

**CARLOS EDUARDO NEPOMUCENO CABRAL**

**Processo legislativo heterodoxo: a multiplicação de temas em  
medidas provisórias**

**BRASÍLIA**

**2013**

**CARLOS EDUARDO NEPOMUCENO CABRAL**

**Processo legislativo heterodoxo: a multiplicação de temas em medidas provisórias**

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

**Orientador:** Prof. Dr. Lucio Remuzat Rennó Junior

**BRASÍLIA**

**2013**

**Nome:** CABRAL, Carlos Eduardo Nepomuceno

**Título:** Processo legislativo heterodoxo: a multiplicação de temas em medidas provisórias

Dissertação apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

**Aprovado em:** 6 de agosto de 2013

Banca Examinadora

Prof. Dr. Lucio Remuzat Rennó Júnior

Instituição: Universidade de Brasília

Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon

Instituição: Universidade de Brasília

Dr. Ricardo José Pereira Rodrigues

Instituição: Câmara dos Deputados

A Dyrce

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a minha família, em especial minha mãe, Maria Auxiliadora, pelo modelo que sempre representou para mim e pelos sacrifícios que realizou para que meu irmão e eu pudéssemos chegar aos lugares que chegamos.

Agradeço os amigos que fiz ao longo do caminho, em todo o Brasil, que contribuíram para a formação da pessoa que hoje sou e que tiveram, cada um à sua maneira, uma parcela de responsabilidade sobre o trabalho aqui apresentado.

Agradeço a minha namorada, Marina, quem acompanhou de mais perto a jornada desse mestrado, pela companhia de valor inestimável, pelo suporte, paciência e amor dedicados ao longo dos últimos quatro anos.

Agradeço ao meu orientador, Lucio Rennó, pelas valiosas contribuições e pelos desafios apresentados, que tanto contribuíram para meu crescimento ao longo dessa dissertação.

**“A democracia é a pior forma de governo, salvo todas as demais formas que têm sido experimentadas de tempos em tempos.”**

Winston Churchill, em discurso na Casa dos Comuns, em 11 de novembro de 1947

## RESUMO

Muitos adjetivos podem ser empregados para descrever o processo legislativo brasileiro. Criativo é um deles. No segundo mandato do presidente Lula, foram identificados questionamentos de parlamentares criticando a recorrente inclusão de matérias estranhas ao conteúdo original de medidas provisórias, procedimento vedado pela lei complementar nº 95 e pela resolução nº 1, de 2002-CN. A literatura norte-americana, exclusiva sobre o assunto, se refere a esse tipo de violação regimental como *unorthodox lawmaking* e denomina as leis aprovadas com múltiplos temas *omnibus legislation*. No Brasil, essa abordagem teórica é incipiente e não tem tratado desses aspectos mais específicos. O trabalho em questão utilizou a metodologia de análise de conteúdo qualitativo (QCA) para identificar os assuntos presentes nas versões originais de medidas provisórias editadas pelos presidentes e nas versões finais, denominados projetos de lei de conversão, aprovados pelo Congresso Nacional. Identificou-se que conteúdos eram propostos pelos presidentes, adicionados e aprovados pelos congressistas e sancionados ou vetados pelos chefes do Executivo. Foram analisadas 468 proposições propostas e convertidas em lei entre 11 de setembro de 2001 – data de promulgação da Emenda Constitucional 32, que modificou o rito de tramitação de medidas provisórias – e 31 de dezembro de 2011. Foram encontradas evidências que demonstram a corresponsabilidade entre presidentes e congressistas pela violação das normas regimentais que vedam o tratamento de matérias diversas entre si em uma mesma proposição legislativa, a coocorrência de assuntos distintos em proposições e leis convertidas independentemente de afinidade temática entre eles e o aumento da probabilidade de veto presidencial à medida que aumenta a quantidade de conteúdos presente no projeto de lei de conversão aprovado pelos congressistas.

**Palavras-chave:** Processo legislativo heterodoxo. *Unorthodox lawmaking*. *Omnibus legislation*. *Germaneness rule*. Medidas provisórias. MP. Projetos de lei de conversão. PLV. Análise de conteúdo qualitativo. QCA. Congresso Nacional. Poder Executivo.

## ABSTRACT

Many adjectives can be used to describe the Brazilian legislative process. Creative is one of them. During President Lula's second term, some congressmen criticized the recurrence of a practice prohibited by complementary law nº 95 and Congress Resolution nº 1, 2002-CN: the amendment of presidential decrees (known as provisional measures) with content unrelated to its original subject. The American literature, exclusive on the matter, refers to this type of procedural violation as unorthodox lawmaking and defines legislative packages with several subjects as omnibus legislation. In Brazil, this theoretical approach is incipient and has not yet assessed this specific point. This research was based on qualitative content analysis methodology (QCA) to identify the subjects in decrees presented by presidents to the Congress and in the final versions approved by the Legislative, identifying which matters were proposed by the president, annexed and approved by congressmen and senators and which were enacted or vetoed by the chief of the Executive branch. There were 468 decrees (provisional measures) analyzed, presented and enacted between September 11, 2001 – when Constitutional Amendment 32 was enacted and changed the legislative process for provisional measures – and December 31, 2011. The evidences found demonstrate the mutual responsibility between presidents and congressmen for the violation of procedural rules that prohibit propositions with several subjects and non-germane amendments, the co-occurrence of contents in decrees and enacted laws regardless of connexion between themes and higher probability of presidential veto on texts approved by Congress with more types of content.

**Keywords:** Legislative process. Unorthodox lawmaking. Germaneness rule. Omnibus legislation. Presidential decree power. Provisional measures. Congress. Presidency. Executive branch. Qualitative content analysis. QCA.



## SUMÁRIO

1. Introdução.....	14
2. Referencial teórico.....	21
2.1. A literatura norte-americana.....	21
2.2. O caso brasileiro.....	28
2.2.1. Conteúdo temático de medidas provisórias.....	29
2.2.2. Emendamento de medidas provisórias e a escolha de instrumento legislativo.....	31
2.2.3. Conteúdo legislativo em proposições de origem parlamentar.....	32
2.2.4. Considerações sobre a literatura brasileira.....	34
4. Resultados.....	49
5. Considerações finais.....	76
6. Referências bibliográficas.....	82
APÊNDICE A.....	87
APÊNDICE B.....	118

## LISTA DE FIGURAS

Figura 4. 1 - Proporção de MPs e leis convertidas com mais de um tema .....	51
Figura 4. 2 - Proporção de MPs e leis convertidas com dois ou mais temas, por mandato.....	52
Figura 4. 3 - Média de temas de MPs e de leis convertidas, por ano .....	53
Figura 4. 4 - Média de temas de MPs e de leis convertidas, por ano, apenas para casos com dois ou mais tipos de conteúdo.....	54
Figura 4. 5 - Modelo de análise fatorial de correspondências múltiplas .....	58
Figura 4. 6 - Análise de correspondência múltipla do conteúdo original das MPs .....	62
Figura 4. 7 - Cruzamento dos eixos fatoriais dos temas referentes às MPs .....	64
Figura 4. 8 - Análise de correspondência múltipla do conteúdo adicionado às MPs .....	66
Figura 4. 9 - Cruzamento dos eixos fatoriais dos temas adicionados às MPs .....	67
Figura 4. 10 - Análise de correspondência múltipla do conteúdo final das leis convertidas....	69
Figura 4. 11 - Cruzamento dos eixos fatoriais dos temas das leis convertidas.....	70

## LISTA DE TABELAS

Tabela 2. 1 – O efeito de <i>unorthodox lawmaking</i> no sucesso legislativo, por casa legislativa, 1987-2010 (legislaturas selecionadas).....	23
Tabela 3. 1 - Medidas de confiabilidade de codificação intratemporal .....	47
Tabela 4. 1 - Pluritematicidade em MPs e leis convertidas por ano.....	50
Tabela 4. 2 - Frequências temáticas em MPs e em leis convertidas.....	56
Tabela 4. 3 - Rótulos das variáveis originais e adicionadas nas análises de correspondência múltipla.....	60
Tabela 4. 4 - Valores próprios para a totalidade de medidas provisórias .....	61
Tabela 4. 5 - Valores próprios para as variáveis de conteúdo adicionado pelos parlamentares .....	65
Tabela 4. 6 - Valores próprios para o conteúdo das leis convertidas .....	68
Tabela 4. 7 - Sanções e vetos por quantidade de conteúdos no projeto de lei de conversão....	72
Tabela 4. 8 - Proporção de vetos por tema incluído na tramitação .....	73
Tabela 4. 9 - Impacto do número de temas da lei convertida sobre a probabilidade de veto...	74
Tabela 4. 10 - Mudanças na probabilidade de veto por número de temas da lei convertida....	75
Tabela 7. 1 - Regressão logística com número de temas e assuntos adicionados .....	118
Tabela 7. 2 - Regressão logística com número de temas e adição de agropecuária e pesca ..	119
Tabela 7. 3 - Regressão logística com número de temas e adição de assistência social .....	119
Tabela 7. 4 - Regressão logística com número de temas e adição de comércio e indústria ...	119
Tabela 7. 5 - Regressão logística com número de temas e adição de direitos humanos e cidadania.....	119
Tabela 7. 6 - Regressão logística com número de temas e adição de educação .....	120
Tabela 7. 7 - Regressão logística com número de temas e adição de energia e mineração....	120
Tabela 7. 8 - Regressão logística com número de temas e adição de esporte .....	120
Tabela 7. 9 - Regressão logística com número de temas e adição de finanças públicas .....	120
Tabela 7. 10 - Regressão logística com número de temas e adição de impostos, taxas e contribuições.....	121
Tabela 7. 11 - Regressão logística com número de temas e adição de licitações, contratos e compras públicas .....	121
Tabela 7. 12 - Regressão logística com número de temas e adição de meio ambiente .....	121
Tabela 7. 13 - Regressão logística com número de temas e adição de mercado financeiro ...	121

Tabela 7. 14 - Regressão logística com número de temas e adição de organização do estado e patrimônio da união .....	122
Tabela 7. 15 - Regressão logística com número de temas e adição de política urbana e habitação .....	122
Tabela 7. 16 - Regressão logística com número de temas e adição de previdência .....	122
Tabela 7. 17 - Regressão logística com número de temas e adição de saúde.....	122
Tabela 7. 18 - Regressão logística com número de temas e adição de segurança pública e privada .....	123
Tabela 7. 19 - Regressão logística com número de temas e adição de servidores públicos...	123
Tabela 7. 20 - Regressão logística com número de temas e adição de trabalho e emprego ...	123
Tabela 7. 21 - Regressão logística com número de temas e adição de transportes e trânsito	123

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIn	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANATEL	Agência Nacional de Telecomunicações
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CMO	Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
CN	Congresso Nacional
DEM	Democratas
DOU	Diário Oficial da União
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
GO	Goiás
MP	Medida Provisória
PE	Pernambuco
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PL	Projeto de Lei
PLP	Projeto de Lei Complementar
PLV	Projeto de Lei de Conversão
PPS	Partido Popular Socialista
PR	Paraná
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
QCA	<i>Qualitative Content Analysis</i>
SP	São Paulo
STF	Supremo Tribunal Federal

## 1. Introdução

Qual a natureza da produção legislativa no processo de apreciação de medidas provisórias? Criativa, para se dizer o mínimo. Apesar da explícita vedação – tanto na lei complementar nº 95<sup>1</sup> como na resolução nº 1, de 2002-CN<sup>2</sup> – da inclusão de matérias estranhas à matéria original da proposição legislativa, tal prática é encontrada no cenário político nacional.

As questões de ordem 478<sup>3</sup> e 480<sup>4</sup>, ambas de 2009, e 697<sup>5</sup>, de 2010, evidenciam parte da natureza da situação: os parlamentares aproveitariam a tramitação acelerada – em comparação com os demais tipos de proposição legislativa – das MPs para inserir temas desconexos da proposta original do presidente.

O então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, determinou, em decisão às questões de ordem referidas, que os deputados federais não poderiam apresentar emendas estranhas à matéria original das MPs, cabendo ao presidente da casa rejeitá-las em caso de não instalação da comissão mista. No entanto, permitiu que o relator, em seu parecer,

---

<sup>1</sup> “Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

(...)

II - a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;” (BRASIL, 1998).

<sup>2</sup> “Art. 4º Nos 6 (seis) primeiros dias que se seguirem à publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União, poderão a ela ser oferecidas emendas, que deverão ser protocolizadas na Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal.

(...)

§ 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.” (BRASIL, 2002).

<sup>3</sup> Ementa da questão de ordem apresentada pelo deputado Fernando Coruja (PPS/SC): “Fazendo referência à resposta da Presidência na Questão de Ordem n. 476, de 2009, na qual o Presidente reconhece a possibilidade de examinar a restrição ao emendamento de Medidas Provisórias, sugere que se aplique o disposto no § 4º do art. 4º da Resolução n.1, de 2002 do Congresso Nacional sobre a tramitação de medidas provisórias, segundo o qual cabe ao Presidente da Comissão Mista o indeferimento liminar de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória; entende que na falta da Comissão Mista, o Presidente da Câmara assume as funções atribuídas ao Presidente da Comissão.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009).

<sup>4</sup> Ementa da questão de ordem apresentada pelo deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO): “Indaga sobre a possibilidade de rejeição das emendas, ou das modificações perpetradas pelo relator à Medida Provisória n. 460, de 2009 (Minha Casa, Minha Vida e Atribuições ANATEL) que não apresentem pertinência com o tema originário da medida ou que provoquem aumento da despesa pública inicialmente prevista, por entender serem ambas as situações claramente limitantes da prerrogativa parlamentar de emendamento, nos termos da Constituição Federal.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009).

<sup>5</sup> Ementa da questão de ordem apresentada pelo deputado Gustavo Fruet (PSDB/PR): “Durante apreciação da Medida Provisória n. 487, de 2010 (que concede subvenção econômica ao BNDES), levanta questão de ordem a respeito da inclusão de matéria que considera estranha ao núcleo da medida provisória por parte da Relatora, Deputada Solange Almeida; pergunta se a vedação anteriormente decidida, de inclusão de matéria estranha, se aplica também ao substitutivo apresentado.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

incluísse esse tipo de alteração das medidas provisórias, cabendo ao plenário apreciar – e aprovar ou rejeitar – as modificações realizadas.

O caso da questão de ordem 697/2010 é emblemático: em uma MP que versava sobre a subvenção do Tesouro Nacional a operações do BNDES, são citados nada menos do que dez temas distintos da matéria central, contemplando questões tão diversas quanto regime automotivo, biodiesel, pagamento de dívidas da União e compensações fiscais pela cessão do horário gratuito eleitoral.

A questão de ordem 46<sup>6</sup>, de 2011, denota a recorrência da prática a despeito do protesto de parcela dos congressistas, demonstrando que vige a interpretação segundo a qual matérias estranhas podem ser inseridas pelo relator sem intervenção da presidência da Câmara dos Deputados. A continuidade temporal desse fenômeno legislativo chama atenção pela sua explícita inadequação à lei complementar nº 95/1998 e à resolução nº 1/2002-CN e faz necessária maior compreensão acadêmica a seu respeito.

As medidas provisórias são prerrogativa exclusiva do presidente da República, previstas para utilização em casos de necessidade e urgência e, por isso, quando editadas têm eficácia imediata. Ou seja, já valem como lei desde o momento que são apresentadas. Esses instrumentos legislativos precisam ser apreciados pelo Congresso Nacional para serem confirmados como parte do ordenamento jurídico. O prazo para isso é de 60 dias, prorrogáveis por mais 60, sendo que a partir do 45º a pauta da casa legislativa em que a MP se encontrar fica sobrestada até sua apreciação. Caso ela não seja votada nos 120 dias destinados à apreciação congressual, ela perde automaticamente sua validade, demandando a regulação dos efeitos causados durante esse período por meio de decreto legislativo.

O processo de MPs no Congresso determina, inicialmente, a constituição de uma comissão mista de deputados federais e senadores, com a indicação de um relator, para a produção de um parecer, que pode sugerir a aprovação sem alterações, aprovação com modificações ou a rejeição da proposta do Executivo. Os parlamentares têm seis dias úteis para apresentar emendas – sugestões de modificação ao texto –, que passam pelo filtro do relator, que decide por acatar ou não as propostas de seus pares em seu relatório. Outros congressistas podem apresentar relatório com sugestões de encaminhamento sem

---

<sup>6</sup> Ementa da questão de ordem apresentada pelo deputado Sílvio Costa (PTB/PE): “Apesar da matéria já ter sido objeto de questão de ordem anterior (Ver QO n. 697, de 2010) decidida pelo então Presidente Michel Temer, que na ocasião reformulou a decisão de indeferimento liminar de emenda com matéria estranha ao núcleo temático da medida provisória, passando a excluir, desse indeferimento, as emendas de relator), questiona a inclusão de matéria estranha pela Relatora, Deputada Jandira Feghali, no Projeto de Lei de Conversão oferecido à Medida Provisória n. 521, de 2010, no entendimento de que tal prática fere a Lei Complementar 95, de 1998 e o § 4º do art. 4º da Resolução n. 1, de 2002 - CN.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

necessariamente exercerem a figura da relatoria, denominada voto em separado. A comissão deve, então, votar as propostas de relatório que lhe forem apresentadas, sendo o vencedor o parecer da comissão. Em seguida, a MP deve ser votada no plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, separadamente, bastando a maioria simples para aprová-la. Em suma, as oportunidades que os parlamentares têm para anexar novos temas às propostas do chefe do Executivo são bastante específicas: (1) os seis dias que contemplam o prazo para apresentação de emendas ao texto; (2) o parecer do relator; e (3) a apreciação em plenário.

Tem-se clareza que não apenas os parlamentares adotam táticas de multiplicação dos temas de MPs por meio de emendamento, mas que o presidente, também, pode adotar uma estratégia de editar proposições com mais de uma matéria e encaminhá-las ao Congresso Nacional, o que pode influenciar o cálculo realizado por deputados e senadores no processo de escolha pela adição ou não de novos assuntos à MP.

Dessa maneira, se impõe o questionamento: que temas são apresentados, via MP, ao Congresso Nacional e que matérias são incluídas pelos congressistas nessas proposições? Estas são as questões centrais a que este trabalho busca responder. Esse esforço de pesquisa se insere em um contexto teórico de *unorthodox lawmaking*, ou seja, de procedimentos legislativos heterodoxos. É importante ressaltar que o a heterodoxia não está no fato de os parlamentares emendarem proposições do Executivo, prerrogativa garantida a eles, mas à violação da norma que veda o tratamento de matérias estranhas ao conteúdo original da proposta nas sugestões de modificações encampadas pelos congressistas. Também se verificará, mais à frente, que não apenas parlamentares, mas também os presidentes empacotam diversos assuntos em uma única medida provisória. Sinclair (2011) resume o que se entende por *unorthodox lawmaking* na literatura norte-americana:

“The textbook diagram of how a bill becomes a law no longer accurately describes the legislative process on major bills. In the contemporary Congress there are many variations; one can more accurately speak of legislative processes in the plural than of a single cut-and-dried set of steps through which all measures proceed” (SINCLAIR, 2011, pos. 2713).

A abordagem acadêmica desse objeto de estudo é, até então, realizada exclusivamente nos Estados Unidos, mas não de maneira numerosa, concentrada em autores como Bach (1982), Davidson (1988), Krutz (2000, 2001, 2002), Goertz (2011) e Sinclair (2011). No caso, apenas a última autora se refere aos procedimentos legislativos heterodoxos de maneira mais abrangente, os demais tratam mais exclusivamente do que é denominado *omnibus legislation*,



quer dizer, aquelas proposições legislativas e, depois, leis que aglutinam diferentes temas desconexos entre si.

Este trabalho não tem por objetivo identificar as razões que determinam a entrada ou não de assuntos na agenda decisória do presidente e dos congressistas, mas realizar um esforço para mapear a variável dependente (legislações com múltiplos temas), a fim de iniciar um debate, no Brasil, sobre a temática de *unorthodox lawmaking*, com o objetivo de identificar, inicialmente, qual a magnitude da prática de propor MPs e produzir legislações com mais de um tema. Quer dizer, essa investigação é imprescindível para averiguar se essa vertente de estudos legislativos faz sentido para o caso nacional e, em caso positivo, que aspectos do referencial norte-americano se aplicam ao contexto brasileiro.

Por que estudar, exclusivamente, medidas provisórias, então? Primeiro, porque há, no Congresso Nacional, questionamentos (questões de ordem) registrados sobre a inclusão de assuntos diversos apenas em proposições desse tipo. Isso não significa que a mesma prática não esteja presente em projetos de lei ordinária (PL) e projetos de lei complementar (PLP), mas ela foi questionada somente em casos envolvendo MPs. Segundo, do ponto de vista da tática para anexação de assuntos, faz mais sentido realizá-la em proposições que apresentam maiores chances de serem aprovadas: entre setembro de 2001 e dezembro de 2011, 86% das MPs apresentadas foram convertidas em lei. Terceiro, e já se considerando a maior efetividade das medidas provisórias como instrumento legislativo, a quantidade de proposições dessa natureza é bastante menor do que as de tipo ordinário. Essa constatação facilita a operacionalização do estudo, já que torna possível a verificação de conteúdo de todos os casos disponíveis (n = 468), dispensando a necessidade de definição de critérios para seleção de uma amostra de MPs, que poderia se mostrar bem mais difícil de realizar do que uma amostragem de indivíduos, por exemplo.

Além disso, a importância do estudo aprofundado de MPs reside na relevância desse instrumento legislativo para a agenda decisória brasileira, evidenciado pela recorrência de seu uso pelo presidente (PEREIRA, POWER & RENNÓ, 2005a, 2005b, 2008). A utilização desse mecanismo legislativo está no centro do debate acerca do poder de decreto presidencial no Brasil e, por isso, merece ser compreendido em suas diferentes características e consequências. No caso mais específico deste projeto, busca-se compreender como esse tipo de proposição pode ser utilizada em um contexto de *unorthodox lawmaking*.

Amorim Neto & Tafner (2002) discutem, para o período pré-EC 32, que variáveis estão relacionadas à reedição de medidas provisórias pelos presidentes. Em sua perspectiva, o chefe

do Executivo tem incentivos para editar propostas que atendam aos interesses da maioria parlamentar, desde que haja um mecanismo político que permita a realização, *ex post*, de ajustes nos textos inicialmente enviados, denominado “alarme de incêndio”.

Considerando a capacidade de o Congresso Nacional inferir se a MP apresentada é vantajosa do ponto de vista do *status quo*, Amorim Neto & Tafner (2002) consideram que o período destinado à apreciação congressual é suficiente para acionamento do mecanismo de alarme de incêndios, onde setores afetados pelas propostas legislativas se manifestariam, fornecendo informações importantes para a decisão parlamentar, de maneira potencialmente mais eficiente e a um custo menor, mitigando os problemas causados pelas limitações técnicas e informacionais existentes no contexto da ação legislativa. Dada essa reação, seria empregada uma tática de ajuste: a reedição da MP com modificações, considerada um sistema mais eficaz de obtenção de informações sobre os efeitos da proposta. Além disso, seria direcionada maior atenção à apreciação e modificação de medidas com temas mais sensíveis a grupos de interesse organizados (AMORIM NETO & TAFNER, p. 19-22).

Muito embora os autores apresentem uma classificação ampla dos temas abordados em MPs, no que se refere à reedição reportam apenas a quantidade ocorrida, sem explicitar se as versões que se sucedem tratam de um ou mais temas, se e quais temas são incluídos ou retirados dessas proposições. Nesse sentido, o trabalho aqui apresentado aproveitará a oportunidade para detalhar em mais profundidade as matérias propostas pelos presidentes e anexadas pelos congressistas nesse tipo de instrumento legislativo.

Para mapear a ocorrência de MPs e legislações com múltiplos temas, será utilizada a técnica de análise de conteúdo qualitativo, adaptada a partir do manual proposto por Schreier (2012) para as especificidades de se estudar peças legislativas.

As categorias e regras de codificação são propostas a partir de um modelo *data driven*, onde o próprio objeto de estudo é utilizado para defini-las, em uma análise preliminar de seu conteúdo. A construção do livro código proposto também se valeu de referências ao Policy Agendas Project<sup>7</sup>, criada por Frank Baumgartner e Bryan Jones, e à própria sistemática de classificação de legislação utilizada pelo Planalto Central<sup>8</sup>.

Definida as regras e estrutura básicas do processo de codificação, elas são testadas em uma amostra do conteúdo, a fim de promover aperfeiçoamentos pontuais ao instrumento. A etapa seguinte contempla a codificação definitiva das MPs, momento em que não são mais

---

<sup>7</sup> O livro código original pode ser encontrado para download no website do projeto: <http://www.policyagendas.org/>

<sup>8</sup> Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-por-assunto#content>

realizadas alterações no livro código. Após esse processo, uma nova rodada de categorização é realizada com uma amostra de medidas provisórias para definição de uma medida de confiabilidade do procedimento classificatório.

A análise será realizada sobre um banco de dados consolidado com 468 MPs apresentadas e aprovadas entre 11 de setembro de 2001 (data de promulgação da EC 32, que promoveu significativas mudanças no processo de tramitação de MPs) e 31 de dezembro de 2011. Serão comparadas as MPs originais, editadas pelos presidentes, e seus respectivos textos aprovado pelo Congresso Nacional, antes da sanção presidencial.

As evidências encontradas demonstram que a inclusão de múltiplos temas em uma proposição é um fenômeno que não pode ser desprezado – representando cerca de um terço das MPs convertidas em lei – mas que está longe de ser um procedimento que domina o processo legislativo.

Verifica-se, também, que o Executivo desempenha um importante papel na utilização desse tipo de tática, onde a maior parte das leis multitemáticas convertidas já são editadas como medidas provisórias com dois ou mais assuntos diferentes. Além disso, demonstrar-se-á que esse mecanismo passa a ser mais presente na iniciativa presidencial à medida que os mandatos se sucedem.

Mais à frente, será demonstrado que os parlamentares também atuam de maneira relevante no processo de multiplicação de temas em um único texto, mas com uma tendência mais variada do que a encontrada entre as propostas de iniciativa dos chefes do Executivo. Quer dizer, há corresponsabilidade dos agentes decisórios na produção de legislações multitemáticas: os presidentes editam MPs com mais de um tema – cerca de um quarto das propostas apresentadas tinham dois ou mais assuntos – e os congressistas, em alguns casos, adicionam outras questões não originalmente contempladas no texto apresentado, independentemente de ele conter um ou mais temas.

Finalmente, serão apresentadas evidências de que a semelhança entre os assuntos não é um critério importante para a anexação de questões em medidas provisórias e que à medida que aumenta a quantidade de conteúdos nos textos resultantes do processo legislativo, maior também é a probabilidade de receberem vetos do presidente.

O estudo está dividido em quatro seções. A primeira, dedicada a uma revisão da restrita literatura sobre *unorthodox lawmaking* e *omnibus legislation*, no caso norte-americano; com uma subseção direcionada à contextualização do problema no arcabouço teórico brasileiro sobre estudo de conteúdo legislativo, buscando encontrar os pontos de convergência e

divergência entre os referenciais estrangeiro e nacional. Ainda na seção de referencial teórico, será melhor detalhado o rito de tramitação de MPs.

A segunda, direcionada à apresentação da metodologia, detalhará a técnica de codificação utilizada e suas etapas, ressaltando as regras mais importantes para a replicação desse tipo de análise. O livro código, com as especificidades das regras de classificação é apresentado no Apêndice A.

A terceira será dedicada à apresentação e discussão mais detalhada dos principais resultados encontrados, sumarizados nos parágrafos anteriores desta introdução.

A quarta, e última seção, tecerá as considerações finais do trabalho e apresentará sugestões de próximos passos considerados importantes para continuidade e desenvolvimento da agenda de pesquisas sobre procedimentos legislativos heterodoxos no Brasil.

Mais acima, é destacado o objetivo deste trabalho e que cabe ser revisitado: mapear a variável dependente para o estudo da inclusão de temas desconexos em matérias legislativas. Isso posto, se tem como premissa de que o corrente esforço de pesquisa não é definitivo, mas uma contribuição inicial para uma discussão que pode crescer no país e que precisará ser investigada, a seguir, sob a perspectiva das variáveis independentes que determinam a ocorrência desse tipo de fenômeno no processo decisório brasileiro.

## 2. Referencial teórico

### 2.1. A literatura norte-americana

A inclusão de assuntos não originalmente contemplados em uma proposição legislativa não é exclusividade do caso brasileiro, tampouco é um fenômeno recente. No Congresso dos Estados Unidos, a *germaneness rule* regula o conteúdo permitido às emendas apresentadas pelos parlamentares, vedando a possibilidade de elas tratarem de temas desconexos da proposta em apreciação.

Contudo, ao contrário do caso brasileiro, onde a proibição à adição de temáticas estranhas ao assunto original de uma proposição se aplica a ambas casas legislativas, nos EUA o tratamento dado a esse tipo de emendamento é distinto entre as câmaras.

No Senado, é permitida a consideração de emendas não relacionadas ao assunto original da proposição legislativa, enquanto a Casa dos Representantes proíbe tal prática. Essas diferenças de regras representariam, essencialmente, um fator de conflito decisório, dada a necessidade de convergência bicameral para uma legislação ser aprovada.

No entanto, essa divergência processual é solucionada por meio de uma acomodação promovida pelos *representatives* para possibilitar a consideração de emendas do Senado que não respeitavam a *germaneness rule* (BACH, 1982).

A literatura norte-americana sobre estudos legislativos aponta a recorrente violação dessa regra por meio da aprovação de leis que contemplam distintas questões, denominadas *omnibus legislation*. Muito embora outros autores façam referência a legislações com múltiplos temas, se encontra apenas uma definição formal proposta na literatura: “*any piece of major legislation*<sup>9</sup> that (1) spans three or more major topic policy areas or ten or more subtopic policy areas<sup>10</sup>, and (2) is greater than the mean plus one standard deviation of major bills in size<sup>11</sup>” (KRUTZ, 2002, 217).

Esse tipo de manobra legislativa não é o único tipo de procedimento que viola as regras regimentais no Congresso norte-americano. Os pacotes *omnibus* estão inseridos em um contexto mais amplo de *unorthodox lawmaking*, descrito por Barbara Sinclair (2011) e interpretado como mudanças no processo legislativo decorrentes de problemas e oportunidades promovidas pela estrutura institucional e pelo contexto político e como elas afetam as preferências dos parlamentares relacionadas a objetivos de reeleição, influência e em termos de conteúdo de políticas públicas.

---

<sup>9</sup> Retiradas do *Congressional Quarterly Weekly Report* e do *Congressional Quarterly Almanac*.

<sup>10</sup> Utiliza as categorias de Baumgartner, Jones & Wilkerson (2002)

<sup>11</sup> Mensurada pela quantidade de palavras.

Sinclair (2011) argumenta que as mudanças organizacionais internas, que promoveram redistribuição de poderes (menos poder para as comissões e seus presidentes e mais poder para as lideranças partidárias), e o clima político polarizado e hostil dos anos 70 e 80 potencializaram as oportunidades para produção legislativa heterodoxa, nem sempre promovidas por mudanças nas regras formais de apreciação de proposições, mas mais frequentemente realizadas por meio de mudanças nas práticas políticas dos parlamentares:

“The textbook diagram of how a bill becomes a law no longer accurately describes the legislative process on major bills. In the contemporary Congress there are many variations; one can more accurately speak of legislative processes in the plural than of a single cut-and-dried set of steps through which all measures proceed” (IBIDEM, pos. 2713).

As inovações no ambiente legislativo norte-americano podem ser descritas como: (1) aumento do número de proposições tramitando por múltiplos comitês na *House of Representatives*; (2) diminuição da capacidade de formatação de propostas pelos comitês temáticos, acompanhada do aumento da frequência de modificações realizadas após a tramitação nas comissões e da dispensa da apreciação de propostas por elas; (3) aumento do uso de regras restritivas, que limitam a possibilidade de apresentação de emendas às proposições em apreciação no plenário; (4) aumento das ocasiões, no Senado, em que ocorreram debates estendidos (*filibustering*) sobre as proposições no plenário; (5) aumento da frequência de legislações *omnibus*, com múltiplos temas não relacionados entre si, mas com ênfase especial para a apreciação de medidas orçamentárias; (6) aumento da importância da legislação orçamentária como instrumento para realização de reformas abrangentes relacionadas a programas e gastos governamentais; e (7) aumento do número de reuniões formais (*summits*) entre lideranças partidárias do Congresso e representantes da administração federal para discutir impasses decisórios sobre legislação e negociar alternativas para sua solução, em contextos de governo dividido (IBIDEM, pos. 2909-3199).

A autora encontra evidências de que o processo legislativo formal perde importância para a aprovação de proposições importantes, sendo preterido por regras especiais, como a utilização de legislação *omnibus*. Quanto mais procedimentos heterodoxos forem aplicados a uma proposição legislativa, maior a probabilidade de ela se tornar lei. A Tabela 2.1, abaixo, detalha a quantidade de procedimentos especiais aplicados em proposições importantes, demonstrando sua importância como mecanismo fundamental para viabilizar a aprovação de legislação substantiva.

