



CÂMARA DOS DEPUTADOS  
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
MESTRADO PROFISSIONAL EM PODER LEGISLATIVO

**Marcos Ribeiro de Ribeiro**

**APROPRIAÇÃO DE AGENDA NO PRIMEIRO PERÍODO DE  
GOVERNO DILMA ROUSSEFF,  
ESTRATÉGIAS E DIVIDENDOS POLÍTICOS**

Brasília

**2017**

**MARCOS RIBEIRO DE RIBEIRO**

**APROPRIAÇÃO DE AGENDA NO PRIMEIRO PERÍODO DE GOVERNO  
DILMA ROUSSEFF, ESTRATÉGIAS E DIVIDENDOS POLÍTICOS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito à obtenção do grau de Mestre no  
Curso de Mestrado Profissional do Programa de  
Pós-Graduação do Centro de Formação,  
Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos  
Deputados/Cefor

Orientador: Prof. Dr. Fábio de Barros Correia Gomes.

Área de Concentração: Poder Legislativo

Linha de Pesquisa: Processos Políticos do Poder Legislativo

Brasília  
2017

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Ribeiro, Marcos Ribeiro de.

Apropriação de agenda do primeiro período de governo Dilma Rousseff [manuscrito]: estratégias e dividendos políticos / Marcos Ribeiro de Ribeiro. -- 2017.

191 f.

Orientador: Fábio de Barros Correia Gomes.

Impresso por computador.

Dissertação (mestrado) -- Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2017.

1. Brasil. Presidente (2011-2016 : Dilma Rousseff). 2. Presidencialismo, Brasil. 3. Poder legislativo, Brasil. 4. Separação de poderes, Brasil. 5. Processo legislativo, Brasil. I. Título.

CDU 342.33(81)





CÂMARA DOS DEPUTADOS  
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento  
Programa de Pós-Graduação  
Mestrado Profissional em Poder Legislativo

---

### ATA SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Aluno(a): **Marcos Ribeiro de Ribeiro**

Orientador(a): **Dr. Fábio de Barros Correia Gomes**

Às **8h30**, do dia **30** de **junho** de **2017**, reuniu-se, nas dependências do Cefor, a comissão examinadora composta pelos(as) professores(as): **Prof. Dr. Fábio de Barros Correia Gomes**, Presidente, **Prof. Dr. Mauricio Schneider** e **Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva** para julgar o trabalho intitulado: "**APROPRIAÇÃO DE AGENDA NO PRIMEIRO PERÍODO DE GOVERNO DILMA ROUSSEFF, ESTRATÉGIAS E DIVIDENDOS POLÍTICOS**", de acordo com o estabelecido no Art. 30 do Regimento Interno do Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados. Aberta a sessão pública, o Presidente da Comissão convidou o(a) aluno(a) a fazer a apresentação de seu trabalho. Finda a apresentação, o(a) aluno(a) foi arguido(a) pelos examinadores. Em seguida, a comissão reuniu-se para deliberar. Após deliberação dos membros da banca, o(a) aluno(a) foi considerado(a):

Aprovado(a).

Aprovado(a) com Condições.

Reprovado(a).

Brasília, 30 de junho de 2017.

**Prof. Dr. Fábio de Barros Correia Gomes**  
Presidente - Cefor/ Câmara dos Deputados

**Prof. Dr. Mauricio Schneider**  
Membro - Cefor / Câmara dos Deputados

**Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva**  
Membro - Senado Federal

**Processos Políticos do Poder Legislativo**

Dedico este trabalho a Leonel Brizola, ser humano exemplar, político inspirador com quem tive oportunidade de conviver e dele absorver lições de autêntico amor ao povo brasileiro.

## **Agradecimentos**

Ao Soberano, que me alcançou com seu favor, que me permitiu intensa experiência na vida política brasileira. À minha esposa e companheira de todas as horas, Jerusa Silveira de Ribeiro, pelo seu incondicional apoio. Aos professores do CEFOR que fomentaram o alargamento das fronteiras do meu pensamento.

## Resumo

A presente pesquisa visou verificar e compreender a influência do fenômeno da *Apropriação*, pelo qual o Executivo inicia proposta legislativa com conteúdo similar ou correlato as de propostas em trâmite no Poder Legislativo e a utiliza para fazer valer suas preferências. Pressupõe-se a existência de vários graus de apropriação com diversas feições aferidas teórica e empiricamente. A problematização da pesquisa orbita na pressuposição da prática, por parte do chefe do Executivo, de *Apropriação* de forma estratégica visando aprovar políticas de sua preferência. Pressupõe-se, ademais, modelo de mapeamento de formação do fenômeno e de que ele influencia o comportamento parlamentar e partidário na arena legislativa. Selecionaram-se casos e efetuou-se a análise de cada um deles sob a perspectiva da teoria neoinstitucionalista e da teoria do poder simbólico de Bourdieu e verificou-se a aquisição de capital político por parte de parlamentares e do próprio Executivo através do fenômeno. Para descrever estas questões de amplo espectro, utilizou-se método indutivo, com seleção criteriosa e padronizada de dados no universo do Congresso Nacional correspondentes ao primeiro período do governo Dilma (2011-2014).

**Palavras-chave:** Presidencialismo de coalizão; *Apropriação* de agenda legislativa; capital político.



## **Abstract**

This study aimed at verifying and understanding the influence of the *Appropriation* phenomenon, whereby the Executive initiates a legislative proposal with similar or correlated contents of proposals in process in the Legislative Branch and uses it to assert its preferences. It assumes the existence of several degrees of appropriation with several features measured theoretically and empirically. The research is based on the assumption of the practice, by the chief of the Executive, of a strategic form of Appropriation aiming to approve policies of his preference. It is also assumed the use of a mapping model of the formation of the phenomenon and how it influences the parliamentary and partisan behavior in the legislative arena. Cases were selected and analyzed from the perspective of neo-institutionalist theory and Bourdieu's theory of symbolic power, resulting in the acquisition of political capital by parliamentarians and the executive itself through the phenomenon. To describe these broad spectrum issues, we used an inductive method, with careful and standardized selection of data in the universe of the Brazilian National Congress corresponding to the first period of the Dilma Rousseff government (2011-2014).

**Keywords :** Coalition presidentialism; appropriation of legislative agenda; political capital.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Total de propostas enviadas e apropriadas .....	41
Tabela 2 – Identificação de Agentes do caso 1 de 2011.....	47
Tabela 3 – Identificação de Agentes do caso 2 de 2011.....	52
Tabela 4 – Identificação de Agentes do caso 3 de 2011.....	55
Tabela 5 – Identificação de Agentes do caso 4 de 2011.....	58
Tabela 6 – Identificação de Agentes do caso 5 de 2011.....	61
Tabela 7 – Identificação de Agentes do caso 6 de 2011.....	64
Tabela 8 – Resumo IA, perspectiva estratégica e temática do ano de 2011 .....	65
Tabela 9 – Identificação de Agentes do caso 1 de 2012.....	67
Tabela 10 – Identificação de Agentes do caso 2 de 2012.....	70
Tabela 11 – Identificação de Agentes do caso 3 de 2012.....	75
Tabela 12 – Identificação de Agentes do caso 4 de 2012.....	79
Tabela 13 – Identificação de Agentes do caso 5 de 2012.....	82
Tabela 14 – Identificação de Agentes do caso 6 de 2012.....	87
Tabela 15 – Resumo IA, perspectiva estratégica e temática do ano de 2012 .....	88
Tabela 16 – Identificação de Agentes do caso 1 de 2013.....	91
Tabela 17 – Identificação de Agentes do caso 2 de 2013.....	95
Tabela 18 – Identificação de Agentes do caso 3 de 2013.....	99
Tabela 19 – Identificação de Agentes do caso 4 de 2013.....	104
Tabela 20 – Identificação de Agentes do caso 5 de 2013.....	107
Tabela 21 – Identificação de Agentes do caso 6 de 2013.....	113
Tabela 22 – Resumo IA, perspectiva estratégica e temática do ano de 2013 .....	114
Tabela 23 – Identificação de Agentes do caso 1 de 2014.....	120
Tabela 24 – Identificação de Agentes do caso 2 de 2014.....	126
Tabela 25 – Identificação de Agentes do caso 3 de 2014.....	130
Tabela 26 – Identificação de Agentes do caso 4 de 2014.....	133
Tabela 27 – Identificação de Agentes do caso 5 de 2014.....	136
Tabela 28 – Identificação de Agentes do caso 6 de 2014.....	142
Tabela 29 – Resumo IA, perspectiva estratégica e temática do ano de 2014 .....	143

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Índice de Apropriação para o caso 1 de 2011.....	46
Quadro 2 – Índice de Apropriação para o caso 3 de 2011.....	52
Quadro 3 – Índice de Apropriação para o caso 3 de 2011.....	55
Quadro 4 – Índice de Apropriação para o caso 4 de 2011.....	58
Quadro 5 – Índice de Apropriação para o caso 5 de 2011.....	60
Quadro 6 – Índice de Apropriação para o caso 6 de 2011.....	64
Quadro 7 – Índice de Apropriação para o caso 1 de 2012.....	67
Quadro 8 – Índice de Apropriação para o caso 2 de 2012.....	70
Quadro 8 – Índice de Apropriação para o caso 3 de 2012.....	75
Quadro 9 – Índice de Apropriação para o caso 4 de 2012.....	79
Quadro 10 – Comparação de modificação de texto da MPV para PLV 17.....	81
Quadro 11 – Índice de Apropriação para o caso 5 de 2012.....	82
Quadro 12 – Índice de Apropriação para o caso 6 de 2012.....	87
Quadro 13 – Índice de Apropriação para o caso 1 de 2013.....	92
Quadro 13 – Índice de Apropriação para o caso 2 de 2013.....	95
Quadro 14 – Índice de Apropriação para o caso 3 de 2013.....	99
Quadro 15 – Índice de Apropriação para o caso 4 de 2013.....	105
Quadro 16 – Índice de Apropriação para o caso 5 de 2013.....	108
Quadro 17 – Índice de Apropriação para o caso 6 de 2013.....	113
Quadro 18 – Índice de Apropriação para o caso 1 de 2014.....	120
Quadro 19 – Índice de Apropriação para o caso 2 de 2014.....	127
Quadro 20 – Índice de <i>Apropriação</i> para o caso 3 de 2014 .....	131
Quadro 21 – Índice de <i>Apropriação</i> para o caso 4 de 2014 .....	133
Quadro 22 – Índice de <i>Apropriação</i> para o caso 5 de 2014 .....	136
Quadro 23 – Índice de <i>Apropriação</i> para o caso 6 de 2014 .....	142

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Índice de Apropriação (participação, abordagem e tipo de proposta).....	147
Figura 2 – Índice de <i>Apropriação</i> (abordagem e tipo de proposta).....	147
Figura 3 – Perspectiva estratégica (veto, contingencial, antecipação, regras internas)	148
Figura 4 – Agentes autores de emendas .....	150

## SUMÁRIO

<b>1 APRESENTAÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>2 OBJETO</b> .....	<b>16</b>
<b>3 OBJETIVOS</b> .....	<b>17</b>
3.1 Objetivo geral .....	17
3.2 Objetivos específicos .....	17
<b>4 JUSTIFICATIVA</b> .....	<b>18</b>
<b>5 PROBLEMATIZAÇÃO</b> .....	<b>20</b>
5.1 Problema de pesquisa .....	20
5.2 Hipóteses .....	20
<b>6. METODOLOGIA</b> .....	<b>21</b>
<b>7. MARCO TEÓRICO</b> .....	<b>24</b>
7.1 Revisão de literatura .....	24
7.1.1 Evolução do “design” institucional do presidencialismo brasileiro .....	24
7.2 Abordagem da realidade política .....	28
7.2.1 O neoinstitucionalismo da escola da escolha racional.....	29
7.3 O fenômeno da <i>Apropriação</i> sob a perspectiva teórica de Pierre Bourdieu .....	30
7.3.1 A teoria das formas simbólicas.....	30
7.3.2 Poder simbólico .....	32
7.3.3 Habitus.....	32
7.3.4 O campo.....	32
7.3.5 Especificações para o campo político.....	33
7.4 Estratégia no jogo político .....	36
7.5 Diálogo entre as teorias neoinstitucionalistas e a teoria dos campos .....	38
<b>8 ANÁLISE DOS CASOS SELECIONADOS</b> .....	<b>41</b>
8.1 Caso 1 de 2011: PL nº 2.442/2011. Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, de autoria do Poder Executivo .....	41
8.2 Caso 2 de 2011: PL nº 2.126/2011, convertido na Lei nº 12.965/2014. Marco civil da internet .....	47
8.3 Caso 3 de 2011: PL nº 382/2011, convertido na Lei nº 12.382/2011. Política salarial, reajuste de salário mínimo .....	52

