dispositivo legal.
- 6) **Jabuti:** Em relação ao § 13 do art. 62, que cuida da hipótese de a medida provisória conter matéria estranha, foi reformulado o seu conteúdo, a fim de retirar temas afetos a norma regimental que regulará o novo trâmite das MPs no Congresso Nacional, mas mantendo a essência do seu conteúdo.

Análise

1. **Prazos:** Na prática a MP continua a ter a validade 120 dias, só que distribuídos com os prazos para apreciação em cada Casa. Estas mudanças têm ampla aceitação entre os parlamentares e são meritórias. O único prazo fielmente seguido, hoje, na tramitação das Medidas Provisórias é o que dita a perda de sua eficácia no 120º dia, afora este, todos os demais prazos não eram seguidos à risca, restando, portanto às decisões dos Presidentes de cada Casa sobre dar recebimento ou prosseguimento nas Medidas Provisórias conforme elas chegavam em cada Plenário. Na Câmara, ato do Presidente dita que somente são recepcionadas MPs que chegam com até 15 dias do seu vencimento. No Senado a praxe adotada era de 7 dias, considerando o espaço de 2 sessões deliberativas ordinárias da leitura da MP para que ela então fosse deliberada, no entanto, o atual presidente já decidiu de formas distintas diferentes casos. O Substitutivo que está na Câmara delega mais 10 dias para o Senado caso ele cumpra o papel de iniciador da matéria. Assim, sendo os prazos apresentados no substitutivo se afiguram razoáveis.
2. **Comissão Mista.** A extinção das Comissões Mistas é fato que precisa ser melhor analisado. Pela proposta original passaria a ser da CCJ a atribuição de examinar os pressupostos constitucionais da Medida Provisória. As CCJs das Casas são conhecidas por suas pautas robustas. Além de sobrecarregar a comissão com mais proposições a serem deliberadas, volta-se a privilegiar a CCJ como *locus* principal do processo legislativo, delegando à um estrito colegiado permanente, a opinar meramente sobre os pressupostos de relevância e urgência, comumente descumpridos, deve-se dizer, e retirando-se assim qualquer outra discussão mais aprofundada sobre o mérito da medida provisória.

É salutar lembrar que desde março de 2012, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados seguem determinação do Supremo Tribunal Federal (STF) para se adequar ao rito de tramitação de medidas provisórias previsto no artigo 62º da Constituição, com a criação de uma comissão mista responsável pelo seu exame inicial de admissibilidade. A obrigatoriedade da instalação dessas comissões – uma para cada MP – foi estabelecida pela Emenda Constitucional 32/2001.

Antes, como as comissões quase nunca eram formadas, os presidentes das Casas designavam um relator de Plenário, que analisava as emendas apresentadas pelos parlamentares e ofereceria um parecer. A tramitação iniciava-se na Câmara e, depois de MP ser aprovada lá, o processo era repetido no Senado, com outro relator. Se houvesse modificações, a MP se transformava num projeto de lei de conversão (PLV).

Com a decisão do STF, passou a ser na fase das comissões mistas que tanto deputados quanto senadores apresentam emendas, que podem ou não ser acatadas pelo relator e podem ser ou não admitidas pelo presidente. Alternam-se deputados e senadores na presidência da comissão e na relatoria das proposições, assim como também há acordo para que haja rodízio entre os partidos que ocupam cada cargo. A principal mudança advinda da realização das comissões mistas é que não é mais possível fazer grandes mudanças depois que a MP ou o PLV é aprovado na comissão. Em Plenário, só é possível destacar dispositivos para votar em separado, ou destacar emenda que foi apresentada na comissão mista.

Na prática, isso significa que, em Plenário, o deputado ou senador pode retirar dispositivos da medida provisória ou destacar, para votação em separado, emenda que tenha sido apresentada no prazo legal ainda na comissão mista, mas assuntos novos não podem ser inseridos.

Com a aprovação da PEC 70/2011 as velhas práticas seriam novamente adotadas, com a extinção da comissão mista, a análise do mérito da MP voltaria a ser no Plenário.

O substitutivo feito pela Câmara dos Deputados apresenta a Comissão Especial para análise de cada medida provisória, mas resvala na falta de amparo regimental próprio, como o que existe para a Comissão Mista de Medidas Provisórias no Regimento Comum do Congresso Nacional dado pela Resolução nº 1 de 2002.

Há regramento específico para as Comissões Especiais, que são de outra natureza e possuem disposições distintas tanto na Câmara quanto no Senado. A ausência de dispositivos regimentais próprios tornam a atuação da oposição praticamente inócua em termos de obstrução, o que facilita demasiado o trabalho de aprovação destas pelo governo, ou em outras palavras, impede sobremaneira que se façam grandes barreiras às medidas advindas do Executivo.

Ademais, a Comissão Especial não decidirá terminativamente sobre a inadmissibilidade da MP e se a comissão não cumprir o prazo de análise, a MP seguirá diretamente para o Plenário. Não há nada que impeça ou obste essa ação, um olhar um pouco mais atento pode sugerir que a antiga praxe se sobreponha, ou seja, na prática não ter apreciação pela Comissão Especial, e termos novamente todas as MPs sendo apreciadas em Plenário.

- 3. Admissibilidade:** Acerca da admissibilidade é importantíssimo destacar que a mudança proposta decide transformar todas as medidas provisórias inadmitidas em projetos de lei de urgência constitucional de forma automática. O que dá ainda mais poder de agenda ao Executivo.