**Tabela 2. 1 – O efeito de *unorthodox lawmaking* no sucesso legislativo, por casa legislativa, 1987-2010 (legislaturas selecionadas)**

	Número de procedimentos especiais *	Total de medidas importantes	
		Porcentagem aprovada na casa legislativa	Porcentagem convertida em lei
Câmara	0	68	50
	1	87	62
	2	95	63
	3 ou mais	98	71
Senado	0	62	54
	1	78	66
	2 ou mais	89	78

\* Foram contabilizados os seguintes procedimentos especiais durante a tramitação legislativa: para a Câmara dos Representantes, *multiple referral*, *omnibus legislation*, legislações oriundas de *summits*, *committee bypassing*, *postcommittee adjustments*, e apreciação sob *complex / closed rules*; para o Senado, foram consideradas as mesmas práticas, com exceção da votação sob regras fechadas.

Fonte: SINCLAIR, 2011, pos. 5155.

No entanto, se essas práticas se tornam mais recorrentes com o tempo, por que simplesmente não promover a modificação das regras procedimentais que limitam o comportamento dos congressistas? Cox (2000) argumenta que as regras regimentais definem que propostas serão ou não convertidas em lei. Para Shepsle & Weingast (1984), há importantes custos associados à inobservância dessas normas, que são de difícil aplicação. Legislar fora do previsto pelo regimento seria um mecanismo de “curto circuito” para suspendê-lo em casos em que sua aplicação seria mais custosa do que a violação, dependendo de apoio substancial da coletividade sobre essas regras *ex ante* ou do mérito da questão apreciada. Em outras palavras, as normas legislativas não seriam definidas aleatoriamente, mas produzidas antecipando efeitos desejados pelos congressistas: estabilidade e durabilidade de acordos, sendo necessárias conjunturas bastante específicas para desobedecê-las.

Mais especificamente, no caso das legislações *omnibus*: elas são registradas a partir do período pós-segunda guerra, aumentando significativamente a partir dos anos 80, associadas ao aumento da complexidade das questões apresentadas ao escrutínio de tomadores de decisões públicas e à mudança de contexto político-institucional.

Entendidas como resultado de um processo de dinamização das instituições baseado na centralização de poder nas lideranças partidárias - que passam a organizar a anexação de questões controversas a propostas que gozam de maior apoio - *omnibus bills* fogem das regras da tramitação regimental e representam importantes mudanças na maneira como questões de políticas públicas consideradas de grande relevância são processadas. Nos EUA, esse tipo de

legislação costuma ser relacionada a questões orçamentárias (*appropriations bills, budget resolutions e reconciliation bills*), mas não apenas sobre elas, também sendo encontradas em questões relacionadas a comércio, combate às drogas, organização de órgãos governamentais, dentre outras matérias (DAVIDSON, 1988; KRUTZ, 2002; SINCLAIR, 2011).

Krutz (2000, 2001) problematiza a perspectiva de que a utilização de legislação *omnibus* representaria um aspecto negativo da produção legislativa - por minimizar as chances de participação dos tomadores de decisão devido à tramitação acelerada, à limitação para apresentação de emendas e à concentração de poder nas mãos das lideranças partidárias para composição dos pacotes multitemáticos. Encontra evidências de que a utilização desse procedimento é significativa para explicar o nível de produtividade legislativa em situações mais desafiadoras de governança e tomada de decisão (e.g. governo dividido, elevado déficit orçamentário), que poderiam ter como consequência a paralisação decisória do Legislativo.

Para Krutz (2001), as legislações *omnibus* impactam a organização congressual em termos de política e de eficiência. A primeira, ao possibilitar a aprovação de legislação controversa e a distribuição de benefícios. Do ponto de vista de eficiência, a produção de pacotes temáticos pode evitar longos processos regimentais, em que a proposição precisaria ser apreciada por diversos comitês, e, em vez disso, segue diretamente para o plenário. Ainda sob a perspectiva dos congressistas, proposições multitemáticas facilitam a distribuição de benefícios mútuos. Para a organização, essas propostas representariam um mecanismo adaptativo para lidar com situações de maior dificuldade de governança (IBIDEM, 2001).

Esse tipo de manobra seria uma alternativa para empreendedores políticos forçarem a entrada de questões na agenda decisória, especialmente assuntos controversos e impopulares. As propostas *omnibus* raramente fracassam, enquanto a maioria das proposições padrão, monotemáticas, não recebem a mesma consideração. Além disso, os pacotes com múltiplos temas alteram a temporalidade do processo legislativo: normalmente, tramitam mais rapidamente pelos comitês do que as proposições típicas (KRUTZ, 2002, 207-208).

Três fatores são enumerados como determinantes para a ocorrência de *omnibus legislation*: (1) a dinâmica de relacionamento entre lideranças partidárias e os membros do partido; (2) e entre o Congresso e o presidente; e (3) as circunstâncias políticas de cada legislatura (KRUTZ, 2002).

No primeiro caso, as lideranças seriam beneficiadas pelo aumento de poder - dada a responsabilidade por urdir os pacotes legislativos - e pela oportunidade de pressionar pelo avanço da agenda legislativa partidária. Os membros do partido, por sua vez, se beneficiariam



desse processo, primeiro, ao utilizar as proposições como canal para implementação de políticas distributivas e paroquiais, que aumentariam suas chances de reeleição, e, segundo, por terem a oportunidade de anexarem questões sobre as quais têm interesse na arena de políticas públicas - ao contrário do processo legislativo ordinário, onde suas proposições têm chance muito menor de serem aprovadas (IBIDEM, p. 212-213).

Na dinâmica de relacionamento entre o Congresso e o presidente, Krutz (2002) destaca que o último também tem interesse em implementar sua agenda de políticas públicas e pode utilizar o mecanismo de legislação *omnibus* para melhorar suas chances de aprovação. As lideranças partidárias, por sua vez, podem utilizar a anexação de conteúdos que fazem parte do conjunto de preferências presidenciais para diminuir a possibilidade de veto<sup>12</sup> devido à inclusão dos demais temas. Em poucas palavras: o recuso a legislações *omnibus*, nos EUA, representa um importante fator para facilitar a aprovação de matérias que dificilmente seriam aprovadas caso fossem consideradas isoladamente, como preveem as regras do processo.

No que se refere às circunstâncias políticas que podem afetar a edição de legislações *omnibus*, Krutz (2001, 2002) ressalta: (1) a fragmentação governamental, entendida como a diferença de controle partidário entre a presidência e o Congresso; (2) a existência de condições propícias para o exercício de obstrução de agenda pela minoria parlamentar; (3) o aumento da complexidade e variedade das questões temáticas analisadas pelos legisladores; (4) a carga de trabalho do Congresso, que representaria pressão sobre a capacidade de atenção dos parlamentares, em um contexto de recursos e de tempo limitados; e (5) o nível de déficit orçamentário, que impactaria a estrutura de escolhas de políticas públicas. Encontra evidências que sustentam o impacto de todas essas variáveis sobre o número de legislações *omnibus* implementadas entre 1949 e 1994 (KRUTZ, 2002, 214-224).

Para delimitar a amostra de *major bills* utilizadas em seu estudo, Krutz (2002) utiliza a lista de proposições importantes produzida periodicamente pelo *Congressional Quarterly Weekly Report*, presentes também na compilação anual, denominada *CQ Almanac*, em duas etapas: primeiro, são selecionadas 10% das proposições cobertas pelo almanaque, presentes no banco de dados de Baumgartner & Jones, referente ao *Policy Agendas Project*; em seguida, o resultado é checado com a lista utilizada por Sinclair (1997), extraída da versão trimestral, para estudar legislações importantes. Em caso de discrepância entre as versões, os

---

<sup>12</sup> No caso norte-americano, onde o presidente possui a prerrogativa de sanção ou veto integrais, a variável veto tem mais impacto sobre as estratégias legislativas adotadas pelos parlamentares do que no caso brasileiro, onde existe a possibilidade de veto parcial de dispositivos legislativos. Faz sentido, então, para os congressistas dos EUA associar questões que fazem e que não fazem parte do rol de preferências do presidente quanto a políticas públicas a fim de aumentar as chances de aprovação daquelas às quais este agente decisório se opõe.

casos sobressalentes da segunda etapa são adicionados ao resultado da primeira. Esse processo gerou uma relação de 1.180 *major bills*, que tramitaram entre 1949 e 1994.

Para delimitar, dentre as *major bills*, quais eram *omnibus*, utiliza o critério de codificação de Baumgartner & Jones, aplicado à leitura dos sumários e históricos legislativos de cada uma das proposições. Para serem enquadradas na categoria desejada, precisavam conter, pelo menos, três *major policy areas* ou, no mínimo, dez *subtopic areas*. Além da quantidade de temas, é levada em consideração o tamanho da legislação para seu enquadramento como *omnibus*. Para isso, é mensurada a quantidade de palavras de cada *bill*, a partir de fontes do LEGI-SLATE (serviço de *tracking* legislativo), do *Congressional Quarterly* e do *United States Code*, para os casos de proposições transformadas em norma jurídica. O critério de corte aqui utilizado foi o dos textos que superaram a extensão média das *major bills* em, pelo menos, um desvio-padrão. O resultado encontrado foi equivalente a 242 *omnibus bills* dentre as 1.180 *major bills*, também entre 1949 e 1994.

A mensuração das variáveis independentes utilizadas nas análises desenvolvidas por Krutz (2002) são explicadas em detalhe abaixo (IBIDEM, p. 226-228):

1. Governo dividido: quando pelo menos uma das casas legislativas é controlada por partido diferente do representado pelo presidente, categorizada como uma variável *dummy*.
2. Potencial legislativo para obstrucionismo da minoria: utiliza medida que leva em consideração o tamanho e a coesão das coalizões majoritária e minoritária, sendo que o tamanho se refere à porcentagem de membros do partido sobre o total da casa legislativa e a coesão à média da unidade partidária em votações em que a maioria de ambos os partidos se opõem uma à outra. A medida é calculada da maneira abaixo e, quanto menor seu valor, maior será a capacidade de obstrução exercida pela minoria:

$$(majority\ size \times majority\ cohesion) - (minority\ size \times minority\ cohesion)$$

3. Complexidade de assuntos: refere-se ao grau de concentração da atenção congressual a determinadas questões. Utiliza a base de dados de audiências públicas congressuais, codificadas pelo *Policy Agendas Projects*, ao qual aplica uma medida de concentração de tópicos, calculada pela soma dos quadrados das proporções de legislações em cada categoria classificatória. Um escore elevado representa a

atenção a poucos assuntos, enquanto um escore baixo significa atenção mais igualmente dividida entre diversas questões. Os resultados são subtraídos de 100 para que os maiores valores representem maior complexidade de assuntos.

4. Carga de trabalho: utiliza um indicador que varia de 0 a 1 e que é calculado para cada câmara legislativa separadamente e, no interior de cada uma delas, para as atividades nas comissões e no plenário. Atividades do plenário são mensuradas pelo número de votações por legislatura e, nas comissões, pela quantidade de audiências públicas em cada legislatura. A legislatura com mais votações é codificada como 0,5 e às demais é atribuído valor proporcional a essa medida, dependendo de sua quantidade de votos. O mesmo procedimento é realizada para as audiências públicas. Os valores, então, são somados, podendo variar de 0 a 1.
5. Déficit orçamentário: medido como a média do déficit ou superávit em porcentagem dos desembolsos realizados em cada legislatura, extraído do *Statistical Abstract of the United States*, 1996

Em outro trabalho, mais focado na influência da interação entre os atores decisórios, são encontradas evidências de que o relacionamento dos atores legislativos e presidencial influencia a adição de conteúdo em legislações *omnibus*. Aumenta a probabilidade de anexação quando: (1) há maior nível de oposição ao assunto anexado – tanto do Congresso como do presidente; (2) o assunto pertence à agenda do partido majoritário; (3) a proposta é apresentada por um membro do partido majoritário; (4) a questão anexada é de natureza distributiva; (5) há apoio presidencial para apresentação de proposta; e (6) se a questão se refere à apropriação de recursos orçamentários (KRUTZ, 2001, p. 218-220).

Identificadas as determinantes da ocorrência de *omnibus legislation*, não se deve perder de vista seu enquadramento no contexto de produção legislativa heterodoxa e seu desempenho como um conjunto de práticas ao longo do tempo.

Muito embora tenham ocorrido mudanças de contexto que poderiam ter como consequência a diminuição do uso de recursos de *unorthodox lawmaking* – mudança de controle congressual em 1995 e 2007; e os governos unificados de Bush, em 2001, e de Obama, em 2009 – o que se identifica é a persistência dessas manobras.

A continuidade desses procedimentos, tanto por administrações democratas e republicanas, é atribuída à persistência de condições-chave para seu uso: (1) ausência de mudanças nas regras decisórias internas do Congresso que promovessem o aumento da

importância e da autonomia dos comitês; (2) preponderância do processo orçamentário nas tomadas de decisões congressuais; (3) novas maiorias legislativas de oposição que enfrentaram presidentes hostis; e (4) frustração de expectativas elevadas criadas por governos unificados em um contexto de elevada polarização partidária. Para Sinclair (2011), “[p]erhaps even more important, the frequent employment of these special procedures and practices has continued because, whatever their origins, they have become flexible tools useful to members and leaders under a variety of circumstances” (IBIDEM, pos. 3317-3341).

A literatura norte-americana sobre procedimentos legislativos heterodoxos é fundamental para contextualizar a abordagem desse assunto no Brasil. Muito embora haja importantes diferenças entre ambos os países, não há referências bibliográficas sobre *unorthodox lawmaking* ou sobre *omnibus legislation* fora dos Estados Unidos, que poderiam servir como maneira de enriquecer o referencial comparativo para estabelecimento de uma perspectiva mais robusta para o caso nacional.

No entanto, esse referencial já fornece pelo menos dois importantes insumos para a realização de estudos em perspectiva comparada, considerando-se, claro as devidas adaptações para o contexto institucional de cada país. O primeiro deles se refere às técnicas de mensuração de proposições consideradas relevantes e de legislações *omnibus*. O segundo diz respeito às variáveis que determinam a ocorrência de proposições e leis multitemáticas, relacionadas ao comportamento gerado em reação às regras do processo legislativo, à magnitude do suporte ao presidente no Congresso, à natureza temática das proposições apreciadas (orçamentária, distributiva, etc), à origem das propostas, à interação entre os tomadores de decisão e à possibilidade de veto.

A seguir, será abordado um recorte da literatura brasileira sobre produção legislativa a fim de situar melhor os objetivos deste estudo, levando-se em consideração a escassez de referências bibliográficas mais específicas sobre o assunto abordado.

## **2.2. O caso brasileiro**

No Brasil, a produção acadêmica sobre procedimentos legislativos heterodoxos é incipiente, não chegando a fazer referência às publicações norte-americanas sobre o assunto. A rigor, não chega a ser um assunto que ganha destaque nos estudos sobre produção de leis no país, que enfatizam mais os poderes de decreto presidenciais, especialmente nas questões relacionadas (1) às grandes áreas temáticas contempladas nesses instrumentos; (2) às variáveis que determinam a escolha entre legislar por meio de mecanismos ordinários ou

extraordinários; (3) e à acomodação de táticas de controle congressional sobre o uso do poder de decreto presidencial, com ênfase no período pré-EC 32 e com críticas à observância das regras constitucionais para utilização dessas prerrogativas pelos chefes do Executivo (AMORIM NETO & TAFNER, 2002; AMORIM NETO & MCCUBINS, 2003; CAREY & SHUGART, 1998; FIGUEIREDO & LIMONGI, 1997; PALANZA, 2009; PEREIRA, POWER & RENNÓ, 2005a, 2005b; POWER, 1998; REICH, 2002; RENNÓ, 2010). A abordagem do referencial teórico brasileiro será dividida em quatro subseções: a primeira, sobre o que já foi estudado até então sobre conteúdo de medidas provisórias; a segunda, sobre o emendamento de MPs e a escolha entre a edição de instrumentos legislativos ordinários e extraordinários; a terceira, focada na produção que analisa conteúdo de proposições de origem parlamentar; e a quarta, com perspectivas críticas sobre a literatura apresentada e que apresentará maior detalhamento do processo legislativo de medidas provisórias.

### **2.2.1. Conteúdo temático de medidas provisórias**

Figueiredo & Limongi (1997), Power (1998) e Amorim Neto & Tafner (2002) analisam o conteúdo de medidas provisórias<sup>13</sup> no período pré-EC 32<sup>14</sup> e encontram resultados semelhantes: priorização desse instrumento legislativo para regulamentação de matérias econômica e administrativa.

Figueiredo e Limongi (1997) identificam que a maioria dos assuntos abordados em MPs se refere a matérias econômicas - principalmente relacionadas aos planos de estabilização<sup>15</sup> - seguidas por regulamentações de ordem administrativa e sociais. Além da extrapolação dos requisitos constitucionais para edição de MPs - necessidade e urgência - na reforma administrativa do Estado e em questões sociais, destacam sua utilização em matéria tributária e orçamentária - no segundo caso, principalmente para créditos suplementares e especiais, infringindo a necessidade de autorização legislativa para tanto (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1997, p. 144-152).

---

<sup>13</sup> Figueiredo e Limongi (1997) fazem uma classificação em cinco áreas temáticas de regulamentação legislativa: econômica, social, político-institucional, administrativa e “homenagens”. Power (1998) utiliza quatro classificações: regulação administrativa, anti-inflacionária, liberalização / privatização e “outros”. Amorim Neto & Tafner (2002) trabalham com três categorias centrais, divididas em subcategorias: economia, dividida em orçamento e finanças, regulação econômica, preços e salários, impostos e outras; e administração, dividida em pessoal e organização / reforma do Estado; e “outros”.

<sup>14</sup> Figueiredo e Limongi (1997) analisam o período entre 1988 e 1995. Power (1998) considera o conteúdo de MPs editadas durante os governos Sarney e Collor (1988-1992). Amorim Neto & Tafner (2002) analisam as medidas editadas entre 1988 e 2000.

<sup>15</sup> Maiores médias mensais de MPs são encontradas nos anos de implementação dos planos de estabilização: Plano Verão (janeiro / 1989), Plano Collor I (março / 1990) e Plano Real (junho / 1994) (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1997, p. 145).

Em Power (1998), se repetem os principais temas, mas com ordenamento diferente em termos de prioridade. Em sua pesquisa, a maioria das iniciativas de MPs são de natureza administrativa, direcionadas à organização e regulação do próprio Poder Executivo. A segunda maior porção é direcionada a medidas econômicas, principalmente anti-inflacionárias. Durante o governo Collor, destacam-se MPs de caráter de liberalização da economia e de privatização, que somam a terceira maior porção de medidas editadas (POWER, 1998, p. 213-214).

Amorim Neto & Tafner (2002) encontram o mesmo padrão e ordem encontrados em Figueiredo & Limongi (1997): predomínio das questões econômicas e administrativas, com aquelas em primeiro lugar (AMORIM NETO & TAFNER, 2002, p. 11).

No entanto, nenhum dos estudos faz referência ao tratamento de temáticas diversas do assunto original das MPs, à exceção de Amorim Neto & Tafner (2002), que se referem à possibilidade de reedição de medidas provisórias como mecanismo para adaptar a proposta presidencial às preferências dos legisladores, que canalizariam as insatisfações e sugestões de segmentos organizados da sociedade, mas não apresentam evidências mais detalhadas para essa linha de argumentação além do número de reedições de MPs com alterações.

As principais diferenças entre Figueiredo e Limongi (1997), Power (1998) e Amorim Neto & Tafner (2002) muito provavelmente se dão em decorrência das diferenças de categorizações<sup>16</sup> que utilizam para classificar o conteúdo das medidas provisórias e devido a diferenças nos períodos que analisam. No entanto, no caso, parece mais relevante considerar a semelhança, recorrente entre os autores, dos temas mais contemplados pelo poder de decreto presidencial: matérias econômica e administrativa.

A partir dos estudos desse conjunto de autores, parece razoável a expectativa de pouca variação do conteúdo em MPs no que se refere às grandes áreas temáticas (econômica, administrativa e social), com predominância das duas primeiras, mesmo no período pós-EC 32. A seguir, se explicará como os parlamentares se comportam no processo de apreciação de proposições apresentadas pelo chefe do Executivo e os fatores que determinam a escolha por instrumentos legislativos ordinários e extraordinários.

---

<sup>16</sup> Figueiredo e Limongi (1997) fazem uma classificação em cinco áreas temáticas de regulamentação legislativa: econômica, social, político-institucional, administrativa e “homenagens”. Power (1998) utiliza quatro classificações: regulação administrativa, anti-inflacionária, liberalização / privatização e “outros”. Amorim Neto & Tafner (2002) com três categorias centrais, divididas em subcategorias: economia, dividida em orçamento e finanças, regulação econômica, preços e salários, impostos e outras; administração, dividida em pessoal e organização / reforma do Estado; e “outras”.

### 2.2.2. Emendamento de medidas provisórias e a escolha de instrumento legislativo

Reich (2002) e Palanza (2009), por sua vez, analisam a reação congressional ao poder de decreto presidencial. Encontram evidências de que a agenda legislativa originada no Executivo influencia o nível de intervenção dos parlamentares nessas proposições: quanto maior o nível de disputa<sup>17</sup> sobre o tema, maior seria o ativismo dos congressistas, diminuindo a autonomia presidencial para aprovar sua agenda intacta. O exercício de controle sobre essas proposições se daria por meio do recurso de emendamento, contemplando os interesses representados pelos parlamentares no Congresso Nacional. Essa estratégia faz sentido porque, de um lado, se lança mão da *expertise* técnica do Executivo em assuntos de menor disputa e, por outro, não se dispensa a possibilidade de influenciar a produção legislativa naqueles de maior interesse parlamentar (REICH, 2002).

Reich (2002) analisa 323 MPs convertidas em lei entre maio de 1989 e dezembro de 1998, antes da EC 32, e encontra dois importantes resultados relacionados à apresentação de emendas: à medida que aumenta a quantidade de emendas propostas pelos parlamentares, (1) também cresce a probabilidade de a MP ser aprovada pelo Congresso como um PLV, ou seja, de haver incorporação de modificações ao texto inicial do Executivo e (2) aumenta a probabilidade de que a lei convertida não será vetada pelo presidente.

Palanza (2009), por outro lado, direciona o foco para outra questão: a escolha entre o uso de instrumentos legislativos ordinários e extraordinários. Estuda 1.279 MPs e PLs apresentados pelo presidente em 1988, 1989, 2001 (antes e depois da EC 32), 2002 e 2003. Dentre seus principais resultados, não encontra evidências que apontem relação entre situação econômica delicada e utilização de medidas provisórias, não encontra impacto no número de MPs editadas após a promulgação da EC-32, não encontra impacto do apoio legislativo ao presidente sobre a opção pelo uso de MPs ou de PLs, identifica aumento da probabilidade de edição de MPs em vez de PLs à medida que a popularidade presidencial aumenta e à medida que cresce o tamanho do gabinete ministerial e sua taxa de coalescência (IBIDEM, p. 27-32).

Mesmo Reich (2002) e Palanza (2009), que se dedicam mais especificamente à reação dos congressistas ao poder de decreto presidencial, não fazem referência à utilização do mecanismo de *omnibus legislation* como maneira decisiva de intervenção parlamentar.

Em suma, o emendamento de proposições presidenciais no Congresso Nacional se daria em maior medida em questões de maior disputa de interesses, atraindo mais atenção dos

---

<sup>17</sup> Denominada comprometimento institucional, é determinada pelos fatores que afetam o horizonte de tempo do legislador e que afetam as contribuições externas que pode receber, variando em função do tamanho dos interesses envolvidos em cada tema de política pública (PALANZA, 2009, p. 15-19).

parlamentares. No entanto, ambos os autores não chegam a mencionar em que medida essas emendas são relacionadas ou não ao conteúdo original das MPs. Mais especificamente, dado o fim da possibilidade de reedição indefinida dos textos, que impactaria a viabilidade dos mecanismos de “alarme de incêndio” definidos por Amorim Neto & Tafner (2002), se espera que a alteração das medidas provisórias pelos congressistas gerará efeito contrário ao encontrado por Reich (2002) no que se refere à probabilidade de veto. No caso, considerando-se o escopo dessa pesquisa, acredita-se que quanto mais tipos de conteúdo sejam inseridos durante a tramitação legislativa maior será a probabilidade de que pelo menos parte do texto seja vetado pelo presidente. Essa hipótese será testada na seção de resultados.

A seguir, serão apresentadas referências sobre a produção legislativa dos parlamentares, onde foram encontradas evidências de uma agenda legislativa com temática complementar à encampada pelo Executivo, ou seja, com maior predomínio de questões sociais.

### **2.2.3. Conteúdo legislativo em proposições de origem parlamentar**

Muito embora não faça referência direta a *omnibus legislation* e a procedimentos heterodoxos, há, no Brasil, uma literatura que analisa a ação legislativa dos parlamentares, que deve ser compreendida como uma abordagem complementar ao estudo de conteúdo de MPs. Essa literatura, de maneira geral, problematiza a hipótese de comportamento do tipo paroquialista dos congressistas, que seria baseada no direcionamento de benefícios para suas bases eleitorais. Encontram evidências de que os congressistas tenderiam a propor e aprovar mais projetos de caráter nacional, difusores de benefícios e de conteúdo social (AMORIM NETO & SANTOS, 2003; LEMOS, 2001; LIMONGI & FIGUEIREDO, 2005; RICCI, 2003).

Lemos (2001) estuda a produção legislativa de origem parlamentar nas áreas de educação e de saúde entre 1988 e 1994, identificando preponderância de projetos difusores de benefícios - em detrimento de concentradores - e de natureza regulatória - em vez de transferidores de recursos.

Sobre as propostas difusoras, argumenta que os interesses mais imediatos do eleitorado dos congressistas não determinariam de maneira perfeita e exclusiva a ação parlamentar - que seria modelada com base em cálculos um pouco mais elaborados sobre o impacto de suas decisões em sua avaliação futura. Sobre as propostas regulatórias, aponta os efeitos da limitação institucional que determinam a baixa capacidade de transferência de recursos a partir do Congresso Nacional e a natureza fragmentada da atividade legislativa.



Analisando de maneira mais detalhada as propostas concentradoras de benefícios, identifica que seu direcionamento não se dá de acordo com uma lógica geográfica, mas sim setorial, onde prevalecem grupos profissionais e econômicos (LEMOS, 2001). Esse resultado faz sentido quando se leva em consideração o sistema eleitoral de lista aberta e a magnitude dos distritos eleitorais, coincidentes com a delimitação territorial das Unidades da Federação e de caráter plurinominal, que dificultam o estabelecimento de vínculos claros entre cada representante e uma base geográfica bem definida, dados os elevados custos - informacionais e de competição - em que incorreriam os parlamentares para realizar políticas localizadoras (RICCI, 2003).

Amorim Neto & Santos<sup>18</sup> (2003) e Ricci<sup>19</sup> (2003) analisam o conteúdo das proposições de origem parlamentar, sem se concentrarem em uma área de política pública específica. Ambos encontram resultados que dão suporte às análises de Lemos (2001): os projetos apresentados pelos parlamentares têm nível de agregação nacional / geral, de efeitos benéficos e difusores de benefícios (AMORIM NETO & SANTOS, 2003; RICCI, 2003).

Apenas Amorim Neto & Santos (2003) analisam a distribuição de temáticas dos projetos de iniciativa dos deputados, onde predominam os de natureza social, em primeiro lugar, e econômica, em segundo (AMORIM NETO & SANTOS, 2003, p. 668). Argumentam que a concentração dos poderes de agenda nas mãos do Executivo tem por consequência a elaboração - por parte deste - de políticas públicas em nível mais agregado e abstratas, que apenas indiretamente tocariam em pormenores de problemas que afetam o cotidiano dos cidadãos. Para eles, os projetos de autoria dos deputados federais preencheriam essa lacuna -

---

<sup>18</sup> Amorim Neto & Santos (2003) analisam as proposições apresentadas e aprovadas pelos deputados entre 1985 e 1999 e todas as apresentadas em 1995, desconsiderando as de iniciativa presidencial e do Senado Federal. A tipologia que utilizam para classificar as proposições legislativas é baseada em Taylor-Robinson e Diaz (1999), que categoriza os projetos em duas vertentes: (1) nível de agregação e (2) efeitos da proposição. Em nível de agregação, existem cinco possibilidades: (1) individual; (2) local; (3) regional; (4) setorial; e (5) nacional. Quanto ao impacto, são quatro subcategorias: (1) benéfica; (2) onerante; (3) mista; e (4) neutra. À classificação de Taylor-Robinson e Diaz acrescentam uma terceira variável, sobre o assunto dos projetos, dividindo-os em oito categorias: (1) administrativa; (2) econômica; (3) honorífica; (4) orçamentária; (5) política; (6) social; (7) cultural-científica-tecnológica; e (8) ecológica (AMORIM NETO & SANTOS, 2003, p. 665-668).

<sup>19</sup> Ricci (2003) analisa as proposições apreciadas entre 1991 e abril de 2002, classificando-as e identificando o padrão compartilhado por aquelas sancionadas, rejeitadas e vetadas pelo presidente. Utiliza três critérios para classificar as proposições legislativas: (1) generalidade - dimensão do impacto previsto sobre as partes afetadas; (2) efeitos previstos sobre as partes interessadas; e (3) dimensão territorial do impacto. Simplifica seu esquema analítico ao colidir categorias e propor quatro classificações possíveis para os projetos: (1) leis gerais / seccionais de impacto nacional; (2) leis microsseccionais de impacto nacional; (3) leis microsseccionais de impacto local; e (4) leis individuais de impacto local (RICCI, 2003, p. 706-708).

daí a explicação para a dominância dos projetos de abrangência nacional, benéficos e de temática social - que desafiam alguns dos pressupostos do modelo do segredo ineficiente<sup>20</sup>.

Destacam, ainda, as limitações constitucionais que dão ao Executivo a exclusividade de iniciar legislação orçamentária - o que impede os deputados de proporem projetos desse tipo com benefícios direcionados para suas bases, ponto já abordado por Lemos (2001). Concluem, então, que há delegação de importantes funções para o Executivo e concentração do legislativo em outras áreas, no caso, em questões tópicas de política social de abrangência nacional (IBIDEM, p. 672-676).

A partir dessa literatura, se depreende que as proposições legislativas de origem parlamentar representam uma agenda temática complementar à empreendida pelo chefe do Executivo, focada em questões sociais e distributivistas. O que se esperar, então, da reação congressual ao conteúdo de MPs? Considerando-se a expectativa de que essas proposições se concentrariam em assuntos de ordem administrativa e econômica, considera-se plausível que os legisladores se engajem, também, em emendar essas proposições com questões semelhantes, dada a dificuldade de conseguirem legislar sobre esses assuntos em proposições ordinárias, de sua autoria.

Na próxima subseção, serão apresentadas considerações críticas em relação à literatura sumarizada acima, os pontos de convergência com a literatura norte-americana sobre *unorthodox lawmaking* e *omnibus legislation* – onde será melhor detalha a tramitação legislativa de medidas provisórias – e o roteiro que será seguido na apresentação dos resultados nas seções seguintes.

#### **2.2.4. Considerações sobre a literatura brasileira**

A principal crítica que se pode apresentar aos estudos que buscam identificar o conteúdo de legislação se refere, em primeiro lugar, à ausência de um padrão recorrente aos trabalhos publicados, que possibilite a comparação entre eles ao longo do tempo.

---

<sup>20</sup> O estudo realizado por Amorim Neto & Santos (2003) é uma aplicação do modelo do segredo ineficiente, de Shugart e Carey, que estabelece a inexistência de um sistema claro de escolhas de políticas públicas nacionais entre os partidos nas eleições, destacam dois requisitos para sua ocorrência: um executivo com grandes prerrogativas legislativas e líderes partidários com baixo poder de controle sobre seus liderados, interessados especialmente em carrear benefícios para suas regiões. Esse modelo teria três consequências bastante claras: (1) congressistas apresentariam proposições legislativas de baixo impacto, com benefícios concentrados para seus distritos eleitorais e o executivo apresentaria propostas de abrangência nacional; (2) poucos projetos dos parlamentares passariam na Câmara; (3) os poucos projetos aprovados seriam também de baixo impacto e com benefícios concentrados em suas regiões eleitorais. (AMORIM NETO & SANTOS, 2003, p. 661-665).

Uma segunda perspectiva crítica se refere à abordagem mais generalista que é realizada para classificar as proposições legislativas, em geral, se limitando a classificações das ementas dos projetos, sem uma análise mais detida do conteúdo dos textos apresentados, que podem conter informações importantes sobre problemas de iniciativa, principalmente no que se refere à inclusão de mais de um tema em uma mesma proposição. Quer dizer, os critérios adotados, até então, para classificação de conteúdo legislativo podem mascarar a possível importância de um procedimento legislativo heterodoxo: a *omnibus legislation*.

Terceiro, a mesma consideração sobre a análise de conteúdo de proposições pode ser estendida ao estudo do processo de emendamento pelos congressistas, que enfatiza o estudo de frequências e dedica pouca atenção aos assuntos tratados nesse importante recurso de interação parlamentar com o poder de decreto presidencial.