8.4 Caso 4 de 2011: MPV nº 528/2011, convertida na Lei nº 12.469/2011. Imposto de Renda da Pessoa Física .....	56
8.5 Caso 5 de 2011: PEC nº 103/2011, transformada na EC nº 83/2014. Zona Franca de Manaus.....	58
8.6 Caso 6 de 2011: PLP nº 87/2011, transformada na LC nº 139/2011. Fortalecimento da microempresa e empresa de pequeno porte e alteração de respectiva política tributária .....	61
8.7 Conclusão parcial relacionada ao ano de 2011.....	64
8.8 Caso 1 de 2012: PL nº 3.331/2012 transformado na Lei nº 12.652/2012. Política de criminalização do condicionamento de garantia para atendimento médico hospitalar emergencial.....	65
8.9 Caso 2 de 2012: MPV nº 593/2012, convertida na Lei nº 12.816/2013. Política de ensino técnico e emprego – PRONATEC .....	67
8.10 Caso 3 de 2012: PL 2565/2012, convertido na Lei nº 12.858/2013. Distribuição de royalties aos entes da Federação decorrentes da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e aplicação de recursos do Fundo Especial em educação. E a MPV 592/2012 .....	70
8.11 Caso 4 de 2012: MPV nº 571/2012, convertida na Lei nº 12.561/2012. Política ambiental, com alterações ao Código Florestal. ....	76
8.12 Caso 5 de 2012: MPV nº 567/2012, convertida na Lei nº 12.703/2012. Política de desindexação da economia, remuneração de cadernetas de poupança .....	80
8.13 Caso 6 de 2012: MPV nº 563/2012, convertida na Lei nº 12.839/2013. Política de desoneração de impostos federais sobre a cesta básica .....	82
8.14 Conclusão parcial relacionada ao ano de 2012.....	87
8.15 Caso 1 de 2013: PL nº 6.565/2013, transformado na Lei nº 12.993/2014. Política de segurança. Porte de arma para agentes e guardas prisionais.....	88
8.16 Caso 2 de 2013: PL nº 6.126/2013, em fase de tramitação. Política de Saúde. Exercício da medicina .....	92
8.17 Caso 3 de 2013: PL nº 5.807/2013, em tramitação. Política de mineração.....	95
8.18 Caso 4 de 2013: MPVs nºs 635, 610 e 603/2013, transformada na Lei	

12.844/2013; MPV 645/2014. Política agrícola, ampliação do benefício Garantia-Safra.....	99
8.19 Caso 5 de 2013: MPV nº 633/2013, convertida na Lei nº 13.000/2014. Política financeira e habitacional.....	105
8.20 Caso 6 de 2013: PLP nº 328/2013 (em tramitação). Política fiscal relacionada à contribuição social atrelada ao FGTS (multa de 40% sobre o FGTS em caso de despedida sem justa causa).....	108
8.21 Conclusão parcial relacionada ao ano de 2013.....	113
8.22 Caso 1 de 2014: PL nº 7.735/2014, transformado na Lei nº 13.123/2015. Política de proteção da diversidade biológica.....	114
8.23 Caso 2 de 2014: MPV nº 653/2014. Política sobre exercício e fiscalização de atividades farmacêuticas.....	120
8.24 Caso 3 de 2014: MPV nº 656/2014, convertida na Lei nº 13.097/2015. Política fiscal e tributária.....	127
8.25 Caso 4 de 2014: MPV nº 647/2014, convertida na Lei nº 13.033/2014. Política energética. Biodiesel.....	131
8.27 Caso 6 de 2014: MPV nº 665/2014, convertida na Lei nº 13.134/2015. Política de emprego. Novas regras para concessão de seguro desemprego e abono salarial.	137
8.28 Conclusão parcial relacionada ao ano de 2014.....	142
<b>9 CONCLUSÕES FINAIS .....</b>	<b>143</b>
<b>10 BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>152</b>

## 1 APRESENTAÇÃO

O fenômeno da *Apropriação* da agenda legislativa é tema assíduo no cotidiano do processo de elaboração de leis que já foi reconhecido pelo ambiente acadêmico doméstico (SILVA, 2013). Em linha geral, configura-se sempre que o Executivo, no universo de competência concorrente com o Legislativo, envia ao Legislativo proposta com a mesma temática de propostas já em andamento no Congresso Nacional. O arcabouço constitucional dota o Executivo de certa preponderância na fixação da agenda que pode contar ou não com a colaboração dos integrantes do Legislativo. No senso corrente, verifica-se a preocupação com a ingerência de um poder sobre as atribuições centrais do outro, que redunde em desprestígio da atividade parlamentar, em desfavor do capital político dos seus integrantes, na consagrada expressão de Pierre Bourdieu (1989, p. 187) pela qual alguns indivíduos se destacam na sociedade em relação a outros, o que lhes dá capacidade política de influência. Enquanto isso, a literatura doméstica aprofundada sobre a matéria (SILVA e ARAÚJO, 2010) indica outra abordagem relacionada à maneira como o fenômeno é utilizado pelo Executivo para conseguir aprovar as políticas públicas que pretende desenvolver. Esta peculiar linha de observação leva em conta a utilização da *Apropriação* da agenda como meio estratégico e integrante de um dos componentes relacionados à administração de base de apoio do Executivo no parlamento, o que significa, em última instância, busca e manutenção da governabilidade no presidencialismo brasileiro.

A presente pesquisa usa o modelo da *Apropriação* para mapear o fenômeno durante o período de 2011 a 2014 (primeiro governo Dilma Rousseff) e efetuar a análise de cada caso selecionado de *Apropriação* sob as perspectivas neoinstitucionalista e de Bourdieu, buscando verificar como o fenômeno interage com o poder simbólico almejado pelo Executivo e pelos parlamentares quando da aprovação de uma lei ou política pública.



## 2 OBJETO

A temática considera o sistema presidencialista adotado pelo Brasil, para o que se revisita a literatura sobre o assunto, sua evolução até os dias atuais. Num segundo estágio, analisa-se o uso específico da estratégia propiciada pela Apropriação, a maneira como o Executivo lança mão do fenômeno e como se dá a interação pelo poder simbólico almejado pelo Executivo e pelos parlamentares. Efetuada esta limitação temática, aponta-se o marco temporal de abrangência da pesquisa, que cobrirá o Primeiro Governo Dilma, isto é, de 2011 a 2014<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Justifica-se o recorte temporal pela possibilidade de aferição dos efeitos que o fenômeno pode apresentar na arena eleitoral em 2014.

### 3 OBJETIVOS

#### 3.1 Objetivo geral

Constitui objetivo geral efetuar o mapeamento de casos de *Apropriação* da agenda legislativa por parte do Poder Executivo no período compreendido entre 2011 e 2014 e analisá-los sob a perspectiva da teoria neoinstitucionalistas em diálogo com a teoria dos campos de Bourdieu.

#### 3.2 Objetivos específicos

- Efetuar revisão bibliográfica para demonstrar o conceito de *Apropriação* a ser utilizado no presente trabalho;
- Contextualizar, a partir da reunião bibliográfica, o conceito de *Apropriação* no campo de estudos das relações entre Executivo e Legislativo;
- Compreender as relações políticas que se estabelecem entre os agentes do fenômeno; e
- Verificar eventuais implicações da *Apropriação* na aquisição de capital político dos agentes.

#### 4 JUSTIFICATIVA

A quantidade de trabalhos que se propõe a investigar a relação Executivo-Legislativo é muito extensa, visto que o tema é de grande relevância para a sociedade. No entanto, estudos voltados para averiguar essa relação a partir do funcionamento do Congresso Nacional focando a *Apropriação* da agenda do Poder Legislativo têm relatado que, a despeito da carga de prerrogativas que a Constituição franqueou ao Poder Executivo, ele não consegue aprovar suas proposições sem influência do Poder Legislativo. Tornou-se majoritária a ideia de que o bom êxito do Governo depende de uma coordenação eficaz da sua base de apoio no Congresso (LIMONGI, 2006; LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009).

Araújo e Silva (2012) ao fazerem levantamento entre os anos de 2003 e 2010 acerca de propostas de iniciativa do Executivo, cujo conteúdo não se identificava com matéria de índole exclusiva, apontam que mais de 40% dizem respeito a atos normativos pontuais sobre créditos orçamentários e outras autorizações específicas e concluem que a capacidade de criação de agendas, mobilização de discussões e aprovação de projetos devem ser medidas levando-se em consideração matéria cuja iniciativa é compartilhada por ambos os poderes. Os referidos pesquisadores também pontuam aspectos que ainda não tinham recebido atenção das estatísticas divulgadas acerca das taxas de dominância e de sucesso do Executivo.

Em relação às taxas de dominância e de sucesso do Executivo, Gomes (2011, p. 179) pesquisou o ingresso de proposições de período compreendido entre 1999 e 2006, e trâmite aferido até março de 2009, considerando as vias legislativas de proposições em todos os temas de política e particularmente nos temas relacionados à saúde, e confirmou, em textual, que

a estatística de que 86% da produção até meados da década de 1990 seria predominantemente de autoria do Executivo, foi confirmada nos estudos de Carneiro (2009), que considerou o período de 1988 a 2007, encontrando um valor de 79,7%; muito próximo ao valor encontrado nesse estudo, de 76,9% para o caso da via ordinária (embora a metodologia tenha sido diversa).

A temática requer a compreensão não apenas dos resultados obtidos pelas proposições enviadas ao Legislativo, mas o modo, a estratégia, como o Executivo utiliza

o ferramental de que dispõe e o comportamento de certos parlamentares que também se valem do fenômeno para angariar capital político a seu favor. No Brasil, a combinação de presidencialismo forte, presidencialismo de coalizão, um multipartidarismo fragmentado e a concentração de poderes de iniciativa de leis nas mãos do Presidente da República tem levado os doutrinadores e estudiosos ao reconhecimento de que há certa preponderância na definição da agenda do Executivo sobre o Legislativo. Um subsistema que integra o todo. A observação que se empreende, neste particular, é identificar o campo político como teorizado por Bourdieu (1998), que possui regras próprias e que desempenha papel característico no contexto da governabilidade. Não se trata de um corpo formado pelo Poder Executivo ou pelo Poder Legislativo exclusivamente. Ele é observado como um campo em permanente embate interno, composto por integrantes de ambos os poderes, influenciados por fatores externos do campo, como as forças provenientes dos grupos de pressão e o contexto econômico e social, com o objetivo finalístico da governança.

O interesse do tema vincula-se à importância de forma específica de estratégia propiciada pelo fenômeno da *Apropriação* no contexto das relações Legislativo-Executivo na arena legislativa e sua repercussão na arena eleitoral.

Já existem pesquisas abrangendo esta temática em períodos anteriores (SILVA, 2013), com reconhecimento científico e acadêmico, de onde se deduz a relevância e utilidade de aferição abrangendo o período proposto como forma de contribuição para a análise do comportamento parlamentar brasileiro onde o pesquisador desenvolve sua atividade.

## 5 PROBLEMATIZAÇÃO

### 5.1 Problema de pesquisa

Verificação de propostas oriundas do Poder Executivo que chegam ao Congresso Nacional, cujo conteúdo já é abordado pelas proposições de origem parlamentar e tramitam no âmbito das duas Casas Legislativas. Presume-se que a análise destas proposições, permeadas pelo poder de agenda de que se serve o Poder Executivo, influenciam a atuação dos parlamentares, com reflexos em suas relações com sua base eleitoral (*accountability* vertical) e, por conseguinte, na arena eleitoral. O fenômeno também tem reflexos nas relações entre Poderes (*accountability* horizontal) e na própria base de apoio governamental.

Pode-se sintetizar a problematização indagando-se:

- 1) Como o fenômeno da *Apropriação* foi praticado no primeiro governo Dilma Rousseff?
- 2) De que maneira influenciou o capital político dos parlamentares e do Executivo?

### 5.2 Hipóteses

- 1) O fenômeno apresenta-se de maneira frequente e há temas em que o Executivo se arroga a titularidade da autoria;
- 2) A *Apropriação* oportuniza ganho político especialmente ao Executivo e à sua base parlamentar, com a associação positiva da temática apropriada a seu favor.

## 6. METODOLOGIA

Tendo em vista que o núcleo de interesse é relativamente amplo e não há preocupação de busca de dados ou evidências que corroborem ou neguem suposições prévias efetuadas com base nos trabalhos de Araújo e Silva (2012) e Silva (2014), pressupõe-se a existência do fenômeno e adota-se o procedimento de mapeamento da *Apropriação* para selecionar casos concretos e estudá-los sob a perspectiva de um diálogo entre a teoria do neoinstitucionalismo da escola da escolha racional e a teoria dos campos de Bourdieu.

Os dados foram compilados diretamente no ambiente de trabalho, que é o Congresso Nacional, pelo próprio pesquisador. O estudo tem caráter eminentemente descritivo e busca identificar as conexões do fenômeno – que ocorre no interior de instituições complexas – com o poder simbólico teorizado por Bourdieu. Esta amostragem de características básicas indica adequação de escolha pela pesquisa qualitativa, focando estudo de casos com objetivo de conferir o conteúdo de proposições oriundas do Executivo com aquelas de origem parlamentar em tramitação nas duas casas legislativas. Contudo, não será escolha exclusiva, opta-se também pela quantificação tanto das proposições originárias no Executivo e analisadas no Congresso Nacional – já existentes propostas idênticas ou similares em tramitação no Parlamento – quanto de elementos resultantes do próprio processo congressual.

O ferramental utilizado consiste na análise documental e a colheita de dados junto ao banco de dados da Câmara dos Deputados através de modelo proposto por Rafael Silva (2014, p. 28) que leva em consideração os projetos dos parlamentares como fontes da *Apropriação*, em textual:

a observação do fenômeno da *Apropriação* implica que existem agendas formalmente colocadas por parlamentares que despertam o interesse do governo. Em muitos casos, são projetos de lei que estão vinculados direta ou indiretamente ao desenvolvimento de suas carreiras políticas, evidenciando fortes indícios de intermediação de interesses entre a sociedade organizada e o Parlamento.

Visando revestir a escolha de casos com objetividade, e possibilitar as demarcações compreensíveis e replicáveis, a presente pesquisa colhe inspiração na tese de doutorado “Construindo e gerenciando estrategicamente a agenda legislativa do Executivo: o fenômeno da *Apropriação*” (SILVA, 2013), para adotar a análise reversa de seleção de casos (unidades de análise de pesquisa), pela qual são identificados através dos

portais da Presidência, da Câmara e do Senado, num primeiro momento, os projetos oriundos do Executivo, excluindo-se naturalmente as matérias de iniciativa exclusivas, e, noutro, possíveis conexões com proposições de iniciativa parlamentar em trâmite. Uma vez encontrado o resultado desta etapa preliminar de comparação efetuada através de palavras chave, busca-se analisar o objeto da política para compreender apenas as que apresentem similitude.

