

Emenda pior que o Soneto? a emenda 32 e a edição de medidas provisórias

Acir Almeida*

A Emenda Constitucional nº 32, promulgada em setembro de 2001, teve como objetivo frear o uso intenso de medidas provisórias (MPs) pelo Poder Executivo e, assim, recuperar a capacidade decisória do Legislativo. Curiosamente, o uso destas medidas aumentou substancialmente nos anos que se seguiram à reforma. No período de 1995 a 2000, foram editadas 38 novas medidas por ano, em média. No período de 2002 a 2007, após a emenda, a média cresceu para 65. Ou seja, houve um aumento de 71%. Esta constatação levou vários analistas a concluir que a emenda “saiu pior que o soneto” (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2007; FIGUEIREDO, 2008; PEREIRA, POWER e RENNÓ, 2006).

Todavia, uma análise mais detida do efeito da emenda sobre o padrão de uso de MPs durante o período de 1995 a 2007 permite uma conclusão mais otimista. Pode-se afirmar que a emenda reduziu substancialmente o uso relativo de MPs na produção de leis e de políticas públicas, e apenas aumentou o uso deste instrumento para a abertura de créditos extraordinários ao Orçamento da União. O objetivo deste artigo é explicar como se chegou a estes resultados. Antes, contudo, convém fazer uma breve contextualização.

Entre as várias prerrogativas institucionais do Poder Executivo brasileiro no processo de produção de políticas públicas, destaca-se o poder de editar MPs, previsto no Artigo 62 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Diferente do instrumento legislativo convencional, o Projeto de Lei, a MP tem força de lei imediata e prazo bastante curto para ser votada pelo Congresso. Permite, assim, que o Executivo interfira diretamente na agenda daquele, determinando sobre o que e quando os congressistas devem deliberar.

A despeito de ter sido originalmente concebida como instrumento extraordinário, para ser usada em casos de “relevância e urgência”, a MP tem sido utilizada de forma intensa por todos os presidentes da República, inclusive para tratar de questões rotineiras. Em boa parte, isto foi estimulado pelo próprio Congresso, que sempre foi permissivo na aplicação da cláusula de relevância e urgência. Ademais, a prática, também autorizada pelo Congresso, de reedição continuada de medidas não votadas estimulou ainda mais o seu uso, pois reduziu o custo de negociação do governo com uma maioria parlamentar. Para se ter uma ideia da situação existente imediatamente antes da reforma constitucional, basta observar que, no início de 2001, havia 75 medidas reeditadas e ainda pendentes de votação, 80% delas originalmente editadas antes de 2000.

Entre as mudanças inauguradas por meio da emenda, destacam-se a criação de restrições quanto às matérias que podem ser tratadas por meio de MPs; a tramitação das medidas na Câmara e no Senado, em vez de em sessões conjuntas do Congresso; a ampliação do prazo de tramitação de 30 para 120 dias; o trancamento da pauta da Casa em que a MP estiver tramitando, caso esta não seja votada até 45 dias após sua edição; a proibição da reedição de medidas não votadas; e, por fim, a eliminação da obrigatoriedade da regulação dos efeitos legais produzidos pelo texto original de medidas alteradas, rejeitadas ou que perderam a eficácia.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

Dessas mudanças, somente a proibição da reedição de medidas não votadas afetaria a decisão do Executivo de propor políticas por meio de MPs em vez de Projetos de Lei. Especificamente, o impacto esperado do fim da reedição seria reduzir a edição de novas MPs, porque se torna necessário ao Executivo obter o apoio de uma maioria dos congressistas para que suas MPs sejam aprovadas, tal como no caso dos Projetos de Lei. Nenhum efeito poderia ser esperado das novas restrições materiais, pois elas dizem respeito a matérias raramente tratadas por meio de MPs. Embora o trancamento da pauta tenha aumentado o custo do atraso na votação de MPs, não há razão aparente para que esta regra resulte em qualquer vantagem estratégica, seja para o Executivo, seja para o Congresso. Da mesma forma, não haveria razão para se esperar efeito relevante de qualquer uma das demais mudanças.

Para se analisar o efeito da emenda, o primeiro passo foi identificar e separar as MPs de abertura de créditos extraordinários ao Orçamento da União. Estas medidas, de natureza orçamentária, obedecem a uma lógica distinta das demais, pois os créditos extraordinários somente podem ser abertos por MP e não requerem a aprovação do Legislativo.¹ Das MPs originais editadas entre janeiro de 1995 e dezembro de 2007, 20% foram para abertura de crédito extraordinário.

O passo seguinte foi a definição de uma medida da frequência de MPs. Em vez do número de medidas originais editadas em certo período, utilizou-se a proporção em relação ao total de iniciativas de lei do Executivo (MPs mais Projetos de Lei). São duas as justificativas para se usar esta medida de frequência relativa. Primeiro, porque ao apresentar uma proposta legislativa, o Executivo pode escolher entre fazê-lo via MP ou via Projeto de Lei. Segundo, porque a proporção permite isolar o efeito do tamanho da agenda do governo, que é o aumento ou a diminuição no número de medidas decorrente do aumento ou da diminuição da quantidade de itens que formam a agenda de políticas públicas do governo.