Muito embora a literatura acadêmica brasileira não tenha tratado esse aspecto do processo legislativo até então, não se pode desprezar a importância de procedimentos legislativos heterodoxos, pelo menos no passado recente, como denotado pelas questões de ordem 478<sup>21</sup> e 480<sup>22</sup>, ambas de 2009, 697<sup>23</sup>, de 2010, e 46<sup>24</sup>, de 2011, que evidenciam parte da natureza da situação: os parlamentares aproveitariam a tramitação acelerada e a elevada

---

<sup>21</sup> Ementa da questão de ordem apresentada pelo deputado Fernando Coruja (PPS/SC): “Fazendo referência à resposta da Presidência na Questão de Ordem n. 476, de 2009, na qual o Presidente reconhece a possibilidade de examinar a restrição ao emendamento de Medidas Provisórias, sugere que se aplique o disposto no § 4º do art. 4º da Resolução n.1, de 2002 do Congresso Nacional sobre a tramitação de medidas provisórias, segundo o qual cabe ao Presidente da Comissão Mista o indeferimento liminar de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória; entende que na falta da Comissão Mista, o Presidente da Câmara assume as funções atribuídas ao Presidente da Comissão.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009).

<sup>22</sup> Ementa da questão de ordem apresentada pelo deputado Ronaldo Caiado (DEM/GO): “Indaga sobre a possibilidade de rejeição das emendas, ou das modificações perpetradas pelo relator à Medida Provisória n. 460, de 2009 (Minha Casa, Minha Vida e Atribuições ANATEL) que não apresentem pertinência com o tema originário da medida ou que provoquem aumento da despesa pública inicialmente prevista, por entender serem ambas as situações claramente limitantes da prerrogativa parlamentar de emendamento, nos termos da Constituição Federal.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2009).

<sup>23</sup> Ementa da questão de ordem apresentada pelo deputado Gustavo Fruet (PSDB/PR): “Durante apreciação da Medida Provisória n. 487, de 2010 (que concede subvenção econômica ao BNDES), levanta questão de ordem a respeito da inclusão de matéria que considera estranha ao núcleo da medida provisória por parte da Relatora, Deputada Solange Almeida; pergunta se a vedação anteriormente decidida, de inclusão de matéria estranha, se aplica também ao substitutivo apresentado.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2010).

<sup>24</sup> Ementa da questão de ordem apresentada pelo deputado Sílvio Costa (PTB/PE): “Apesar da matéria já ter sido objeto de questão de ordem anterior (Ver QO n. 697, de 2010) decidida pelo então Presidente Michel Temer, que na ocasião reformulou a decisão de indeferimento liminar de emenda com matéria estranha ao núcleo temático da medida provisória, passando a excluir, desse indeferimento, as emendas de relator), questiona a inclusão de matéria estranha pela Relatora, Deputada Jandira Feghali, no Projeto de Lei de Conversão oferecido à Medida Provisória n. 521, de 2010, no entendimento de que tal prática fere a Lei Complementar 95, de 1998 e o § 4º do art. 4º da Resolução n. 1, de 2002 - CN.” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2011).

taxa de conversão<sup>25</sup> das MPs – em comparação com os demais tipos de instrumentos legislativos – para inserir temas desconexos da proposta original do presidente.

As questões de ordem supracitadas implicam o resgate do referencial teórico norte-americano sobre *unorthodox lawmaking*, em especial sobre *omnibus legislation* como uma importante adaptação institucional para garantir a produção legislativa, principalmente nos casos de questões controversas, que enfrentariam dificuldade de aprovação, alterando, inclusive, o ritmo de tramitação das proposições consideradas pelos legisladores, mas com necessidade de algumas ressalvas.

Muito embora haja importantes pontos de convergência entre os contextos norte-americano e brasileiro, como a centralização de poder nas mãos das lideranças partidárias no Legislativo (MIRANDA, 2010), também há importantes fatores divergentes que impedem a transposição total do referencial teórico aplicável ao Congresso dos Estados Unidos: (1) a importância da figura do relator no Brasil, que dividiria o protagonismo com as lideranças partidárias para produção de legislação; (2) a natureza pluripartidária do Congresso brasileiro, que obriga a adaptação da variável de governo unificado / dividido para uma que leve em consideração o tamanho das coalizões governamentais; (3) as diferenças nas regras regimentais entre as casas legislativas, sendo que no caso brasileiro nenhuma delas permite, pelo menos formalmente, a apresentação de emendas que fujam do escopo temático das propostas em consideração e que tratam de maneira diferente a tramitação das proposições legislativas, em especial no que se refere à apreciação pelas comissões; e (4) o instrumento das medidas provisórias, bastante diferente das *executive orders* norte-americanas. Devido aos objetivos deste trabalho, é imprescindível abordar com maior profundidade o contexto institucional em que se enquadram as medidas provisórias.

Antes de detalhar melhor o processo legislativo aplicado às medidas provisórias, cabem algumas considerações sobre *executive orders*, para que não se confundam as possibilidades de uso desse instrumento com a de medidas provisórias. Ao contrário de MPs, as *executive orders* não são apreciadas pelo congresso norte-americano e seu escopo é limitado a orientar a ação da burocracia federal na implementação de políticas públicas. Quer dizer, elas se assemelhariam mais aos decretos presidenciais brasileiros do que às medidas provisórias.

De qualquer maneira, esse recurso, disponível aos presidentes estado-unidenses, tem sido importante objeto de estudos no âmbito da teoria da ação unilateral, devido à

---

<sup>25</sup> 86% das medidas provisórias apresentadas e com decisão final tomada entre 11 de setembro de 2001 (data de promulgação da EC 32) e 31 de dezembro de 2011 foram convertidas em leis. Das 541 MPs apresentadas no período de referência, 467 foram convertidas e apenas uma foi vetada totalmente.

possibilidade de seu uso para influenciar a implementação de uma agenda de políticas públicas à despeito das preferências congressuais, concentrando poderes na presidência.

No âmbito destas perspectivas teóricas, são encontrados resultados contraditórios entre si. Alguns autores encontram suporte ao argumento de que a ação unilateral do presidente, por meio de *executive orders*, aumenta quando seu apoio parlamentar diminui (GLEIBER & SHULL, 1992), enquanto outros encontram evidências em contrário: de que ela é inversamente proporcional ao apoio dos congressistas ao presidente (DEERING & MALTZMAN, 1999; KRAUSE & COHEN, 1997; MAYER, 1999). A popularidade teria efeito semelhante: inversamente proporcional ao uso de ordens executivas (MAYER, 1999; MAYER & PRICE, 2002).

Rodrigues (2007, 2008) vai mais além: estuda o uso de *executive orders* em questões de igualdade de oportunidades de emprego, em revisões regulatórias e em política ambiental e contesta os argumentos da teoria da ação unilateral. Propõe que o contexto de tomada de decisão presidencial é mais complexo e leva em consideração o relacionamento com três universos políticos - o parlamentar, o da opinião pública e o das coalizões. Para ele, a interação entre esses três fatores seria o aspecto fundamental para a decisão de promover políticas públicas por meio de *executive orders* e não a disputa entre presidente e congressistas. Ou seja, não haveria tanta concentração de poderes e liberdade de ação por meio de ordens executivas, nas mãos do presidente, como proposto pela literatura até então.

Regulamentadas pelo artigo 62 da Constituição Federal, com sua última modificação realizada pela emenda constitucional nº 32, de 2001, o instrumento das medidas provisórias é de iniciativa exclusiva do presidente da república, para utilização em casos de relevância e urgência, com força de lei, mas devendo ser submetida à apreciação do Congresso Nacional.

A primeira modificação importante foi introduzida pela EC 32<sup>26</sup>, que se refere à vedação de temas que poderiam ser legislados por MP - ausente na sua redação original. MPs não podem legislar sobre nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos, direito eleitoral, penal, processual penal e processual civil, organização do Poder Judiciário e

---

<sup>26</sup> Da Ros (2005), referindo-se às modificações implementadas pela emenda constitucional 32/2001, chama atenção a três pontos da legislação que guardam relação com situações contestadas judicialmente: (1) proibição do sequestro de ativos financeiros via MP - relacionada ao contexto do Plano Collor e os conflitos decorrentes; (2) vedação de MP sobre direito penal e processual penal - que relaciona à ADIn 162-1, julgada procedente pelo STF e movida pelo Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil contra a MP 111/1989, que regulava questões de prisão temporária; e (3) a vedação de reedição de MPs expressamente rejeitadas pelo congresso - que relaciona à ADIn 293-7, onde o STF havia previsto tal restrição desde o início dos anos 90. Ou seja, considera que a EC 32/2001, em vez de representar modificação radical na concepção acerca de MPs, apenas veio a consolidar a evolução de diversos entendimentos acerca desse instrumento normativo que vinham sendo produzidas desde a promulgação da constituição, em 1988 (DA ROS, 2005, p. 153).

do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares<sup>27</sup>, que vise a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro, cuja temática seja reservada a lei complementar, sobre matéria já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do presidente, e na regulamentação de artigo da constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação da EC 32 (BRASIL, 1988).

A segunda modificação introduzida pela EC 32 dispõe sobre os prazos de tramitação de MPs. Antes, de trinta dias, reeditáveis por período indeterminado, passaram a ter duração de sessenta dias, prorrogáveis por igual período, a partir de quando perderiam a eficácia, ficando o Poder Legislativo obrigado a disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas decorrentes de sua rejeição tácita.

A terceira modificação impõe que, caso decorram quarenta e cinco dias da tramitação da MP sem conclusão de sua apreciação, ela passará a tramitar em regime de urgência, trancando a pauta de votações da casa legislativa em que se encontrar até que seja concluída sua apreciação<sup>28</sup>.

A quarta modificação relevante instituída pela EC 32 se refere à previsão de constituição de comissão mista<sup>29</sup> de deputados e senadores para elaborar parecer em relação à proposta, antes de serem votados, separadamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

Além da Constituição, a Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional também regulamenta a apreciação de MPs. Ela determina a formação de comissão mista temporária de

---

<sup>27</sup> Exceto em casos de necessidades imprevisíveis e urgentes, como em caso de guerra, comoção interna ou calamidade pública (BRASIL, 1988).

<sup>28</sup> Em 2009, respondendo a uma questão de ordem, o então presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, concluiu que as MPs não trancam pauta em temas e tipos de proposições legislativas que não possam ser editadas por medida provisória, podendo apreciá-las em sessão extraordinária, enquanto a pauta das sessões ordinárias seguiria sobrestada (RENNÓ, 2009).

<sup>29</sup> Em decisão tomada em 8 de março de 2012, sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4029, interposta pela Associação Nacional dos Servidores do IBAMA - ASIBAMA Nacional, que questionava a validade da lei nº 11.516, de 2007, o Supremo Tribunal Federal decidiu que o Congresso Nacional não mais poderia concluir a apreciação de MPs sem a composição e parecer da comissão mista de deputados e senadores, prevista na constituição. A ADIn questionava a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - ICMBio - cuja criação se deu via medida provisória que não seguiu o rito de tramitação constitucional. O STF, inicialmente, decidiu que a lei decorrente da MP não poderia ser considerada válida, determinando ao Congresso Nacional que editasse nova regulamentação até dezembro de 2012. Como a quase totalidade das MPs apreciadas até então não havia contemplado a constituição de comissão mista, o STF atendeu à questão de ordem do advogado-geral da União, que colocava as demais leis decorrentes de MPs em risco de segurança jurídica, passíveis de contestação, caso se sustentasse o teor da decisão inicial. A revisão da decisão determinou que, a partir de então, não mais poderia ser dispensada a tramitação de MPs na comissão mista antes da apreciação pelos plenários da Câmara e do Senado. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2012)

deputados e senadores para apreciar a proposição em até quarenta e oito horas a contar de sua publicação no Diário Oficial da União, devendo ser instalada e definidos presidente, vice-presidentes e relatores no prazo de vinte e quatro horas de sua formação. Excepcionalmente, no caso das MPs que se destinem à abertura de crédito extraordinário, elas serão apreciadas pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

No caso das emendas, a resolução determina o prazo de seis dias a contar da publicação no DOU para que os parlamentares apresentem sugestões de modificação à proposição. No artigo 4º, §3º, é explícita a vedação da apresentação de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na MP, sendo atribuição do presidente da comissão indeferi-la.

No prazo de quatorze dias a contar da publicação no DOU, a comissão deve emitir parecer sobre a MP, contemplando os aspectos de constitucionalidade - incluindo o atendimento dos requisitos de relevância e urgência -, de mérito e de adequação financeira e orçamentária. Caso a comissão delibere por qualquer modificação no texto da MP, deverão ser apresentados um projeto de lei de conversão relacionado à matéria e um projeto de decreto legislativo que discipline as relações jurídicas decorrentes das partes modificadas ou retiradas do texto original.

A rigor, a Câmara dos Deputados teria até o vigésimo oitavo dia de vigência da MP para apreciá-la, enquanto o Senado Federal teria até o quadragésimo segundo - em caso de modificação do texto pelo Senado, a Câmara teria mais três dias para apreciar apenas as emendas realizadas. Em tese, esta distribuição de tempo se destina a evitar a tramitação da proposição em regime de urgência e o sobrestamento de pauta, que começa a valer a partir de quarenta e cinco dias de publicação da MP.

No caso de rejeição ou perda de validade da MP (ao final de cento e vinte dias) um projeto de decreto legislativo deveria ser editado em até quinze dias e aprovado em até sessenta. No entanto, não há maiores contratempos caso isso não seja realizado: a resolução prevê que, em caso de não cumprimento dessa exigência, as relações jurídicas determinadas durante o período de validade da MP serão preservadas.

Em caso de aprovação da medida sem alteração, ela será promulgada pelo presidente da Mesa do Congresso Nacional no DOU. Em caso de alteração, o projeto de lei de conversão é enviado a sanção presidencial.

Em suma, deputados federais e senadores detêm a prerrogativa de promover modificações em MPs enviadas pelo presidente, mas as regras que orientam o processo legislativo são bastante explícitas em vedar a inclusão de matérias estranhas à proposição

original. Dessa maneira, é imprescindível avaliar empiricamente se as indagações postas pelas questões de ordem abordadas se refletem como uma prática disseminada na tramitação de medidas provisórias ou se representam casos isolados de procedimentos heterodoxos.

Caso sejam encontradas evidências de que o procedimento estudado esteja presente de maneira não desprezível no processo de conversão de MPs em leis, se justificaria a produção de um referencial teórico sobre processo legislativo heterodoxo que seja aplicável ao caso brasileiro. Dada a ausência de estudos mais aprofundados sobre o assunto, essa dissertação propõe a investigação de um ponto imprescindível para a produção de uma teoria desse tipo: a identificação e descrição das características de *omnibus legislation* no Brasil após a EC 32, focada na análise de conteúdo de medidas provisórias convertidas em lei entre 2001 e 2011.

Neste trabalho, buscou-se identificar o conteúdo original apresentado pelos chefes do Executivo via medida provisória, os assuntos adicionados por legisladores durante a tramitação destas propostas no Congresso Nacional e seus efeitos sobre os resultados de sanção ou veto presidenciais. Dada a inexistência dessas informações para o caso brasileiro, este trabalho terá uma estrutura predominantemente descritiva, para que se possa ter um primeiro referencial a partir do qual trabalhar para futuros estudos comparativos na área de *unorthodox lawmaking* e sobre *omnibus legislation*. Por isso, na seção de resultados serão apresentadas (1) a frequência de edição de medidas provisórias e de conversão de leis originadas nestas proposições com dois ou mais temas, por ano e por mandato; (2) a distribuição de quantidade de temas ao longo do tempo; (3) a distribuição de MPs e de leis convertidas dentre as áreas temáticas tratadas no livro código; (4) a frequência de anexação de cada tipo de conteúdo durante a tramitação congressual das MPs; (5) três análises de correspondência para identificar se existe relação entre as temáticas originais, do Executivo, e adicionadas pelos legisladores; e (6) um teste de hipótese sobre a relação entre quantidade de temas das leis convertidas e probabilidade de veto.

Dado o objetivo exploratório de identificação de conteúdo de MPs, não será adotado o conceito de *omnibus legislation* proposto por Krutz (2001), preferindo-se uma abordagem menos restritiva desse tipo de proposição, na qual se possa identificar de maneira mais exaustiva as variações presentes no caso brasileiro. Entende-se que a situação mais simples, na qual uma proposição ou uma lei tratem de, pelo menos, dois temas que não estejam relacionados entre si, já configura relevante ponto para análise acadêmica - dado que, pelo menos formalmente, esse tipo de formato é vedado.



Essa abordagem se justifica também porque, independentemente da divisão em temas / subtemas e da extensão do texto, o que mais importa é o seu conteúdo e suas consequências para o ordenamento jurídico - que podem estar contidas em dispositivo curto, de poucas palavras, ou exaustivamente detalhadas em diversas seções e artigos.

Além do primeiro objetivo, relacionado à descrição de legislação multitemática, este trabalho propõe uma segunda entrega: o detalhamento de uma metodologia para categorização de conteúdo legislativo, inicialmente aplicável a medidas provisórias.

Dessa maneira, busca-se contribuir com a literatura acadêmica em duas dimensões: uma metodológica, com a sugestão de instrumento de análise de conteúdo qualitativo aplicável a projetos de estudos legislativos no Brasil, e outra no sentido de apresentar novas perspectivas para a compreensão de procedimentos heterodoxos para a produção de leis. Nas próximas seções, serão detalhadas as etapas metodológicas (inclusive no Apêndice A) e os principais resultados encontrados neste trabalho de pesquisa.

### 3. Metodologia

Para realizar estudos sobre a inclusão de temáticas diversas do assunto original de uma proposição legislativa, é necessário estabelecer um referencial metodológico que forneça critérios rigorosos para a classificação de textos.

Neste trabalho, é utilizada a metodologia de análise de conteúdo qualitativo, definido como “a method for systematically describing the meaning of qualitative material” (SCHREIER, 2012, p. 8-9), seguindo os procedimentos propostos pela autora supracitada. Para Schreier (2012), o trabalho de descrição sistemática é realizado por meio da classificação de segmentos do material de análise como constitutivas das categorias de um esquema de codificação.

O método pode ser aplicado a diferentes tipos de dados, primários ou secundários, mas que pressupõe a priorização de determinados aspectos a serem analisados, que devem ser orientados pelas questões de pesquisa.

Schreier (2012) diferencia a metodologia de análise de conteúdo qualitativo de outros instrumentos de análise com base em três critérios: (1) sistematicidade; (2) flexibilidade; e (3) redução de dados:

“The method is systematic in three ways: all relevant material is taken into account; a sequence of steps is followed during the analysis, regardless of your material; and you have to check your coding for consistency (reliability). It is flexible in that your coding frame must be adapted so as to fit your material, i.e. to be valid. And it reduces your material by limiting your analysis to relevant aspects of the material. Also, through classifying specific information under a more general concept. At the same time, categorizing also produces new information about how your cases compare” (IBIDEM, p. 8-9).

Uma importante razão para a opção pelo método de análise de conteúdo qualitativo, que pressupõe a leitura pormenorizada das proposições, se dá devido à ausência de quaisquer referenciais abrangentes de sumarização de conteúdo legislativo para o caso brasileiro, como os disponíveis por meio do Congressional Quarterly e do Congressional Almanac, utilizados por Krutz (2000, 2001, 2002) e Sinclair (2012), no caso norte-americano.

Baseado nos procedimentos propostos por Schreier (2012), o trabalho de análise de conteúdo das proposições legislativas / leis convertidas é definido pelas seguintes macroetapas: (1) definição do universo de análise; (2) construção do livro código; (3) teste e correção da codificação; e (4) codificação.

O conteúdo utilizado na análise foram as 468 medidas provisórias apresentadas a partir de 11 de setembro de 2001 e sobre as quais se tomou decisão até 31 de dezembro de 2011. Destas, 467 foram convertidas em lei e apenas uma foi vetada totalmente pelo presidente. Ambas as versões foram analisadas: a original, proposta pelo presidente, e o texto convertido, aprovado pelo Congresso Nacional.

A elaboração do livro código foi baseada em um processo data driven, ou seja, baseado nos dados a cujo conteúdo se aplicaria o esquema de classificação. Os textos das MPs foram segmentados por dispositivo e organizados em uma planilha Excel, onde cada dispositivo ocupava uma linha.

Com a planilha organizada, foi realizado o trabalho de sumarização das informações: cada trecho selecionado das proposições originais foi resumido de maneira que seu significado fosse simplificado e pudesse subsidiar o procedimento seguinte de definição das categorias.

Após a sumarização dos dispositivos, as definições resumidas foram agrupadas por proximidade de assunto, definindo-se 28 categorias de análise. Foram utilizados, também, como referência, o modelo adotado pelo Policy Agendas Project<sup>30</sup> e a classificação de legislação do Planalto Central<sup>31</sup>. As categorias propostas são enumeradas abaixo:

1. Agropecuária e pesca;
2. Assistência social;
3. Comércio e indústria;
4. Comunicação social;
5. Cultura;
6. Defesa;
7. Defesa civil;
8. Direitos humanos e cidadania;
9. Educação;
10. Energia e mineração;
11. Esporte;
12. Finanças públicas;
13. Impostos, taxas e contribuições;

---

<sup>30</sup> Disponível em <http://www.policyagendas.org/page/topic-codebook>

<sup>31</sup> Disponível em <http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-por-assunto#content>

14. Licitações, contratos e compras do governo;
15. Meio ambiente;
16. Mercado financeiro;
17. Orçamento;
18. Organização do Estado e patrimônio da União;
19. Política econômica e monetária;
20. Política urbana e habitação;
21. Previdência;
22. Propriedade intelectual;
23. Reforma agrária;
24. Saúde;
25. Segurança pública e privada;
26. Servidores públicos;
27. Trabalho e emprego;
28. Transportes e trânsito.

As categorias são descritas em detalhe no Apêndice A do texto e contemplam uma descrição dos assuntos enquadrados naquela classificação, exemplos de trechos legislativos que se encaixam naquela definição e regras decisórias para solução de casos ambíguos e de mais difícil classificação, também com exemplos de trechos codificados segundo essas orientações.

Após a definição da primeira versão do livro código, foi realizado um trabalho piloto de codificação de 100 textos, distribuídos no conjunto de leis convertidas, para identificar quão bem a classificação proposta se adequava ao produto legislativo. Essa fase subsidiou o aperfeiçoamento de algumas definições e regras decisórias do esquema de codificação. Neste ponto, o livro código foi concluído, não mais sendo realizadas alterações em suas definições e procedimentos classificatórios.

Concluída a etapa piloto, se procedeu à análise do conteúdo das 936 fontes (468 MPs, 467 leis convertidas, 1 projeto de lei de conversão vetado totalmente). Como unidades de análise, foram utilizados os artigos dos textos, entendidos como frases que expressam um comando normativo. Contudo, há que se levar em consideração três aspectos relacionados a esse ponto: (1) inserção do artigo no contexto da proposição; (2) tratamento de dispositivos

componentes dos artigos (parágrafos, incisos, alíneas e itens); e (3) tratamento de artigos que alteram outros dispositivos.

No que se refere ao primeiro ponto, a análise de conteúdo é baseada na classificação relacionada a um contexto. Dessa maneira, os dispositivos não são analisados de maneira isolada, mas levando em consideração o objetivo daquela proposição, normalmente, evidenciado pela ementa e pelo primeiro artigo.

Essa constatação é fundamental para compreender alguns critérios decisórios incorporados ao livro código. Por exemplo, quando a MP cria um novo órgão no âmbito da administração pública federal, é evidente que ela pressupõe a definição de atribuições, prerrogativas, estrutura organizacional e, além disso, que contemple uma estrutura de cargos cujo provimento é condição para seu funcionamento. Por esse motivo, alguns dispositivos relacionados à criação de cargos são classificados em “Organização do Estado e patrimônio da União” e não em “Servidores públicos” (ver Apêndice A para mais detalhes).

Interpretação análoga se aplica a proposições que lidam com condicionalidades relacionadas, por exemplo, a programas de repactuação de crédito agrícola ou de assistência social: o processo de análise dos dispositivos deve ser feito no contexto em que ele está inserido, o que inclui os demais artigos do texto e até mesmo outras leis, quando for o caso.

O segundo ponto está relacionado, também, à questão do contexto. Parágrafos, incisos, alíneas e itens são partes constitutivas do artigo e completam seu significado ou atribuem excessões relacionadas a ele. De maneira geral, esses dispositivos serão enquadrados na mesma categoria do artigo, visto que se tratam apenas de detalhamento da normatização mais ampla à qual estão vinculados.

No entanto, há casos em que um único artigo da proposição modifica diferentes legislações ou diferentes trechos de uma mesma legislação, situações que podem corresponder a diferentes assuntos e não necessariamente implicam subordinação direta de parágrafos, incisos, alíneas e itens ao tema referido no artigo.

A excepcionalidade mencionada acima se refere à terceira observação realizada sobre a classificação de conteúdo legislativo, ou seja, aos casos em que um mesmo artigo altera grande número de dispositivos, às vezes em uma mesma legislação, às vezes em diferentes leis. Nesses casos, recorre-se à regra de identificação de contexto: o conteúdo só poderá ser compreendido, na maioria das vezes, buscando-se a(s) legislação(ões) alterada(s) por aquele segmento da proposição.

Concluído esse procedimento, foi estabelecido um período de um mês para que ele fosse novamente realizado, com uma amostra de textos das leis convertidas, a fim de estabelecer uma medida de confiabilidade para as regras de codificação propostas. Tal mecanismo foi adotado em decorrência da ausência de um segundo codificador, como alternativa para definição de uma medida de estabilidade dos critérios adotados no trabalho.

Foram recodificados 143 textos de leis convertidas, ou seja, após sua tramitação ter sido finalizada no Legislativo e sancionados, que tivessem sido classificadas com mais de um tema na primeira rodada de codificação. Tal opção foi realizada devido à maior complexidade das legislações em que foram encontrados pelo menos dois assuntos, representando maior desafio de classificação. Ou seja, acredita-se que a taxa de concordância entre essas duas etapas, mais rigorosa, representaria um nível aceitável para testar a estabilidade dos critérios adotados.

A confiabilidade da codificação é mensurada por dois indicadores, pela porcentagem de concordância e pelo coeficiente de Kappa, que levam em consideração a classificação de cada fonte (texto) em cada nó (categoria). Os procedimentos descritos abaixo se referem à maneira como o *software* NVivo processa os dados para cálculo da confiabilidade da codificação. A proporção de concordância entre os diferentes momentos de codificação é obtida pela fórmula abaixo:

$$\text{Porcentagem de concordância} = \frac{(A + B)}{C}$$

Onde:

A = Número de caracteres não codificados em um dado nó em ambas as codificações

B = Número de caracteres codificados em um dado nó em ambas as codificações

C = Total de caracteres da fonte utilizada

O coeficiente Kappa, por sua vez, é uma medida estatística para mensurar a confiabilidade entre codificadores, aplicável também ao caso de duas etapas de categorização realizadas em momentos diferentes no tempo. Pode ser considerada mais confiável que a medida mais simples de porcentagem de concordância porque leva em consideração a expectativa da proporção de convergência que ocorre por acaso. O índice varia de 0 a 1, em que 0 representa discordância total entre as codificações e 1 concordância total. Valores acima de 0,75 são considerados excelentes taxas de concordância.

A expectativa de frequência de codificação igual ocorrida por acaso é medida da seguinte maneira:

1. EF1: multiplicação entre o número de unidades da fonte classificadas em um dado nó em  $t_1$  e o número de unidades da fonte classificadas no mesmo nó em  $t_2$ , dividida pelo total de unidades na fonte;
2. EF2: multiplicação entre o número de unidades da fonte não classificadas no nó em  $t_1$  e o número de unidades não classificadas no mesmo nó em  $t_2$ , dividida pelo total de unidades na fonte;
3. EF: a frequência esperada de concordância por acaso é obtida pela soma de EF1 e EF2.

O coeficiente de Kappa, então, é calculado pela fórmula abaixo:

$$K = \frac{(TA - \sum EF)}{(TU - \sum EF)}$$

Onde:

TA = total de unidades em que há a mesma codificação para uma mesma fonte em  $t_1$  e  $t_2$ ;

$\sum EF$  = frequência esperada para a ocorrência de concordância por acaso;

TU = total de unidades em uma dada fonte.

Tanto a porcentagem de concordância como o coeficiente de Kappa são calculados para cada fonte em cada nó, propiciando uma grande quantidade de indicadores que precisam ser tratados para a obtenção de uma medida geral para todos os nós e fontes. Para tanto, é tomada a média de cada uma das taxas de concordância e discordância para então calcular as frequências esperadas de convergência por acaso, coeficiente Kappa e de concordância gerais, apresentados na Tabela 3.1.

**Tabela 3. 1 - Medidas de confiabilidade de codificação intratemporal**

<b>Medida</b>	<b>Kappa</b>	<b>Concordância (%)</b>
Média para todos os nós e fontes	0,914515	96,64

Fonte: compilado pelo autor.

Com uma taxa de concordância intertemporal de 96% e um coeficiente Kappa de 0,91, em uma amostra de textos mais complexos, que representam maior desafio à classificação, tem-se uma boa medida da estabilidade e confiabilidade dos critérios adotados para categorização de conteúdo de leis convertidas.

Os procedimentos de classificação foram realizados no software NVivo 10, específico para realização de análise de conteúdo qualitativo, onde foram armazenadas as categorias do livro código. O *software* agrupa os excertos de cada texto classificados em um dado nó em uma lista, com referência à fonte da qual foi extraído. As associações realizadas entre os textos e as categorias são utilizadas pelo NVivo para calcular: a proporção de texto categorizada, as medidas de confiabilidade, a quantidade de fontes em cada nó e a quantidade de nós em cada fonte.

Para produzir um formato de banco de dados compatível com *softwares* estatísticos como SPSS e Stata, é necessário associar atributos, na denominação do NVivo, a cada um dos textos utilizados. Essas informações são organizadas em uma planilha, onde cada uma das colunas se refere a uma variável. Neste projeto, os atributos aplicados às fontes contemplaram as seguintes variáveis: (1) ano de apresentação; (2) mandato de apresentação; (2) ano de sanção / veto; (3) mandato de sanção / veto; (3) número de temas da MP; (4) número de temas da lei convertida / vetada; (5) variáveis dummy para cada categoria do livro código, caso fossem contempladas na proposição original; (6) variáveis dummy para cada categoria do livro código, caso fossem encontradas na lei convertida; (7) se a lei foi sancionada totalmente, se recebeu veto parcial ou total; (8) número de vetos apostos à lei convertida; (9) variável dummy para cada categoria do livro código adicionada na tramitação legislativa que fosse vetada. Esses atributos foram exportados para os *softwares* Excel, SPSS, Stata e SPAD, a fim de extrair as medidas descritivas, realizar os testes de regressão logística e as análises de correspondência múltipla apresentadas na seção de resultados.



#### 4. Resultados

Apesar de ser proibida a incorporação de mais de um tema em uma única proposição, as evidências encontradas na análise de conteúdo das MPs apresentadas e convertidas em lei entre 2001 e 2011 demonstram que essa regra não é seguida à risca. Aqui, a referência a MPs diz respeito às proposições editadas pelos presidentes e as menções a leis convertidas aos projetos de lei de conversão aprovados no Congresso Nacional e sancionados pelos chefes do Executivo. Por haver apenas um PLV que foi vetado integralmente, ele será incluído nas tabelas e figuras relacionadas às leis convertidas.

Nesta seção, serão apresentados os principais achados deste projeto de pesquisa, expostos na seguinte ordem: (1) distribuição de MPs e leis convertidas com dois ou mais temas, por ano e por mandato presidencial; (2) distribuição média da quantidade de assuntos presentes em MPs e leis convertidas, por ano; (3) frequência com que cada categoria utilizada no livro código é encontrada em MPs e leis convertidas, identificando-se quais temas estranhos à matéria original são mais comumente adicionados pelos parlamentares durante a tramitação legislativa; (4) análise de correspondência múltipla a fim de identificar a ocorrência de categorias classificatórias, primeiro em MPs editadas pelos presidentes, em seguida, exclusivamente no conteúdo adicionado pelos congressistas e, finalmente, no resultado final da tramitação legislativa e sanção presidencial, as leis convertidas, levando em consideração o que foi proposto pelo Executivo e o que foi incluído pelos parlamentares; e (5) proporção de vetos apostos às conversões de MPs em leis, testando-se a hipótese sobre a relação entre a quantidade de temas nos PLVs e a probabilidade de veto.

A magnitude de medidas provisórias e suas respectivas leis convertidas com mais de um tema não pode ser considerada desprezível, mas tampouco se poderia dizer que representa uma prática dominante do processo legislativo: do total de 468 proposições que finalizaram sua tramitação no Congresso neste período (das quais 467 foram sancionadas e 1 foi vetada totalmente), 143 (31%) continham mais de um tema. Apesar de cerca de um terço das leis convertidas contemplarem múltiplos temas, esse procedimento não está restrito à tramitação congressional: 112 MPs (24% do total apresentado) são editadas pelo Poder Executivo com, pelo menos, dois temas. Quer dizer, das 143 leis convertidas com mais de um tema, 112 já são propostas pelos presidentes com violação à norma que impede o tratamento de matérias distintas em uma única proposição legislativa. A distribuição de MPs e leis convertidas pluritemáticas, por ano, é apresentada na Tabela 4.1, abaixo.