Após a seleção de cada caso, e de seu estudo propriamente dito, é aferido o grau de *Apropriação*, a partir de índice proposto por Silva e Araújo (2010b, p.7), que em síntese é obtido através da seguinte fórmula:

$$IA = \sum_{i=1}^n \alpha_i$$

Onde

$n$  representa o número de indicadores selecionados para avaliar cada processo de apropriação;

$i$  representa cada proposta do Executivo, tal que

$\alpha_i \in [0;1]$  representa o escore recebido por cada indicador; e  $0 \leq IA_i \leq n$ .

O modelo prevê uma sequência de apuração de três indicadores: participação dos parlamentares no processo de negociação ou tramitação da proposta do Executivo, abordagem e tipo de proposição. O índice poderá variar de “0” a “3”, representando o primeiro um grau mínimo de apropriação e máximo de cooperação e o “3” um grau máximo de apropriação e máximo de ação unilateral<sup>2</sup>.

Quanto ao ganho político que esse processo pode oportunizar ao parlamentar, tanto em relação aos seus objetivos de reeleição ou alavancagem de sua carreira política, destaca o mesmo autor (2014, p. 30), referindo-se aos “agenda holders<sup>3</sup>”:

[...] um olhar atento sobre o Congresso permite identificar que muitos parlamentares apresentam projetos de leis, mas nem todos se esforçam

---

<sup>2</sup> Nos quadros 1 e 2 constantes do ANEXO, tem-se o detalhamento dos escores dos indicadores “participação” e “Abordagem” e o mapa dos escores do índice de apropriação (IA).

<sup>3</sup> Parlamentar que centraliza articulações políticas entre os demais parlamentares, o Poder Executivo e representantes dos grupos de pressão, cf. (ARAÚJO e SILVA, 2013, p 292).

para vê-los aprovados; muitos são relatores, mas nem todos os trabalhos dessa natureza se traduzem em melhoria ou amadurecimento dos textos inicialmente apresentados, ou mesmo chamam a atenção dos setores da sociedade (SILVA; ARAÚJO, 2013). No entanto, não se pode negligenciar a existência de parlamentares que assumem papéis relevantes em várias matérias que tramitam no Congresso Nacional, destacando-se na articulação da agenda em debate e na tradução dessa articulação em textos legais que garantem consistência política e, também, técnica.

A atividade deste tipo de parlamentar articulador já começou a ser notada quando a ciência política brasileira, inconformada com as pesquisas que apenas consideravam o número de propostas saídas do Executivo e aprovadas pelo Congresso Nacional, passou a focar sua atenção para a capacidade de modificação de tais propostas nascidas no Executivo (CRUZ, 2011). Olhar sob esta perspectiva vem de confirmar a importância do papel legislativo, que modificam as iniciativas do Executivo, conforme se observa de estudo publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o qual revela que entre 2005 e 2014 o protagonismo na elaboração de políticas públicas passou a ser do Legislativo (ALMEIDA, 2015). Resultado que já encontrava previsão em Figueiredo e Limongi (2005), Carvalho (2003) e Gomes (2011).

Para aferir empiricamente a importância do papel de parlamentares no processo legislativo, utiliza-se do modelo proposto por Silva e Araújo (2013), que leva em consideração dois parâmetros: (a) “atratividade” como parâmetro de determinação do nível de interesse do Congresso com o nível de complexidade do tema e corresponde à simples razão entre a quantidade de emendas apresentadas e a quantidade de artigos do texto da proposta legislativa; (b) “aceitação” que está relacionada ao número de emendas aprovadas. Este último parâmetro, quando da análise no Senado Federal, toma o nome de “receptividade”, em função da aceitação ou não das emendas aprovadas na Câmara Alta e aceitas na Câmara dos Deputados.



## 7. MARCO TEÓRICO

### 7.1 Revisão de literatura

#### *7.1.1 Evolução do “design” institucional do presidencialismo brasileiro*

Para definir as relações fundadas no multipartidarismo como aquilo que chamou de presidencialismo imperial nas relações entre Legislativo e Executivo, Sérgio Abranches (1988) cunhou o termo “Presidencialismo de Coalizão”. Um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco e cuja sustentação dependeria, quase que exclusivamente, do desempenho corrente do governo e da sua disposição de respeitar os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão.

Como apontam PEREIRA; MÜLLER (2000) e AMES (2003), havia no Presidencialismo de coalizão o receio de paralisia decisória, devido ao comprometimento das ações governamentais na aprovação de políticas de interesse público conduzidas por fatores institucionais causadores do risco permanente de instabilidade política (MOISÉS, 2011). Esse quadro, segundo esses analistas, levaria a choques frequentes entre ambas as esferas de governo (Executivo e Legislativo aglutinados na coalizão) e, por conseguinte, à inviabilização da agenda do Poder Executivo. Ademais, o Congresso Nacional era visto como entrave à governabilidade, em razão da pulverização de partidos indisciplinados. A formação de maiorias, nesse contexto, tornar-se-ia uma tarefa problemática (MOISÉS, 2011).

Nessa direção, Rojas (2003) avalia que essa visão articulada do sistema presidencialista, aliada ao sistema proporcional de representação parlamentar e o multipartidarismo, levou os analistas da época a identificarem um forte potencial de ingovernabilidade, com a dificuldade ou mesmo impossibilidade de se formarem coalizões de governos estáveis.

A Constituição de 1988 apresenta duas grandes contradições: ao passo que fortalece o Congresso Nacional em relação aos poderes perdidos durante a ditadura militar, concentra muitos poderes no Executivo, principalmente na iniciativa legislativa. O controle da agenda do Poder Legislativo pelo Presidente da República é uma das

características que marcam as relações entre esses dois poderes após o advento da Constituição de 1988. Trata-se de uma garantia institucional consignada pela Carta Maior ao Poder Executivo que preservou vantagens institucionais existentes no regime militar.

A propósito, Santos (1997) aponta que a relação entre o presidente da República e o Congresso Nacional pode ser vista como o problema institucional mais importante da conjuntura política brasileira da época. De um lado, apresenta-se um presidente que diz ter sido eleito para promover reformas constitucionais, cuja consecução, porém, requer o apoio de coalizão parlamentar de tamanho considerável. De outro, um Poder Legislativo dividido entre aqueles que demandam autonomia para interferir no processo decisório, e os que concedem apoio sistemático às propostas de reforma emanadas do Executivo. Pode-se dizer que, em geral, o Congresso, particularmente a Câmara dos Deputados, vem correspondendo de forma satisfatória aos reclamos de governabilidade.

Por outro lado, esse poder torna-se evidente quando se investiga a iniciativa legislativa nas áreas de maior repercussão e conflito, como tributação, orçamento, regulamentação e alterações na estrutura de cargos, salários e gratificações do funcionalismo público e da burocracia nomeada, instâncias em que o Executivo detém a prerrogativa exclusiva de propor legislação.

Para Figueiredo e Limongi (2008), o Poder Executivo conta também com uma poderosa arma para alterar unilateralmente o status *quo legal*: as Medidas Provisórias, cuja entrada em vigor é imediata, ainda que necessitem de validação pelo Legislativo dentro de um período determinado. Na legislação orçamentária, ainda mais importante do que a prerrogativa da iniciativa são as limitações impostas ao poder de emenda do Congresso que, em última análise, só pode remanejar verbas alocadas em investimento, eis que as receitas são estimadas pela proposta original e os gastos destinados a pessoal, custeio e pagamento da dívida não podem ser cortados.

O Poder Executivo no Brasil possui amplos poderes para enviar e defender a sua agenda perante o Congresso. A par desse mecanismo formal, não se pode desconsiderar a capacidade de articulação de uma base aliada forte o suficiente para aprovar proposições alinhadas com o plano de governo e o poder de veto são alguns mecanismos que asseguram ao Poder Executivo os meios de manter a sua preponderância.

Figueiredo e Limongi (2001) apontaram que, a partir de da Constituição de 1988, o Executivo preservou seu papel legislador a ponto de lhe propiciar certa predominância legislativa decorrente de sua capacidade, garantida constitucionalmente, de controlar a agenda – *o timing* e o conteúdo – dos trabalhos legislativos. Os mecanismos constitucionais que ampliam os poderes legislativos do presidente – ou seja, a extensão da exclusividade de iniciativa, o poder de editar medidas provisórias com força de lei e a faculdade de solicitar urgência para os seus projetos – ratificados pela constituição de 1988 – não só lhe permitem definir a agenda legislativa, mas também o colocam em posição estratégica para a aprovação de seus projetos.

Esse forte controle do Executivo sobre a agenda legislativa resulta no enfraquecimento do Poder Legislativo, pois o Executivo detém a prerrogativa de iniciar a legislação de interesse e, desta forma, pode explorar estrategicamente este direito. O Legislativo, porque age somente após o Executivo ter feito a proposta, tem seu raio de ação limitado (FIGUEIREDO e LIMONGI, 2008).

Nesse sentido, estudo dos conflitos e da cooperação entre o Legislativo e o Executivo na definição da agenda legislativa em sua origem permite o reconhecimento de influência de vários fatores que vão desde o modelo de fragmentação partidária, passando pela centralização orçamentária nas mãos do Presidente da República até a preponderância do Poder Executivo, principalmente na iniciativa legislativa de proposições do seu interesse, conforme definido pela Constituição.

Timothy Power (2015), com o propósito de sintetizar a evolução do tema, publicou ensaio no qual identifica observação dialética assumida pela literatura sobre instituições políticas, afirmando a tese, a antítese, e a sua síntese. A primeira encerrando visão pessimista, negativa, quanto à possibilidade de governança; a segunda (antítese), reivindicando a importância dos partidos políticos pugnando pela possibilidade de o Presidente governar em concertação com eles. A síntese, segundo o referido autor, veio com o modelo alcunhado por “presidencialismo de coalizão” que fornece campo para a atuação de várias vertentes de pesquisa sobre instituições políticas. Em suma, o autor aponta estágio do atual modelo resultante da “unificação” dos anteriores e possibilita acomodação dos argumentos antagônicos da tese pessimista e da antítese otimista.

Gomes e Martins (2016) ao estudarem temas específicos relacionados à

educação e saúde no Legislativo brasileiro constata a importância do papel congressional na definição de políticas públicas, característica que se compatibiliza com o “presidencialismo de coalizão”. Pinça-se do resumo dessa pesquisa que:

A análise do papel do Congresso na definição de questões de política pública para o debate sobre a caracterização das legislaturas em um espectro que vai desde a 'transformação' para o tipo 'Arena' (de acordo com a tipologia de Polsby). Este trabalho, relacionado com o caso brasileiro, considera as definições relevantes para as áreas de educação e saúde.

[...]

O Congresso brasileiro parece ter sido, ao mesmo tempo, ativa, reativa, colaborativo e inovador. Esta constatação leva à conclusão de que o Legislativo brasileiro deve ser colocado em um nível intermediário entre os tipos extremos de categorias de Polsby; esta posição é compatível com o 'presidencialismo de coalizão'

### 7.1.2 Evolução da abordagem do fenômeno da Apropriação

Nessa direção, um desses mecanismos é a apropriação da agenda do Poder Legislativo. Estudos de Silva e Araújo (2007) descrevem que, com considerável frequência, o Executivo se apropria do conteúdo de projetos elaborados por parlamentares, apresentando-os como medidas provisórias ou como projetos de lei de sua iniciativa. Tal prática pode assumir diferentes feições em *moto continuo* crescente que reflete diferentes graus de apropriação: abordagem de temáticas já trabalhadas no âmbito do Legislativo, adoção de ideias semelhantes ou até mesmo cópias literais de dispositivos de proposições legislativas em trâmite.

Recentemente, a análise acadêmica evoluiu e proporciona avanço não apenas na forma objetiva de aferição da *Apropriação*, mas na sua concepção como uma das estratégias usadas pelo Poder Executivo consistente na associação do seu poder institucional de agenda e o gerenciamento da coalizão multipartidária. Não basta ao Poder Executivo contar com maioria formal da coalizão para aprovar suas políticas públicas. A natureza da base do governo no Congresso e a complexidade do processo político requerem uso estratégico adequado dessas poderosas ferramentas. Nessa perspectiva descritiva constata-se a evolução da abordagem crítica e atualizada nos trabalhos de Rafael Silveira e Silva e Suely Mara Vaz Guimarães de Araújo, a saber: “Apropriação da agenda do Legislativo: como aferir esse fenômeno?”; “Reflexões sobre os estudos legislativos no Brasil: por um retrato mais fidedigno do Parlamento e dos parlamentares”;

“Titulares da agenda e carreiras políticas”; “Mais além do presidencialismo de coalizão brasileiro: o *fenômeno* da apropriação da agenda legislativa”; e “Ainda vale a pena legislar: a atuação dos *agenda holders* no Congresso Brasileiro”.

O penúltimo dos artigos acima referidos sobre a temática afirma, à guisa conclusiva, que consensualmente se reconhece o bom êxito do Poder Executivo na aprovação de sua agenda legislativa, mas não se pode inferir seja fácil sua obtenção. A natureza multipartidária e complexa da sua base de apoio parlamentar requer o uso estratégico e adequado de ferramentas presidenciais. A apropriação estudada permite ao Executivo estender a coalizão formal para alcançar maioria com tática de construção de coalizão *ad hoc* pela qual assegura votos na oposição. A noticiada pesquisa, ademais, indica que o fenômeno estudado propicia beneficiar o Partido do Presidente em detrimento dos demais integrantes da base e os de oposição. É possível ao Chefe do Executivo obter autoria de políticas e com isso angariar capital político a seu favor (ou de seu partido ou de outra agremiação que faça parte de sua base), inclusive em temáticas que se arroga titularidade exclusiva, e especialmente evitar maiores riscos de interferência. A análise demonstra possibilidade de uso da arena legislativa congressional como fonte informacional de políticas. O autor não hesita em apontar a importância do uso de estratégias, como a oportunizada pela *Apropriação*, como forma de ultrapassar a dependência de governar por coalizão, sem enfraquecê-la.