- 4. Sobrestamento:** A regra atual determina o sobrestamento das pautas das Casas no 45º dia. Como na prática a MP só entra na pauta dos plenários após ser aprovada na comissão, todas já chegavam em condições de sobrestamento. No entanto, como dito anteriormente, os Presidentes de cada Casa passaram adotar cada qual uma praxe específica com relação à recepção das MPs. O que está proposto no Substitutivo é a determinação de dias fixos para o início da urgência. O que tem a vantagem de permitir, na prática, maiores prazos de apreciação pelas Casas do Congresso. No substitutivo cada Casa tem um prazo de sobrestamento que é equivalente à metade dos dias que cada Casa possui para apreciação. A título de exemplo, se a Câmara dos Deputados aprecia a medida provisória em quarenta dias (antes, portanto, do prazo de setenta dias) e a encaminha de imediato ao Senado Federal, este terá até o 85º dia, contado da publicação da medida provisória, para apreciar a matéria sem o sobrestamento de sua pauta.
- 5. Reedição:** Sobre a reedição das Medidas Provisórias, o Substitutivo suprime a alteração proposta pelo Senado e manteve o texto atualmente em vigor, entendeu o relator que a modificação proposta poderia ser interpretada no sentido de restringir em demasia a possibilidade de reapresentação de matérias semelhantes (mas não idênticas a veiculada na MP), inclusive na forma de projeto de lei ou de proposta de emenda à Constituição. Ou seja, a proposta do Senado restringia ainda mais as possibilidades de reedição de MPs pelo Executivo ao vedar a reedição de “matérias constantes” em Medida Provisória, o que seria defensável diante das reiteradas reedições praticadas por Michel Temer. No entanto, permanecerá a regra como se encontra, ainda assim, permanentemente violada no último ano.
- 6. Jabuti:** Por fim, a PEC logra o intento de proibir a inclusão de *jabutis* (matéria estranha) nas Medidas Provisórias, o Substitutivo permite ao Presidente de cada Casa do Congresso Nacional o seu indeferimento preliminar. Cabe ressaltar que pelo regramento atual o Presidente da Comissão Mista tem a mesma prerrogativa, que deixará de existir com a aprovação da PEC, uma vez que será extinta a Comissão Mista.

Importa dizer que a aprovação da PEC acarretará em total inaplicabilidade da Resolução nº1 de 2002 que trata especificamente da tramitação das Medidas Provisórias na Comissão Mista. Será urgente e necessário que se apresente projeto de resolução ao Congresso Nacional para que se regulamente a tramitação pelas Comissões Especiais caso a PEC seja aprovada, do contrário o processo legislativo ficará obstado.

O uso das medidas provisórias já foi alvo de críticas do próprio Temer quando presidiu a Câmara dos Deputados durante a gestão de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). No fim de 1997, o peemedebista declarou à imprensa que, em encontro com FHC, havia pedido para que ele incluísse nas discussões das sessões extraordinárias do Congresso um projeto para regulamentação das MPs. Na ocasião, Temer tratou como um “abuso de autoridade do Executivo” a quantidade de medidas encaminhadas para discussão de deputados e senadores.

Embora, em primeira análise a proposta seja meritória já que define prazos claros para a apreciação das medidas provisórias, a proposta não resolve a questão do volume expressivo de edição destas pelo Presidente da República, muito menos soluciona o desmonte social e econômico promovido pela vigência imediata destas matérias e posterior conversão em Lei no curtíssimo prazo de 120 dias, prazo muito inferior à de tramitação de uma Lei ordinária, como sabemos.

O que a PEC intenta mesmo é transferir a competência das Comissões para o Plenário sobre a análise tanto de constitucionalidade quanto de mérito das Medidas Provisórias. Se por um lado parece mais prático, uma vez que as comissões ocupam muito tempo da agenda dos parlamentares, de outro voltaremos, muito provavelmente, a cumprir ainda mais o papel de chancelador das matérias do Executivo, pois o tempo reservado para a discussão das medidas provisórias restará ao Plenário, arena sempre tensionada pelas disputas políticas em torno de sua pauta.

É importante ressaltar que a minoria, em Plenário, poderá obter mais dificuldades que facilidades ao analisar ou tentar modificar a Medida Provisória, no que pese o apoio para aprovação de suas emendas ou destaques. Ainda assim, a participação da sociedade também torna-se limitada, uma vez quem em comissões são permitidas a realização de audiências públicas, por exemplo. A disputa política feita em comissão com proporcionalidade partidária, com a participação das duas casas, e alternância entre presidências e relatorias permite outros cenários de negociação e acordos, com um número reduzido de *players* e, portanto com mais relevo em suas atuações. Presidentes de comissão mista ditam o ritmo em que a Medida Provisória tramita, decidem sobre emendas previamente, convocam reuniões, realizam audiências. Relatores centralizam as decisões em torno da matéria, são os *agenda holders* daquela medida em específico, angariando pra si interlocução com os pares e o governo e prestígio com os setores afeitos, na melhor das hipóteses. Como oposição talvez nos deparemos com pouca disposição para ocupar tais espaços, diante das limitações que o papel de oposição implica, no entanto, são espaços que sem a nossa atuação são preenchidos alheios à nossa vontade.

Cabe questionar se o papel que podemos exercer como escudo ao desmonte promovido por este governo que aí está, será melhor exercido com a aprovação destas novas regras de tramitação das medidas provisórias.

É preciso dizer que prazo tão exíguo para aprovação de uma Medida Provisória não permite sequer o debate salutar com a sociedade. Não podemos negar que o excesso de Medidas Provisórias sufoca o Poder Legislativo e nos traz à reflexão de quem, realmente, legisla no país. Ademais, ainda que defendamos a necessidade do uso desvirtuado dessa ferramenta, já que há muito não se cumprem os pressupostos constitucionais de relevância e urgência em favor da governabilidade, é imprescindível considerar que hoje quem a utiliza não está sob o crivo do voto popular.