**Tabela 4. 1 - Pluritematicidade em MPs e leis convertidas por ano**

<b>Ano de apresentação</b>	<b>MPs editadas com mais de um tema</b>	<b>Porcentagem sobre o total apresentado</b>	<b>Leis convertidas que tratam de mais de um tema</b>	<b>Porcentagem sobre o total sancionado</b>
2001	2	11%	0	0%
2002	12	18%	14	27%
2003	11	19%	15	26%
2004	16	24%	17	22%
2005	8	24%	11	31%
2006	9	15%	9	15%
2007	13	22%	22	34%
2008	13	38%	12	30%
2009	8	32%	16	70%
2010	13	43%	7	33%
2011	7	41%	20	59%
<b>TOTAL</b>	<b>112</b>	<b>24%</b>	<b>143</b>	<b>31%</b>

**Fonte:** compilado pelo autor.

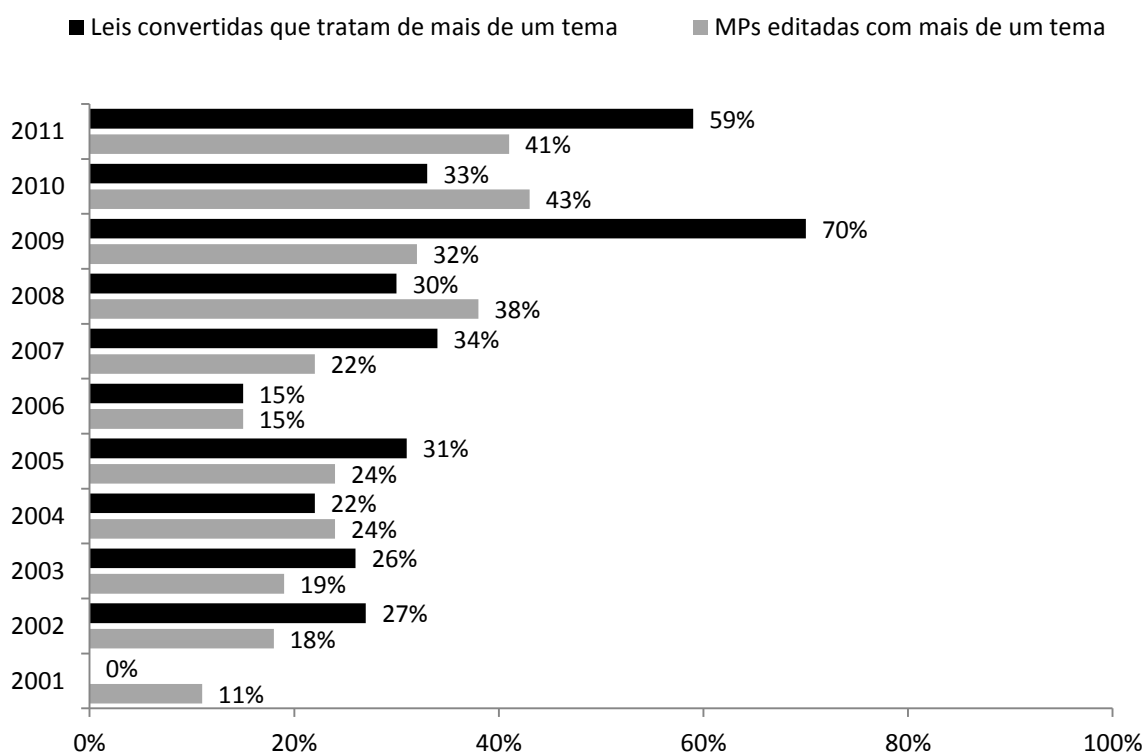
O que as evidências acima sugerem é a corresponsabilidade de presidentes e parlamentares pela ocorrência de pacotes legislativos multitemáticos, e não apenas uma violação das normas estabelecidas de maneira unilateral pelos congressistas. Em outras palavras, tanto presidentes como legisladores se valem do recurso de anexação temática para implementação de suas preferências, os primeiros por meio da edição de MPs com duas ou mais questões e os últimos pela inclusão de outros assuntos a propostas do Executivo que podem ser tanto monotemáticas como multitemáticas.

Considerando-se o universo de leis convertidas com mais de uma matéria, igual a 143, 75 delas (52,45%) foram emendadas com pelo menos mais um assunto enquanto tramitavam no Congresso. Dentre as 112 medidas provisórias editadas com mais de um tema, 68 (60,71%) foram convertidas em lei com a mesma quantidade de questões com que iniciaram o processo, enquanto 91,29% das 356 propostas com apenas um assunto assim permaneceram. Quer dizer, muito embora os congressistas incluam matérias em proposições independentemente da quantidade de categorias com que iniciam sua tramitação, a edição de

pacotes multitemáticos, via MP e independentemente de serem emendados, é fundamental para determinar a magnitude que o uso dessa tática atinge.

Ao longo do tempo, denota-se de maneira mais clara a utilização de MPs tematicamente diversas como parte importante da agenda legislativa presidencial, mas um cenário mais distribuído entre as leis convertidas, que se situam, na maioria dos casos, nas faixas de 20% e 30% do total sancionado (com quatro exceções: 2001, provavelmente relacionada ao pequeno número de casos considerados neste ano; e 2006, que apresentam menor proporção; e 2009 e 2011, com maior proporção), representadas pela Figura 4.1, abaixo.

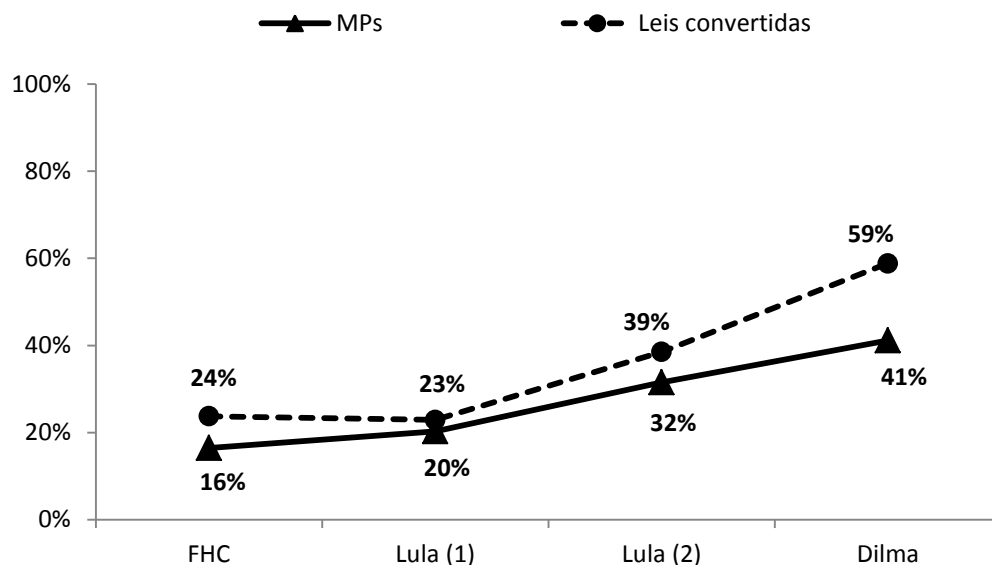
**Figura 4. 1 - Proporção de MPs e leis convertidas com mais de um tema**



**Fonte:** compilado pelo autor.

A Figura 4.2, por sua vez, sumariza a proporção de MPs editadas e de leis convertidas com mais de um tema, por mandato. A quantidade de medidas provisórias editadas com múltiplos assuntos aumenta a cada termo presidencial, com elevação mais acentuada no uso dessa tática legislativa a partir do segundo mandato do presidente Lula, atingindo seus valores mais elevados no mandato de Dilma Rousseff. Trajetória semelhante é notada na conversão de leis com matérias diversas: estabilidade na quantidade referente a FHC e Lula 1, aumentando significativamente em Lula 2 e atingindo seu máximo em Dilma.

**Figura 4.2 - Proporção de MPs e leis convertidas com dois ou mais temas, por mandato**

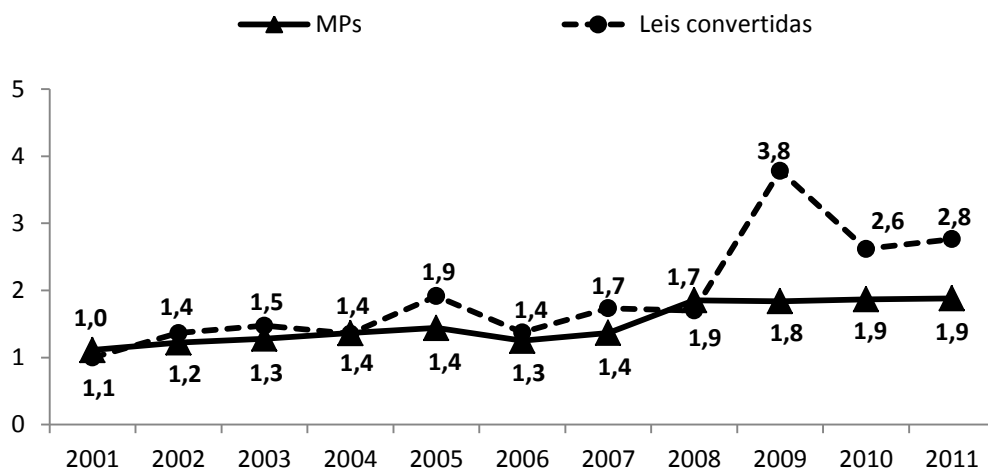


**Fonte:** compilado pelo autor.

A média da quantidade de conteúdos, por ano, ajuda a compreender melhor a ocorrência de MPs e legislações multitemáticas. Apesar de haver uma tendência crescente na inclusão de assuntos, apenas a frequência de proposições e leis com múltiplos assuntos não são suficientes para demonstrar em mais detalhes a ocorrência dessa tática legislativa no interior de cada mandato. É importante identificar a quantidade de conteúdos presentes nesses textos, tanto na edição de propostas pelos presidentes como na fase de tramitação no Congresso Nacional, visto que os legisladores também desempenham um papel relevante no empacotamento legislativo de conteúdos diversos, denotado na Tabela 4.1 e na Figura 4.1.

Na Figura 4.3, abaixo, são identificadas, primeiro, uma razoável estabilidade do comportamento presidencial na edição de medidas provisórias multitemáticas ao longo dos anos e, segundo, uma maior variação na quantidade de matérias estranhas ao conteúdo original adicionadas por deputados federais e senadores.

**Figura 4.3 - Média de temas de MPs e de leis convertidas, por ano**



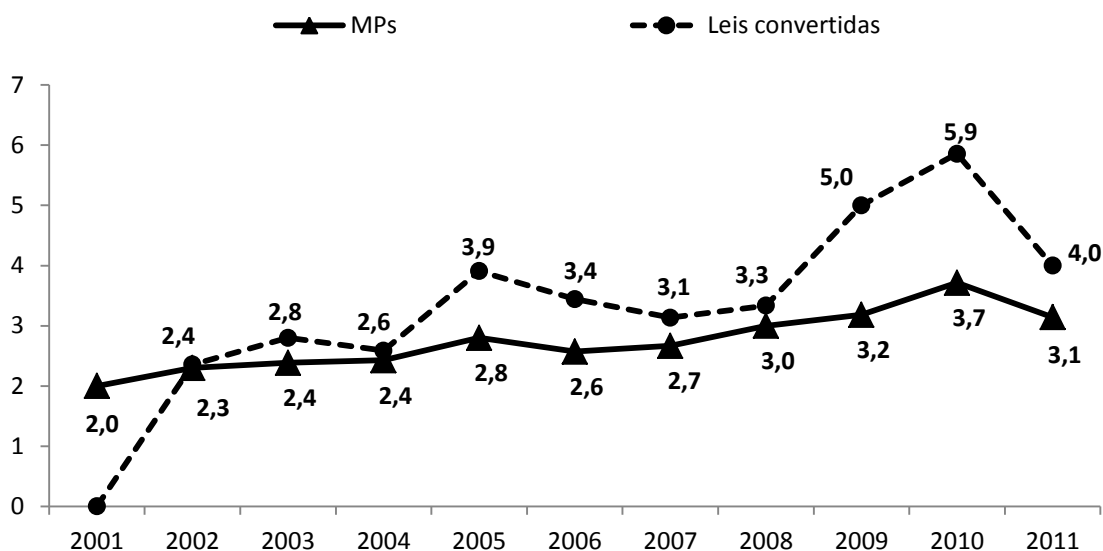
**Fonte:** compilado pelo autor.

Considerando-se apenas as MPs que já começaram com dois ou mais temas e as leis convertidas com pelo menos a mesma quantidade, denota-se maior variabilidade entre os mandatos. Também fica mais claro o aumento da importância da incorporação de temas à proposição inicial, no Legislativo, nos anos de 2005, 2009 e 2010, representados na Figura 4.4. Quer dizer, quando consideradas apenas as proposições e leis convertidas multitemáticas, continua-se a ter um padrão em que as proposições do Executivo variam pouco, em número de temas, com algumas exceções, mas se acentua a flutuação do comportamento parlamentar no emendamento de medidas provisórias, com temas estranhos à matéria original. Tem-se, então, variação maior na quantidade de conteúdos que são adicionados durante a tramitação no Congresso Nacional.

O que as evidências das Figuras 4.1 a 4.4 sugerem é que, sim, a edição de MPs com mais de um tipo de conteúdo passa a ser utilizada pelos presidentes com maior frequência, em relação ao total de medidas propostas, mas que elas têm uma variação menor de número de assuntos, mesmo quando consideradas somente aquelas com dois ou mais.

No caso das leis convertidas, apreciadas pelos congressistas, se encontra um padrão distinto em um aspecto específico: embora a proporção de legislações multitemáticas também aumente a cada mandato (com variação bastante grande quando considerada a distribuição por ano), há maior engajamento na inclusão de novas matérias, com variação de número conteúdos maior do que a encontrada nas propostas originais do Executivo.

**Figura 4. 4 - Média de temas de MPs e de leis convertidas, por ano, apenas para casos com dois ou mais tipos de conteúdo**



**Fonte:** compilado pelo autor.

Os achados acima representam, então, uma problematização da perspectiva de que os congressistas teriam exclusividade no processo de violação de normas procedimentais, especialmente no que toca ao tratamento de questões diversas da matéria original. Na verdade, o que os dados sustentam é a corresponsabilização de presidente e parlamentares, onde o primeiro faz uso de suas prerrogativas de iniciativa exclusiva para empacotar determinados assuntos, e os últimos fazem valer os seus instrumentos de atuação, relacionadas à possibilidade de emendar as propostas do Executivo e, dessa maneira, inflacionar a quantidade de regulações promovidas por uma única peça legislativa.

Além da indicação da quantidade de temas com que uma proposição começou a tramitar e com que foi convertida em lei, foi apurada a classificação desses conteúdos, cujos critérios são descritos em profundidade no Apêndice A deste trabalho.

Na Tabela 4.2, é apresentada a frequência de cada tema, tanto nas proposições originais como nas leis convertidas. A primeira coluna apresenta a quantidade de medidas provisórias em que foi encontrado cada um dos temas, ou seja, se refere ao número de vezes em que cada uma das categorias foi observada. Aqui, é importante esclarecer que cada ocorrência corresponde a uma única MP, visto que cada texto é categorizado de modo a indicar a presença (codificada como 1) ou ausência (codificada como 0) de cada um dos temas do livro código para aquela proposição. A frequência de cada um dos temas é obtida, então, pela soma das classificações iguais a 1 para cada uma das variáveis (nós / categorias classificatórias).

A segunda coluna, por sua vez, representa o número de leis convertidas (incluindo o único caso de veto total) em que cada tipo de conteúdo é encontrado, seguindo raciocínio análogo de categorização de cada texto em relação à presença ou ausência de cada um dos temas. A diferença, no banco de dados, é que os conteúdos adicionados durante a tramitação no Congresso são representados em variáveis distintas das que se referem ao conteúdo original da proposta do Executivo, possibilitando a identificação das matérias presentes em cada momento do processo legislativo. Para se obter a frequência de cada uma das categorias na lei convertida, são somadas as variáveis referentes ao conteúdo original e ao conteúdo adicionado. Quer dizer, para identificar a quantidade de leis convertidas que contemplaram a temática de Agropecuária e pesca, por exemplo, foi somada a quantidade de casos em que esse tipo de conteúdo esteve presente em MPs e a quantidade de casos em que foi adicionado pelos congressistas, no Parlamento.

A terceira coluna, finalmente, diz respeito ao número de casos em que cada assunto foi adicionado a uma proposição convertida em legislação. Considerando-se a estrutura do banco de dados, em que os conteúdos originais e adicionados são codificados como variáveis binárias, a soma da primeira e terceira colunas é que geram os valores da segunda.

Se a regra do processo legislativo sobre os aspectos temáticos das proposições fosse seguida, deveria haver, no total, 468 observações das categorias propostas pelo livro código utilizado, o que significaria não mais do que um assunto por medida provisória. No entanto, são verificadas, nas MPs, 666 ocorrências das classificações, o que significa a edição de propostas com mais de um tipo de conteúdo. Durante a tramitação legislativa, são encontrados 161 casos de inclusão temática, cujo somatório resultante é de 827 observações das categorias classificatórias, ou seja, 359 regulações a mais do que deveriam ter sido contempladas pelas leis convertidas.

Com exceção de cinco categorias, todas as demais são adicionadas, pelo menos uma vez, durante a tramitação. Dos que nunca são adicionados – Defesa; Defesa civil; Orçamento; Política econômica e monetária; e Propriedade intelectual – merece destaque a classificação orçamentária: enquanto as outras quatro categorias representam pouquíssimas observações originais (20, no total), as proposições de crédito extraordinário representam a categoria encontrada em maior número de MPs, 117, o que representa 25% dos 468 textos utilizados nesse trabalho. Em outras palavras, não surpreende que quatro dessas categorias não sejam adicionadas pelos congressistas, visto que o Executivo também dedica poucas medidas provisórias para tratar delas. O que chama atenção é a exclusividade com que matérias

relacionadas a créditos extraordinários, as mais frequentemente editadas pelos presidentes, não figurem entre as temáticas incluídas por parlamentares a outras proposições.

A anexação de temas durante a tramitação legislativa é pulverizada entre as 23 demais categorias, sendo que a adição mais frequente, com 21 observações (13%), é de dispositivos relacionados a Agropecuária e pesca, que abordam, principalmente, programas de crédito rural e de incentivo à produção de gêneros alimentícios. Somados a Agropecuária e pesca, outros cinco assuntos representam 49% dos casos de conteúdo agregado no Congresso Nacional: Finanças públicas (15), Comércio e indústria (12), Previdência (11), Impostos, taxas e contribuições (10), e Organização do Estado e patrimônio da União (10). Todas as demais categorias são encontradas com frequência igual ou menor a nove casos.

**Tabela 4. 2 - Frequências temáticas em MPs e em leis convertidas**

<b>Tema</b>	<b>MPs</b>	<b>Leis</b>	<b>Adicionados</b>
Agropecuária e pesca	29	50	21
Assistência social	8	11	3
Comércio e indústria	51	63	12
Comunicação social	6	7	1
Cultura	2	3	1
Defesa	4	4	0
Defesa civil	9	9	0
Direitos humanos e cidadania	5	7	2
Educação	23	25	2
Energia e mineração	22	31	9
Esporte	8	14	6
Finanças públicas	24	39	15
Impostos, taxas e contribuições	54	64	10
Licitações, contratos e compras do governo	5	10	5
Meio ambiente	7	12	5
Mercado financeiro	37	45	8
Orçamento	117	117	0
Organização do Estado e patrimônio da União	42	52	10
Política econômica e monetária	4	4	0
Política urbana e habitação	19	25	6
Previdência	33	44	11
Propriedade intelectual	3	3	0
Reforma agrária	3	4	1
Saúde	10	18	8
Segurança pública e privada	10	15	5
Servidores públicos	81	88	7
Trabalho e emprego	22	26	4
Transportes e trânsito	28	37	9
<b>TOTAL</b>	<b>666</b>	<b>827</b>	<b>161</b>

Fonte: compilado pelo autor.



As propostas orçamentárias via MP não apresentam, em nenhum caso, qualquer outro tema no texto originalmente editado e tampouco são anexadas outras questões a elas. Tal situação pode se dar devido à aplicação das regras de processo orçamentário. Ao contrário das demais medidas provisórias, as que tratam sobre crédito extraordinário não são submetidas a uma comissão mista específica para análise daquela proposição, mas à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

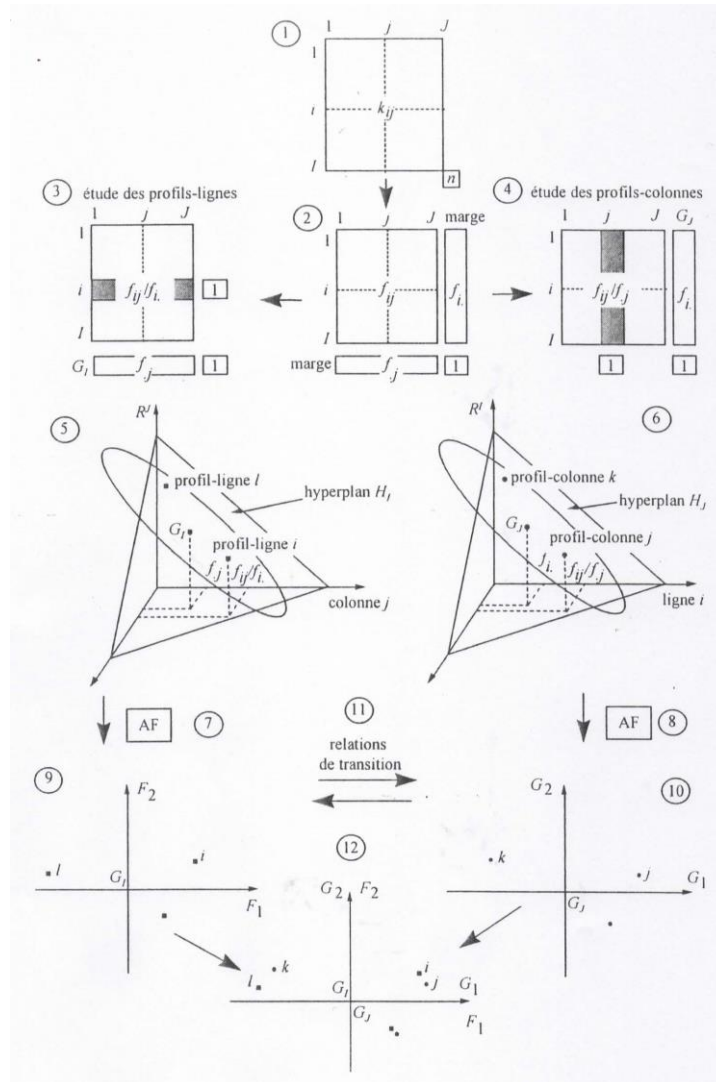
Além da descrição do conteúdo das medidas provisórias e das respectivas leis convertidas, cabe um importante questionamento: haveria algum tipo de relação entre os temas na edição, tramitação e conversão das proposições presidenciais? Em outras palavras, quando uma MP é editada com mais de um tipo de conteúdo ou outros assuntos são adicionados a ela durante a apreciação congressional, é possível se indagar se há alguma correspondência de temas, primeiro, entre os conteúdos originais das medidas provisórias, depois, entre as matérias adicionadas pelos congressistas e, finalmente, entre os assuntos originais e adicionados pelos parlamentares, que correspondem à lei convertida.

Mais acima, por exemplo, observou-se que a categoria Orçamento, utilizada para classificar os créditos extraordinários editados via MP, era a única à qual não se adicionava nenhuma outra questão e uma das que não foi anexada a nenhum PLV.

É possível que determinados assuntos sejam imunes à inclusão de novos temas, enquanto outros podem ser mais atrativos para esse tipo de procedimento. Para avaliar a existência ou não desse tipo de relacionamento entre as proposições, foram realizados testes de análise fatorial de correspondência múltipla entre as variáveis que representam as categorias propostas no livro código.

A análise fatorial de correspondências é destinada ao tratamento de tabelas de contingência, obtidas pela intersecção das modalidades de duas variáveis qualitativas definidas para uma mesma população de indivíduos. Escofier e Pagés (1998) estabelecem um esquema geral para o teste, brevemente descrito a seguir e representado pela Figura 4.5:

**Figura 4.5 - Modelo de análise fatorial de correspondências múltiplas**



**Fonte:** Escofier; Pagès, 1998.

Na etapa 1, os dados brutos são representados em linhas e colunas. Elas têm papéis simétricos e são denominadas as modalidades de cada uma das variáveis, formando uma matriz de  $i$  linhas e  $j$  colunas.

A etapa 2 apresenta um quadro intermediário que representa as observações sob forma probabilística:  $f_{ij} = k_{ij} / n$ . Esta matriz dá origem aos perfis linha e aos perfis colunas demonstrados em 3 e 4. Cada perfil é interpretado como uma probabilidade condicional. Os perfis médios  $G_i$  e  $G_j$  são as distribuições marginais associadas à segunda tabela.

Um perfil linha é uma sequência de  $J$  números que pode ser representada por um  $R^J$ . A nuvem  $N^i$  dos perfis linha pertence ao hiperplano  $H^i$  dos vetores cuja soma dos componentes

vale um. Utiliza-se a distância  $\chi^2$  para medir a semelhança dos perfis linha para o  $R^i$ . As mesmas considerações se aplicam à representação dos perfis coluna em  $R^i$ .

A sétima etapa corresponde à explicação do processo da análise fatorial de uma nuvem de dados, que consiste em evidenciar uma sequência de direções ortogonais de tal maneira que a inércia, em relação a zero, da projeção da nuvem sobre essas direções seja maximizada. Aplicada a  $N^i$ , a análise fatorial fornece uma primeira direção – denominada trivial – que conecta 0 a  $G^i$  e que é ortogonal a  $H^i$ .

Para as direções subsequentes,  $G^i$  se projeta na origem dos eixos, representando o alongamento máximo de  $N^i$ . Portanto, as análises em relação a 0 ou em relação a  $G^i$  são equivalentes. Novamente, essas considerações também se aplicam ao cálculo aplicado às colunas.

Nas etapas 9 e 10, os planos fatoriais fornecem imagens aproximadas das nuvens  $N^i$  e  $N^j$ . A distância entre dois pontos, nestes planos, é interpretada como a semelhança de perfis entre eles. A origem dos eixos é tomada como o perfil médio.

As relações de transição representam os resultados de uma análise fatorial em função dos resultados de outro. No caso, dos perfis linhas e dos perfis coluna. Devido às relações de transição, as interpretações dos planos fatoriais que representam  $N^i$  e  $N^j$  devem ser conduzidas simultaneamente, sobrepostos conforme demonstrado no passo 12.

Abaixo, serão apresentados três destes testes: o primeiro, envolvendo apenas o conteúdo original das medidas provisórias; o segundo, o conteúdo adicionado durante a tramitação; e o terceiro, ambos os conteúdos, contemplando as leis convertidas.

Para facilitar a leitura dos gráficos, foi associado um rótulo numérico a cada um dos temas, diferenciando se ele se refere ao conteúdo original ou adicionado e se aquela classificação está presente ou não. Cada tema foi codificado de 1 a 28, para o conteúdo das MPs, e de 29 a 56 para o conteúdo agregado pelos parlamentares, sempre em ordem alfabética. A ausência dos assuntos é representada pelo número 1 e sua presença pelo numeral 2. Então, por exemplo, a presença da primeira categoria, Agropecuária e pesca, é representada pelo código 12. Quando este mesmo tema é adicionado durante a tramitação, a variável de referência é rotulada como 292. Abaixo, a Tabela 4.3 apresenta a lista com cada um dos códigos associados aos conteúdos.

**Tabela 4. 3 - Rótulos das variáveis originais e adicionadas nas análises de correspondência múltipla**

<b>Original</b>	<b>Adicionado</b>	<b>Tema</b>
1	29	Agropecuária e pesca
2	30	Assistência social
3	31	Comércio e indústria
4	32	Comunicação social
5	33	Cultura
6	34	Defesa
7	35	Defesa civil
8	36	Direitos humanos e cidadania
9	37	Educação
10	38	Energia e mineração
11	39	Esporte
12	40	Finanças públicas
13	41	Impostos, taxas e contribuições
14	42	Licitações, contratos e compras do governo
15	43	Meio ambiente
16	44	Mercado financeiro
17	45	Orçamento
18	46	Organização do Estado e patrimônio da União
19	47	Política econômica e monetária
20	48	Política urbana e habitação
21	49	Previdência
22	50	Propriedade intelectual
23	51	Reforma agrária
24	52	Saúde
25	53	Segurança pública e privada
26	54	Servidores públicos
27	55	Trabalho e emprego
28	56	Transportes e trânsito

**Fonte:** compilado pelo autor.

A Figura 4.6 representa graficamente a relação existente entre as 28 variáveis de conteúdo original das MPs editadas. A Tabela 4.4 se refere às 16 dimensões encontradas, a seus respectivos valores próprios e à porcentagem de variação explicada pelo modelo. No gráfico, são projetadas apenas duas dimensões, que representam as maiores explicações da variação encontrada, equivalentes a 22,18%. O poder explicativo dos fatores é baixo devido à grande quantidade de variáveis e à preponderância de observações com apenas um tema. Mais à frente, serão testadas apenas as MPs e leis convertidas com dois ou mais temas.

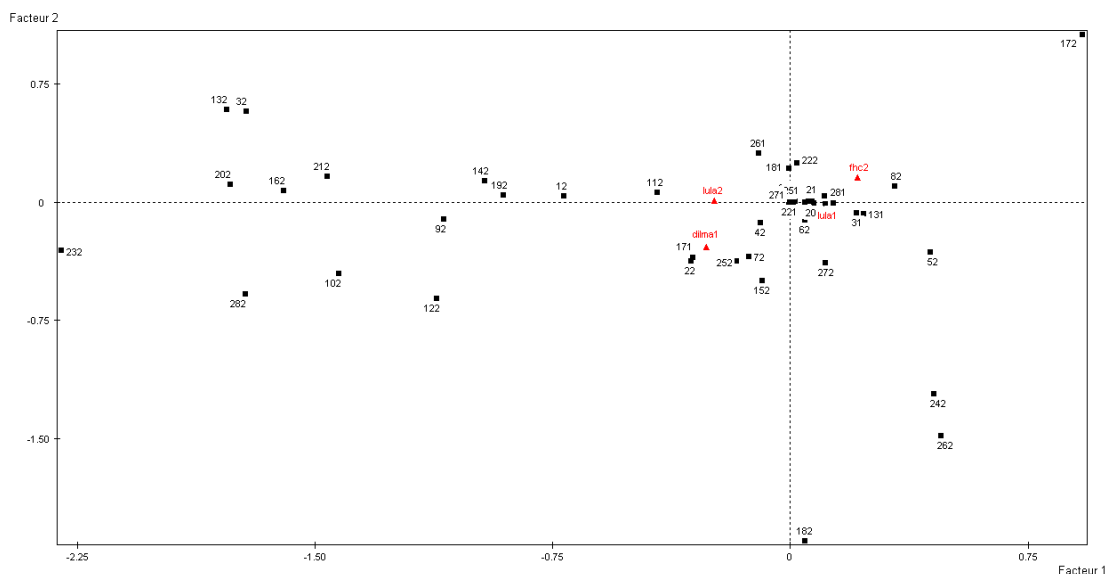
**Tabela 4. 4 - Valores próprios para a totalidade de medidas provisórias**

<b>Dimensão</b>	<b>Valor próprio</b>	<b>Porcentagem</b>	<b>Porcentagem acumulada</b>
1	0,1297	12,97	12,97
2	0,0922	9,22	22,18
3	0,0752	7,52	29,71
4	0,0716	7,16	36,87
5	0,0696	6,96	43,82
6	0,0684	6,84	50,66
7	0,0652	6,52	57,18
8	0,0616	6,16	63,34
9	0,0577	5,77	69,11
10	0,0549	5,49	74,60
11	0,0522	5,22	79,82
12	0,0519	5,19	85,01
13	0,0464	4,64	89,66
14	0,0442	4,42	94,07
15	0,0350	3,50	97,58
16	0,0242	2,42	100,00

**Fonte:** compilado pelo autor.

Os pontos são agrupados por semelhança, o que significa que as variáveis mais próximas entre si apresentam padrões parecidos de ocorrência nas proposições. No gráfico, também são apresentadas, como variáveis ilustrativas / suplementares (que não afetam o cálculo do relacionamento entre as variáveis temáticas), os mandatos de apresentação das MPs, a fim de verificar a existência de padrões entre o conteúdo editado pelos presidentes. Os pequenos quadrados pretos se referem às modalidades (ausência ou presença do tema) para cada uma das variáveis e os triângulos vermelhos se referem a cada um dos mandatos presidenciais. Cabe ressaltar que a análise de correspondência múltipla é um método utilizado para averiguar a existência de associação entre variáveis categóricas, onde são consideradas todas as suas modalidades / categorias. Ou seja, tanto a codificação da ausência como presença de cada um dos temas será projetada nos gráficos apresentados daqui em diante. Os pontos relevantes para análise são aqueles que representam a presença dos temas, todos denotados pelos códigos com final igual a 2.