## 7.2 Abordagem da realidade política

A realidade política pode ser estudada sob vários enfoques (CAMBRAIA, 2015, p.41) e entre as abordagens tradicionais mais utilizadas em ciência política e que encontra pertinência com o presente projeto é o estudo de processo de tomadas de decisão, assim definido por Márcio Cambraia, às fls. 44:

Trata-se de *approach* a que se dedicam também a psicologia, a área de administração de empresas e de *marketing*, a estatística, a economia. Procura-se dissecar como são tomadas as decisões, quais os seus fundamentos, quais os participantes, suas fases e consequências. Decisões individuais só nos dizem respeito quando ligadas diretamente ao sistema político ou quando capazes de influenciá-lo. [...] O *decision making process*, que tem sido objeto de inúmeras pesquisas de estudos de caso, permeia todo este trabalho. No entanto, é importante que o analista tenha sempre presente a frequente coexistência de dois espectros do processo decisório: o formal e o informal. [...] o analista deve também preocupar-se com o processo não formal, ou seja, deve conhecer e avaliar as influências menos aparentes, mas constantemente

mais vitais do processo. Na situação do Brasil, a exemplo do que ocorre em muitos parlamentos, há um grupo restrito de parlamentares que realmente têm peso específico nas tomadas de decisão. [...] Não se considera exagerada a estimativa, corrente em Brasília, de que há um núcleo de aproximadamente cinco por cento de deputados e de senadores que têm maior peso efetivo nas decisões parlamentares e na política nacional.

Além dessa abordagem tradicional, toma-se alicerce teórico na Teoria de Sistemas, cuja origem vem dos anos 1920, com o biólogo Ludwig von Bertalanffy e, em síntese, um sistema político pode ser visto como “um mecanismo de processamento das demandas e apoios, transformando-os em decisões” (CAMBRAIA, 2015, p.52), tudo para identificar um sistema, ou até mesmo um subsistema, político brasileiro que abarca processos e interações não contemplados pela visão apenas institucional, composto por integrantes do Poder Executivo e do Poder Legislativo que se designa como Governo (Executivo e base de apoio parlamentar, formal e informal, com seu dinamismo peculiar).

A linha teórica adotada para a pesquisa guarda compatibilidade com outras aqui também escolhidas: o neoinstitucionalismo, e a teoria de Pierre Bourdieu (1989) sobre campo político, capital político e poder simbólico. A opção propicia a abordagem sob a perspectiva da teoria neoinstitucional da escola da escolha racional cuja origem está vinculada a estudos no interior do congresso norte-americano e teve inspiração fecunda na economia da organização, focaliza sua investigação na maneira como o regulamento do parlamento influencia o comportamento de seus integrantes, como os partidos estruturam as deliberações e outros fenômenos políticos como o comportamento das coalizões (M.LAVER e K.A. SHEPSLE, 1990).

### *7.2.1 O neoinstitucionalismo da escola da escolha racional*

A visão de mundo político é concebida como conjunto de dilemas de ação coletiva em que os indivíduos agem estrategicamente de modo a maximizar a satisfação de seus próprios interesses correndo o risco de produzir resultados sub-ótimos para a coletividade. A premissa utilizada é que os agentes políticos agem de maneira racional, objetivando a reeleição, a manutenção ou o impulso da carreira política, e, para tanto, buscam maximizar seus benefícios e minimizar seus custos.

Referida escola utiliza um enfoque calculador para explicar a influência das instituições sobre a ação individual e, ao mesmo tempo em que reconhece que as

instituições influenciam a ação dos atores políticos e atuam como regras do jogo, também aceita que o ambiente poderá ser modificado por *decisive players*. À instituição compete fornecer ambiente propício à interação de atores políticos de molde a minimizar os custos da transação.

### **7.3 O fenômeno da *Apropriação* sob a perspectiva teórica de Pierre Bourdieu**

A noção de campo político empreendida por Bourdieu permite construir a realidade política de maneira rigorosa; possibilita a comparação dessa construção com outros campos, como o religioso, o artístico; e, como todo bom conceito, oferece virtudes negativas ao consentir tanto a eliminação de falsos problemas quanto a construção de novos (BOURDIEU, 2011, pp.193-216).

Os atributos desta visão de mundo dão ideia da utilidade deste instrumento para a análise tanto das relações travadas entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo quanto no processo político em geral.

O presente capítulo aborda, de maneira progressiva, as noções básicas da teoria social e sua especificação para o campo político, onde se busca identificar a inserção da *Apropriação* de agenda legislativa. Examinam-se brevemente a teoria das formas simbólicas; o modelo de espaço social pluridimensional explicado a partir da distribuição desigual de diferentes formas de capital (econômico, social e cultural e um quarto tipo a que denomina capital simbólico); o poder simbólico; o *habitus*; as regras do jogo político e os seus atores; as diversas formas de capital político e as relações entre os atores e o partido político.

#### *7.3.1 A teoria das formas simbólicas*

O tema foi desenvolvido por Bourdieu na década de 1970 e sintetizado na obra “A distinção. Crítica social do julgamento”. A partir da constatação de práticas culturais e sua correspondência com as classes sociais, o pensador francês identificou princípio que legitima a hierarquia nelas existente. Para ele, os gostos e preferências não são resultado da categoria social a que pertence o indivíduo, mas uma forma de vinculação social que, à semelhança do que ocorre nas relações econômicas, proporciona diversas estratégias exploratórias usadas como mecanismo de poder. A noção tradicional de hierarquia social em forma piramidal, com classes definidas em paradigma material, é

superada para dar lugar a um modelo social espacial pluridimensional, caracterizado pela desigualdade da distribuição de diversas formas de capital. Este arcabouço propicia a compreensão da posição social de certos grupos, explicando a tendência comportamental de seus integrantes e a recriação da ordem existente.

O capital dos atores, da mesma forma que se dá nas estruturas econômicas, é acumulável por investimento ou por alguma forma de transmissão (herança, doação, cessão). O capital é sinônimo de poder (BOURDIEU, 1983, p. 184). Há três principais tipos de capital: o econômico, o social e o cultural. Há, ademais, um quarto: o capital simbólico, que pressupõe a disponibilidade daqueles três e da capacidade de obter o reconhecimento social, o prestígio, o respeito. Enquanto o econômico se baseia na propriedade de bens e de outras fontes de renda, o social diz respeito à rede estável de contatos que o ator consegue ao estar inserido num determinado grupo<sup>4</sup>. O sistema de acúmulo do capital social requer cuidado de longo prazo.

Por seu turno, o capital sugere o saber e o conhecimento atestado por diplomas e títulos. Há três formas básicas: incorporado, que é identificado pelos gostos, maneiras, qualidades cognitivas; objetivado, que se revela por meio de bens da cultura, como objetos de arte, escrituras, pinturas, etc.; e institucionalizado, que se manifesta pelo acesso permitido pelo capital econômico a carreiras profissionais. O primeiro é adquirido por meio da socialização em família e pelo acesso à educação, acompanha o indivíduo pela sua existência biológica e exige largo investimento temporal. Sói deixar características marcantes, como a maneira de falar e de expressão de um determinado grupo ou região. Não é adquirível pela compra, doação. O segundo, o capital cultural objetivado, ainda que os objetos identificadores sejam transferíveis, as qualidades pessoais e o conhecimento cultural necessários para o seu usufruto não os são. Já o terceiro, o capital cultural institucionalizado, para tornar-se valor apreciável, dependerá da demanda do respectivo título (carreira) no mercado de trabalho da época que se pretende explorar.

O quarto tipo de capital referido por Bourdieu é o capital simbólico, que pode ser identificado em forma de prestígio, carisma, encanto, a credibilidade da formação indicada pelos títulos acadêmicos, a inserção num determinado grupo social que assegura fama, boa reputação, respeito. Os outros tipos de capital são necessários para a aquisição,

---

<sup>4</sup> Capacidade de pertencimento.



mas, ao contrário deles, sua aquisição dependerá também do reconhecimento dos outros e se traduz num autêntico poder social, poder de influência.

O arcabouço teórico reformula a visão piramidal de empilhamento de classes sociais, exatamente com o aporte desta categorização de diversas formas de capital. Os atores, assim, distribuem-se no espaço social segundo uma dupla lógica: Uma delas consiste no encontro de grupos sociais segundo o volume do capital (social, econômico e cultural), em ordem hierárquica numa dimensão vertical; a outra, obedece ao relacionamento dos diversos grupos sociais segundo os diversos tipos de capital, em dimensão horizontal de acordo com o volume do capital econômico e cultural. Há uma terceira dimensão, representada pelo tempo que se leva para acumular capital, a qual se denomina trajetória. Toda mudança de posição no espaço social requer pagamento ao preço de trabalho, esforço e tempo (BOURDIEU, 1984, p. 4).

### 7.3.2 Poder simbólico

O conceito relaciona-se com violência, não a violência aberta e declarada, mas aquela exercida sobre um ou conjunto de atores e que explica a adesão na qualidade de dominados num determinado campo. É dominação consentida, a partir de aceitação de regras e crenças tidas como evidências naturais, imodificáveis, segundo a percepção de regras de ordem prática.

### 7.3.3 Habitus

O conceito de *habitus* está vinculado à estrutura de relações do indivíduo. Ela dispõe de elementos que contribuem para a explicação acerca do estilo de vida, do gosto, do julgamento, da ação do indivíduo num determinado ambiente. Bourdieu procurou uma alternativa teórica ao objetivismo e ao subjetivismo<sup>5</sup>. O *habitus* possui função mediadora entre os históricos do indivíduo e da sociedade e a inclusão desse indivíduo nessa sociedade, de tal forma que a estrutura social não se constitui num determinismo, mas num sistema aberto (a novas experiências) que contém disposições mais ou menos estáveis de um ator aferíveis no decorrer do tempo. O *habitus* opera numa estrutura a que Bourdieu denomina de campo.

### 7.3.4 O campo

Os campos, que também são identificados como campos de luta, de poder ou

---

<sup>5</sup> Teoria objetivista preconiza que as estruturas sociais são preponderantes sobre as ações dos indivíduos. Já a subjetivista, ao revés, dá primazia à ação do indivíduo sobrepondo-se à estrutura social.

de jogo (BOURDIEU, 1987, p. 96) são relativamente autônomos. O campo mais importante do espaço social são as classes, mas abrange outras especificidades, como o esporte, a música a literatura, a moda, etc. Apresentam-se como espaços simbólicos, no qual são travadas disputas internas entre agentes, embates que legitimam a posição social alcançada por alguns que conseguem maior volume de capital. O objeto das disputas é a manutenção<sup>6</sup> ou mudança da relação de poder interno.

Em sua obra “Sobre a televisão”, Pierre Bourdieu (1997, p. 57) afirma que:

Um campo é um espaço social estruturado, num campo de forças – há dominantes e dominados, há relações constantes, permanentes, de desigualdade, que se exercem no interior desse espaço – que também um campo de lutas para transformar ou conservar esse campo de forças. Cada um, no interior desse universo, empenha em sua concorrência com os outros a força (relativa) que detém e que define sua posição no campo e, em consequência, suas estratégias.

### 7.3.5 Especificações para o campo político

Abordadas as noções básicas da teoria social, passa-se a sintetizar as regras e características inerentes ao campo político.

Em fevereiro de 1999, na Universidade de Lumière-Lyon, Pierre Bourdieu, em conferência que proferiu sobre o tema, enfatizou a importância da especificidade, em textual:

Por que falar em campo político? O que isso acrescenta do ponto de vista da compreensão da política? Seria isso sobrepor à realidade do mundo político um conceito aparentemente muito próximo da intuição ordinária e de noções de que nos armamos espontaneamente para compreender o mundo político? Fala-se frequentemente de arena política, de jogo político, de lutas políticas ... [...]

Falar de campo político é dizer que o campo político (e por uma vez citarei Raymond Barre) é um microcosmo, isto é, um pequeno mundo social relativamente autônomo no interior do grande mundo social. Nele se encontrará um grande número de propriedades, relações, ações e processos que se encontram no mundo global, mas esses processos, esses fenômenos, se revestem aí de uma forma particular. É isso o que está contido na noção de autonomia: um campo é um microcosmo autônomo no interior do macrocosmo social.

---

<sup>6</sup> Os que dispõem de maior capital simbólico, isto é, poder de influência inerente ao tipo de campo, preferem a manutenção das regras e das relações de poder, que lhes são mais vantajosas. Ao contrário, os que revelam déficit deste tipo de capital, optam pela relativização das regras do campo (BOURDIEU, 1980a, p. 115).

Autônomo, segundo a etimologia, significa que tem sua própria lei, seu próprio *nomos*, que tem em si próprio o princípio e a regra de seu funcionamento. É um universo no qual operam critérios de avaliação que lhe são próprios e que não teriam validade no microcosmo vizinho. Um universo que obedece a suas próprias leis, que são diferentes das leis do mundo social ordinário. Quem quer que entre para a política, assim como alguém que ingresse em uma religião, deve operar uma transformação, uma conversão. Mesmo que esta não lhe apareça como tal, mesmo que não tenha consciência disso, ela lhe é tacitamente imposta, e a sanção em caso de transgressão é o fracasso ou a exclusão. Trata-se, portanto, de uma lei específica e que constitui um princípio de avaliação e eventualmente de exclusão. Um índice, o escândalo: quem entra para a política se compromete tacitamente a eximir-se de certos atos incompatíveis com sua dignidade, sob pena de escândalo.

Esse microcosmo é também separado do resto do mundo. Como o campo religioso, o campo político repousa sobre uma separação entre os profissionais e os profanos. No campo religioso, há os leigos e os clérigos. Não existe sempre um campo político (simplesmente enuncio esta proposição, sem argumentar a propósito). Há uma gênese do campo político, uma história social do nascimento do campo político (...)

É importante saber que o universo político repousa sobre uma exclusão, um desapossamento. Quanto mais o campo político se constitui, mais ele se autonomiza, mais se profissionaliza, mais os profissionais tendem a ver os profanos com uma espécie de comiseração.