Como MPs não orçamentárias em princípio somente podem tratar de matéria de lei ordinária, no cômputo da sua proporção foram utilizados os projetos de leis ordinárias (PLs) apresentados pelo Executivo. No cômputo das medidas orçamentárias, foram utilizados os projetos de leis do Congresso Nacional (PLNs) apresentados pelo Executivo para solicitar créditos adicionais ao orçamento. Embora as aberturas de crédito extraordinário somente possam ser feitas por meio de MP, o uso dos PLNs no cômputo da sua proporção justifica-se pelo fato de, após a reforma, a maior parte dos créditos abertos por MP não terem natureza extraordinária, embora sejam classificados como tal (GOMES *et al.*, 2009). Ou seja, o Executivo passou a editar MPs, em vez de PLNs, para abrir créditos adicionais não extraordinários.

As proporções de MPs orçamentárias e não orçamentárias foram computadas, respectivamente, para cada ano e mês do período de 1995 a 2007. A adoção da periodicidade anual no caso das MPs orçamentárias deveu-se à apresentação de PLNs estar concentrada em dois ou três meses do ano. Janeiro de 1995 pareceu um ponto natural para iniciar a série de dados, pois naquele mês foram inaugurados o mandato do presidente Cardoso e uma fase de relativa estabilidade econômica e política. Decidiu-se finalizar a série em dezembro de 2007 de maneira a capturar o período de uso mais intenso de MPs, haja vista seu forte declínio nos anos seguintes. As conclusões da análise não são diferentes quando se amplia a série até 2010.

Na estimação do efeito da emenda sobre a proporção de MPs, procurou-se isolar os efeitos de outros fatores potencialmente relevantes. No caso das medidas não orçamentárias, os principais fatores levados em conta foram: o grau de articulação entre o Executivo e a sua coalizão de partidos na Câmara de Deputados, expresso em termos da proporcionalidade com que postos ministeriais são distribuídos

1. Ver Artigo 44 da Lei nº 4.320/1964 e Artigos 62 e 167 da Constituição Federal de 1988 (CF/1988).

entre os partidos da coalizão; o presidente, se Cardoso ou Lula; a popularidade do presidente; o *status* da coalizão de governo, se minoritária ou não; e os anos nos quais ocorreram eleições nacionais. No caso das MPs orçamentárias, devido ao pequeno tamanho da amostra, foi levada em conta apenas a ocorrência de ano eleitoral.

Os resultados das análises multivariadas mostram que a emenda reduziu a proporção mensal média de MPs não orçamentárias em 59%, e aumentou a proporção anual média de MPs orçamentárias em quase 300%. Ambos os resultados são estatisticamente significativos.

O forte aumento no uso de MPs para abertura de créditos adicionais ao orçamento foi um efeito inesperado da reforma que ainda requer explicação. Afinal, além de a emenda não ter alterado as regras de uso de MPs para tratar de matéria orçamentária, não há nada naquela que leve à expectativa de um efeito direto sobre a frequência de uso destas medidas.

De qualquer maneira, como as aberturas de créditos não podem criar nem alterar políticas públicas, mas tão somente reforçar a execução das já aprovadas pelo Congresso, e dado o seu reduzido número em relação às demais medidas, não orçamentárias, pode-se concluir que a emenda foi eficaz na realização do objetivo de frear o uso de MPs no processo de produção e alteração de políticas públicas. Neste sentido, a percepção generalizada de que a emenda teria “saído pior que o soneto” merece ser, se não corrigida, ao menos qualificada.

Mesmo após dez anos da reforma, esta reavaliação não deixa de ser oportuna por pelo menos duas razões. Em primeiro lugar, porque é importante desfazer a percepção de que a emenda teria produzido efeito contrário ao esperado e, assim, reafirmar a eficácia de mecanismos institucionais no controle da edição de MPs. Em segundo lugar, em razão de ainda estar viva a discussão sobre freios institucionais ao uso deste instrumento, como demonstra o debate sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 11/2011, em andamento no Congresso.

REFERÊNCIAS

O ESTADO DE SÃO PAULO. **Entulho maior do Congresso**. São Paulo, 9 jan. 2007. Editorial. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=347032>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

FIGUEIREDO, A. C. Pior a emenda fixa do que o remendo provisório. **Revista Insight Inteligência**, v. 41-46, abr., maio, jun. 2008.

GOMES NETO, J. M. W. *et al.* Governabilidade, urgência e relevância: medidas provisórias e a judicialização da política orçamentária no Brasil. **Revista Política Hoje**, v. 18, n. 2, p. 206-238, 2009.

PEREIRA, C.; POWER, T. J.; RENNÓ, L. A novela sem fim das medidas provisórias: eliminação do trançamento da pauta é essencial. **Valor Econômico**, 20 mar. 2006. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/resenhaeletronica/MostraMateria.asp?page=&cod=27459>>. Acesso em: 30 jun. 2011.