**Figura 4. 6 - Análise de correspondência múltipla do conteúdo original das MPs**



**Fonte:** compilado pelo autor.

No primeiro quadrante da Figura 4.6, acima, nota-se uma concentração grande de categorias próximas ao cruzamento entre os eixos, com preponderância das modalidades que representam a não-ocorrência dos respectivos temas (com final 1), que não importam substantivamente para a análise. Lembrando-se que os pontos que precisam ser lidos, nesse caso, são os de final igual a 2, que representam a ocorrência de cada tema. Os casos mais próximos aos eixos corresponderiam ao formato típico de proposições, ou seja, sem grande ocorrência simultânea de temas diferentes.

Muito embora o tema de Orçamento (172) seja a maior categoria original, com cerca de um quarto das ocorrências no conjunto de MPs, ele se diferencia da “proposição típica” por ser o único em que não há qualquer caso de adição de conteúdo e um dos poucos assuntos que não é utilizado na formulação de pacotes legislativos. O isolamento temático das questões de crédito extraordinário é bem representado no gráfico, com a categoria ocupando o extremo do canto superior direito, em contraposição a todos os demais pontos da representação.

No segundo quadrante, nota-se maior dispersão entre os temas, com uma clara aproximação entre os pontos que representam Comércio e indústria (32) e Impostos, taxas e contribuições (132). Tamanha proximidade pode ser explicada, em parte, pelos critérios de codificação adotados que, ao tentar lidar com a complexidade de matérias tributárias, não podem ignorar sua transversalidade.

No caso em questão, a aproximação entre as categorias se deve a uma preponderância de questões tributárias que definem regimes tributários especiais ou benefícios, explicitamente definidos dessa maneira no texto da proposição, para os setores comercial e industrial, sendo enquadradas nesse conjunto em conformidade com as orientações previstas no livro código. Dadas as regras de categorização, onde contribuições e débitos previdenciários são categorizados em Previdência e não em Impostos, também se poderia esperar maior proximidade entre as proposições relacionadas à Previdência (212) e as de Impostos, taxas e contribuições (132), o que não ocorre.

A projeção traz uma maior proximidade dos conteúdos previdenciários às MPs que contemplam Mercado financeiro (162), Política urbana e habitação (202), em ambos os eixos, e às de Licitações, contratos e compras do governo (142), Política econômica e monetária (192), Agropecuária e pesca (12) e Esporte (112), pelo menos no que se refere ao fator 2, que explica menor proporção da variação.

Ainda no mesmo quadrante, há proximidade entre as categorias que representam Licitações, contratos e compras do governo (142) e Política econômica e monetária (192), na projeção dos dois fatores. No entanto, deve-se atentar para a baixa frequência das proposições originais envolvendo essas temáticas: cinco e quatro casos, respectivamente.

No terceiro quadrante, há um claro isolamento da categoria Reforma agrária (232), provavelmente devido à sua baixa frequência: total de três casos. Por outro lado, um agrupamento das variáveis referentes a Segurança pública e privada (252) e Defesa civil (72), principalmente, e depois delas com Comunicação social (42), Meio ambiente (152) e Assistência social (22), em menor relevância. No entanto, cabe ressaltar que nenhuma dessas categorias, individualmente, representa mais do que 10 observações.

No quarto quadrante, há isolamento das MPs referentes à Organização do Estado e patrimônio da União (182), das quais se poderia esperar maior proximidade das questões referentes aos Servidores públicos (262), devido à existência de critérios de codificação que promovem alguma medida de relacionamento entre essas categorias. O livro código prevê que nos casos em que um novo órgão é criado, as disposições, na mesma proposição, que se referem à definição da estrutura de cargos da respectiva estrutura não pode ser enquadrada na categoria Servidores públicos, visto que é necessária tal definição para possibilitar a existência da repartição criada. Ou seja, esses dispositivos são incluídos em Organização do Estado e patrimônio da União porque se referem às medidas necessárias para a criação do órgão em questão. Caso houvesse, no mesmo texto, outros dispositivos que tratassem de

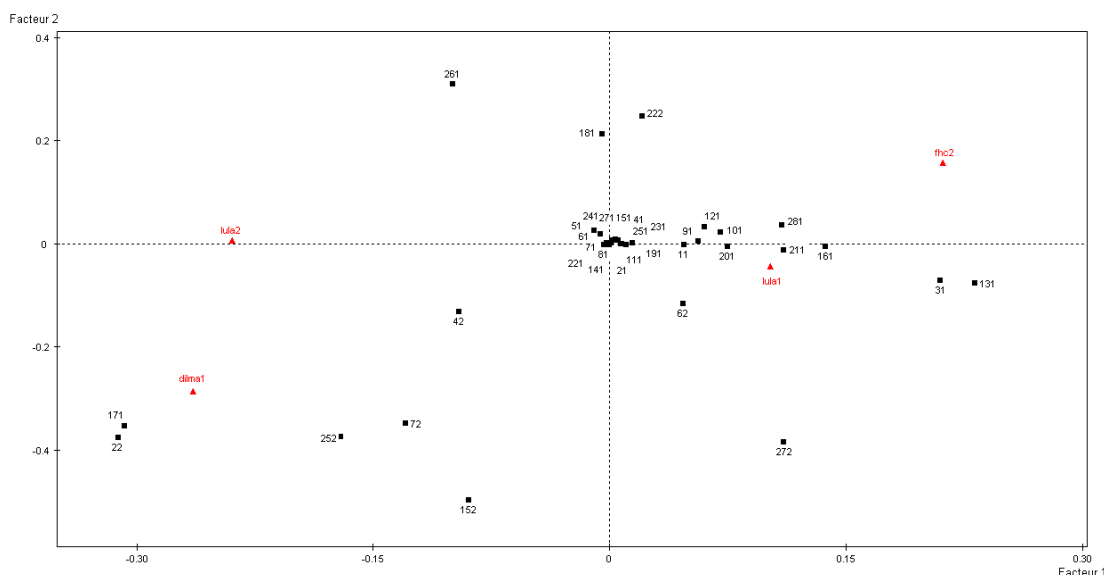
carreiras de servidores ou de outros cargos que não vinculados à criação do órgão, estes, sim, seriam classificados em Servidores públicos.

As matérias sobre servidores, por sua vez, tendem a se agrupar mais próximas daquelas de Saúde (242), muito embora essa última classificação também tenha um baixo número de observações, totalizando 10 casos. No mesmo quadrante, não se agrupam próximas a nenhuma outra variável as categorias de Trabalho e emprego (272) e de Cultura (52).

Ainda na Figura 4.6, a projeção das variáveis ilustrativas / suplementares, pelos triângulos vermelhos, representa a maior semelhança entre o conteúdo editado por Fernando Henrique Cardoso e por Lula em seu primeiro mandato. Em quadrantes diferentes são projetados o segundo mandato de Lula e as proposições editadas por Dilma. A análise de correspondência múltipla permite afirmar que há diferença entre as MPs editadas pelos diferentes presidentes, denotando as maiores diferenças entre FHC e Dilma.

No cruzamento dos eixos, se concentram as modalidades que representam a não-ocorrência dos temas (final igual a 1), próximos às proposições típicas, preponderantemente monotemáticas. O agrupamento dessas categorias é melhor visualizado pela ampliação na Figura 4.7, abaixo.

**Figura 4.7 - Cruzamento dos eixos fatoriais dos temas referentes às MPs**



**Fonte:** compilado pelo autor.

As primeiras duas figuras resultantes da análise de correspondência múltipla auxiliam a compreensão do padrão das proposições editadas pelos presidentes: majoritariamente com um



tema, com alguns deles isolados dos demais e outros mais próximos, ocorrendo em padrões semelhantes.

A aproximação dos assuntos se dá, em parte, pela própria natureza do conteúdo e pela transversalidade de matérias mais complexas, como as tributárias, que tendem a ter interface com outros assuntos. Por outro lado, também se pode notar que o empacotamento legislativo promovido pelo Executivo não necessariamente segue um critério de semelhança entre os temas, permitindo-se problematizar a influência de outras variáveis sobre a probabilidade de edição de MPs com múltiplos temas, como o tamanho da base de apoio ao governo no Legislativo e o posicionamento do parlamentar mediano em relação aos temas propostos, para citar apenas dois exemplos.

Além da avaliação do agrupamento de conteúdos nas proposições originais, foi avaliado como se relacionavam os temas adicionados pelos legisladores durante a tramitação no Congresso, a fim de identificar se, nessa instância, haveria qualquer tipo de relacionamento entre os assuntos anexados às MPs. Abaixo, serão analisados apenas as variáveis que se referem ao conteúdo anexado durante a passagem das medidas provisórias na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, desconsiderando-se seu conteúdo original. Aqui, ainda são incluídas todas as observações, contemplando todas as 468 proposições.

A Figura 4.8 representa a relação entre as categorias adicionadas em dois eixos fatoriais, que contemplam 50,61% da variação encontrada entre elas – o maior valor encontrado nos três testes de análise de correspondência múltipla realizados. A Tabela 4.5 representa as seis dimensões extraídas pelo teste, seus valores próprios e a porcentagem de variação que cada dimensão explica. No gráfico, no entanto, são projetadas apenas as duas primeiras dimensões, que concentram maior poder explicativo.

**Tabela 4. 5 - Valores próprios para as variáveis de conteúdo adicionado pelos parlamentares**

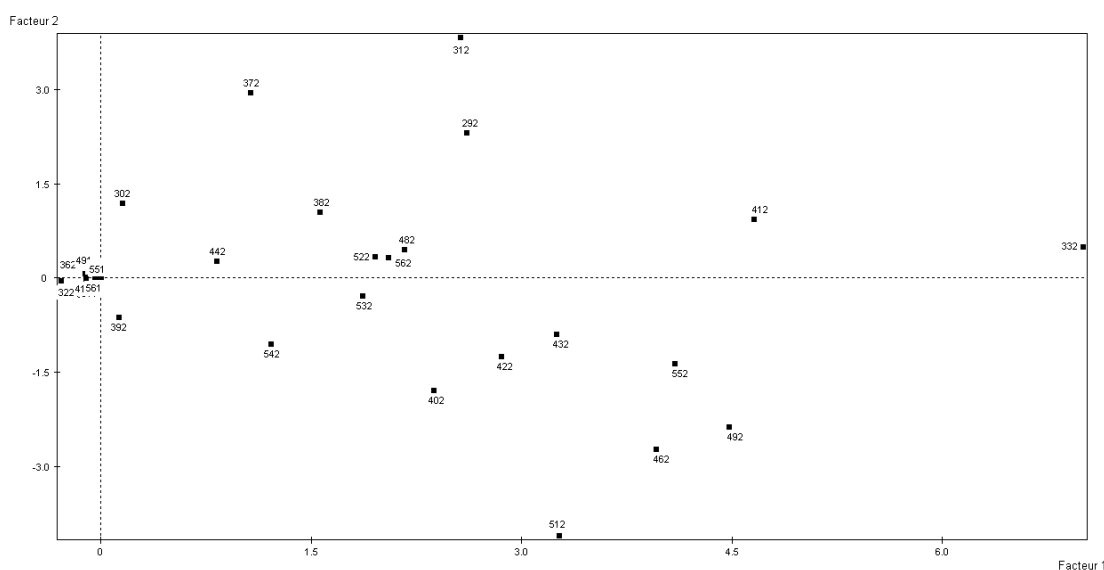
<b>Dimensão</b>	<b>Valor próprio</b>	<b>Porcentagem</b>	<b>Porcentagem acumulada</b>
1	0,3300	33,00	33,00
2	0,1761	17,61	50,61
3	0,1484	14,84	65,45
4	0,1366	13,66	79,12
5	0,1280	12,80	91,92
6	0,0808	8,08	100,00

**Fonte:** compilado pelo autor.

No caso dos assuntos adicionados, são excluídas do teste as variáveis que não apresentam qualquer variação, ou seja, que não são anexadas nenhuma vez, a saber: Defesa (34), Defesa civil (35), Orçamento (45), Política econômica e monetária (47) e Propriedade intelectual (50). No gráfico da Figura 4.8, há maior dispersão dos assuntos, com isolamento das categorias referentes a Comércio e indústria (312) e Cultura (332), no primeiro quadrante, e Reforma agrária (512), no quarto quadrante. A frequência de adição de conteúdos de cultura e de reforma agrária é igual a um, para ambos os casos, enquanto de comércio e indústria totaliza 12 observações.

Há três agrupamentos bastante nítidos: o primeiro, semelhante ao encontrado nos conteúdos originais, relacionados às modalidades de não-ocorrência das categorias; o segundo (primeiro quadrante), entre as variáveis de Política urbana e habitação (482, n=6), Saúde (522, n=8) e Transportes e trânsito (562, n=9); e o terceiro (terceiro quadrante), de Comunicação social (322, n=1) e Direitos humanos e cidadania (362, n=2).

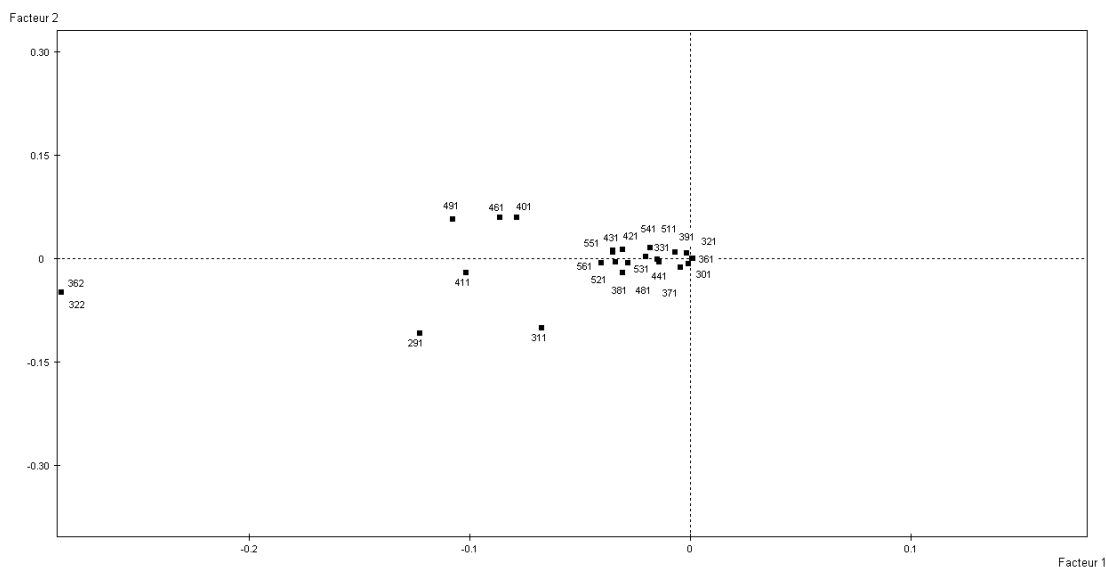
**Figura 4.8 - Análise de correspondência múltipla do conteúdo adicionado às MPs**



**Fonte:** compilado pelo autor.

O primeiro e terceiro grupos são melhor visualizados na ampliação do cruzamento entre os eixos, na Figura 4.9, que também facilita a visualização do *cluster* no centro do gráfico, representante das proposições típicas, onde aqueles assuntos não costumam ser adicionados.

**Figura 4.9 - Cruzamento dos eixos fatoriais dos temas adicionados às MPs**



**Fonte:** compilado pelo autor.

Assim como nas questões originalmente associadas às MPs, os temas adicionados também parecem ter uma associação que não necessariamente se dá em decorrência de semelhança dos assuntos – sem desprezar o impacto causado pelo baixo número de observações de algumas categorias.

A menor aproximação entre as modalidades de conteúdo novo, isoladamente, pode se dar em decorrência de, neste teste, não se ter levado em consideração a possibilidade de associação aos assuntos originalmente contemplados nas proposições. A Figura 4.10 representa o relacionamento entre os assuntos editados nas MPs e os anexados pelos parlamentares, excluídos os casos em que não há variação. A análise de correspondência da totalidade de temas, originais e adicionados, apresenta maior número de semelhanças, com duas dimensões projetadas explicando 19,50% da variação encontrada no conjunto, muito provavelmente devido ao elevado número de categorias e modalidades envolvidas na análise. O detalhamento dos valores próprios deste teste é apresentado abaixo, na Tabela 4.6.

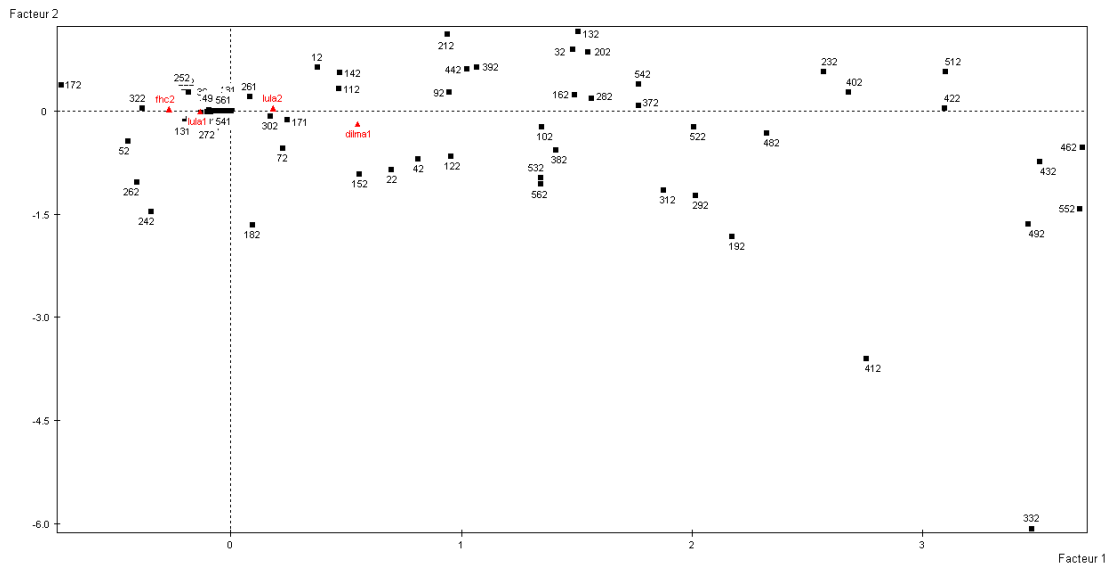
**Tabela 4. 6 - Valores próprios para o conteúdo das leis convertidas**

<b>Dimensão</b>	<b>Valor próprio</b>	<b>Porcentagem</b>	<b>Porcentagem acumulada</b>
1	0,1258	12,58	12,58
2	0,0692	6,92	19,50
3	0,0661	6,61	26,11
4	0,0602	6,02	32,12
5	0,0551	5,51	37,64
6	0,0540	5,40	43,04
7	0,0511	5,11	48,15
8	0,0495	4,95	53,10
9	0,0467	4,67	57,77
10	0,0445	4,45	62,22
11	0,0430	4,30	66,52
12	0,0404	4,04	70,57
13	0,0389	3,89	74,46
14	0,0384	3,84	78,29
15	0,0358	3,58	81,87
16	0,0347	3,47	85,35
17	0,0318	3,18	88,52
18	0,0294	2,94	91,47
19	0,0285	2,85	94,31
20	0,0236	2,36	96,67
21	0,0170	1,70	98,37
22	0,0163	1,63	100,00

**Fonte:** compilado pelo autor.

No primeiro quadrante da Figura 4.10, agrupam-se as temáticas de Comércio e indústria (32), Impostos, taxas e contribuições (132) e Política urbana e habitação (202), sendo que as duas primeiras relações já haviam sido representadas na Figura 4.6, com maior aproximação da terceira área temática. Ainda no mesmo quadrante, se assemelham as proposições de conteúdo original de Mercado financeiro (162) e Transportes e trânsito (282). Próximos a estes dois grupos, se encontram as categorias de conteúdo incluído referentes a Educação (372) e Servidores públicos (542). Ainda sobre temas anexados, encontram-se Esporte (392) e Mercado financeiro (442) próximos a Educação (92) e Previdência (212). Agrupam-se, ainda, Agropecuária e pesca (12), Esporte (112) e Licitações, contratos e compras do governo (142), sendo importante a ressalva de que os dois últimos conteúdos correspondem a oito e cinco observações, respectivamente.

**Figura 4. 10 - Análise de correspondência múltipla do conteúdo final das leis convertidas**



**Fonte:** compilado pelo autor.

No segundo quadrante, apenas um conjunto toma forma, entre Propriedade intelectual (222, n=3) e Segurança pública e privada (252, n=10). Ali também se encontra Orçamento (172), isolado na parte mais à esquerda do gráfico.

No terceiro quadrante, não se forma uma aproximação muito clara entre as categorias em ambos os eixos, muito embora Cultura (52, n=2), Saúde (242, n=10) e Servidores públicos (262, n=81) estejam quase alinhados na projeção sobre o fator 1.

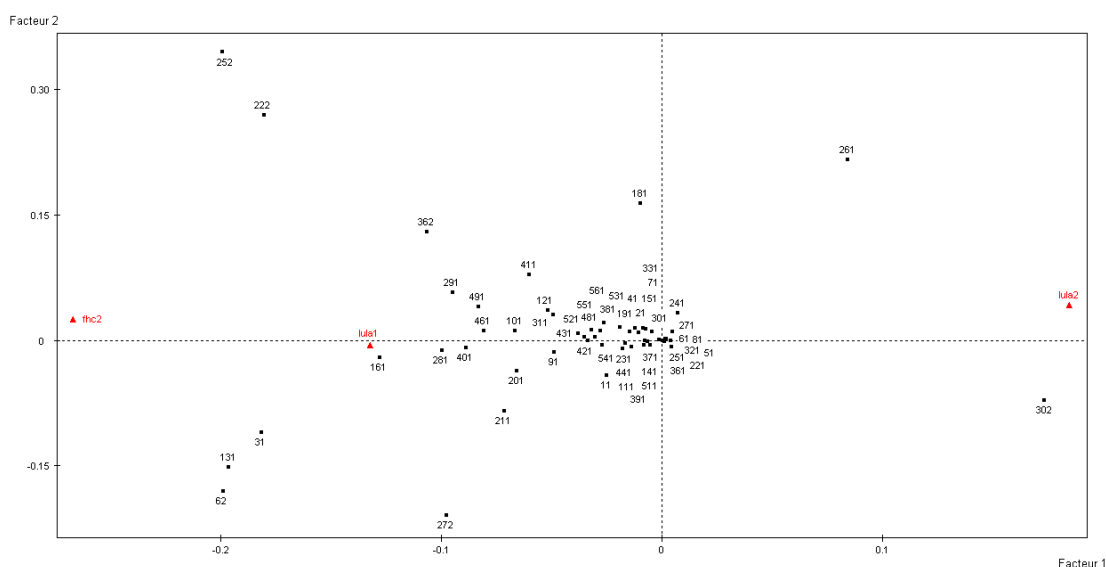
No quarto quadrante, também dois grupos mais nítidos. O primeiro, com conteúdo original de Energia e mineração (102, n=38), próximo dos conteúdos anexados referentes a Segurança pública e privada (532, n=5), Transportes e trânsito (562, n=9) e Energia e mineração (382, n=9). Os critérios de codificação impedem que o mesmo tipo de assunto seja contabilizado como original e adicionado para uma mesma proposição. A proximidade das questões energéticas pode se dar devido a uma influência das questões de transporte, assunto do qual é razoavelmente próximo no teste que considera apenas as variáveis de temas anexados. O segundo grupo se refere a uma aproximação mais nítida entre a inclusão de Agropecuária e pesca (292) e Comércio e indústria (312), ausente na Figura 6.

Ainda no mesmo quadrante, há dois grupos de variáveis que se aproximam em apenas um dos eixos fatoriais: o primeiro, apenas com temas originais, de Assistência social (22, n=8), Comunicação social (42, n=6), Finanças públicas (122, n=24) e Meio ambiente (152,

n=7) e o segundo, apenas com temas adicionados, de Meio ambiente (432, n=5), Organização do Estado e patrimônio da União (462, n=10), Previdência (492, n=11) e Trabalho e emprego (552, n=4).

No caso das leis convertidas, são utilizadas como variáveis ilustrativas / suplementares os mandatos de sanção, representados pelos triângulos vermelhos. Assim como nas Figuras 4.6 e 4.7, que representam os mandatos de apresentação de MPs, aqui se denota maior semelhança entre as leis convertidas por FHC e Lula, em seu primeiro mandato, do que aquelas de seu segundo mandato e do primeiro ano de Dilma. Assim como nos demais casos, há grande concentração das modalidades de não-ocorrência das variáveis ao redor do cruzamento dos eixos, ampliada para melhor visualização na Figura 4.11.

**Figura 4. 11 - Cruzamento dos eixos fatoriais dos temas das leis convertidas**



**Fonte:** compilado pelo autor.

A apreciação, por meio da análise de correspondência múltipla, do conteúdo final enviado a sanção corrobora os achados dos testes anteriores: primeiro, o agrupamento de assuntos independentemente de sua semelhança temática, mais nítido quando confrontadas questões originais e incluídas e, segundo, a distinção entre MPs e leis convertidas nos diferentes mandatos presidenciais. Em outras palavras: a multiplicidade de conteúdos originais e adicionais, quando ocorrem, não se dá em decorrência de semelhança ou aproximações temáticas, sendo necessária investigação adicional para identificar as variáveis

que influenciam a edição de MPs com assuntos diversos e a anexação de matéria estranha à original pelos parlamentares durante a tramitação a legislativa.

Também foram realizadas análises de correspondência múltipla levando-se em consideração apenas as MPs e leis convertidas com dois ou mais temas, a fim de identificar se a associação entre os temas se manifestaria de maneira mais expressiva. Foram realizados três testes: (1) apenas com as proposições apresentadas pelo presidente com mais de um tema; (2) apenas com as variáveis referentes ao conteúdo adicionado pelos congressistas em proposições que foram convertidas em leis com mais de um assunto; (3) no conteúdo final das leis convertidas com duas ou mais matérias, contemplando as variáveis de questões do texto original e do resultado do emendamento no Legislativo.

Todos os três testes com as proposições e legislações multitemáticas resultaram em maior número de dimensões e em menor poder explicativo da variação total dos modelos quando comparados às análises que levaram em consideração todos os 468 textos. Na análise que se refere às MPs, a quantidade de dimensões aumenta de 16 para 21, e a variação explicada pelas duas primeiras cai de 22,18% para 20,53%. No segundo modelo, de conteúdo adicionado pelos legisladores, o número de dimensões triplica, de 6 para 18, e a variação explicada nas duas maiores cai pela metade, de 50,61% para 25,37%. No terceiro, de leis convertidas, as dimensões quase duplicam, saltando de 22 para 40 e a variação explicada cai de 19,50% para 14,42%. Por esse motivo, optou-se por reportar apenas os testes que utilizam todos os textos, apresentados nas tabelas e figuras mais acima no texto.

Além da identificação das características das propostas de iniciativa do Executivo e do resultado da tramitação no Congresso, é imprescindível averiguar um terceiro ponto da tramitação legislativa: a sanção presidencial. Ao contrário do caso norte-americano, onde existe apenas a possibilidade da sanção ou veto totais, no Brasil é possível que o presidente vete parcialmente as proposições aprovadas pelos congressistas, onde o menor trecho que pode ser vetado é o de um dispositivo. Ou seja, enquanto no primeiro caso a inclusão de temas é compreendida como uma maneira de aumentar as chances de aprovação de questões que não fazem parte do rol de preferências presidenciais, no segundo, essa interpretação faz menos sentido devido à possibilidade de vetar seletivamente trechos de PLVs.

No entanto, não se deve descartar totalmente o elemento de barganha entre presidente e congressistas no que se refere ao instrumento de sanção / vetos, mas apenas redimensionar expectativas em relação a ele.

Mais especificamente, uma análise da natureza dos vetos em leis oriundas de medidas provisórias pode ajudar a identificar os pontos de convergência e divergência entre Executivo e Legislativo no que diz respeito a regulações e a políticas públicas. Quer dizer, se uma dada matéria é incluída pelos congressistas a uma proposição do presidente e ela é sancionada, há uma clara obtenção de consenso entre essas duas esferas de poder. Ao contrário, quando um assunto novo é incluído pelos parlamentares, mas ele é vetado pelo presidente, se tem de maneira bastante nítida um caso de dissenso entre essas instâncias. Investigar essa dinâmica é fundamental para compreender a formação, transformação e aprovação de agendas decisórias.

Das 468 medidas provisórias editadas, 349 (74,6%) são sancionadas sem qualquer veto, 118 (25,2%) são vetadas parcialmente e apenas uma (0,2%) é vetada totalmente. A Tabela 4.7 demonstra que a proporção de propostas vetadas é diferente quando os resultados são segmentados pela quantidade de temas contemplados: os PLVs com mais de uma matéria são vetados com proporção quase quatro vezes superior à das proposições às quais não é incluído conteúdo.

**Tabela 4. 7 - Sanções e vetos por quantidade de conteúdos no projeto de lei de conversão**

Resultado	Apenas um tema		Dois ou mais temas	
	Frequência	Porcentagem	Frequência	Porcentagem
Sancionados	280	86,2%	69	48,3%
Veto parcial	44	13,5%	74	51,7%
Veto total	1	0,3%	0	0%
<b>TOTAL</b>	<b>325</b>	<b>100%</b>	<b>143</b>	<b>100%</b>

Fonte: compilado pelo autor.

A Tabela 4.8 demonstra a quantidade e proporção de vetos apostos aos 23 assuntos que foram anexados pelos congressistas às propostas presidenciais. Pouco menos de um terço (27,3%) do conteúdo adicionado no Congresso é vetado, predominando os de natureza previdenciária (63,5%), tributária (50%), trabalhista (50%) e sobre funcionalismo público (42,9%) – e também o único caso de reforma agrária incluído durante a tramitação. A primeira coluna se refere a cada um dos temas adicionados, a segunda, à quantidade de PLVs aos quais foram incluídos, a terceira, ao número de casos de vetos, e a quarta, à proporção de vetos sobre o total de inclusões.



**Tabela 4. 8 - Proporção de vetos por tema incluído na tramitação**

<b>Tema</b>	<b>Inclusões</b>	<b>Vetos</b>	<b>Porcentagem</b>
Agropecuária e pesca	21	3	14,3%
Assistência social	3	1	33,3%
Comércio e indústria	12	4	33,3%
Comunicação social	1	0	0,0%
Cultura	1	0	0,0%
Direitos humanos e cidadania	2	0	0,0%
Educação	2	0	0,0%
Energia e mineração	9	2	22,2%
Esporte	6	0	0,0%
Finanças públicas	15	5	33,3%
Impostos, taxas e contribuições	10	5	50,0%
Licitações, contratos e compras do governo	5	0	0,0%
Meio ambiente	5	0	0,0%
Mercado financeiro	8	2	25,0%
Organização do Estado e patrimônio da União	10	3	30,0%
Política urbana e habitação	6	2	33,3%
Previdência	11	7	63,6%
Reforma agrária	1	1	100,0%
Saúde	8	1	12,5%
Segurança pública e privada	5	1	20,0%
Servidores públicos	7	3	42,9%
Trabalho e emprego	4	2	50,0%
Transportes e trânsito	9	2	22,2%
<b>TOTAL</b>	<b>161</b>	<b>44</b>	<b>27,3%</b>

**Fonte:** compilado pelo autor.

Os temas anexados que têm maior taxa de sucesso podem vencer a barreira do veto por diversas razões, dentre elas: (1) emendamento pode se dar como barganha entre presidente e congressistas para aprovação das propostas de interesse do primeiro, quer dizer, o chefe do Executivo pode se comprometer em sancionar determinadas inclusões de matérias estranhas à original como maneira de angariar apoio legislativo para a aprovação do conteúdo inicialmente proposto; (2) alterações e inclusões que não interferem de maneira significativa com as preferências do Executivo; (3) inexistência de ou baixos custos para implementação das propostas; (4) inexistência de ou baixa renúncia de arrecadação promovidas das proposições; (5) baixa complexidade das propostas de deputados e senadores; (6) e até mesmo inclusão de questões diversas do conteúdo original, mas que sejam de interesse do Executivo.

Raciocínio análogo pode ser aplicado às emendas que não logram sucesso ao tentar pegar carona nas MPs: imposição de custos elevados, tanto em termos de preferências dos

atores envolvidos como do ponto de vista de recursos escassos (orçamentários, humanos, logísticos, etc), que representariam maior dificuldade para construção de acordo.

Para identificar o impacto da probabilidade de veto sobre proposições com múltiplos temas, foram realizados diversos testes de regressão logística. Esse mecanismo inferencial é utilizado para modelar o relacionamento entre variáveis numéricas e categóricas binárias, sendo a variável dependente binária e as independentes podendo ser tanto contínuas como nominais binárias. Por meio do procedimento de máxima verossimilhança, se calcula o relacionamento entre as variáveis e, a partir dele, se obtém a probabilidade de acontecimento de determinado evento a partir de alterações na variável dependente (FIELD, 2009).