O contexto inicial motivador do teórico francês foi o que se conhece em ciência política como *accountability* vertical, isto é, relação de prestação de contas entre o eleito e seus eleitores. Pretendia descrever as regras do jogo invisível do campo político, com o objetivo de fomentar a participação política da população em geral. A massa de eleitores supõe que está bem informada pelo noticiário, o que a torna capaz de realizar boas escolhas. Contudo, a comunicação de massa apenas dá a sua versão do assunto informado (BOURDIEU, 2000, p. 8). Um dos objetivos perseguidos neste contexto foi analisar as condições sociais e as estratégias de comunicação formadoras da opinião pública e descrever a linha que separa os profanos dos políticos profissionais.

A autonomia visível do campo político, com linguagem própria, regras específicas inerentes ao jogo político, não se dá por inteiro, em razão da necessidade dos atores (uma minoria que participa do campo<sup>7</sup>) de ir buscar no âmbito externo apoio para as lutas internas.

---

<sup>7</sup> Embora proclamando-se a igualdade formal do ordenamento liberal, na realidade há larga desigualdade de acesso ao campo. (BOURDIEU, 1999, p. 216).

A propósito, na mesma conferência de 1999, na Universidade de Lumière-Lyon, Pierre Bourdieu assevera (p. 203):

Vê-se, pois, que o campo político tem uma particularidade: nunca pode se autonomizar completamente; está incessantemente referido a sua clientela, aos leigos, e estes têm de alguma forma a última palavra nas lutas entre os clérigos, entre os membros do campo. Por quê? O que faz com que a política não seja poesia, que o campo político não seja como o poético, é o fato de que o que está principalmente em jogo nas lutas simbólicas e políticas sobre o *nomos* (*nomos* vem do verbo *némo*, que significa operar uma divisão, uma partilha; comumente o termo é traduzido por “a lei”, mas significa também, mais precisamente, o que chamo de princípio de visão e de divisão fundamental, que é característico de cada campo) são a enunciação e a imposição dos ‘bons’ princípios de visão e de divisão. No campo político, se eu disser que a divisão principal é a divisão entre ricos e pobres, obterei uma determinada estrutura social. Se disser que a principal é a divisão entre franceses e estrangeiros, obterei uma estrutura inteiramente diferente. Em outras palavras, os princípios de divisão não têm nada de fortuito. Eles são constitutivos dos grupos e, portanto, das forças sociais. A política é uma luta em prol de ideias, mas um tipo de ideias absolutamente particular, a saber, as ideias-força, ideias que dão força ao funcionar como força de mobilização. [...]

As lutas políticas são lutas entre responsáveis políticos, mas nessas lutas os adversários, que competem pelo monopólio da manipulação legítima dos bens políticos, têm um objeto comum em disputa, o poder sobre o Estado (que em certa medida põe fim à luta política, visto que as verdades de Estado são verdades transpolíticas, pelo menos oficialmente).

À semelhança do que ocorre nos diversos campos, onde há um capital próprio, característico, com valor exclusivo para o campo correspondente, no campo político identifica-se o capital político como derivação do capital simbólico, e subdivide-se em capital de popularidade que pressupõe ser o ator conhecido e reconhecido por suas capacidades pessoais notáveis; o capital autoritário delegado que está relacionado ao prestígio de uma instituição, que lhe transmite temporária e limitadamente o referido capital e pode manifestar-se como capital fiduciário, isto é, de confiança que lhe depositam os membros do seu partido, por exemplo, como capital de funções adquiridas pela posição do ator na instituição, ou como capital político objetivado, que está relacionado ao aparato político-partidário.

Como se apontou em parágrafo precedente deste capítulo, o *habitus* possui função mediadora entre os históricos do indivíduo e da sociedade e a inclusão desse indivíduo nessa sociedade, de tal forma que a estrutura social não se constitui num determinismo, mas num sistema aberto (a novas experiências) que contém disposições mais ou menos estáveis de um ator aferíveis no decorrer do tempo. A maneira de pensar

e de agir do ator político sofre influência tanto desse histórico individual como do coletivo (do campo político), o que significa necessidade de aprendizagem tanto das regras do jogo inerentes ao referido campo como das habilidades necessárias a própria sobrevivência no permanente embate interno. Neste contexto, a estratégia assume destaque. Se permanecer dentro do campo desafia a dominação de linguagem própria, submissão a provas e rituais impostos pela regra do jogo político (formais e informais), conseguir lugar de destaque ao preço da conquista do capital simbólico (capital político, isto é, poder de influência dentro do campo), requer mais: o uso adequado de estratégias que servem para tomada de posições e sua defesa.

Pode-se afirmar, sob a perspectiva teórica de Pierre Bourdieu, que o fenômeno da *Apropriação* da agenda praticada pelo Executivo nas suas relações com o Legislativo são parte destas habilidades desenvolvidas pelos atores dentro do campo político, *locus* de permanente luta de poder, visando chegar a posições internas mais vantajosas.

Se por um lado tem-se a busca da aprovação de políticas públicas, de onde decorre a aquisição do capital político (dos atores que as patrocinam ou as apoiam) junto ao eleitorado e aos próprios integrantes do campo, não menos certo resulta a necessidade de angariamento de votos no Legislativo para consecução desse objetivo. A moeda necessária, segundo imposição do sistema, do *enjeux*<sup>8</sup>, das regras do jogo político inerente ao campo, é o voto. A estratégia para obter a aprovação passa pelo fenômeno da *Apropriação* que, como se verá, oportuniza diversas maneiras de obter o troféu<sup>9</sup> representado pela aprovação e pela implementação de determinada política pública.

#### **7.4 Estratégia no jogo político**

Se há um jogo, como infere o autor da teoria dos campos, existem estratégias usadas pelos seus participantes, com o objetivo de prever o comportamento de seus adversários, nesse ambiente de permanente embate no interior do respectivo campo, e retirar proveito a seu favor.

---

<sup>8</sup> Não existe similar na tradução do francês para o vernáculo. Corresponde ao conjunto de regras formais e informais do jogo político.

<sup>9</sup> O campo é também conceituado como espaço estruturado de posições onde agentes ou ocupantes estão em concurso pelos seus troféus.

Igualmente, sob a perspectiva da escola da escolha racional, a estratégia, como se viu, é mecanismo presente na busca de maximização de resultados com o mínimo de custos.

A busca de governabilidade<sup>10</sup>, cujo padrão, no âmbito doméstico, depende das escolhas estratégicas do Executivo frente ao contexto político e social, conforme inferem Amorim Neto, Cox e Mc Cubbins (2003), é tarefa inerente à atividade política. Neste panorama, o fenômeno da *Apropriação* pode ser identificado como uma das dimensões do espectro da governabilidade. A provocação do fenômeno está impregnada pelo comportamento estratégico do Executivo.

Assim, identificada no voto parlamentar a moeda corrente do jogo político, cuja aquisição requer pagamento de preço por parte do ator interessado na obtenção de poder político, torna-se necessário abordar uma das estratégias adotadas para esse fim e que se relacione com o tema da pesquisa, isto é, com o fenômeno da *Apropriação*.

#### *7.4.1 Estratégias propiciadas pela Apropriação*

Em trabalho de pesquisa pioneiro no Brasil sobre o tema, SILVA (2013) analisou quatro perspectivas, de onde se infere a importância estratégica da operação da agenda, a saber: (i) a estratégia pelas regras internas do Congresso; (ii) estratégias padronizadas ou contingenciais; (iii) estratégias de antecipação de agendas disfarçadas e (iv) estratégias do uso do veto presidencial.

Pela primeira, priorizam-se a importância das regras e procedimentos legislativos no trâmite da agenda. Tomam-se dois eixos de investigação: o tempo demandado para apreciação do projeto de iniciativa do Executivo; e o grau de autonomia das comissões. O seu marco teórico baseia-se nos trabalhos de Cox e McCubbins (1992,2005) e Döring e Pereira e Muller (2000).

Pela segunda perspectiva (os padrões de estratégias padronizadas ou contingenciais), focaliza-se a maneira pela qual o governo consegue e mantém suas maiorias. A indagação inspiradora deste ângulo de observação é se os Executivo e Legislativo agem de forma unilateral, como se um outorgasse delegação ao outro para iniciar propostas. As pesquisas de Pereira, Power e Rennó (2005; 2008) destacam-se ao

---

<sup>10</sup> Expressão empregada no sentido de capacidade de o sistema político implementar e executar políticas públicas escolhidas pelo Executivo e selecionadas em sua agenda. A sua aprovação no Legislativo é o caminho que liga o fenômeno ao alcance da governabilidade, (SILVA, 2013, p. 54).

abordar as medidas provisórias e mostrar evidências que o uso de medidas provisórias em situações de conflito nas relações Executivo-Legislativo constitui forma de inibir o bloqueio de propostas do Executivo por parte do Legislativo; em momentos interesse mútuo, de cooperação, serve como espécie de catalizador capaz de acelerar o metabolismo legislativo. De toda sorte, não se vislumbrou padrão de atuação. Na evolução literária, registra-se a tese de negação de usurpação legislativa por parte do Executivo no uso das medidas provisórias e afirmação da tese pela qual importa o impacto das medidas executivas dessa natureza na base de apoio (Rodrigues, 2008).

Pela terceira perspectiva, isto é, da estratégia da antecipação, tem-se como linha de interesse o processo de negociação antes da submissão da matéria ao plenário legislativo. Nela, analisa-se o ambiente prévio para a aprovação da agenda, e comporta diversas etapas. Esta perspectiva foi analisada no âmbito político norte-americano onde se destaca o trabalho de Beckmann (2010). Para o caso brasileiro, registra-se o trabalho de Diniz (2005) pelo qual avalia o resultado da tentativa de imposição de agenda do Executivo não pelo resultado final da proposição, mas à luz do contexto. Nem sempre o objetivo final de uma proposição é sua aprovação, mas forma de mensurar a tendência de votação em matéria semelhante, ajustando suas propostas principais antes de submetê-las ao crivo do Congresso.

Por último, pela perspectiva da estratégia do uso do veto presidencial pela qual se observa a capacidade do Executivo, a partir do veto, exercer o poder positivo de gerar nova agenda governamental. Silva e Araújo (2010a, p. 22), Cameron (2000) e Tsebelis e Alemán (2005) são amostras de trabalhos publicados na literatura especializada a propósito do tema.

## **7.5 Diálogo entre as teorias neoinstitucionalistas e a teoria dos campos**

Após breve introdução dos conceitos básicos bourdianos (*habitus*, campos e capitais), que antecederam a caracterização do campo político como cenário específico de forças e lutas travadas entre agentes num determinado momento, cumpre verificar os pontos de aproximação e distanciamento das teorias adotadas na presente pesquisa, para demonstrar a aplicabilidade da categoria sociológica “campo político” concebida por Bourdieu como ferramenta de análise.

A identificação das posições que os agentes ocupam nas instituições, como no interior dos partidos políticos e dentro do parlamento, especialmente posições de

destaque proporcionadoras de notoriedade, popularidade, reconhecimento adquirido pela trajetória de vida, é necessária para verificar se o padrão alcançado num deles se repete no outro.

O campo político é, assim, o cenário no qual se verifica uma permanente disputa entre agentes que possuem capitais desiguais em busca de espaço político que, por sua vez, permita aos agentes dominantes manter a posição de destaque ou aos dominados romper seu status e galgar posições melhores. Essa lógica possibilita identificar uma aproximação da teorização bourdiana com a teoria da escolha racional, já que nesta a motivação dos agentes dominantes (reeleição ou projeção da carreira em outros cargos) é a motivação de sua luta dentro do parlamento perfeitamente caracterizado como campo político. Neste sentido, o campo político torna-se uma ferramenta teórica para a compreensão da atividade dos agentes parlamentares, especialmente os relatores, os autores, os proponentes de emendas, e “agenda holders” relacionados a projetos objeto de *Apropriação*.

Outro ponto de aproximação da teoria dos campos de Bourdieu com a teoria racionalista pode ser verificada com o incremento de elementos exteriores à perspectiva institucionalista. Se, por esta, o que mais importa é a estrutura organizacional da instituição, o conjunto de procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas a ela inerentes, que o agente utiliza para consecução de seu objetivo de reeleição, por aquela, o agente utiliza seu capital angariado em outros campos, como o cultural, econômico, que Bourdieu caracteriza como *habitus*, para agir como autoridade de especialista em determinadas matérias e, com isso, sobressair-se nesse ambiente de permanente competição. Pesquisa sobre políticas de segurança pública no Legislativo federal foi empreendida (PINHO, 2015)<sup>11</sup> com esse foco, para comprovar a importância da teoria dos campos em ciência política.

A teoria dos campos, ademais, presta-se ao diálogo com a escola que antecedeu o neoinstitucionalismo nas vertentes partidária, distributivista e da escolha racional, o institucionalismo histórico. Esta escola trabalha com a evolução histórica das instituições associando-as às organizações e às regras ou convenções editadas pelas organizações.

---

<sup>11</sup> Políticas de segurança pública produzidas e aprovadas no Congresso Nacional no período de 2007 a 2012. A pesquisa sugere configuração da produção das políticas de segurança pública enquanto campo de lutas e disputas pela conservação ou transformação da estrutura do campo e institucionalizando *habitus* da formação e da profissão dos parlamentares.



Importa-se com o modo como as instituições repartem o poder de maneira desigual entre os grupos sociais e defende uma causalidade social dependente da sua trajetória histórica. Os seus teóricos definem instituição como conjunto de procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e officiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou de economia política (HALL e TAYLOR, 2003).

Neste contexto, identificável a semelhança de abordagens prestigiando a trajetória histórica, ressaltando-se que, enquanto o institucionalismo histórico preocupa-se com a trajetória histórica da instituição, o *habitus* da perspectiva bourdiana foca a trajetória histórica no agente, o que permite prever determinados comportamento do próprio agente.

Bourdieu, em sua obra “Poder Simbólico” (1989, p. 42) afirma que “o *habitus* é essa espécie de senso prático do que se deve fazer em dada situação – o que achamos, no esporte, o sendo de jogo, arte de antecipar o futuro do jogo inscrito, em esboço, no estado atual do jogo”. O *habitus*, portanto, também mostra vizinhança com a Teoria dos Jogos, amplamente utilizada pela escola da escolha racional.

## 8 ANÁLISE DOS CASOS SELECIONADOS

Ao depois de efetuar a seleção reversa para escolha de casos de estudos, segundo a metodologia explicitada no capítulo próprio (item 7. METODOLOGIA), foram identificadas 27 incidências do fenômeno da Apropriação que foram reunidas de acordo com a temática em 24 casos ao longo do período compreendido entre 2011 e 2014.

Observa-se, todavia, a seleção de um caso (1 de 2012) que não se insere dentro da definição do fenômeno, eis que quando do envio da proposição por parte do Executivo ao Legislativo, as propostas correlatas existentes no parlamento já haviam sido arquivadas. Justifica-se a escolha, como amostragem de caso onde houve cópia da essência de proposta, com “modus” operacional semelhante ao da Apropriação. Esta prática foi reiterada em matéria de considerável repercussão, no caso da MPV 595/2012, que ficou conhecida como “MP dos Portos”, enviada na sessão legislativa posterior à rejeição parlamentar, do PL 108/2009, da Senadora Kátia Abreu (PSD-TO).

No presente estudo não se descartou a seleção de casos considerados concomitantes (SILVA, 2013), onde não se verifica lapso temporal considerável entre a proposta em trâmite no Legislativo e a originária do Executivo.

A tabela abaixo reproduzida resume o número de casos selecionados, em cada ano, discriminando por instrumento legal utilizado pelo Executivo.

**Tabela 1 – Total de propostas enviadas e apropriadas**

Ano	Total de propostas enviadas	PL	MPV	PLP	EC	IA
2011	70	3/30	1/36	1/2	1/2	2,27
2012	65	1*/19	5/45	0/1	0/0	2,42
2013	68	3/31	4/35	1/2	0/0	2,18
2014	32	1/3	6/29	0/0	0/0	2,52
		<b>8/83</b>	<b>16/145</b>	<b>2/5</b>	<b>1/2</b>	<b>2,35</b>
<b>total</b>	235		Apropriação de 27			
* Tecnicamente não se enquadra no conceito de <i>Apropriação</i>						

Para facilitação da leitura, efetuam-se conclusões parciais referentes a cada ano do período.

### 8.1 Caso 1 de 2011: PL nº 2.442/2011. Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura, de autoria do Poder Executivo

Selecionou-se o presente caso em virtude de o Poder Executivo ter enviado

dois projetos no ano de 2011 cujo teor temático já vinha sendo tratado por projetos de iniciativa do Legislativo em tramitação no parlamento. O Poder Executivo enviou os projetos de números 2.442 e o 2.903, que tratavam de instituir, respectivamente, o Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura e o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas. Sobre temas correlatos já transitavam no Parlamento o PL 5546/2001, de autoria dos deputados Nilmário Miranda (PT-MG) e Nelson Pellegrino (PT-BA); o PL 5.233/2005, de autoria do Dep. Simaringa Seixas (PT/DF); e o PL 958/2011, do Dep. Alessandro Molon (PT-RJ).

A proposição do Executivo passou a tramitar em conjunto com os do Legislativo já em andamento. Veja-se, resumidamente, o teor das propostas legislativas.

O PL 5546/2001 estabelecia medidas de prevenção e regras para a persecução penal das práticas delituosas previstas na Lei nº 9455, de 07 de abril de 1997, e dava outras providências. Segundo seus autores, o projeto reunia as sugestões de aperfeiçoamento legislativo debatidas durante o ‘Seminário Nacional sobre a Eficácia da Lei de Tortura’, realizado no Superior Tribunal de Justiça.

O PL nº 5.233/2005 também criava o Sistema Nacional de Prevenção da Tortura e dava outras providências, ao tempo em que definia a pessoa custodiada, estabelecia normas para investigação, punição e prevenção dos crimes de tortura, para incluir no Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848, de 1940) o tipo especial "Alegação Falsa de Confissão sob Tortura ou Ameaça de Tortura".

Na CCJC da Câmara dos Deputados, com voto condutor do Dep. Luiz Couto (PT-PB), receberam parecer pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica legislativa os Projetos de Lei números 5.546/01 e 5.233/05, desde que adotadas as correções apresentadas no Substitutivo, e, no mérito, pela sua aprovação na forma do Substitutivo a eles anexado. Opinou-se na ocasião pela constitucionalidade, boa técnica legislativa da Emenda da Comissão de Educação e Cultura, nos termos do Substitutivo. O referido parecer levou em consideração os pareceres favoráveis emitidos pela Comissão de Educação e Cultura (CEC) e pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO).

Quanto ao PL 958/2011, de autoria do Dep. Alessandro Molon, PT/RJ, acrescentava o art. 2º-A à Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997, e definia os crimes de tortura e dava outras providências. Em síntese, obrigava os órgãos de segurança pública e os do

sistema penitenciário a informar sobre as penas para a prática dos crimes de tortura, bem como os telefones e endereço eletrônico para a denúncia desses crimes. O projeto não obteve singularmente parecer naquela oportunidade.

O PL 2442, oriundo de Mensagem do Poder Executivo, caracterizou-se como o mais recente e foi submetido a processo de consultas públicas iniciadas em abril de 2007. Por ato interministerial, trabalharam aglutinados o Ministério do Planejamento, o Ministério da Justiça e a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, de onde se conclui que considerou o histórico das iniciativas anteriores, aperfeiçoando-as e atualizando-as. Veja-se, à guisa de exemplo, que com esta iniciativa temporalmente mais recente superavam-se eventuais inconstitucionalidades por vício de iniciativa constatadas nos projetos mais antigos. Outro aspecto a merecer atenção é em relação ao processo de negociação entre as forças políticas, com a participação da sociedade civil, que se verificou no contexto do PL 2.442/2011.

Em decorrência da ratificação do Protocolo Facultativo à Convenção das Nações Unidas contra a Tortura, o Brasil, em harmonia com a coibição constitucional à prática de tortura e ao tratamento desumano e degradante<sup>12</sup>, contraiu obrigação internacional de “manter, designar ou estabelecer, dentro de um ano da entrada em vigor do Protocolo ou de sua ratificação ou adesão, um ou mais mecanismos preventivos nacionais independentes para a prevenção da tortura em nível doméstico. Além disso, o PL obedece às recomendações emanadas do 40º período de sessões do Comitê Contra a Tortura da organização das Nações Unidas, em documento intitulado Diretrizes Preliminares para o Estabelecimento dos Mecanismos Preventivos Nacionais. É matéria atinente à Lei nº 9.455, de 1977, que define os crimes de tortura, e do Decreto nº 40, de 1991, que promulgou a Convenção contra a tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, adotada pela Assembleia das Nações Unidas em dezembro de 1984 e aprovada pelo Congresso Nacional em maio de 1989 (Decreto Legislativo nº 4). Deita raízes, ademais, no Decreto nº 98.386 de 1989, que promulgou a Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (Decreto Legislativo nº 5, de 31 de maio de 1989).

Durante a tramitação, várias reuniões entre as lideranças partidárias, secundadas por suas respectivas assessorias técnicas, foram realizadas. Numa delas, no

---

<sup>12</sup> Incisos III e XLIII do art. 5º da Constituição da República.

dia 22 de maio de 2012, na Assessoria da Liderança do Governo, onde também se fez presente a Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, ressaltou-se que o texto foi resultado de estudos e audiências públicas, com contribuições da sociedade civil. Houve a preocupação de inserir dentro do controle não apenas estabelecimentos prisionais tradicionais, mas para abranger, também hospitais, instituições de longa permanência de idosos, clínicas psiquiátricas, etc., dando maior abrangência ao controle. Estabelecimentos militares também foram incluídos, a despeito das resistências iniciais por parte do Ministério da Defesa. Aquela reunião contou ademais com a participação de integrantes da ONG Conetas que atua na área de direitos humanos.

Desse resgate histórico processual, observa-se um processo de discussão e aprimoramento envolvendo as lideranças partidárias, com o objetivo de construir um consenso para aprovação no plenário, o que afinal acabou por prevalecer.

No Senado da República, tramitou como PLC nº 11, de 2013, e obteve pareceres favoráveis na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, e na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Os relatores foram, respectivamente, a Senadora Ana Rita (PT/ES)<sup>13</sup> e o Senador João Capiberibe (PSD-AP).

O projeto em tela foi sancionado e convertido em norma jurídica (Lei 12.847 de 2013), de acordo com publicação oficial de 5 de agosto de 2013.

Destaca-se a temática relacionada aos direitos humanos sendo protagonizada pelo partido governista, o PT, cujos integrantes foram os autores tanto do projeto enviado pelo Poder Executivo, quanto dos projetos oriundos do Poder Legislativo aqui tidos por “apropriados”.

Neste contexto, e dentro do paradigma teórico neoinstitucionalista, aponta-se o manejo da estrutura interna do parlamento, especialmente da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC, da Câmara dos Deputados, com a escolha do relator da matéria, também integrante do PT. O mesmo ocorreu no Senado da República, onde a Presidente da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, senadora petista

---

<sup>13</sup> A Senadora Ana Rita, que também cumulava a Presidência da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado, mesmo apontando ser parte da matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo, superava eventual inconstitucionalidade tendo em vista ser o Substitutivo ao Projeto 2.442/2011 de autoria do Poder Executivo.

que também atuou na relatoria da CCJC, escolheu um integrante de sua base, o Senador João Capiberibe, para relatar o projeto.

De acordo com o tipo de estratégia propiciada pelo fenômeno da *Apropriação*, verifica-se a adoção concreta de estratégia possibilitada pelas regras internas do Congresso, na medida em que se privilegiaram escolhas sobre parlamentares do partido do chefe do Executivo, ou de sua base (como no caso do Senado da República na Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa).

Como já se advertia em pesquisa anterior sobre a matéria (SILVA e ARAÚJO, 2010b, p.8), o proveito do parlamentar pode ser identificado, em textual:

É justamente a premissa de que o político, por razões individuais ou ideológicas, tem interesse em se manter no poder, visando à reeleição. Por isso, conseguir que seja reconhecida a relevância de sua participação em processos que têm um potencial real de se tornarem lei, atendendo a demanda de seus eleitores, é sempre importante. Do ponto de vista do parlamentar, essa participação será reconhecida pela publicidade, concretizada via “paternidade” (autoria da proposição aprovada), atuação na relatoria ou, de alguma forma tornada pública, participação relevante nas negociações políticas. O parlamentar vai ter proveito, também, da proposição aprovada por seu grupo partidário (coalizão governamental/oposição) ou temático (frentes parlamentares formalizadas ou grupos de interesse organizados vinculados ao parlamentar).

Destaque-se, dentro da moldura teórica bourdiana na qual também se assenta o presente trabalho, a atuação dos relatores identificados com a temática de defesa dos direitos humanos (que podem ser considerados como integrantes de subcampo político), com interesse na manutenção do capital político angariado pelo desempenho individual nessa temática específica. Observa-se, ademais, que todas as figuras de realce nas discussões e no encaminhamento das proposições pertenciam ao mesmo partido político do chefe do Executivo.

O caso oferece uma particularidade: por iniciativa dos parlamentares, ao invés de se aprovar o projeto oriundo do Executivo<sup>14</sup>, por consenso conseguido durante o processo legislativo na última fase, restou prestigiado o projeto mais antigo que teve origem no Legislativo, o PL nº 5.546/2001, que absorveu o substitutivo construído tendo como cabeça aquele PL nº 2.442/2013. De tudo, resultou a Lei nº 12.847/2013.

---

<sup>14</sup> O projeto do Executivo continha, entre outras, matéria de iniciativa privativa, com o que se ultrapassaria eventual inconstitucionalidade formal.

No presente estudo de caso, o Poder Executivo serviu-se do ganho informacional produzido no parlamento ao enviar a proposta ao Legislativo. Durante o processo legislativo, houve amadurecimento da proposta enviada pelo Executivo, porém, prevaleceu, para efeitos de estatística de aprovação, um projeto de lei oriundo do Legislativo. Contudo, o ganho (ou manutenção) de capital político resultou em favor do governo e sua base, aí incluídos os dos parlamentares autores dos projetos correlatos e os relatores e especialmente o Partido dos Trabalhadores.

Veja-se o Índice de *Apropriação* que revela grau acima da média:

#### **Quadro 1 – Índice de Apropriação para o caso 1 de 2011**

<b>Participação</b>	<b>Abordagem sobre o tema</b>	<b>Tipo de Proposição</b>	<b>Total</b>
1	0,66	0,33	1,99

Na tabela abaixo, na qual se relacionam os principais agentes, emendas de Plenário, pode-se observar a prevalência de parlamentares do PT, com atuação destacada do relator, Deputado Luiz Couto (PT-PB) que aglutinou em seu substitutivo as principais observações colhidas nas audiências públicas e trazidas pelos demais parlamentares. Em virtude dessa ampla discussão, o cálculo que se faria a respeito da atratividade e da aceitação, previsto na metodologia, fica prejudicado. Contudo, pode-se observar dividendos políticos a favor especialmente do Partido dos Trabalhadores, que é o mesmo da Presidente da República e que nas eleições seguintes conseguiu manter-se na Chefia do Executivo. O capital político também pode ser avaliado, neste caso peculiar em que a matéria envolve diplomacia e política doméstica, em que há entrelaçamento dessas duas esferas (PUTNAM,2010), favoravelmente ao Executivo, eis que angariou para si o prestígio internacional de ter conseguido implementar uma política que se havia comprometido por tratado internacional.