No caso em questão, a variável dependente utilizada, em todos os testes, foi a ocorrência ou não de veto (sanção total = 0; veto parcial ou veto total = 1). No primeiro modelo, é utilizada apenas uma única variável independente: o número de temas da lei convertida. Nos demais, são acrescentadas as variáveis que representam a adição de conteúdos com frequência superior a 1, resultando em 20 modelos com duas variáveis independentes e 1 com 21 (controlando pela adição de todos os temas).

Buscou-se mensurar, primeiro, o impacto do número de temas sobre a probabilidade de veto e, depois, se a repetição do teste, controlando-se por cada um dos assuntos incluídos, aumentaria o poder explicativo do modelo. A Tabela 4.9 apresenta os resultados da primeira regressão logística realizada. Nenhuma das demais adições de variáveis apresentou resultados significativos, que são apresentadas no Apêndice B deste trabalho.

**Tabela 4. 9 - Impacto do número de temas da lei convertida sobre a probabilidade de veto**

<b>Model</b>	<b>Coefficient</b>	<b>Std. Err.</b>	<b>Z</b>	<b>P &gt;  z </b>	<b>95% Conf. Interval</b>
Constant	-2,434208	0,2121504	-11,47	0,000	-2,850015 – 2,018401
N. temas	0,7280616	0,0971976	7,49	0,000	0,5375578 – 0,9185654

**Nota:** Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 88,20 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1662.

**Fonte:** compilado pelo autor.

Na Tabela 4.9, são apresentados os resultados que demonstram o impacto significativo da variável relacionada ao número de temas da lei convertida sobre a probabilidade de veto. Na Tabela 4.10, são reportadas as mudanças médias de probabilidade de veto para cada quantidade de número de temas presentes no texto final.

**Tabela 4. 10 - Mudanças na probabilidade de veto por número de temas da lei convertida**

<b>Número de temas na lei convertida</b>	<b>Probabilidade de veto</b>	<b>Frequência</b>
1	0,15366426	325
2	0,27327204	59
3	0,43781787	33
4	0,61728466	26
5	0,7696082	6
6	0,87370938	5
7	0,93476039	6
8	0,96739954	4
9	0,98398912	1
10	0,99220473	1
12	0,99817169	1
17	0,99995196	1
<b>TOTAL</b>	<b>0,2542735</b>	<b>468</b>

Fonte: compilado pelo autor.

Nota-se que a menor probabilidade de veto está entre as leis convertidas com apenas um assunto, aumentando sobremaneira à medida que a quantidade de questões envolvidas sobe. Quer dizer, se comprova, com a regressão logística, a expectativa de que a utilização dos recursos de empacotamento legislativo, no Brasil, não pode replicar perfeitamente alguns aspectos que fazem sentido para o caso norte-americano. Mais especificamente, a possibilidade de vetar parcialmente uma proposição aprovada pelo Congresso Nacional deposita importantes recursos nas mãos dos presidentes e implicam maior dificuldade de barganha para os parlamentares aprovarem questões que não façam parte do rol de preferências do chefe do Executivo.

Nesta seção, foram apresentados os principais resultados decorrentes da proposta de estudo sobre a ocorrência de *omnibus legislation* – na falta de uma denominação melhor – no Brasil. Nas considerações finais, a seguir, os achados serão sumarizados e suas consequências serão contextualizadas, tanto do ponto de vista do que eles representam para essa questão empírica como dos próximos passos para esta agenda de pesquisa.

## 5. Considerações finais

Os resultados apresentados na seção anterior demonstram a importância de se continuar a estudar o fenômeno de *unorthodox lawmaking* no Brasil, em duas vertentes: uma mais geral, focada em investigar os demais procedimentos legislativos heterodoxos, e outra mais específica, preocupada em pormenorizar as variáveis determinantes dos pacotes com múltiplos temas.

Neste trabalho, foi identificado que existe corresponsabilidade entre presidentes e parlamentares pela violação de normas procedimentais do processo legislativo, no que se refere ao tratamento de matérias distintas entre si em uma única proposição. Esse achado desafia a perspectiva de que apenas os congressistas seriam responsáveis pelo fenômeno de *omnibus legislation*. Dessa maneira, ao longo dos anos, ganha importância o uso de manobras que fogem da previsão regimental para apresentação, apreciação e aprovação de proposições, pelo menos no caso de medidas provisórias.

No que se refere ao conteúdo substantivo desse instrumento, as evidências encontradas apontam no sentido da pouca relevância da afinidade temática para determinar o empacotamento da maioria das questões. Demonstrou-se, também, a imunidade das propostas de crédito extraordinário ao recurso de adição de assuntos, tanto na etapa de iniciativa do chefe do Executivo como na tramitação congressional.

Ainda que, por um lado, o recurso às *omnibus legislations* possibilite a aprovação de medidas consideradas controversas e que enfrentariam maior dificuldade de se tornarem lei, por outro, implica maior probabilidade de veto sobre essas mesmas proposições. As evidências encontradas de que o número de temas no projeto de lei de conversão aumenta a chance de a proposta receber algum tipo de veto evidencia aspectos de incompatibilidade de agendas entre presidente e parlamentares.

Para avaliar o impacto causado por procedimentos legislativos heterodoxos, Sinclair (2011) oferece uma importante contribuição. A autora questiona qual seria o balanço desejado entre representatividade, responsividade e responsabilidade que um Congresso deveria ter. Dada a exclusividade mútua entre as alternativas, dever-se-ia encontrar um arranjo normativo em que decisões pudessem ser tomadas em um prazo adequado, garantindo certa representação de interesses diversos e a participação de opositores no processo. O surgimento de inovações procedimentais representa, então, uma adaptação institucional à necessidade de superar as possibilidades de bloqueio decisório, mas que também traz como consequência a

imposição de crescente exclusão do processo para boa parte dos legisladores (SINCLAIR, 2011, pos. 5136-5414).

No Brasil, no entanto, essa consideração pode não se aplicar totalmente: dada a prevalência de proposições originadas no Executivo sobre a agenda decisória do Legislativo, a tomada de carona em MPs, por exemplo, pode ser uma das poucas oportunidades para a participação dos congressistas na produção de políticas públicas. Ademais, deve-se ter em mente que, no processo legislativo brasileiro, muito embora as lideranças exerçam importante papel na condução dos trabalhos, não chegam a exercer monopólio sobre a produção de pacotes multitemáticos, como ocorre nos Estados Unidos.

A elevada taxa de sucesso legislativo das propostas introduzidas por meio de medidas provisórias e a possibilidade de se valer desse veículo como uma espécie de *fast track* legislativo para outros tipos de proposição que não teriam a mesma probabilidade de serem aprovadas parecem boas razões para se questionar a transposição total dos argumentos de Sinclair (2011) ao caso brasileiro. No entanto, dois aspectos de sua abordagem podem ser importantes para a situação local: a representação de interesses diversos e a participação de opositores, que podem ser prejudicadas pela velocidade com que as proposições multitemáticas tramitam, pelo menos em MPs.

Ainda sob a perspectiva de Sinclair (2011), se as mudanças no processo legislativo são interpretadas como respostas dos congressistas a problemas e oportunidades promovidas pela estrutura institucional e pelo contexto político, afetando as preferências individuais e coletivas dos parlamentares relacionadas a objetivos de reeleição, de influência e em termos de conteúdo de políticas públicas, por que manter as regras que causam esse tipo de comportamento dos representantes?

Cox (2000) argumenta que as regras de processo legislativo têm três efeitos principais: (1) afetam o conjunto de proposições levadas à consideração do plenário; (2) definem o rol de alternativas de emendas que serão consideradas pelos legisladores; e (3) afetam como os congressistas votam. A combinação dessas três consequências definem, então, que propostas são convertidas em lei e quais não são.

Entendendo-se que os procedimentos são fundamentais para determinar os resultados legislativos, tem-se que a estabilidade das regras está vinculada ao equilíbrio entre a previsibilidade de resultados produzida pelas normas em vigor e os custos transacionais dos acordos no Congresso Nacional. De maneira resumida, as regras procedimentais serviriam

para proteger a maioria legislativa de comportamentos oportunistas, sendo formatadas de modo a antecipar determinados efeitos desejados (SHEPSLE & WEINGAST, 1984, p. 218).

Shepsle e Weingast (1984) explicam as variáveis que levam a não observância de regras procedimentais por uma coletividade legislativa. A existência de uma coalizão majoritária cujas preferências sejam atingidas pela violação dos procedimentos decisórios é condição necessária, mas não suficiente. Argumentam que, ademais de uma maioria, são imprescindíveis condições que possibilitem a durabilidade dos acordos para descumprimento das normas, quer dizer, mecanismos para forçar a aplicação do combinado. Quando os custos para ignorar as regras procedimentais forem altos, elas deverão prevalecer.

Os autores apontam, então, três fatores que representam potenciais fontes de custos transacionais para o descumprimento de regras procedimentais: (1) o tamanho do colegiado legislativo, que impõe considerações sobre problemas de comportamento caroneiro e, por consequência, a dificuldade de monitorar e forçar a aplicação de acordos; (2) o horizonte de tempo envolvido no acordo e sua vulnerabilidade aos fatos que podem ocorrer nesse período, alterando as preferências das partes envolvidas; e (3) a complexidade jurisdicional à qual o acordo deve ser submetido – por exemplo, o número de comissões pelas quais uma dada proposição precisaria ser apreciada (IBIDEM, 1984, p. 215).

Por outro lado, as regras podem incluir “mecanismos de curto-circuito” que possibilitem sua suspensão em contextos em que seriam muito custosas de serem aplicadas, dependendo de apoio substancial da coletividade sobre essas normas *ex ante* ou sobre o mérito da questão à qual a norma deveria ser aplicada. Ou seja, a utilização de pacotes multitemáticos pelo Executivo e pelo Legislativo representariam uma maneira de lidar com as inadequações existentes nas atuais regras do processo decisório, mas não de maneira suficiente a motivar sua modificação de modo a incorporar esse procedimento como um mecanismo formal disponível a eles.

Independentemente da questão levantada pela heterodoxidade desse tipo de manobra e sua relação com as normas que definem os ritos legislativos, caberá aos próximos esforços de pesquisa relacionados a esse trabalho desvendar quais variáveis têm impacto sobre a escolha dos tomadores de decisão por utilizá-lo ou não.

Nos Estados Unidos, Krutz (2002) demonstrou como fatores de fragmentação governamental; de exercício de obstrução de agenda pela minoria legislativa; de aumento da complexidade das questões apresentadas ao escrutínio do Congresso; de aumento da carga de trabalho imposta aos parlamentares; e do nível de déficit orçamentário impactaram a

utilização de *omnibus legislation*. Novamente, o caso norte-americano pode servir como um importante referencial, dado seu pioneirismo e exclusividade no tratamento dessa questão, mas não pode ser transposto totalmente para a compreensão do fenômeno no Brasil.

Aqui, a natureza pluripartidária do sistema político impõe a necessidade de abordar de maneira diferente a variável relacionada à fragmentação governamental, visto que o único governo em que houve controle simultâneo da presidência e do Congresso Nacional por um mesmo partido foi o de José Sarney, na última metade dos anos 80.

No entanto, todos os demais governos – em certa medida, talvez, a única exceção seja o de Fernando Collor de Melo – contaram com coalizões partidárias para garantir maioria no Legislativo e, dessa maneira, sua governabilidade. Por isso, talvez seja mais importante se mensurar a proporção do apoio legislativo às orientações de votação dadas pelo governo como fator para determinar o nível de unidade / fragmentação governamental como uma variável independente na análise das determinantes de *omnibus legislation* no Brasil.

As quatro demais variáveis propostas por Krutz (2002) poderiam ser mais facilmente adaptadas ao caso brasileiro, representando um importante referencial para a continuidade das investigações acadêmicas desse tipo de procedimento, em esforços de estudos comparados.

Aqui, também podem ser resgatadas as contribuições de Sinclair (2011), bastante preocupadas com outros aspectos contextuais que tiveram impacto sobre o aumento da importância do *unorthodox lawmaking*, como a ocorrência de mudanças na organização interna do Poder Legislativo e na decorrente redistribuição de poder; e aspectos de polarização política encontrados em cada legislatura.

Ainda no que tange às diferenças que devem ser levadas em consideração nos próximos passos dessa agenda de pesquisa, tem-se a diferença das regras legislativas, ressaltadas em três pontos.

Primeiro, a figura do relator da medida provisória, que exerce um importante papel na consideração do texto proposto, funcionando, também, como filtro às sugestões de modificações apresentadas pelos demais parlamentares e como canal de interlocução com o governo e com os diversos interesses atingidos pela proposição em apreciação.

Segundo, a possibilidade de veto parcial detida pelo presidente brasileiro, que diminui o poder de barganha dos congressistas para pressionar o chefe do Executivo a sancionar propostas que não se enquadrem em suas preferências de políticas públicas.

Terceiro, as táticas utilizadas pelos parlamentares para influenciar o processo de produção de leis, visto que lhes é facultado apresentar emendas na fase inicial da tramitação,

mas, talvez mais importante, seja a possibilidade de se engajarem diretamente em negociação com os relatores para inclusão de temas de seu interesse na agenda de PLVs.

Os estudos sobre *unorthodox lawmaking* ainda são incipientes no Brasil, mas este trabalho busca apresentar contribuição no sentido de incentivar a continuidade dessa agenda de pesquisa no país, fornecendo uma proposta de mensuração de uma das possíveis variáveis dependentes, as legislações multitemáticas.

Um aspecto importante do que poderá ser investigado a seguir é que ele não está restrito ao enquadramento teórico utilizado nessa pesquisa. Além do estudo dos procedimentos legislativos heterodoxos, o conteúdo produzido também pode embasar projetos de políticas públicas focados na entrada de questões na agenda decisória, de maneira assemelhada ao *Policy Agendas Project*, desenvolvido nos Estados Unidos, e ao *Comparative Agendas Project (CAP)*<sup>32</sup>, produzido por outro conjunto de países.

Na seara dos estudos legislativos, em especial, esses esforços de pesquisa podem dialogar para identificar as etapas que determinam o sucesso ou fracasso de um determinado item na agenda decisória. Por exemplo, a investigação dos padrões (1) de emendamento realizados pelos parlamentares; (2) de aprovação de conteúdo pelo plenário; e (3) de veto pelo presidente podem ser fundamentais para solucionar esse problema. O desafio, aqui, reside na precisão e confiabilidade com que se poderia rastrear a origem e as transformações sofridas por um determinado conteúdo, principalmente quando ele é apresentado a ou está presente em diversas proposições apreciadas anteriormente.

Também há importantes desafios metodológicos que devem se seguir a este trabalho. O primeiro deles está relacionado ao refinamento do instrumento de codificação proposto. É importante apresentá-lo à consideração crítica acadêmica para colocar a prova as regras produzidas e, mais importante, para buscar soluções que as aperfeiçoem: tanto para diminuir eventuais problemas de enquadramento como para facilitar a categorização de questões muito técnicas e transversais, que representam importantes desafios de codificação.

O segundo desafio imposto é a necessidade de ampliar os casos aos quais o livro código se aplica. Atualmente, restrito às MPs, abarca apenas um número limitado de temas. É imprescindível empreender esforço no sentido de contemplar outros assuntos, que não podem ser tratados em medidas provisórias, mas que são abordados em projetos de lei ordinária (PL), projetos de lei de conversão (PLP) e em propostas de emenda à Constituição (PEC).

---

<sup>32</sup> Disponível em: <http://www.comparativeagendas.info>



É importante, no entanto, ter em mente que os esforços metodológicos devem ser realizados em consonância com problematizações teóricas e empíricas, que promovam seu enquadramento e direcionamento a contextos aos quais sejam aplicáveis e úteis. Dados os próximos passos que podem ser dados nas pesquisas sobre *unorthodox lawmaking* ou sobre políticas públicas, abordados mais acima, não faltarão oportunidades para realização dos aprimoramentos metodológicos necessários.

Dadas as perspectivas de futuro para as pesquisas relacionadas ao tema deste trabalho, evidencia-se a concisão do escopo aqui trabalhado. No entanto, essa escolha de abordagem é realizada de maneira consciente, principalmente devido à escassez de referências nas quais se ancorar para propor investigações mais ousadas, que fossem além da caracterização e descrição de uma variável dependente.

A ausência de abordagens sobre o problema específico aqui tratado, no Brasil, e sua existência restrita no exterior foram importantes motivações para, primeiro, propor a decifragem dos resultados aqui apresentados e, segundo, para dar continuidade à agenda de pesquisa, refinando o estudo em questão e buscando compreender melhor suas determinantes.

Novamente, não se tem aqui uma pesquisa definitiva, mas uma contribuição bastante específica para uma discussão promissora no país. Contribuição que, ao longo de sua produção, trouxe novas perguntas, as quais se espera sejam respondidas no futuro próximo.

## 6. Referências bibliográficas

AMORIM NETO, Octavio, COX, Gary W., MCCUBBINS, Mathew D. “Agenda power in Brazil’s Câmara dos Deputados, 1989-98. *World Politics*, Vol. 55, Nº 4 (Jul., 2003), pp. 5505-578.

AMORIM NETO, Octavio, SANTOS, Fabiano. “O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, 2003, pp. 661-698.

AMORIM NETO, Octavio, TAFNER, Paulo. “Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo das medidas provisórias.” *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 45, nº 1, 2002, pp. 5-38.

BACH, Stanley. “Germaneness rules and bicameral relations in the U.S. Congress”. *Legislative Studies Quarterly*, vol. 7, nº 3, Aug. 1982, pp. 341-357.

BARRETT, Andrew W., ESHBAUGH-SOHA, Matthew. “Presidential success on the substance of legislation”. *Political Research Quarterly*, Vol. 60, No. 1 (Mar., 2007), pp. 100-112.

BAUMGARTNER, Frank R., JONES, Bryan D., WILKERSON, John D. “Studying policy dynamics”. In: *Policy Dinamics*. BAUMGARTNER, F.R., JONES, B.D. (eds). Chicago: University of Chicago Press, 2002: 29-46.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda constitucional n.º 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

BRASIL. Regimento Comum: Resolução nº 1, de 1970-CN, com alterações posteriores, até 2006, e legislação conexa. Brasília: Congresso Nacional, 2007.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução da Questão de Ordem 478, de 02 de junho de 2009. Fazendo referência à resposta da Presidência na Questão de Ordem n. 476, de 2009, na qual o Presidente reconhece a possibilidade de examinar a restrição ao emendamento de Medidas Provisórias, sugere que se aplique o disposto no § 4º do art. 4º da Resolução n.1, de 2002 do Congresso Nacional sobre a tramitação de medidas provisórias, segundo o qual cabe ao Presidente da Comissão Mista o indeferimento liminar de emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na Medida Provisória; entende que na falta da Comissão Mista, o Presidente da Câmara assume as funções atribuídas ao Presidente da Comissão.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução da Questão de Ordem 480, de 03 de junho de 2009. Indaga sobre a possibilidade de rejeição das emendas, ou das modificações perpetradas pelo relator à Medida Provisória n. 460, de 2009 (Minha Casa, Minha Vida e Atribuições ANATEL) que não apresentem pertinência com o tema originário da medida ou que provoquem aumento da despesa pública inicialmente prevista, por entender serem ambas as situações claramente limitantes da prerrogativa parlamentar de emendamento, nos termos da Constituição Federal.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Resolução da Questão de Ordem 697, de 03 de agosto de 2010. Durante apreciação da Medida Provisória n. 487, de 2010 (que concede subvenção econômica ao BNDES), levanta questão de ordem a respeito da inclusão de matéria que considera estranha ao núcleo da medida provisória por parte da Relatora, Deputada Solange Almeida; pergunta se a vedação anteriormente decidida, de inclusão de matéria estranha, se aplica também ao substitutivo apresentado.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Questão de Ordem 46, de 10 de maio de 2011. Apesar da matéria já ter sido objeto de questão de ordem anterior (Ver QO n. 697, de 2010) decidida pelo então Presidente Michel Temer, que na ocasião reformulou a decisão de indeferimento liminar de emenda com matéria estranha ao núcleo temático da medida provisória, passando a excluir, desse indeferimento, as emendas de relator), questiona a inclusão de matéria estranha pela Relatora, Deputada Jandira Feghali, no Projeto de Lei de Conversão oferecido à Medida Provisória n. 521, de 2010, no entendimento de que tal prática fere a Lei Complementar 95, de 1998 e o § 4º do art. 4º da Resolução n. 1, de 2002 - CN.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew. “Poder de decreto: Chamando os tanques ou usando a caneta?”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 13, n. 37, June 1998 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69091998000200009&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091998000200009&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 30 de maio de 2013.

COX, Gary W. “On the effects of legislative rules”. Legislative Studies Quarterly, vol. 25, nº 2, 2000, pp. 169-192.

DAVIDSON, Roger H. “The new centralization on Capitol Hill”. The Review of Politics, vol. 50, nº 3, 1988, pp. 345-364.

DA ROS, Luciano. “Poder de decreto e accountability horizontal: dinâmica institucional dos três poderes e medidas provisórias no Brasil pós-1988”. Revista de Sociologia Política, Curitiba, Vol. 16, Nº 31, Nov. 2008, pp. 143-160.

DEERING, Christopher J., MALTZMAN, Forrest. “The politics of executive orders: legislative constraints on presidential power”. Political Research Quarterly, Vol. 52, No. 4 (Dec., 1999), pp. 767-783.

DINIZ, Simone. “Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial”. DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 1, 2005, pp. 333-369.

ESCOFIER, Brigitte, PAGÈS Jérôme C. “Analyses factorielles simples et multiples”. Dunod, 1988.

FIGUEIREDO, Argelina C., LIMONGI, Fernando. 1997. "O Congresso e as Medidas Provisórias: abdicação ou delegação?". *Novos Estudos, CEBRAP*, Nº 47, pp. 127-154.

FIGUEIREDO, Argelina C., LIMONGI, Fernando. "Presidential power, legislative organization, and party behavior in Brazil". *Comparative Politics*, Vol. 32, No. 2 (Jan., 2000), pp. 151-170.

GLEIBER, Dennis W., SHULL, Steven A. "Presidential influence in the policymaking process". *Western Political Quarterly* 45(2), 1992, pp. 441-467.

KRAUSE, George A., COHEN, David B. "Presidential use of executive orders, 1953-1994". *American Politics Quarterly* 25, 1997, pp. 458-471.

KRUTZ, Glen S. "Getting around gridlock: the effect of omnibus utilization on legislative productivity". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 25, nº 4, nov. 2000, p. 533-549.

\_\_\_\_\_. "Tactical maneuvering on omnibus bills in Congress". *American Journal of Political Science*, vol. 45, nº 1, 2001, pp. 210-223.

\_\_\_\_\_. "Omnibus legislation: an institutional reaction to the rise of new issues". In: *Policy Dynamics*. BAUMGARTNER, F.R., JONES, B.D. (eds). Chicago: University of Chicago Press, 2002: 205-229.

LEMOS, Leany Barreiro de S. "O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista". *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, 2001, pp. 561-605.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. "Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao executivo e programas de governo". *DADOS - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, no 4, 2005, pp. 737-776.

MAYER, Kenneth R. "Executive orders and presidential power". *The Journal of Politics*, Vol. 61, No. 2 (May, 1999), pp. 445-466.

MAYER, Kenneth R., PRICE, Kevin. "Unilateral presidential powers: significant executive orders, 1949-99". *Presidential Studies Quarterly* 32, nº 2 (June), 2002, Center for the Study of the Presidency, pp. 367-386.

MIRANDA, Geralda Luiza de. "A delegação aos líderes partidários na Câmara dos Deputados e no Senado Federal". *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 37, Oct. 2010 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782010000300013&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000300013&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 30 de maio de 2013.

MOE, Terry M., HOWELL, William G. "Unilateral action and presidential power: a theory". *Presidential Studies Quarterly* 29(4), 1999, pp. 850-872.

NEGRETTO, Gabriel L. "¿Gobierna solo el Presidente? Poderes de decreto y diseño institucional en Brasil y Argentina". *Desarrollo Económico*, Vol. 42, No. 167 (Oct. - Dec., 2002), pp. 377-404.

NEGRETTO, Gabriel L. “Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina (Constitutional design and separation of powers in America Latina)”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 65, N° 1 (Jan - Mar., 2003), pp. 41-76.

PALANZA, Valeria. “Lawmaking in Brazil: decrees vs. statutes”, paper presented at the Latin American Studies Association Meeting, Rio de Janeiro, Brazil, 2009.

PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy J., RENNÓ, Lucio. “Under what conditions do presidents resort to decree power? Theory and evidence from the brazilian case”. *The Journal of Politics*, Vol. 67, N° 1, February 2005, pp. 178-200.

PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy, RENNÓ, Lúcio. “Opinião pública, estratégia presidencial e ação do congresso no Brasil: “quem manda?””. *OPINIÃO PÚBLICA*, Campinas, Vol. XI, N° 2, Outubro, 2005, p. 401-421.

PEREIRA, Carlos, POWER, Timothy, RENNÓ, Lucio. “Agenda power, Executive Decree Authority, and the mixed results of reform in the brazilian Congress”. *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 32, N° 1, February, 2008, pp. 5-33.

POWER, Timothy J. “The pen is mightier than the Congress: presidential decree power in Brazil.” In: CAREY, John M. & SHUGART, Matthew S. *Executive decree authority*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998, pp. 197-232.

REICH, Gary. “Executive decree authority in Brazil: how reactive legislators influence policy.” *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 27, N° 1 (Feb., 2002), pp. 5-31.

RENNÓ, Lucio. “Executive-Legislative relations in Brazil: is 2009 the first year of the rest of our lives?” *Revista de Ciencia Política*, Volumen 30, N° 2, 2010, pp. 213-230.

RICCI, Paolo. “O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais?”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 46, no 4, 2003, pp. 699-734.

RODRIGUES, Ricardo J. P. “The preeminence of politics: executive orders from Eisenhower to Clinton”. New York: LFB Scholarly Publishing LLC, 2007.

\_\_\_\_\_. “As ordens executivas nos Estados Unidos”. *Plenarium*, v.5, n.5, out., 2008, pp. 282-295.

SCHREIER, Margrit. “Qualitative content analysis in practice”. London: SAGE Publications, 2012.

SHEPSLE, Kenneth A., WEINGAST, Barry R. “When do rules of procedure matter?”. *The Journal of Politics*, vol. 46, n° 1, Feb. 1984, pp. 206-221.

SINCLAIR, Barbara. “Unorthodox lawmaking: new legislative processes in the U.S. Congress”. Washington: CQ Press, Kindle Version, 2011.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADIn n. 4029. 2ª Turma. Rel. Ministro Luiz Fux.  
Julgada em 03/04/2012.

## APÊNDICE A

Este livro código foi produzido a partir da leitura e sumarização dos dispositivos presentes em 468 MPs, editadas e aprovadas entre 31 de setembro de 2001 e 31 de dezembro de 2011. A principal referência teórica para sua elaboração foram os procedimentos de análise de conteúdo qualitativo propostos por Schreier (2012). Foram utilizados, ainda, como referência para sua organização e redação, primeiro, o livro código do *The Policy Agendas Project* e, também, as categorias classificatórias de legislação utilizadas pelo portal do Palácio do Planalto. Abaixo, são apresentadas as 28 categorias propostas para análise de conteúdo de medidas provisórias, contemplando uma descrição dos tipos de dispositivos que foram enquadrados em cada um deles, exemplos de textos categorizados nestas classificações e regras decisórias para orientar a codificação em casos mais complexos, onde há transversalidade de temas abordados, também com exemplos de dispositivos ilustrativos.

### **1. Agropecuária e Pesca**

Refere-se às regulações sobre o exercício de atividades agropecuárias, de aquicultura e pesca e sobre o abastecimento de gêneros alimentícios. Nesta categoria, são incluídos os dispositivos sobre crédito rural, incluindo renegociações, financiamento de débitos e subvenções econômicas a operações de crédito rural; sobre políticas públicas para incentivo à agricultura familiar; sobre políticas públicas para incentivo às atividades agropecuárias e de pesca, incluindo aquelas direcionadas à aquisição de equipamentos e embarcações; sobre plantio e comercialização de organismos geneticamente modificados; relacionados à estocagem e abastecimento de gêneros alimentícios; sobre certificados e títulos de depósito e garantias agropecuárias; sobre fundos, auxílios financeiros e securitização voltados às atividades agropecuárias e de pesca; sobre registro de embarcações pesqueiras; e sobre regulação de direitos de pesca. Nesta categoria, também são contempladas as regulações relacionadas à defesa e inspeção sanitárias de produtos de origem animal e vegetal; as doações de gêneros alimentícios e vacinas para imunização de animais a outros países; e as cooperações técnicas para combate de pragas agropecuárias em outros países.

#### **Exemplos:**

“Art. 1o Fica autorizada a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural contratadas ao abrigo do Programa Especial de Crédito para a Reforma Agrária -

PROCERA, cujos mutuários estejam adimplentes com suas obrigações ou as regularizem até 2 de julho de 2002, observadas as seguintes condições:”

“Art. 1o Fica criado o Programa Nacional de Financiamento da Ampliação e Modernização da Frota Pesqueira Nacional - Profrota Pesqueira.”

“Art. 4o Os produtores e fornecedores de soja da safra de 2003 poderão obter certificação de que se trata de produto sem a presença de organismo geneticamente modificado, expedido por entidade credenciada ou que vier a ser credenciada, em caráter provisório e por prazo certo, pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, devendo esta certificação constar da rotulagem”

“Art. 1o Fica autorizado o Poder Executivo, por meio do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a doar à República do Paraguai vacinas e equipamentos indispensáveis ao combate da febre aftosa, nos casos de comprovada iminência de risco sanitário para a pecuária brasileira.”

### **Regra decisória**

Dispositivos que regulamentem a produção agropecuária em áreas de conservação ambiental deverão ser enquadradas na categoria ‘Meio ambiente’:

“§ 4o O Plano de Manejo poderá dispor sobre as atividades de liberação planejada e cultivo de organismos geneticamente modificados nas Áreas de Proteção Ambiental e nas zonas de amortecimento das demais categorias de unidade de conservação, observadas as informações contidas na decisão técnica da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio sobre:”

## **2. Assistência Social**

Refere-se às disposições que organizam os serviços e ações de assistência social. Nesta categoria, são enquadrados os dispositivos que organizam a prestação de assistência social; que regulam programas e ações de transferência de renda para erradicação da miséria e da pobreza e para garantia de renda mínima; sobre programas e ações direcionados à segurança alimentar e nutricional; sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social; sobre a qualificação de Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); sobre



fundos e transferência de recursos para políticas públicas de assistência social; sobre assistência à população em situação de rua; e sobre o Cadastro Único para Programas Sociais.

**Exemplos:**

“Art. 1o Fica criado, no âmbito da Presidência da República, o Programa Bolsa Família, destinado às ações de transferência de renda com condicionalidades.”

“Art. 2o O "Cartão-Alimentação" constitui instrumento que garantirá, a pessoas em situação de insegurança alimentar, recursos financeiros ou o acesso a alimentos, podendo ser implementado em cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios, observado o disposto em regulamento.”

**3. Comércio e Indústria**

Refere-se às disposições direcionadas, especificamente, à regulação e ao fomento de atividades comerciais - internas e externas - e industriais. Nesta categoria, são enquadrados os dispositivos que regulam as microempresas; sobre microcrédito e crédito ao pequeno empreendedor; sobre políticas públicas, ações, linhas de crédito, financiamento, garantias e transferência de recursos voltados ao fomento da exportação, da produção e modernização industrial; sobre crédito e benefícios fiscais para fomento da inovação; sobre franquia empresarial e arrendamento mercantil; que regulam as Zonas de Processamento de Exportação (ZPE); que estabelecem regras de comércio interno e externo; que regulamentam operações cambiais para comércio exterior; sobre manutenção e movimentação de recursos em moeda estrangeira advindos de operações de comércio exterior; e que regulamentam dispositivos de acordos internacionais referentes a comércio.

**Exemplos:**

“Art. 63. Os arts. 7o e 8o da Lei no 9.019, de 30 de março de 1995, passam a vigorar com a seguinte redação:

§ 2o Os direitos antidumping e os direitos compensatórios são devidos na data do registro da declaração de importação.

§ 3o A falta de recolhimento de direitos antidumping ou de direitos compensatórios na data prevista no § 2º acarretará, sobre o valor não recolhido:”

“Art. 1o Fica instituído, no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego, o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado - PNMPO, com o objetivo de incentivar a geração de trabalho e renda entre os microempreendedores populares.”

“Art. 1o Os recursos em moeda estrangeira relativos aos recebimentos de exportações brasileiras de mercadorias e de serviços para o exterior, realizadas por pessoas físicas ou jurídicas, poderão ser mantidos em instituição financeira no exterior, observados os limites fixados pelo Conselho Monetário Nacional.”