Quanto aos demais agentes a maioria manteve sua carreira política. A exceção se justifica com a Senadora Ana Rita (PT-ES), o Deputado Simaringa Seixas (PT-DF) – que já não estavam na 54ª Legislatura, período objeto do estudo. O Deputado Angelo Vanholi (PT-PR), o Deputado Otoniel Lima (PRB-SP) e o Deputado Moreira Mendes (PT-PI) não foram reeleitos. O último foi candidato ao Senado, mas não logrou eleição em 2014, o Deputado Otoniel Lima (PRB-SP) não foi reeleito, mas em 2016 elegeu-se vereador em Ribeirão Preto/SP, segundo dados disponíveis no TSE.

**Tabela 2 – Identificação de Agentes do caso 1 de 2011**

<b>PL 2442/2011 - Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura</b>										
<b>Agentes</b>			<b>Partido</b>	<b>Emen apres</b>	<b>Emen mant</b>	<b>art ori</b>	<b>Art RF</b>	<b>Emen CN</b>	<b>veto</b>	<b>carreira</b>
Poder Executivo	autor	PLs 2442/2011 2903/2011	PT			15	04	04	0	reel
Nilmário Miranda	autor	PL 5546/2001	PT-MG							reel
Nelson Pellegrino	autor	PL 5546/2001	PT-BA							reel
Simaringa Seixas	autor	PL 5233/2005	PT-DF							ñ concor
A Molon	autor	958/2011	PT-RJ							reel
Luiz Couto	CCJC		PT-PB	Subst global				integral	0	reel
Ana Rita	CCJ		PT-ES							ñ reel
João Capiberibe	CDHLP		PSD-AP							man sen
Otoniel Lima	CSPCCO		PRB-SP							ñ reel
Angelo Vanhoni	CEC		PT-PR							ñ reel
Carlos Sampaio	CSPCCO		PSDB-SP							ñ reel
Wellington Dias	CCJ		PT-PI							el gov PI
Ronaldo Caiado	Emen		DEM-GO	03				0		eleito sen
Rubens Bueno	Emen		PPS-PR	01				0		reel
Moreira Mendes	Emen		PSD-RO	01				0		cand sen ñ eleito

## 8.2 Caso 2 de 2011: PL nº 2.126/2011, convertido na Lei nº 12.965/2014. Marco civil da internet

Em 24/8/2011, o Poder Executivo propôs ao Parlamento o PL nº 2.126, visando estabelecer princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. A mesma temática já fazia parte de proposições em trâmite no parlamento. Caracterizando a *Apropriação* de agenda.

O projeto primeiramente foi apensado ao PL nº 5.403/2001, do Senado Federal, assim ementado: “dispõe sobre o acesso a informações da Internet e dá outras providências”. Num primeiro momento, seguiu às Comissões de Defesa do Consumidor; Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática e Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD), e à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. Na sequência, foi criada Comissão Especial para proferir parecer recaindo a relatoria sob o Deputado Alessandro Molon (PT-RJ).

Foram apensadas 45 proposições de iniciativa de parlamentares da Câmara e do Senado que já tramitavam no parlamento, a saber: PL nº 3.016/2000, do Deputado Antonio Carlos Pannuzio; PL nº 3.003/2000, do Deputado Antônio Feijão; PL nº



3.891/2000, do Deputado Júlio Semeghini; PL n 4.972/2001, do Deputado José Carlos Coutinho; PL n° 5.403/2001, do Senado Federal; PL n°5.977/2001, do Deputado Divaldo Suruagy; PL n° 6.557/2002, do Deputado Valdemar Costa Neto; PL n° 7.461/2002, do Deputado Eni Voltolini; PL n° 18/2003, da Deputada Iara Bernardi; PL n° 480/2003, do Deputado Pompeu de Mattos; PL n° 1.256/2003, do Deputado Takayama; PL n° 2.196/2003, do Deputado Waldemir Moka; PL n° 3.301/2004, do Deputado Marcos Abramo; PL n° 4.144/2004, do Deputado Marcos Abramo; PL n° 4.562/2004, do Deputado Silas Brasileiro; PL n° 5.009/2005, do Deputado Cabo Júlio; PL n° 169/2007, da Deputada Professora Raquel Teixeira; PL n° 2.957/2008, do Deputado Nelson Goetten; PL n° 4.424/2008, do Deputado Nelson Goetten; PL n° 5.185/2009, do Deputado Fábio Faria; PL n° 5.298/2009, do Deputado Jefferson Campos; PL n° 6.357/2009, do Senado Federal; PL n° 6.527/2009, do Deputado Silas Brasileiro; PL n° 7.131/2010, do Deputado Gerson Peres; PL n° 7.270/2010, do Deputado Wellington Fagundes; PL n° 7.311/2010, do Deputado Eduardo da Fonte; PL n° 642/2011, do Deputado Ratinho Júnior; PL n° 1.172/2011, do Deputado Luiz Otávio; PL n° 1.468/2011, do Deputado Ângelo Agnolim; PL n° 1.880/2011, do Deputado Jonas Donizette; PL n° 1.961/2011, da Deputada Liliam Sá; PL n° 2.552/2011, do Deputado Ronaldo Fonseca; PL n° 2.690/2011, do Deputado Pastor Marco Feliciano; PL n° 3.033/2011, do Deputado Aguinaldo Ribeiro; PL n° 3.095/2012, do Deputado Dimas Fabiano; PL n° 3.124/2012, do Deputado Luciano Castro; PL n° 3.175/2012, do Deputado Edson Pimenta; PL n° 3.761/2012, do Deputado Edson Pimenta; PL n° 4.565/2012, do Deputado Victório Galli; PL n° 4.666/2012, da Deputada Erika Kokay; PL n° 5.475/2013, da Deputada Liliam Sá; PL n° 6.112/2013, do Deputado Arnaldo Faria de Sá; e PL n° 6.375/2013, do Deputado Arnaldo Faria de Sá.

A Comissão Especial promoveu várias audiências públicas focadas sobre os principais temas objeto das proposições (direito dos usuários, responsabilidade civil de terceiros, atuação do poder público, guarda de logs e privacidade dos usuários, liberdade de expressão e o potencial de inovação da internet, neutralidade da rede e governança da internet). Estimulou, ademais, a participação popular, para o que foi criado na Câmara dos Deputados um espaço especial de discussões sobre o tema no sítio e-Democracia, com possibilidade de receber propostas alternativas a nova redação do projeto, entre outras iniciativas como por exemplo disponibilização de biblioteca virtual com material sobre o assunto. Várias entidades enviaram sugestões e manifestações, anotadas no voto do relator. Registrou-se existência de anteprojeto elaborado, em outubro de 2009, pela

Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça (SAL/MJ), em parceria com a Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, com vistas a receber sugestões para a construção do texto legal.

O processo legislativo compreendeu período em que a internet chamou a atenção da opinião pública mundial, em decorrência das revelações do ex-integrante da Agência Nacional de Segurança do Governo dos Estados Unidos da América, Edward Snowden, demonstrando violações à soberania nacional de países aliados, entre eles o Brasil, que sofreram espionagem industrial. A propósito, registra o relator:

Tendo em vista o ocorrido, a Presidenta da República fez pronunciamento na abertura da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, aos 24 de setembro de 2013, manifestando seu repúdio às violações cometidas pelo Governo dos EUA, bem como indicando que a Internet deve ser livre, aberta, democrática, descentralizada e sua governança deve ser feita no modelo *multistakeholder* (ou multiparticipativo), com a participação do Governo, do setor empresarial, da sociedade civil e da academia, tal qual é feito, no Brasil, pelo Comitê Gestor da Internet (CGI.br), o que foi reforçado pelo Ministro das Telecomunicações Paulo Bernardo, por meio de seu discurso no Fórum da Governança da Internet (IGF), em Bali, no mês de outubro de 2013.

Neste contexto, o Poder Executivo, valendo-se do permissivo constitucional (§ 1º do art. 64), solicitou urgência para apreciação do PL 2.126/2011, provocando o trancamento da pauta da Câmara dos Deputados após o transcurso de 45 dias.

O projeto do Executivo, então, após amplo debate e consultas públicas, e tendo recebido relatório propondo um substitutivo que levou em conta as proposições apensadas e procurou sintetizar o resultado informacional colhido durante o todo o processo legislativo, foi à pauta e resultou aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 25/03/2014.

Remetido ao Senado, o Projeto 2.126/2011 foi identificado como PLC 21/14 e lá, após o trâmite de aproximadamente um mês, conduzido pela relatoria do Senador Vital do Rêgo (PMDB-PB), recebeu aprovação unânime.

O portal da Câmara dos Deputados exhibe comunicação<sup>15</sup> a propósito dessa votação no Senado, em textual:

---

<sup>15</sup><http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/COMUNICACAO/466388-SENADO-APROVA-TEXTO-DA-CAMARA-PARA-O-MARCO-CIVIL-DA-INTERNET.html>, acesso em 22/03/2017, às 21:20.

O Senado aprovou por unanimidade o marco civil da internet (PLC 21/14) aprovado pela Câmara dos Deputados em março último. Embora a oposição tenha firmado a necessidade de mais tempo para discussão sobre o tema, uma manobra regimental do governo possibilitou a inversão de pauta e colocou o projeto como primeiro item da Ordem do Dia desta terça-feira (22).

O interesse da base foi a aprovação rápida e sem emendas para que o projeto vire lei durante o seminário Netmundial, que ocorrerá em São Paulo a partir desta quarta-feira (23).

A lei foi sancionada no dia 23 de abril pela presidente Dilma Rousseff.

O histórico legislativo processual da matéria permite identificar o fenômeno da *Apropriação*, como já se adiantou, na medida em que já existiam proposições de iniciativa parlamentar em trâmite.

A importância do tema, diante do contexto mundial em que um ex-colaborador da Agência Nacional de Segurança do Governo dos Estados Unidos da América, Edwar Snowden, revelando comprovadas violações à soberania nacional de países aliados, tornando-os vulneráveis à espionagem industrial, dá ideia da justificada iniciativa do Poder Executivo, de procurar o patrocínio político com projeto de lei cuja temática já tinha congênere nas proposições de iniciativa parlamentar em curso. Essa observação permite identificar, dentro das quatro perspectivas apontadas no paradigma teórico relativas às estratégias propiciadas pela *Apropriação* (SILVA,2013), o uso das regras internas do Congresso.

A observação que se efetuou com base em notícia sobre o interesse da base do governo na rápida aprovação no Senado, para anunciá-la em evento de ampla repercussão mundial, reforça a escolha dessa estratégia, permeada pela inversão da pauta na Câmara Alta, qualificada como “manobra regimental”.

A atuação do relator, Deputado Alessandro Molon, da bancada do PT à época, e, portanto, integrante da base parlamentar de governo, do mesmo partido da Presidente, o distinguiu como hábil articulador capaz de liderar a construção do consenso necessário à aprovação da matéria na Câmara dos Deputados, caracterizando-se como “agenda holder”. Essa condição, que lhe permitiu exposição midiática diferenciada, possibilita afirmar, sob a visão teórica de Bourdieu, relacionada ao capital simbólico, existência de ganho de capital político a seu favor. Note-se que nas eleições seguintes o deputado logrou reeleição.

O projeto original contava com 25 artigos e recebeu, entre emendas ao projeto e emendas de plenário, 70 emendas na Câmara dos Deputados, entre elas a substitutiva global do Relator, Deputado Alessandro Molon (PT-RJ). O Substitutivo aprovado, inclusive no Senado e que se transformou na Lei nº 12.965/2014, sem vetos, absorveu 26 emendas. Das emendas aprovadas, destacaram-se a autoria dos deputados Ricardo Izar (PSDB-SP) e Mendonça Filho (DEM-PE), com 7 e 6 emendas, respectivamente. Ao depois, estão os deputados Sandro Alex (PPS-PR), Marcos Rogério (PDT-RO), Jandira Feghali (PCdoB-RJ), Fernando Francischini (SDD-SP), com 2 emendas cada um. Com uma emenda aproveitada, aparecem os deputados Lincoln Portela (PR-MG), Paes Landin (PTB-PI), Moreira Mendes (PSD-RO) e Vicentinho (PT-SP).

Na Câmara Alta, por sua vez, em função revisora, recebeu 41 emendas, destacando-se quantitativamente os senadores Aloísio Nunes (PSDB-SP) e Vanessa Graziotin (PCdoB-AM), com autoria de 17 e 8 emendas respectivamente. Contudo nenhuma delas subsistiu, revelando elevado grau de “atratividade”, mas “aceitação” inexistente. Foram relatores naquela Casa, os Senadores Zeze Perrella (PDT-MG), Vital do Rego (PMDB-PB), que conduziram a aprovação do projeto na forma enviada pela Câmara dos Deputados, que culminou por prevalecer, com pequeno ajuste decorrente de duas emendas de redação. Todos os agentes mantiveram suas carreiras política. O Senador Vital do Rego (PMDB-PB) renunciou no final de 2014 ao cargo de Senador, para assumir uma vaga no Tribunal de Contas da União.

A proposta apropriadora tramitou no parlamento desde 24/08/2011 até 24/4/2014, portanto, dois anos e oito meses.