### **Regras decisórias**

Regulações referentes à certificação de produtos para finalidades de comércio no mercado interno e externo deverão ser enquadrados nesta categoria:

“Art. 1o Fica instituído, no Brasil, nos termos das exigências estabelecidas no Processo de Kimberley, o Sistema de Certificação do Processo de Kimberley - SCPK, mecanismo internacional de certificação de origem de diamantes brutos destinados à exportação e à importação, na forma do disposto nesta Medida Provisória.”

Em questões de comércio exterior, regulações sobre efeitos fiscais e cambiais e sobre violações de regime aduaneiro deverão ser enquadrados na categoria ‘Impostos, taxas e contribuições’:

“Art. 6º A exportação de produtos nacionais sem que tenha ocorrido sua saída do território brasileiro somente será admitida, produzindo todos os efeitos fiscais e cambiais, quando o pagamento for efetivado em moeda estrangeira de livre conversibilidade e a venda for realizada para:”

### **4. Comunicação Social**

Refere-se às disposições sobre atividades de radiodifusão, telecomunicações, serviços postais e imprensa. São enquadrados nesta categoria os dispositivos relacionados a comunicação audiovisual; sobre o exercício de serviços postais e de franquia postal; sobre os princípios e objetivos dos serviços de radiodifusão pública; sobre a organização dos serviços de telecomunicações; sobre a participação de capital estrangeiro em empresas jornalísticas e de radiodifusão sonora e de sons e imagens; sobre telefonia pré-paga; sobre concessão e

permissão da prestação de serviços de radiodifusão e telecomunicações; sobre o serviço de TV a cabo; sobre os sistemas de transmissão analógica e digital; e sobre os serviços de transmissão e retransmissão de televisão e do serviço de repetição de televisão.

**Exemplos:**

“Art. 2o A participação de estrangeiros ou de brasileiros naturalizados há menos de dez anos no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão não poderá exceder a trinta por cento do capital total e do capital votante dessas empresas e somente se dará de forma indireta, por intermédio de pessoa jurídica constituída sob as leis brasileiras e que tenha sede no País.”

“Art. 1o O exercício, pelas pessoas jurídicas de direito privado, da atividade de franquia postal, passa a ser regulado por esta Medida Provisória.”

“Art. 2o A prestação dos serviços de radiodifusão pública por órgãos do Poder Executivo ou mediante outorga a entidades de sua administração indireta deverá observar os seguintes princípios:”

**5. Cultura**

Refere-se às disposições sobre organização e proteção do patrimônio histórico, cultural e artístico nacional. Nesta categoria, são enquadrados os dispositivos que regulamentam a produção cultural no Brasil; sobre políticas públicas de promoção cultural; programas de incentivo ao desenvolvimento e à produção cinematográfica e ao audiovisual; que regulamentem a comercialização de obras culturais e artísticas; e sobre monumentos arqueológicos e pré-históricos.

**Exemplo:**

“Art. 1º Fica remida a Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional - CONDECINE de que trata o art. 32 da Medida Provisória no 2.228-1, de 6 de setembro de 2001:

I - nos meses de janeiro, fevereiro, março, abril e maio de 2002, que tenha como fato gerador a veiculação, a produção, o licenciamento e a distribuição de obras cinematográficas e videofonográficas com fins comerciais, por segmento de mercado a que forem destinadas; e

II - nos meses de janeiro e fevereiro de 2002, que incida sobre o pagamento, o crédito, o emprego, a remessa ou a entrega, aos produtores, distribuidores ou intermediários no exterior, de importâncias relativas a rendimento decorrente da exploração de obras cinematográficas e videofonográficas ou por sua aquisição ou importação, a preço fixo.”

## **6. Defesa**

Refere-se a regulações relacionadas à Política Nacional de Defesa, a questões de guerra e de terrorismo. Fazem parte desta categoria as disposições sobre responsabilidade civil em casos de danos causados por atos de guerra ou de terrorismo; sobre cooperação técnica em defesa com outros países; sobre doações de equipamento militar a outros países.

### **Exemplo:**

“Art. 1º Fica a União autorizada a assumir as responsabilidades civis perante terceiros no caso de danos a bens e pessoas no solo, provocados por atentados terroristas ou atos de guerra contra aeronaves de empresas aéreas brasileiras no Brasil ou no exterior.”

## **7. Defesa Civil**

Refere-se às disposições relacionadas à administração de desastres. São enquadradas nessa categoria os dispositivos que regulamentam o Sistema Nacional de Defesa Civil e as ações de defesa civil; sobre sistemas de informação e monitoramento de desastres; sobre fundos e transferência de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastres e calamidades públicas; sobre a utilização de estoques de alimentos em ações de atendimento a vítimas de desastres e calamidades públicas; e sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública.

### **Exemplos:**

“Art. 1º Fica instituído, no âmbito do Programa de Resposta aos Desastres do Ministério da Integração Nacional, o Auxílio Emergencial Financeiro, destinado ao socorro e à assistência às famílias, com renda mensal média de até dois salários mínimos, atingidas por desastres, no Distrito Federal e nos Municípios em estado de calamidade pública ou situação de emergência reconhecidos pelo Governo Federal, mediante portaria do Ministro de Estado da Integração Nacional.”

“Art. 1º O Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC tem como objetivo planejar, articular e coordenar as ações de defesa civil em todo o território nacional.”

## **8. Direitos Humanos e Cidadania**

Refere-se à regulação de direitos de crianças e adolescentes, idosos, mulheres, refugiados, anistiados políticos, de igualdade racial, dos portadores de deficiência física e mental e dos Direitos e Garantias Fundamentais. Nessa categoria, são enquadrados os dispositivos relacionados à regulamentação do regime de anistiado político; sobre desaparecidos políticos; sobre indenizações e reparações econômicas a anistiados políticos; e sobre programas de direitos humanos e minorias, incluindo aqueles de acesso à educação.

### **Exemplos:**

“Art. 1o O Regime do Anistiado Político compreende os seguintes direitos:”

“Art. 2o São declarados anistiados políticos aqueles que, no período de 18 de setembro de 1946 até 5 de outubro de 1988, por motivação exclusivamente política, foram:”

“Art. 1o Fica o Poder Executivo, por intermédio dos Ministérios da Defesa e do Planejamento, Orçamento e Gestão, autorizado a pagar, na forma e condições estabelecidas nesta Medida Provisória, aos que firmarem Termo de Adesão, o valor correspondente aos efeitos retroativos da concessão de reparação econômica fixado em virtude da declaração da condição de anistiado político de que a trata a Lei no 10.559, de 13 de novembro de 2002.”

## **9. Educação**

Refere-se às normas relacionadas à educação básica, superior, profissional, tecnológica e física. Nesta categoria, são enquadrados os dispositivos relacionados a programas educacionais e de acesso à formação e de alfabetização; sobre os auxílios-financeiros voltados à educação e bolsas de estudos; sobre regulamentação do ensino de disciplinas; sobre políticas públicas e ações voltadas ao transporte e alimentação escolares; sobre programas de apoio ao aperfeiçoamento de infraestrutura de instituições de ensino, inclusive quando envolva transferência de recursos financeiros; e sobre transferências de recursos e fundos para o desenvolvimento da educação.

### **Exemplos:**

“Art. 2o São diretrizes da alimentação escolar.”

“Art. 8o Para os fins do disposto no § 5o do art. 212 da Constituição, desta Lei, da Lei no 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e das demais disposições aplicáveis, os recursos do salário-educação serão destinados à educação básica pública, incluindo educação especial e a educação de jovens e adultos na modalidade presencial com avaliação no processo, desde que vinculadas à rede pública de ensino.”

“Art. 1o Fica instituído, sob a gestão do Ministério da Educação, o Programa Universidade para Todos - PROUNI, destinado à concessão de bolsas de estudo integrais e bolsas de estudo parciais de cinquenta por cento (meia-bolsa) para cursos de graduação e seqüenciais de formação específica, em instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos.”

### **Regras decisórias**

Programas educacionais direcionados aos grupos contemplados na categoria ‘Direitos Humanos e Cidadania’ (grupos raciais, deficientes físicos e mentais, etc) não deverão ser enquadrados em ‘Educação’:

“Art. 1o Fica instituído, no âmbito do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, o Programa de Complementação ao Atendimento Educacional Especializado aos Portadores de Deficiência - PAED, em cumprimento do disposto no inciso III do art. 208 da Constituição, com os seguintes objetivos:

- I - promover a universalização do atendimento especializado de educandos portadores de deficiências, cuja situação não permita a integração em classes comuns de ensino regular;
- II - promover, progressivamente, a inserção dos educandos portadores de deficiências nas classes comuns de ensino regular.”

## **10. Energia e Mineração**

Refere-se às regulações incidentes sobre a política energética nacional e aos setores de mineração, petróleo e gás e combustíveis - incluindo biodiesel e etanol, assim como os programas e políticas públicas direcionadas a essas áreas temáticas. São incluídos nessa categoria os dispositivos sobre geração, transmissão, comercialização e distribuição de

energia elétrica; relacionados à outorga de concessão e permissão para exploração de serviços relacionados aos setores de energia elétrica, de exploração mineral e de petróleo e gás natural; sobre royalties e participações especiais sobre a exploração de energia hidrelétrica, mineração, lavra de petróleo e extração de gás natural; sobre a oferta emergencial de energia elétrica; sobre regras para recomposição tarifária; sobre o incentivo ao uso de fontes alternativas e ações de conservação de energia elétrica; sobre contas, fundos, garantias e compensações financeiras relacionadas a ações no setor de energia, mineração, petróleo e gás natural; sobre a universalização do serviço público de energia elétrica; que promovam a modicidade tarifária; sobre investimentos em pesquisa e desenvolvimento e em eficiência energética; que regulamentem e disponham sobre o abastecimento de combustíveis; e sobre subsídios e subvenções econômicas a financiamentos, fundos, seguros ou produtos relacionados à geração, transmissão, comercialização, distribuição de energia, mineração, lavra de petróleo, exploração de gás, produção e consumo de combustíveis, derivados ou não do petróleo, e gás, em geral.

**Exemplos:**

“Art. 1o Os custos, inclusive de natureza operacional, tributária e administrativa, relativos à aquisição de energia elétrica e à contratação de capacidade de geração ou potência pela Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial - CBEE serão rateados entre todas as classes de consumidores finais atendidas pelo Sistema Elétrico Nacional Interligado, proporcionalmente ao consumo individual verificado, mediante adicional tarifário específico, segundo regulamentação a ser estabelecida pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL.”

“Art. 5o Não se aplicam as vedações constantes do art. 39 da Lei no 4.131, de 3 de setembro de 1962, às entidades oficiais de crédito público da União na concessão de financiamentos destinados, conforme as regras a serem fixadas pela GCE, a suprir a insuficiência de recursos, objeto da recomposição tarifária extraordinária de que trata o art. 4o desta Medida Provisória, das concessionárias de serviços públicos de distribuição de energia elétrica e das empresas signatárias de contratos iniciais e equivalentes, assim reconhecidos em resolução da ANEEL.”

“Art. 1o Parcela dos recursos financeiros oriundos da arrecadação da contribuição de intervenção no domínio econômico de que trata o art. 177, § 4o, da Constituição, será

destinada à concessão de subvenções aos preços ou ao transporte do álcool combustível e de subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo - GLP.”

Art. 1º As atividades de importação ou produção de biodiesel deverão ser exercidas, exclusivamente, por pessoas jurídicas constituídas na forma de sociedade sob as leis brasileiras, com sede e administração no País, beneficiárias de concessão ou autorização da Agência Nacional de Petróleo - ANP, em conformidade com o inciso XVI do art. 8º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e que mantenham Registro Especial junto à Secretaria da Receita Federal do Ministério da Fazenda.

### **Regras decisórias**

No caso de concessão de subvenções, os benefícios específicos para setores da economia no que se refere ao consumo de energia e combustíveis serão categorizados na seção correspondente à área temática do setor beneficiado. O caso abaixo, por exemplo, deve ser categorizado em ‘Assistência Social’:

“Art. 5º Fica autorizada a concessão de subsídios ao preço do gás liquefeito de petróleo - GLP a famílias de baixa renda por meio de programa federal denominado Auxílio-Gás.”

## **11. Esporte**

Refere-se às disposições que regulamentam as práticas esportivas e atividades empresariais relacionadas. São enquadrados nesta categoria os dispositivos que regulam diretrizes para entidades desportivas; sobre a exploração e gestão do desporto profissional; sobre a organização de entidades desportivas em sociedades empresariais; sobre a formação de atletas profissionais e não profissionais; sobre condições de credenciamento e uso de instalações destinadas a espetáculos esportivos; sobre competições esportivas nacionais e internacionais; sobre exploração comercial de imagens de atletas; que regulamentam as bases de organização dos desportos universitários; sobre auxílios-financeiros e bolsas relacionadas à prática desportiva; sobre regulações relacionadas aos direitos do torcedor; e sobre regulamentação de loterias esportivas e os respectivos benefícios gerados para entidades desportivas.



**Exemplos:**

“Art. 1º A exploração e a gestão do desporto profissional observará, sem prejuízo da legislação desportiva em vigor, os princípios:”

“Art. 7º É facultado às entidades desportivas constituírem-se regularmente em sociedade empresária, segundo um dos tipos regulados nos arts. 1.039 a 1.092 da Lei nº 10.406, de 2002 - Código Civil.”

“§ 1º O direito da entidade de prática desportiva de resgatar os recursos de que trata o inciso III do art. 8º decai em noventa dias, a contar da data de ocorrência do fato gerador.”

**12. Finanças Públicas**

Refere-se aos dispositivos sobre gestão fiscal da União, por meio do Tesouro Nacional. Nesta categoria, estão incluídas as disposições sobre o uso de superávit financeiro e de cobertura de déficit financeiro; definições acerca da emissão de títulos da dívida pública da União; regras para amortização da Dívida Pública Mobiliária Federal; sobre procedimentos para encontro de contas envolvendo a União; sobre débitos e refinanciamento de dívidas dos Estados, Distrito Federal e Municípios; sobre apoio financeiro da União a entes federados em decorrência de frustração de receita e para superação de dificuldades financeiras emergenciais; sobre transações financeiras envolvendo a União e os entes federados; sobre limites de endividamento da União, Estados, Distrito Federal e Municípios; e dispositivos relacionados à contratação de crédito pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

**Exemplos:**

“Art 1º Sem prejuízo do atendimento das finalidades específicas previstas em lei, serão destinadas à amortização da dívida pública federal as disponibilidades das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional no encerramento do exercício de 2001 não comprometidas com os restos a pagar, excetuadas aquelas decorrentes de vinculações constitucionais.”

“Art. 11. A realização do encontro de contas entre a União e a Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRÁS, previsto no art. 74 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, deverá ocorrer até 30 de junho de 2004.”

“Art. 1º A União prestará apoio financeiro, no exercício de 2009, aos entes federados que recebem o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, mediante entrega do valor correspondente à variação nominal negativa entre os valores creditados a título daquele Fundo nos exercícios de 2008 e 2009, antes da incidência de descontos de qualquer natureza, de acordo com os prazos e condições previstos nesta Medida Provisória e limitados à dotação orçamentária específica para essa finalidade.”

### **Regras decisórias**

Emissão de títulos da dívida pública para propósitos específicos deverão ser categorizados nas seções correspondentes à manifestação expressa no dispositivo. A regulamentação abaixo, por exemplo, deve ser categorizada em ‘Energia e Mineração’:

“Art. 7º Fica a União autorizada a emitir títulos da Dívida Pública Federal, com características a serem definidas pelo Ministro de Estado da Fazenda, diretamente à CBEE, para dar cumprimento ao disposto no § 5º do art. 1º da Medida Provisória no 2.209, de 29 de agosto de 2001, os quais serão mantidos como garantia das operações que venham a ser contratadas por aquela Empresa.”

Também deverão ser categorizadas em outras seções os dispositivos que regulamentarem transferências da União para entes federados para políticas públicas específicas. No caso abaixo, a disposição deve ser enquadrada em ‘Educação’:

“Art. 2º São obrigatórias as transferências da União aos Municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à ampliação da oferta de educação infantil, em novas turmas, na forma desta Medida Provisória.”

### **13. Impostos, taxas e contribuições**

Refere-se aos tributos administrados pela Receita Federal do Brasil e às regras referentes a regime aduaneiro. Nesta categoria, são enquadradas as disposições que criam, alteram ou extinguem impostos, taxas e contribuições, com exceção das previdenciárias, que deverão ser enquadradas na categoria ‘Previdência’; que definem seus fatos geradores, regras de incidência, bases de cálculo, alíquotas, responsáveis, prazos e procedimentos de pagamentos; regras de declaração de receitas; regras de dedução, isenção e suspensão tributária; regras

sobre créditos tributários e seu uso; disposições sobre compensação tributária; sobre incentivos fiscais e regimes de tributação; sobre fiscalização e administração tributária; sobre processo administrativo fiscal; sobre parcelamento de débitos tributários; sobre regularidade fiscal; sobre obrigações do contribuinte decorrentes da necessidade de controle de fatos geradores para pagamento de tributos; regras que definem penalidades para descumprimento de legislação tributária e aduaneira; sobre depósitos judiciais e extrajudiciais de tributos e contribuições federais; e sobre repartição de receitas tributárias.

### **Exemplos:**

“Art. 1o Em relação ao estoque de ações existente em 31 de dezembro de 2001, fica facultado à pessoa física e à pessoa jurídica isenta ou sujeita ao regime de tributação de que trata a Lei no 9.317, de 5 de dezembro de 1996, efetuar o pagamento do imposto de renda incidente sobre ganhos líquidos em operações realizadas no mercado à vista de bolsa de valores, sem alienar a ação, à alíquota de dez por cento.”

“Art. 18. A falta de pagamento dos tributos e encargos moratórios no prazo a que se refere o § 2o do art. 17 ensejará o lançamento do respectivo crédito tributário, mediante lavratura de auto de infração, com aplicação de multa de ofício.”

### **Regras decisórias**

Regulações tributárias e fiscais que representem incentivos ou restrições explícitas, no texto, a setores específicos devem ser enquadradas nas categorias temáticas às quais os dispositivos fazem referência. Estes casos podem estar relacionados à criação de políticas públicas em que os incentivos ou restrições tributárias compreendam parte das ações públicas. No caso abaixo, o dispositivo deve ser enquadrado em ‘Educação’:

“Art. 8o A instituição que aderir ao PROUNI ficará isenta dos seguintes impostos e contribuições no período de vigência do termo de adesão.”

Outras situações de benefícios explícitos são aquelas relacionadas a regimes tributários especiais. O caso abaixo, por outro lado, deve ser enquadrado em ‘Transportes e Trânsito’:

“Art. 12. Fica instituído o Regime Tributário para Incentivo à Modernização e à Ampliação da Estrutura Portuária - REPORTO, nos termos desta Medida Provisória.”

Disposições sobre regimes tributários especiais deverão ser enquadradas na área temática afim à aplicação das regras. O exemplo abaixo define regras tributárias relacionadas à industrialização e importação de produtos e insumos de saúde:

“Art. 3º Será concedido regime especial de utilização de crédito presumido da contribuição para o PIS/Pasep e da Cofins às pessoas jurídicas que procedam à industrialização ou à importação dos produtos classificados na posição 30.03, exceto no código 3003.90.56, nos itens 3002.10.1, 3002.10.2, 3002.10.3, 3002.20.1, 3002.20.2, 3006.30.1 e 3006.30.2 e nos códigos 3001.20.90, 3001.90.10, 3001.90.90, 3002.90.20, 3002.90.92, 3002.90.99, 3005.10.10 e 3006.60.00, todos da TIPI, tributados na forma do inciso I do art. 1º, e na posição 30.04, exceto no código 3004.90.46, da TIPI, e que, visando assegurar a repercussão nos preços da redução da carga tributária em virtude do disposto neste artigo:

I - tenham firmado, com a União, compromisso de ajustamento de conduta, nos termos do § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985; ou

II - cumpram a sistemática estabelecida pela Câmara de Medicamentos para utilização do crédito presumido, na forma determinada pela Lei nº 10.213, de 27 de março de 2001.

.....

§ 2º O crédito presumido somente será concedido na hipótese em que o compromisso de ajustamento de conduta ou a sistemática estabelecida pela Câmara de Medicamentos, de que tratam, respectivamente, os incisos I e II deste artigo, inclua todos os produtos constantes da relação referida no inciso I do § 1º, industrializados ou importados pela pessoa jurídica.

....." (NR)”

Dispositivos que não se enquadrem nessas exceções deverão ser categorizados nesta seção, que trata de regras tributárias mais amplas.

#### **14. Licitações, contratos e compras do governo**

Refere-se às disposições que ordenam os processos de contratos e compras do governo. Nessa categoria, são enquadrados os dispositivos sobre o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC); que regulam as normas gerais sobre licitações, concessões públicas e contratações de parcerias público-privadas no âmbito da administração pública; sobre procedimento licitatórios em geral; que regulam as transferências de recursos obrigatórias

para execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC); e sobre a contratação de serviços pela administração pública.

**Exemplo:**

“Art. 3º As transferências obrigatórias para execução das ações do PAC são condicionadas ao cumprimento dos seguintes requisitos pelos Estados, Distrito Federal e Municípios beneficiários, conforme o constante de termo de compromisso:”

**15. Meio Ambiente**

Refere-se às disposições sobre conservação do meio ambiente e promoção do equilíbrio sustentável. Nesta categoria, são enquadrados os dispositivos sobre regulamentação de atividades potencialmente causadoras de degradação ambiental; que regulem as políticas públicas e ações de conservação da natureza; sobre demarcação de áreas de proteção permanente e reservas legais; sobre cooperação para proteção de paisagens naturais e do meio ambiente, para o combate à poluição e preservação das florestas, da fauna e da flora; sobre a proteção de vegetação nativa; sobre políticas públicas e ações para manejo sustentado; que regulamentem as políticas de resíduos sólidos e sobre mudança climática; sobre emissão de poluentes; sobre biossegurança; sobre procedimentos para o uso científico de animais; que regulem o depósito de rejeitos radioativos; que regulem a gestão de recursos hídricos; e que promovam a educação ambiental.

**Exemplo:**

“Art. 22-A. O Poder Público poderá decretar limitações administrativas provisórias ao exercício de atividades e empreendimentos efetiva ou potencialmente causadores de degradação ambiental em área submetida a estudo para criação de unidade de conservação, quando, a critério do órgão ambiental competente, houver risco de dano grave aos recursos naturais ali existentes.”

**Regra decisória**

Dispositivos que regulamentem a produção agropecuária em áreas de conservação ambiental deverão ser enquadradas nesta categoria:

“§ 4o O Plano de Manejo poderá dispor sobre as atividades de liberação planejada e cultivo de organismos geneticamente modificados nas Áreas de Proteção Ambiental e nas zonas de amortecimento das demais categorias de unidade de conservação, observadas as informações contidas na decisão técnica da Comissão Técnica Nacional de Biossegurança - CTNBio sobre:”

## **16. Mercado financeiro**

Refere-se à regulação do Sistema Financeiro Nacional, aplicável às organizações públicas e privadas. São incluídas nessa categoria disposições acerca da regulamentação de instituições financeiras; sobre reestruturação do setor financeiro; sobre a disposição e gestão de ativos de instituições financeiras - incluindo o Banco Central do Brasil (BCB), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o Banco do Brasil (BB), a Caixa Econômica Federal (CEF), assim como suas subsidiárias e demais instituições financeiras públicas - contemplando, ainda, ações de aumento de capital e ampliação de limite operacional de instituições financeiras públicas. Também fazem parte desta categoria as regulações do mercado de valores mobiliários e de *commodities*; regulações sobre as sociedades por ações, no que se refere a operações de caráter financeiro; sobre fundos de investimento, públicos e privados; sobre regras gerais para financiamentos lastreados em recursos de fundos constitucionais; regras gerais sobre crédito, incluindo crédito consignado e regulamentações sobre cadastros de crédito; regras gerais sobre seguros; dispositivos sobre o sistema de pagamentos brasileiros, contemplando os serviços de liquidação e compensação; sobre operações de redesconto; e de regras que disciplinam a aplicação de capital estrangeiro e as remessas de valores para o exterior.

### **Exemplos:**

“Art. 1o Fica o Banco do Brasil S.A. autorizado a criar, nos termos do art. 251 da Lei no 6.404, de 15 de dezembro de 1976, duas subsidiárias integrais, a saber:”

“Art. 1o Fica a União autorizada a conceder crédito ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, no valor de até R\$ 12.500.000.000,00 (doze bilhões e quinhentos milhões de reais) em condições financeiras e contratuais a serem definidas pelo Ministro de Estado da Fazenda.

Parágrafo único. O crédito será concedido assegurada a equivalência econômica da operação em relação ao custo de captação de longo prazo do Tesouro Nacional, na data de sua efetivação.”

“Art. 10. Sem prejuízo do disposto no inciso I do § 10 do art. 8º e no inciso I do caput do art. 16 da Lei nº 9.311, de 24 de outubro de 1996, será facultado o lançamento a débito em conta-corrente de depósito para investimento para a realização de operações com os valores mobiliários de que tratam os referidos incisos, desde que seja mantido controle, em separado, pela instituição interveniente, dos valores mobiliários adquiridos por intermédio das contas-correntes de depósito à vista e de investimento.”

“Art. 1o As instituições autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM para o exercício da administração de carteira de títulos e valores mobiliários poderão constituir Fundo de Investimento em Participações em Infra-Estrutura - FIP-IE, sob a forma de condomínio fechado, que terá por objetivo o investimento em novos projetos de infraestrutura no território nacional.”

### **Regras decisórias**

Dispositivos que regulamentam operações de crédito, de financiamento, de seguros e de aplicação de capital estrangeiro em casos específicos devem ser enquadrados na categoria à qual esses recursos são destinados. O caso abaixo, por exemplo, deve ser enquadrado em ‘Comunicação Social’:

“Art. 2o A participação de estrangeiros ou de brasileiros naturalizados há menos de dez anos no capital social de empresas jornalísticas e de radiodifusão não poderá exceder a trinta por cento do capital total e do capital votante dessas empresas e somente se dará de forma indireta, por intermédio de pessoa jurídica constituída sob as leis brasileiras e que tenha sede no País.”

Dispositivos que regulam subvenções econômicas para financiamentos realizados ou garantidos por recursos de fundos constitucionais serão enquadrados nesta categoria. O caso abaixo deve ser enquadrado na categoria ‘Agropecuária e Pesca’:

“Art. 8o Fica autorizada, para os financiamentos concedidos a agricultores familiares que sejam lastreados por recursos de outras fontes que não os Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, no caso de frustração de safra por fenômenos climáticos em municípios decretados em situação de emergência ou estado de calamidade pública, com reconhecimento do Governo Federal, a conversão das operações para o âmbito do Fundo Constitucional respectivo, mantendo-se integralmente as condições financeiras do PRONAF, com absorção dos respectivos ônus pelo Fundo Constitucional.”

Disposições sobre operações envolvendo commodities específicas devem ser enquadradas nas seções relacionadas a elas. O caso abaixo, por exemplo, deve ser categorizado como ‘Agropecuária e Pesca’:

“Art. 1o Ficam instituídos o Certificado de Depósito Agropecuário - CDA e o Warrant Agropecuário - WA.”

## **17. Orçamento**

Refere-se às medidas provisórias que dispõem sobre a abertura de crédito extraordinário e que definem suas fontes de receita.

### **Exemplo:**

“Art. 1º Fica aberto crédito extraordinário, no valor de R\$ 154.000.000,00 (cento e cinquenta e quatro milhões de reais), em favor do Ministério da Integração Nacional, para atender à programação constante do Anexo I desta Medida Provisória.

Art. 2º Os recursos necessários à execução do disposto no artigo anterior decorrerão do cancelamento parcial de dotações consignadas ao Ministério da Educação, na forma do Anexo II desta Medida Provisória.”

## **18. Organização do Estado e Patrimônio da União**

Refere-se à estrutura administrativa da União, à organização dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional, assim como à dos respectivos órgãos auxiliares, das agências reguladoras, das empresas públicas e de economia mista e dos serviços sociais autônomos supervisionados pela administração pública. São incluídos nessa categoria os dispositivos que criam, transformam



ou extinguem órgãos da administração pública - incluindo conselhos e comissões - e que definem suas atribuições, competências e regras de funcionamento e composição. São incluídas, também, as regras sobre a política de arquivos públicos e acesso à informação; definições a respeito de símbolos nacionais, cerimoniais e condecorações; sobre contratos de gestão envolvendo a administração pública; e sobre a gestão de imóveis da União e de entidades da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional.

### **Exemplos:**

“Art. 1o A Presidência da República é constituída, essencialmente, pela Casa Civil, pela Secretaria-Geral, pela Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica, pelo Gabinete Pessoal e pelo Gabinete de Segurança Institucional.”

“Art. 8o Ao Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social compete assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e a concertação entre os diversos setores da sociedade nele representados.”

### **Regras decisórias**

Nesta categoria, não estão incluídas a determinação de atribuições, competências e responsabilidades a órgãos governamentais para gestão e execução de programas e políticas públicas tratados em legislações específicas. Nesses casos, o dispositivo deverá ser categorizado no grupo temático a que a ação se refere. Na legislação do Seguro-Safra, o Ministério do Desenvolvimento Agrário é definido como gestor do fundo, conforme o dispositivo abaixo, devendo ser enquadrado na categoria ‘Agropecuária e Pesca’:

“Art. 4o O Ministério do Desenvolvimento Agrário será o gestor do Fundo de que trata o art. 1o, a quem caberá definir as normas para sua operacionalização, segundo disposições estabelecidas pelo Poder Executivo Federal.”

Não serão incluídas nesta categoria os dispositivos que se refiram à utilização de imóveis e propriedades da União para ações de reforma agrária e de habitação de interesse social. O caso abaixo, por exemplo, deve ser enquadrado em ‘Cidades, Imóveis e Habitação’:

“Art. 18-A. A União poderá lavrar auto de demarcação nos seus imóveis, nos casos de regularização fundiária de interesse social, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada.”

Também não são incluídos nesta categoria os dispositivos relacionados às atribuições e atividades das empresas públicas e de economia mista, que devem ser enquadradas nas seções referentes às suas atividades-fim. O caso abaixo, por exemplo, deve ser categorizado como ‘Comunicação Social’:

“Art. 5o Fica o Poder Executivo autorizado a criar a empresa pública denominada Empresa Brasil de Comunicação - EBC, vinculada à Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República.”

## **19. Política Econômica e Monetária**

Refere-se às disposições sobre planos econômicos, de oferta monetária e de administração de preços na economia. São incluídos nessa categoria os dispositivos sobre operações da União com moedas e cambiais; intervenções na taxa de câmbio; sobre reservas internacionais de recursos, tanto em moeda nacional como estrangeira; e regras sobre desindexação econômica.

### **Exemplo:**

“Art. 6o Fica o Banco Central do Brasil autorizado a realizar operações de swap de moedas com bancos centrais de outros países, nos limites e condições fixados pelo Conselho Monetário Nacional.”

“Art. 1o A Lei no 8.177, de 1o de março de 1991, passa a vigorar acrescida do seguinte artigo:

“Art.18-A. Os contratos celebrados a partir de 13 setembro de 2006 pelas entidades integrantes dos Sistemas Financeiros da Habitação e do Saneamento (SFH e SFS), com recursos de Depósitos de Poupança, poderão ter cláusula de atualização pela remuneração

básica aplicável aos Depósitos de Poupança com data de aniversário no dia de assinatura dos respectivos contratos, vedada a utilização de outros indexadores.

Parágrafo único. Na hipótese da celebração de contrato sem a cláusula de atualização mencionada no caput, ao valor máximo da taxa efetiva de juros de que trata o art. 25 da Lei no 8.692, de 28 de julho de 1993, poderá ser acrescido, no máximo, o percentual referente à remuneração básica aplicável aos Depósitos de Poupança, anualizado conforme metodologia a ser estabelecida pelo Conselho Monetário Nacional.”

## **20. Política Urbana e Habitação**

Refere-se às disposições sobre ordenamento urbanístico, regularização fundiária, habitação e saneamento básico. São enquadrados nesta categoria os dispositivos sobre ações de desenvolvimento urbano; que regulam políticas públicas, programas e ações voltados à garantia do direito à moradia; de regulação de projetos de habitação de interesse social, interesse específico e popular; sobre regularização fundiária urbana de interesse social e popular; sobre registro de regularização fundiária; sobre loteamento urbano; sobre identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das comunidades quilombolas; sobre ações e programas de arrendamento, financiamento imobiliários urbanos e rurais; sobre garantias referentes a financiamentos imobiliários; que regulam a construção de edificações; que regulem e promovam o acesso ao saneamento básico; que regulamentem as locações, incorporações e registros imobiliários.

### **Exemplos:**

“Art. 2º O PSH objetiva tornar acessível a moradia para os segmentos populacionais de renda familiar alcançados pelas operações de financiamento ou parcelamento habitacional de interesse social, operados por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, ou pelos agentes financeiros do Sistema Financeiro da Habitação - SFH, na forma definida pelo Conselho Monetário Nacional.”

“Art.18-A. Os contratos celebrados a partir de 13 setembro de 2006 pelas entidades integrantes dos Sistemas Financeiros da Habitação e do Saneamento (SFH e SFS), com recursos de Depósitos de Poupança, poderão ter cláusula de atualização pela remuneração

básica aplicável aos Depósitos de Poupança com data de aniversário no dia de assinatura dos respectivos contratos, vedada a utilização de outros indexadores.”

“Art. 1o Fica instituído o Programa de Arrendamento Residencial para atendimento da necessidade de moradia da população de baixa renda, nas seguintes modalidades:”

### **Regras decisórias**

As alienações e destinação de imóveis de propriedade União para ações de habitação de interesse social serão enquadradas nesta categoria e não em ‘Organização do Estado e Patrimônio da União’:

“Art. 18-A. A União poderá lavrar auto de demarcação nos seus imóveis, nos casos de regularização fundiária de interesse social, com base no levantamento da situação da área a ser regularizada.”

Nesta categoria, também são enquadrados os programas destinados exclusivamente à moradia rural, que devem ser distinguidos dos processos de regularização fundiária rural para produção agrícola, enquadrados na categoria ‘Reforma Agrária’:

“Art. 10. O Programa Nacional de Habitação Rural - PNHR tem como finalidade subsidiar a produção ou a aquisição de moradia aos agricultores e trabalhadores rurais.”

## **21. Previdência**

Refere-se às disposições sobre o Regime Geral da Previdência Social (RGPS), sobre o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos e sobre o Regime de Previdência Complementar. Nesta categoria, são incluídos os dispositivos que definem regras para a aposentadoria e pensões nos diversos regimes previdenciários; as regras referentes às contribuições previdenciárias; sobre concessão de aposentadorias e pensões especiais; sobre o fator previdenciário; sobre aposentadoria e benefícios previdenciários rurais; que definem, revisam e alteram os planos de benefícios da previdência social; e que definem e alteram a organização da seguridade social.

**Exemplos:**

“Art. 1º As disposições legais sobre aposentadoria especial do segurado filiado ao Regime Geral de Previdência Social aplicam-se, também, ao cooperado filiado à cooperativa de trabalho e de produção que trabalha sujeito a condições especiais que prejudiquem a sua saúde ou a sua integridade física.”

“Art. 9º Fica extinta a escala transitória de salário-base, utilizada para fins de enquadramento e fixação do salário-de-contribuição dos contribuintes individual e facultativo filiados ao Regime Geral de Previdência Social, estabelecida pela Lei nº 9.876, de 26 de novembro de 1999.”

“Art. 10-A. A contribuição social do servidor público ativo de qualquer dos Poderes da União, incluídas suas autarquias e fundações, para a manutenção do respectivo regime próprio de previdência social, será de onze por cento, incidente sobre a totalidade da base de contribuição.”

**22. Propriedade Intelectual**

Refere-se às disposições sobre aplicabilidade de direitos de propriedade intelectual. Nesta categoria, são enquadrados os dispositivos que regulam a concessão, registro, cessão de licença, definem violações e determinam suspensão e revogação de direitos de exploração de propriedade intelectual; sobre direitos autorais; sobre a proteção de informação não divulgada submetida para aprovação da comercialização de produtos; que regulam direitos e obrigações relativos à propriedade industrial.

**Exemplos:**

“Art. 1º Esta Medida Provisória regula a proteção, contra o uso comercial desleal, de informações relativas aos resultados de testes ou outros dados não divulgados apresentados às autoridades competentes como condição para aprovar ou manter o registro para a comercialização de produtos farmacêuticos de uso humano e veterinário, fertilizantes, agrotóxicos seus componentes e afins.”

“Art. 10. Os atos praticados por terceiros não autorizados, relacionados à invenção protegida por patente, exclusivamente para a obtenção de informações, dados e resultados de testes para

a obtenção do registro de comercialização, observarão o disposto no inciso VII do art. 43 da Lei no 9.279, de 14 de maio de 1996.”

“Art. 27. Ao criador da topografia de circuito integrado será assegurado o registro que lhe garanta a proteção nas condições deste Capítulo.”

### **23. Reforma Agrária**

Refere-se às disposições sobre regularização fundiária rural. São enquadrados nessa categoria dispositivos sobre regularização fundiária das ocupações em terras situadas em áreas da União, na Amazônia Legal; sobre a expropriação de glebas onde se encontrem culturas ilegais de plantas psicotrópicas; que regulamentem a Faixa de Fronteira; que regulamentem os cadastros rurais; sobre processo discriminatório de terras devolutas; sobre desapropriações por utilidade pública; sobre foros, laudêmios e taxas de ocupação relativas a imóveis de propriedade da União; sobre aforamento de terrenos; sobre a aquisição de imóveis rurais para finalidades de reforma agrária; sobre vistoria de imóvel rural destinado à reforma agrária.

#### **Exemplo:**

“Art. 5o São passíveis de regularização fundiária as ocupações incidentes em terras públicas da União, previstas nos incisos I, II e IV do art. 3o, situadas em áreas rurais, desde que o ocupante preencha os seguintes requisitos:

I - pratique cultura efetiva; e

II - exerça ocupação e exploração direta, mansa e pacífica ou por seus antecessores, anterior a 1o de dezembro de 2004.”

### **24. Saúde**

Refere-se a disposições e ações relacionadas à saúde. Nesta categoria, são enquadrados os dispositivos sobre ações de vigilância sanitária; que regulam o mercado farmacêutico, contemplando a produção, registro, prescrição, definição de preços e comercialização de medicamentos; sobre medicamentos genéricos; sobre coleta, processamento, estocagem, distribuição e aplicação do sangue, seus componentes e derivados; sobre planos e seguros privados de assistência à saúde; sobre a remoção de órgãos, tecidos e partes do corpo humano para fins de transplante e tratamento; sobre cooperação técnica e doação de medicamentos, vacinas e equipamentos hospitalares para outros países; sobre contribuição para fundos

nacionais e internacionais voltados à promoção da saúde; sobre repasse de recursos da União para ações de saúde; sobre políticas públicas voltadas à promoção da saúde e prevenção de doenças; sobre incentivos à produção de medicamentos e de produtos relacionados à promoção da saúde; sobre o controle de propaganda, comercialização e consumo de substâncias lícitas causam ou podem causar dano à saúde; sobre fornecimento de tratamento e medicamentos para doenças agudas e crônicas; sobre planejamento familiar; sobre o Sistema Único de Saúde e sua gestão; sobre a organização das ações de vigilância epidemiológica; sobre ações de imunização; e sobre ações para reabilitação psicossocial para pacientes acometidos de transtornos mentais.

### **Exemplos:**

“Parágrafo único. Até 30 de junho de 2003, no caso de medicamentos genéricos importados, cujos ensaios de bioequivalência foram realizados fora do País, devem ser apresentados os ensaios de dissolução comparativos entre o medicamento-teste, o medicamento de referência internacional utilizado no estudo de bioequivalência e o medicamento de referência nacional.”

“Art. 4o As empresas produtoras de medicamentos deverão observar, para o ajuste e determinação de seus preços, as regras definidas nesta Medida Provisória, a partir de sua publicação, ficando vedado qualquer ajuste em desacordo com esta Medida Provisória.”

### **Regras decisórias**

Os dispositivos que se referem às restrições de uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias intensivas e defensivos agrícolas serão categorizados nesta seção, com exceção (1) das restrições relacionadas à associação entre bebidas alcoólicas e direção, que serão enquadrados na categoria ‘Transportes e Trânsito’; e (2) das regulações de natureza fiscal sobre a produção e comercialização de cigarros, que deverão ser enquadradas em ‘Tributos, taxas e contribuições’. A disposição abaixo se enquadra nesta categoria:

“§ 2o A cada intervalo de quinze minutos, durante a respectiva transmissão, será veiculada mensagem de advertência escrita ou falada superposta sobre os malefícios do fumo com duração não inferior a quinze segundos em cada inserção, por intermédio das seguintes frases, usadas sequencialmente, todas precedidas da afirmação "O Ministério da Saúde adverte":”

O dispositivo abaixo se enquadra na categoria ‘Transportes e Trânsito’:

“Art. 1o São vedados, na faixa de domínio de rodovia federal ou em local contíguo à faixa de domínio com acesso direto a rodovia, a venda varejista e o oferecimento para consumo de bebidas alcoólicas.”

O dispositivo abaixo se enquadra na categoria ‘Tributos, taxas e contribuições’:

“Art. 54. O papel para cigarros, em bobinas, somente poderá ser vendido, no mercado interno, a estabelecimento industrial que possua o Registro Especial de que trata o art. 1º do Decreto-Lei nº 1.593, de 1977.”

## **25. Segurança Pública e Privada**

Refere-se às disposições voltadas à garantia e promoção da segurança. Nesta categoria, são enquadrados os dispositivos que regulam a comercialização, registro e posse de armas de fogo; sobre desarmamento; que regulem as atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública; sobre vigilância privada armada e transporte de valores; sobre programas e ações de promoção da segurança pública; sobre auxílios-financeiros e bolsas relacionadas a programas e ações de promoção da segurança pública e prevenção da violência, inclusive benefícios pecuniários direcionados a detentos e / ou seus familiares; sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública; sobre a transferência e inclusão de presos em estabelecimentos penais; que regulamentam o controle e fiscalização sobre produtos químicos que direta ou indiretamente possam ser destinados à elaboração ilícita de substâncias entorpecentes, psicotrópicas ou que determinem dependência física ou psíquica; sobre a prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas; sobre competência para investigação de infrações penais; e sobre assistência e proteção a vítimas e testemunhas.

### **Exemplos:**

“Art. 1o Fica instituído o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - PRONASCI, a ser executado pela União, por meio da articulação dos órgãos federais, em regime de cooperação com Estados, Distrito Federal e Municípios e com a participação das



famílias e da comunidade, mediante programas, projetos e ações de assistência técnica e financeira e mobilização social, visando a melhoria da segurança pública.”

“Art. 1o A União poderá firmar convênio com os Estados e o Distrito Federal para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.”

“Art. 13. Fica o Poder Executivo autorizado a conceder auxílio financeiro aos participantes a que se referem os arts. 10, 11 e 12 [Projeto Reservista-Cidadão, Projeto de Proteção dos Jovens em Território Vulnerável - PROTEJO, Projeto Mães da Paz], a partir do exercício de 2008, nos seguintes valores:”

### **Regras decisórias**

Também serão incluídas nesta seção os dispositivos referentes à identificação civil de pessoas físicas:

“Art. 1o É instituído o número único de Registro de Identidade Civil, pelo qual cada cidadão brasileiro, nato ou naturalizado, será identificado em suas relações com a sociedade e com os organismos governamentais e privados.”

## **26. Servidores públicos**

Refere-se às carreiras do serviço público, aos empregos públicos e aos cargos de livre provimento, civis e militares, temporários e permanentes, em exercício no Brasil e no exterior. Enquadram-se nessa categoria os dispositivos que criam, estruturam, reestruturam ou reorganizam carreiras do serviço público; que criam, extinguem, transferem, transformam ou transpõem cargos na administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional. Também fazem parte dessa categoria os dispositivos que definem regras sobre admissão e exoneração no serviço público, incluindo de trabalhadores temporários; para progressão funcional e promoção de servidores; que estabelecem remuneração de cargos, incluindo indenizações e a criação, modificação, extinção e regras para concessão de gratificações, vantagens pecuniárias individuais, retribuições, auxílios e adicionais de qualquer natureza à remuneração dos servidores públicos; regras sobre avaliação de desempenho no funcionalismo público; disposições sobre capacitação e formação de servidores; disposições

sobre requisitos para exercício de cargos; regras para transferência, realocação, redistribuição e requisição de servidores; que definam o regime jurídico e demais condições, benefícios e direitos de servidores públicos, sejam eles de carreira ou de cargos de livre provimento.

### **Exemplos:**

“Art. 1o Fica criado o Plano de Carreira dos Cargos de Reforma e Desenvolvimento Agrário, composta pelos cargos de nível superior de Analista em Reforma e Desenvolvimento Agrário e de Analista Administrativo e pelos cargos de nível intermediário de Técnico em Reforma e Desenvolvimento Agrário e de Técnico Administrativo, integrantes do quadro de pessoal do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA, submetidos ao regime instituído pela Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, observadas as disposições desta Medida Provisória.”

“Art. 4º No mês de janeiro de 2002, a gratificação de produção suplementar será paga tendo por base o seu valor médio, conforme o disposto no § 1º do art. 2º desta Medida Provisória.”

“Art. 81-A. O Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE poderá efetuar, nos termos do art. 37, inciso IX, da Constituição, e observado o disposto na Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, contratação por tempo determinado, pelo prazo de doze meses, do pessoal técnico imprescindível ao exercício de suas competências institucionais.”

### **Regras decisórias**

Nesta categoria, não são incluídas as regras referentes ao regime previdenciário dos servidores públicos - contempladas na categoria ‘Previdência’ - com exceção dos dispositivos que se referem à incorporação de gratificações e outras vantagens remuneratórias aos proventos de aposentadoria e pensões de servidores, como exemplificado no dispositivo abaixo:

“Art. 3º A gratificação de produção suplementar continuará sendo devida aos atuais aposentados e pensionistas, bem assim àqueles que, em 25 de janeiro de 2002, preencham os requisitos para a aposentadoria, não cumulativamente com a GDATA, tomando-se como base de cálculo o seu valor médio, na forma do disposto no § 1º do art. 2º.”

Nesta categoria, serão incluídas disposições referentes a comitês e comissões gestoras de carreiras do serviço público:

“Art. 47. Fica criado o Comitê Gestor do Plano de Carreiras e Cargos de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública - CPCSP, no âmbito da FIOCRUZ, vinculado à Secretaria-Executiva do Ministério da Saúde, com a finalidade de acompanhar, assessorar e avaliar a implementação e o desenvolvimento do Plano de Carreiras e Cargos de Ciência, Tecnologia, Produção e Inovação em Saúde Pública, cabendo-lhe, em especial:”

Nesta categoria, não serão incluídos os dispositivos que criem, transformem ou extingam cargos em decorrência de alterações na estrutura da administração pública, associados à criação, transformação ou extinção de órgãos da administração pública direta, indireta, autárquica e fundacional. Nesses casos, os dispositivos deverão ser enquadrados em ‘Organização do Estado e Patrimônio da União’.

## **27. Trabalho e Emprego**

Refere-se às regulamentações trabalhistas e às ações de geração de emprego e renda. Nesta categoria, são incluídos os dispositivos que regulam a política de salário mínimo, assim como seu reajuste e valores; relacionados a políticas públicas e fundos para geração de emprego e renda; sobre cooperativas de trabalho; sobre ações de ensino profissionalizante; sobre direitos trabalhistas; sobre correção e atualização de valores de contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); sobre serviço voluntário, estágio e aprendizado; relacionados ao direito de greve; que regulam o trabalho rural; sobre saúde no trabalho; e sobre fiscalização e inspeção de cumprimento de legislação trabalhista.

### **Exemplos:**

“Art. 1o A partir de 1o de abril de 2002, após a aplicação dos percentuais de nove inteiros e quarenta e sete centésimos por cento, a título de reajuste, e um inteiro e cinquenta centésimos por cento, a título de aumento real, sobre o valor de R\$ 180,00 (cento e oitenta reais), o salário mínimo será de R\$ 200,00 (duzentos reais).”

“Art. 1º Fica a Caixa Econômica Federal autorizada a creditar em contas vinculadas específicas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, a expensas do próprio Fundo,

os valores do complemento de atualização monetária de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, cuja importância, em 10 de julho de 2001, seja igual ou inferior a R\$ 100,00 (cem reais).”

“§ 2º Excepcionalmente, por proposta do Ministro de Estado do Trabalho e Emprego, o CODEFAT poderá autorizar, no âmbito de linhas de crédito especiais instituídas pelo Conselho, financiamentos garantidos pelo FUNPROGER sem a participação no risco por parte das instituições financeiras, desde que precedidos de processos de seleção e capacitação dos empreendedores, vinculados a programas de crédito orientado.”

## **28. Transportes e Trânsito**

Refere-se às disposições relacionadas ao Sistema Nacional de Viação; às regulações dos diferentes modais de transporte; e às regulações sobre mobilidade urbana. São enquadrados nesta categoria os dispositivos relacionados à gestão e transferência de domínio das malhas rodoviária e ferroviária; que alterem as Relações Descritivas das Rodovias do Sistema Rodoviário Federal, dos Porto Marítimos, Fluviais e Lacustres do Plano Nacional de Viação e das Ferrovias do Plano Nacional de Viação; sobre regulações de transportes aquaviários, aéreos e terrestres, incluindo concessões e permissões para exploração de modais; sobre repasses de recursos da União para melhorias e manutenção de modais de transporte; sobre prevenção, fiscalização e repressão ao furto e roubo de veículos e cargas; sobre o transporte multimodal de cargas; sobre a regulação de comercialização e consumo de bebidas alcoólicas próximas a rodovias e associadas à direção; sobre a revitalização do setor ferroviário; sobre o Código de Trânsito Brasileiro; sobre o Código Brasileiro de Aeronáutica; sobre a ordenação e segurança de tráfego aquaviário, aéreo e terrestre; sobre ações de financiamento e garantias para aquisição de embarcações navais, da marinha mercante e de veículos para transporte de carga nos modais rodoviário e ferroviário; e sobre subvenções econômicas relacionadas a serviços de transporte de pessoas e de cargas nos diferentes modais.

### **Exemplos:**

“Art. 1º A União transferirá, a título de descentralização da sua malha rodoviária, a seu exclusivo critério, para os Estados e o Distrito Federal, em virtude desta Medida Provisória e observados os limites nela estabelecidos, o domínio de até dezoito mil quilômetros da malha rodoviária federal, bem assim de seus acessórios e benfeitorias.”

“Art. 22. O FMM é um fundo de natureza contábil, destinado a prover recursos para o desenvolvimento da marinha mercante e da indústria de construção e reparação naval brasileiras.”

“Art. 5o A construção, uso e gozo da Estrada de Ferro Norte-Sul, de titularidade da Valec - Engenharia, Construções e Ferrovias S.A., dar-se-á no trecho ferroviário que liga os Municípios de Belém, no Estado do Pará, e Senador Canedo, no Estado de Goiás.”

“Art. 1o Fica instituído o Programa Nacional de Dragagem Portuária e Hidroviária, a ser implantado pela Secretaria Especial de Portos da Presidência da República e pelo Ministério dos Transportes, por intermédio do Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes - DNIT, nas respectivas áreas de atuação.”

### **Regras decisórias**

Serão enquadradas nesta categoria as restrições relacionadas à associação entre bebidas alcoólicas e direção, como exemplificado pelo dispositivo abaixo:

“Art. 1o São vedados, na faixa de domínio de rodovia federal ou em local contíguo à faixa de domínio com acesso direto a rodovia, a venda varejista e o oferecimento para consumo de bebidas alcoólicas.”

## APÊNDICE B

Aqui, serão reportadas as tabelas referentes aos testes de regressão logística realizados para identificar a influência de cada um dos temas adicionados sobre a probabilidade de veto em projetos de lei de conversão com dois ou mais temas. A primeira tabela corresponde ao modelo mais completo, onde utilizadas como variáveis independentes o número de temas do PLV e as variáveis *dummmmy* sobre presença ou não de cada um dos temas que foram adicionados duas ou mais vezes durante a tramitação no Congresso Nacional. As demais tabelas apresentam os resultados com apenas duas variáveis por vez: o número de temas final e a adição de cada tema isoladamente. A única variável significativa, em todos os testes, foi o número de temas.

**Tabela 7. 1 - Regressão logística com número de temas e assuntos adicionados**

<b>Model</b>	<b>Coefficient</b>	<b>Std. Err.</b>	<b>Z</b>	<b>P &gt;  z </b>	<b>95% Conf. Interval</b>
Constant	-2,155963	6,512107	-0,33	0,741	-14,91946 – 10,60753
N. temas	0,6609748	0,149665	4,42	0,000	0,3676367 – 0,9543128
AGROP.	0,2887559	0,6862739	0,42	0,674	-1,056316 – 1,633828
ASSIST. SOC.	-1,110231	1,32308	-0,84	0,401	-3,70342 – 1,482957
COMÉRCIO	1,201169	0,9928734	1,21	0,226	-0,744827 – 3,147165
DIR. HUM.	(omitted)				
EDUCAÇÃO	(omitted)				
ENERGIA	-0,6011354	0,9804527	-0,61	0,540	-2,522787 – 1,320516
ESPORTE	-0,5658562	1,330147	-0,43	0,671	-3,172896 – 2,041193
FIN. PÚB.	0,1994703	0,8891215	0,22	0,822	-1,543176 – 1,942116
IMPOSTOS	-0,9150361	1,139923	-0,80	0,422	-3,149244 – 1,319172
LICITAÇÕES	-4,916587	4,938366	-1,00	0,319	-14,59561 – 4,762432
MEIO AMB.	(omitted)				
MERC. FIN.	1,35536	1,280214	1,06	0,290	-1,153814 – 3,864533
ORG. DO EST.	0,8356455	1,001666	0,83	0,404	-1,127585 – 2,798876
POL. URB.	0,4341107	1,516717	0,29	0,775	-2,5386 – 3,406822
PREV.	1,761524	1,216743	1,45	0,148	-0,6232488 – 4,146297
SAÚDE	-1,281883	1,160101	-1,10	0,269	-3,55564 – 0,9918728
SEGURANÇA	(omitted)				
SERV. PÚB.	1,80266	1,182551	1,52	0,127	-0,5150979 – 4,120418
TRAB. E EMPR.	0,4167634	1,693892	0,25	0,806	-2,903204 – 3,736731
TRANSP.	0,8341987	1,040675	0,80	0,423	-1,205487 – 2,873884

**Nota:** Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 83,79 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1680.

**Fonte:** compilado pelo autor.

**Tabela 7. 2 - Regressão logística com número de temas e adição de agropecuária e pesca**

<b>Model</b>	<b>Coefficient</b>	<b>Std. Err.</b>	<b>Z</b>	<b>P &gt;  z </b>	<b>95% Conf. Interval</b>
Constant	-,2565273	0,5891496	-4,35	0,000	-3,719985 – -1,410561
N. temas	0,7167567	0,10762	6,66	0,000	0,5058254 – 0,927688
AGROPECUÁRIA	0,1440908	0,602848	0,24	0,811	-1,03747 – 1,325651

**Nota:** Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 88,26 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1663.

**Fonte:** compilado pelo autor.

**Tabela 7. 3 - Regressão logística com número de temas e adição de assistência social**

<b>Model</b>	<b>Coefficient</b>	<b>Std. Err.</b>	<b>Z</b>	<b>P &gt;  z </b>	<b>95% Conf. Interval</b>
Constant	-1,463217	1,262829	-1,16	0,247	-3,938316 – 1,011883
N. temas	0,7406225	0,0994146	7,45	0,000	0,5457735 – 0,9354715
ASSIST. SOCIAL	-0,9837322	1,260503	-0,78	0,435	-3,454272 – 1,486807

**Nota:** Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 88,85 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1674.

**Fonte:** compilado pelo autor.

**Tabela 7. 4 - Regressão logística com número de temas e adição de comércio e indústria**

<b>Model</b>	<b>Coefficient</b>	<b>Std. Err.</b>	<b>Z</b>	<b>P &gt;  z </b>	<b>95% Conf. Interval</b>
Constant	-3,662171	0,8739447	-4,19	0,000	-5,375071 – -1,94927
N. temas	0,6891908	0,994863	6,93	0,000	0,4942013 – 0,8841803
COMÉRCIO	1,266386	0,8639707	1,47	0,143	-0,4269658 – 2,959737

**Nota:** Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 90,66 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1708.

**Fonte:** compilado pelo autor.

**Tabela 7. 5 - Regressão logística com número de temas e adição de direitos humanos e cidadania**

<b>Model</b>	<b>Coefficient</b>	<b>Std. Err.</b>	<b>Z</b>	<b>P &gt;  z </b>	<b>95% Conf. Interval</b>
Constant	-2,434011	0,2124206	-11,46	0,000	-2,850348 – -2,017675
N. temas	0,7336007	0,0978474	7,50	0,000	0,5418233 – 0,9253782
DIR. HUMANOS	(omitted)				

**Nota:** Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 88,82 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1677.

**Fonte:** compilado pelo autor.

**Tabela 7. 6 - Regressão logística com número de temas e adição de educação**

Model	Coefficient	Std. Err.	Z	P >  z	95% Conf. Interval
Constant	-2,439187	0,2128262	-11,42	0,000	-2,847318 – -2,013055
N. temas	0,7255121	0,978169	7,42	0,000	0,5337945 – 0,9172297
EDUCAÇÃO (omitted)					

**Nota:** Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 82,78 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1576.

**Fonte:** compilado pelo autor.

**Tabela 7. 7 - Regressão logística com número de temas e adição de energia e mineração**

Model	Coefficient	Std. Err.	Z	P >  z	95% Conf. Interval
Constant	-2,004562	0,8667029	-2,31	0,021	-3,703269 – -3,05856
N. temas	0,7432076	0,1021734	7,27	0,000	0,5429514 – 0,9434638
ENERGIA	-0,4480068	0,8795443	-0,51	0,610	-2,171882 – 1,275868

**Nota:** Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 88,46 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1,667.

**Fonte:** compilado pelo autor.

**Tabela 7. 8 - Regressão logística com número de temas e adição de esporte**

Model	Coefficient	Std. Err.	Z	P >  z	95% Conf. Interval
Constant	-1,232669	1,080282	-1,14	0,254	-3,349983 – 0,8846454
N. temas	0,754378	0,1007614	7,49	0,000	0,5568893 – 0,95118667
ESPORTE	-1,232813	1,094054	-1,13	0,260	-3,37712 – 0,9114937

**Nota:** Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 89,51 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1,687.

**Fonte:** compilado pelo autor.

**Tabela 7. 9 - Regressão logística com número de temas e adição de finanças públicas**

Model	Coefficient	Std. Err.	Z	P >  z	95% Conf. Interval
Constant	-2,080085	0,7538246	-2,76	0,006	-3,557555 – -0,6026164
N. temas	0,7462595	0,1044122	7,15	0,000	0,5416153 – 0,9509036
FIN. PÚBLICAS	-0,3765566	0,772856	-0,49	0,626	-1,891327 – 1,138213

**Nota:** Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 88,43 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1666.

**Fonte:** compilado pelo autor.



**Tabela 7. 10 - Regressão logística com número de temas e adição de impostos, taxas e contribuições**

Model	Coefficient	Std. Err.	Z	P >  z	95% Conf. Interval
Constant	-1,931606	0,8315064	-2,32	0,020	-3,561329 – -0,3018836
N. temas	0,749233	0,1037346	7,22	0,000	0,5459169 – 0,952549
IMPOSTOS	-0,5292909	0,8509467	-0,62	0,534	-2,197116 – 1,138534

**Nota:** Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 88,58 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1669.

**Fonte:** compilado pelo autor.

**Tabela 7. 11 - Regressão logística com número de temas e adição de licitações, contratos e compras públicas**

Model	Coefficient	Std. Err.	Z	P >  z	95% Conf. Interval
Constant	-0,2820538	1,326121	-0,21	0,832	-2881202 – 2,317095
N. temas	0,7711925	0,1022137	7,54	0,000	0,5708573 – 0,9715278
LICITAÇÕES	-2,217834	1,374779	-1,61	0,107	-4,912351 – 0,4766823

**Nota:** Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 90,26 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1701.

**Fonte:** compilado pelo autor.

**Tabela 7. 12 - Regressão logística com número de temas e adição de meio ambiente**

Model	Coefficient	Std. Err.	Z	P >  z	95% Conf. Interval
Constant	-2,417643	0,2124207	-11,38	0,000	-2,83398 – -2,001306
N. temas	0,7122403	0,0976629	7,29	0,000	0,5208246 – 0,9036561
MEIO AMB.	(omitted)				

**Nota:** Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 76,63 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1483.

**Fonte:** compilado pelo autor.

**Tabela 7. 13 - Regressão logística com número de temas e adição de mercado financeiro**

Model	Coefficient	Std. Err.	Z	P >  z	95% Conf. Interval
Constant	-3,976837	1,157784	-3,43	0,001	-6,246051 – -1,707622
N. temas	0,6958191	0,0984902	7,06	0,000	0,5027817 – 0,8888564
MERC. FIN.	1,575646	1,150794	1,37	0,171	-0,6798694 – 3,831162

**Nota:** Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 90,59 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1707.

**Fonte:** compilado pelo autor.

**Tabela 7. 14 - Regressão logística com número de temas e adição de organização do estado e patrimônio da união**

<b>Model</b>	<b>Coefficient</b>	<b>Std. Err.</b>	<b>Z</b>	<b>P &gt;  z </b>	<b>95% Conf. Interval</b>
Constant	-3,120626	0,9329554	-3,34	0,001	-4,949185 – -1,292067
N. temas	0,7118406	0,990619	7,19	0,000	0,5176829 – 0,9059983
ORG. DO ESTADO	0,7024344	0,9253386	0,76	0,448	-1,111196 – 2,516065

**Nota:** Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 88,80 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1673.

**Fonte:** compilado pelo autor.

**Tabela 7. 15 - Regressão logística com número de temas e adição de política urbana e habitação**

<b>Model</b>	<b>Coefficient</b>	<b>Std. Err.</b>	<b>Z</b>	<b>P &gt;  z </b>	<b>95% Conf. Interval</b>
Constant	0,7239879	0,983166	7,36	0,000	0,531291 – 0,9166848
N. temas	0,4138462	1,423654	0,29	0,771	-2,376464 – 3,204156
POL. URBANA	-2,843755	1,4273	-1,99	0,046	-5,641211 – -0,462987

**Nota:** Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 88,29 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1664.

**Fonte:** compilado pelo autor.

**Tabela 7. 16 - Regressão logística com número de temas e adição de previdência**

<b>Model</b>	<b>Coefficient</b>	<b>Std. Err.</b>	<b>Z</b>	<b>P &gt;  z </b>	<b>95% Conf. Interval</b>
Constant	-4,217364	1,16298	-3,63	0,000	-6,496763 – -1,937965
N. temas	0,6959228	0,0985708	7,06	0,000	0,5027277 – 0,8891179
PREVIDÊNCIA	1,811889	1,150174	1,58	0,115	-0,4424102 – 4,066189

**Nota:** Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 91,43 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1723.

**Fonte:** compilado pelo autor.

**Tabela 7. 17 - Regressão logística com número de temas e adição de saúde**

<b>Model</b>	<b>Coefficient</b>	<b>Std. Err.</b>	<b>Z</b>	<b>P &gt;  z </b>	<b>95% Conf. Interval</b>
Constant	-1,577864	0,9057809	-1,74	0,082	-3,353162 – 0,1974335
N. temas	0,7515358	0,1013208	7,42	0,000	0,5529507 – 0,9501208
SAÚDE	-0,8817537	0,9104219	-0,97	0,333	-2,666148 – 0,9026404

**Nota:** Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 89,16 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1680.

**Fonte:** compilado pelo autor.

**Tabela 7. 18 - Regressão logística com número de temas e adição de segurança pública e privada**

Model	Coefficient	Std. Err.	Z	P >  z	95% Conf. Interval
Constant	-2,437229	0,2134436	-11,42	0,000	-2,855571 – -2,018887
N. temas SEGURANÇA (omitted)	0,7160122	0,0976998	7,33	0,000	0,5235242 – 0,9075003

**Nota:** Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 80,19 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1551.

**Fonte:** compilado pelo autor.

**Tabela 7. 19 - Regressão logística com número de temas e adição de servidores públicos**

Model	Coefficient	Std. Err.	Z	P >  z	95% Conf. Interval
Constant	-4,051804	1,169847	-3,46	0,001	-6,344662 – -1,758947
N. temas SERV. PÚBLICOS	0,7067744	0,0969817	7,29	0,000	0,5166937 – 0,8968551
	1,632024	1,155633	1,41	0,158	-0,6329749 – 3,897023

**Nota:** Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 90,69 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1709.

**Fonte:** compilado pelo autor.

**Tabela 7. 20 - Regressão logística com número de temas e adição de trabalho e emprego**

Model	Coefficient	Std. Err.	Z	P >  z	95% Conf. Interval
Constant	-2,323049	1,454509	-1,60	0,110	-5,173835 – 0,5277369
N. temas TRAB. E EMPREGO	0,7289473	0,979295	7,44	0,000	0,537009 – 0,9208856
	-0,1119858	1,449757	-0,08	0,938	-2,953458 – 2,729486

**Nota:** Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 88,21 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1662.

**Fonte:** compilado pelo autor.

**Tabela 7. 21 - Regressão logística com número de temas e adição de transportes e trânsito**

Model	Coefficient	Std. Err.	Z	P >  z	95% Conf. Interval
Constant	-3,268054	0,87762	-3,72	0,000	-4,988157 – -1,54795
N. temas TRANSPORTES	0,7007818	0,99212	7,06	0,000	0,5063298 – 0,8952337
	0,8629827	0,8750155	0,99	0,000	-0,8520162 – 2,577981

**Nota:** Likelihood ratio (change in -2 Log likelihood) = 89,27 (P = 0.000); Pseudo R-squared = 0,1682.

**Fonte:** compilado pelo autor.