Eis o Índice de *Apropriação*, que se aproxima do grau médio e mostra, em resumo, que não houve participação, eis que nenhum dos autores dos projetos apropriados foi convidado para papel de relator, revisor ou outro propiciado pelas regras internas do parlamento capaz de influenciar no resultado da proposta; que a abordagem se deu permitindo ganho aos autores de propostas apropriadas, eis que não as contrariava frontalmente; que houve possibilidade temporal para aperfeiçoamento da política pública a ser adotada, tendo em vista que foi veiculada por projeto de lei. Confira-se o referido índice:

### Quadro 2 – Índice de Apropriação para o caso 3 de 2011

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1	0,33	0,33	1,66

### Tabela 3 – Identificação de Agentes do caso 2 de 2011

PL 2126/2011 - Marco civil da internet									
Agentes		Partido	Emend apres	Emend Mant PLV	art orig	Art RF	Emend CN	vetos	carreira
Poder Executivo	autor	PT	70	28	25	32	26	0	reel
Alessandro Molon	Rel CE	PT-RJ		subst			0	0	reel
Ricardo Izar	emen	PSD-SP	12	7			7	0	reel
Mendonça Filho	emen	DEM-PE	12	6			6	0	reel
Aloysio Nunes	emen	PSDB-SP	17	0			0	0	man sen
Vanessa Graziotin	emen	PCdoB-AM	8	0			0	0	man sen
Zeze Perrella	Rel CCJ	PDT-MG	0	0			0	0	man sen
Vital do Rego	Rel CCT	PMDB-PB	0	0			0	0	man sen

### 8.3 Caso 3 de 2011: PL nº 382/2011, convertido na Lei nº 12.382/2011. Política salarial, reajuste de salário mínimo

O reajuste do salário mínimo nacional é um tema recorrente no parlamento e, a despeito de ser de competência não reservada do Presidente da República, há como que um sentimento de monopólio do Poder Executivo sobre o assunto, tanto mais quando seu titular é integrante do Partido dos Trabalhadores, onde o tema é tido como item essencial.

Em 10/02/2011, o Poder Executivo enviou, por intermédio da mensagem 24/2011, o PL nº 382/2011, que dispunha sobre o valor do salário mínimo em 2011 (R\$ 545,00), a sua política de valorização de longo prazo, e disciplinava representação fiscal para fins penais nos casos em que houvesse parcelamento do crédito tributário. No ano anterior, o Executivo havia editado Medida Provisória 516, estipulando o valor de R\$ 543,00, baseado em projeção do INPC em percentual de 5,88%<sup>16</sup>.

No mesmo ano, em 09 de fevereiro, o Deputado Daniel Almeida (PCdoB-BA), propôs o PL nº 323, que estabelecia reajuste do salário mínimo a cada ano<sup>17</sup>

<sup>16</sup> O INPC acumulado em 2010 alcançou 6,47%.

<sup>17</sup> A propositura de projeto um dia antes do envio do projeto por parte do Executivo desafia a exploração

utilizando-se a soma da variação acumulada do INPC e um percentual mínimo de 3% do PIB.

As proposições foram distribuídas, inicialmente, às Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público; de Finanças e Tributação e de Constituição e Justiça e de Cidadania. Houve requerimento para redistribuição, incluindo a Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, que resultou deferido. Em decorrência foi criada Comissão Especial<sup>18</sup> para dar parecer sobre ambos os projetos.

Os projetos passaram a tramitar em regime de urgência, por requerimento aprovado do Deputado Cândido Vaccarezza (PT-SP). E, em 16/02/2011, houve retirada, a requerimento do autor do PL 323/2011, ou seja, seis dias após a apresentação da proposta do Executivo.

A relatoria da matéria na Comissão Especial recaiu na pessoa do Deputado Vicentinho (PT-SP), conhecido sindicalista de atuação nacional, que em seu voto explicitou:

“A tramitação do Projeto de Lei nº 382, de 2011, é o cumprimento de regras acordadas com as grandes representações de trabalhadores do País, tanto que, no art. 2º da proposição, ficam indicadas as diretrizes para a política de valorização do salário mínimo a vigorar entre 2012 e 2015, inclusive, a serem aplicados em 1º de janeiro de cada ano. (...)

A posição do governo da nossa Presidenta quanto ao reajuste do salário mínimo é de que a fórmula negociada seja cumprida. A própria Presidenta Dilma Rousseff anunciou, na abertura dos trabalhos legislativos, no último dia 2 de fevereiro, que: ‘a ideia da política é estabelecer regras estáveis para garantir que o salário mínimo recupere seu poder de compra e seja compatível com a capacidade financeira do governo’.

O relator votou pela aprovação do projeto, acrescentando-lhe um parágrafo para adequação de técnica redacional. Votou, ademais, pela rejeição do projeto apensado, do Deputado Daniel Almeida (PCdoB-BA), por inadequação orçamentária e financeira, tendo em vista que não indicava a fonte de recursos para financiar o aumento e tampouco cumpria os demais requisitos exigidos pelo art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Assim, o projeto do Executivo resultou aprovado por maioria (74.6%).

---

de uma espécie de “apropriação” por parte do Legislativo, caso se comprove que o parlamentar se utilizou de informações privilegiadas acerca da mensagem do Chefe do Executivo para a ela antecipar-se, contudo não é o propósito deste trabalho.

<sup>18</sup> Quando houver competência de mais de três comissões, por iniciativa da Presidência da Câmara ou a requerimento de Líder ou Presidente de Comissão interessada, será criada Comissão Especial para dar parecer (inciso II do art. 34 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados)

A matéria foi remetida ao Senado da República que a distribuiu à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, onde foi designado como relator o Senador Romero Jucá (PMDB-RR), e à Comissão de Assuntos Econômicos. O projeto teve tramitação pelo regime de urgência. Em Plenário, o Senador Romero Jucá proferiu seu voto, em nome de ambas as Comissões (Parecer nº 20, de 2011-PLEN), restando as emendas e respectivos destaques rejeitados, seguindo a matéria à sanção. Naquela oportunidade tinham sido apresentadas 4 emendas, sendo 2 do Senador Álvaro Dias (PSDB-PR), 1 do Senador Raldolfe Rodrigues (PSol-RR) e 1 da Senadora Marior Brito (PSol-PA).

O presente caso enquadra-se na moldura do fenômeno da *Apropriação*, tendo em vista que o Executivo enviou um Projeto de Lei um dia após a apresentação de proposição correlata por parlamentar integrante da base do governo.

As regras internas foram utilizadas, para buscar celeridade na votação, na medida em que se registrou requerimento parlamentar aprovado em favor da tramitação urgente. O trâmite registra duração de apenas 18 dias entre o envio do projeto e sua sanção (de 10/02 a 28/02/2011). Outro aspecto que merece observação foi a retirada do projeto por parte do Deputado Daniel Almeida (PCdoB-BA), que votou favoravelmente ao projeto do Executivo<sup>19</sup>.

A escolha do Deputado Vicentinho (PT-SP), integrante da base do Governo, conhecido líder sindical cuja atuação na temática ultrapassa o partido e o próprio parlamento, bem assim do Senador Romero Jucá, integrante da base de governo na Câmara Alta, mostra a utilização das regras do parlamento para aprovação do projeto do Executivo, o que identifica a opção estratégica que prioriza a importância das referidas regras internas.

Por outro lado, tendo-se como paradigma teórico o capital simbólico, identificam-se algumas particularidades. Em primeiro lugar, a escolha de um líder sindicalista, reconhecido nacionalmente como ligado às lutas dos trabalhadores, como integrante da CUT – Central Única dos Trabalhadores –, mostra a serventia do seu prestígio angariado fora do campo político, como capital simbólico atuante no campo.

---

<sup>19</sup> Vide tabela de votação disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/chamadaExterna.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/votacao/mostraVotacao.asp?ideVotacao=4537&tipo=partido>, acesso em 23/3/2017 às 17:00.

No diálogo que se propõe entre a teoria neoinstitucionalista e a teoria dos campos de Bourdieu, este caso ganha o aporte prático do incremento de elementos exteriores. Para os neoinstitucionalistas, a especialização temática do agente, aqui materializada na figura do relator da Comissão Especial que analisou na Câmara dos Deputados o projeto do Executivo, é fator externo de incremento institucional. Para a concepção bourdiana, de forma semelhante, o agente utiliza o seu capital simbólico angariado no campo sindical (que se identifica com o *habitus*) para agir como autoridade de especialista em matéria relacionada ao salário de trabalhadores, com o que se sobressai no ambiente (campo) político de permanente competição. Neste sentido, ao ser escolhido para a relatoria do projeto, garante-lhe, de forma inerente, maior exposição à mídia, maior prestígio junto à própria base de governo, onde desempenha o papel de articulador da proposta (um “agenda holder”), com decorrente ganho de capital político.

Note-se que os agentes principais do caso em estudo obtiveram, a exceção do Senador Romero Jucá que fora eleito para o período 2011-2019, sucesso na reeleição. O deputado relator obteve a reeleição na cadeira que disputou por seu Estado (SP), o que pode sinalizar, entre outros fatores, uso eficiente do capital político obtido neste episódio.

**Tabela 4 – Identificação de Agentes do caso 3 de 2011**

PL 382/2011 - Política salarial, reajuste de salário mínimo									
Agentes		Partido	Emend apres	Emend Mant PLV	art orig	Art RF	Emend CN	vetos	carreira
Poder Executivo	autor	PT	20	1	2	2	1	0	reel
Vicentinho	Relator CE	PT-SP	CUT		subst				reel
Rubens Bueno	Emen	PPS-PR	5	0			0		reel
Romero Jucá	Rel CCJ	PMDB-RR					0		man sen
Álvaro Dias	Emen	PSDB-PR	2	0			0		man sen
Randolfe Oliveira	Emen	PSol-RR	1	0			0		man sen

Verifique-se o Índice de *Apropriação*, que indica alto grau de apropriação e nível muito baixo de cooperação, o que revela tendência monopolizadora em relação à política de reajuste do salário mínimo:

**Quadro 3 – Índice de Apropriação para o caso 3 de 2011**

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1	1	0,66	2,66



#### **8.4 Caso 4 de 2011: MPV nº 528/2011, convertida na Lei nº 12.469/2011. Imposto de Renda da Pessoa Física**

Em 25/03/2011, o Executivo enviou Medida Provisória ao Congresso propondo a alteração da tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física. Em relação a governos anteriores (SILVA e ARAÚJO, 2010b, p.33), há registro de que “em matéria tributária, o Executivo parece preocupado em assegurar que não se abra exceção: as matérias aprovadas devem ser de sua autoria, mesmo que a demanda política seja originária do Legislativo”. Constatou-se a mesma tendência de o Executivo enviar matéria sobre a qual já havia correlata tramitando no parlamento, como o PL nº 507/2011, do Deputado Rodrigo Garcia (DEM-SP) apresentado em 22 /02/2011. Referido projeto já tramitava apensado ao PL 3089/2008, da Deputada Luciana Genro (PSOL-RS) que, por sua vez, já tramitava com uma relação de outros projetos apensados, a saber: PL 3492/2008, do Deputado Jô Moraes (PCdoB- MG); PL 4429/2008, do Deputado Carlos Zarattini (PT-SP); PL 4439/2008, do Deputado José Chaves (PTB-PE); PL 5156/2009, do Deputado Dr. Ubiali (PSB-SP); PL 5184, do Deputado Vinicius Carvalho (PTdoB-RJ); PL 5189/2009, do Deputado Vicentinho (PT-SP); PL 8007/2010, do Deputado Carlos Zarattini (PT-SP); PL 59/2011, do Deputado Rubens Bueno (PPS-PR); PL 497/2011, do Deputado Duarte Nogueira (PSDB-SP); PL 507/2011, do Deputado Rodrigo Garcia (DEM-SP).

A MPV 528/2011 teve como relator na Comissão Mista o Dep. Maurício Trindade (PR-BA), que opinou pela aprovação do projeto de lei de conversão que absorveu parcialmente as emendas dos deputados Amauri Teixeira (PT-BA), Rubens Bueno (PPS-PR), Chico Alencar (PSol-RJ) e do Senador Randolfe Rodrigues (PSol-AP). Prestigiou de forma integral a emenda do Deputado Nelson Meurer (PP/PR), que estipulou prazo mínimo de 30 dias para o contribuinte apresentar à Secretaria da Fazenda Nacional documentos quando por ela exigidos. O relator, ademais, incluiu no PLV a possibilidade de o empregador doméstico deduzir a despesa com plano de saúde individual comprovadamente paga por ele em benefício do empregado doméstico. Atuou como relatora revisora a Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM).

O PLV restou aprovado e transformado em Lei Ordinária nº 12.469/2011, tendo recebido o veto parcial do Chefe do Executivo que comunicou suas razões por intermédio da Mensagem nº 342, em textual:

“A proposta de dedução, pelos empregadores, de valores relativos a plano de saúde privado pago em benefício de empregados domésticos distorce o princípio da capacidade contributiva. Ao permitir que sejam deduzidos da base de cálculo do imposto de renda da pessoa física o valor das despesas com plano de saúde pago pelo empregador doméstico em favor do empregado, a Lei estará criando exceção à regra de que a dedução se aplica ao contribuinte e aos seus dependentes, visto que este é o núcleo familiar suportado pela renda produzida. Alcançando despesas com terceiros, a dedução passaria a constituir-se em benefício fiscal. Por fim, entidades representativas da categoria profissional questionam o efetivo benefício da proposta aos empregados domésticos.”

O presente caso caracteriza-se como *Apropriação* que utiliza como meio de estratégia a possibilidade de rápida aprovação permitida pela tramitação urgente inerente às Medidas Provisórias (Art. 62, § 6º da Constituição da República). Verificou-se o uso das regras internas do parlamento, ademais, para designar o relator e o relator revisor na Comissão Mista encarregada de emitir parecer, ambos integrantes da base do Governo. Outro aspecto que merece nota é o fato de ter havido o veto presidencial a uma das iniciativas do relator que incluiu a possibilidade de o empregador doméstico deduzir a despesa com plano de saúde individual comprovadamente paga por ele em benefício do empregado doméstico. Contudo, outras emendas apresentadas restaram prestigiadas no PLV, como por exemplo a emenda 41 do Deputado Nelson Meurer (PP/PR), reproduzida no art. 9º da lei, o que não afeta substancialmente a verificação ocorrida em períodos anteriores em relação à matéria, conforme se apontou acima, no sentido de que há uma espécie de preocupação do Executivo em assegurar seu monopólio na edição de leis desta temática<sup>20</sup>.

O Governo utilizou-se, assim, de sua base, através das lideranças dos partidos que a compunham à época, para assegurar a aprovação. Neste contexto, não houve a participação destacada de parlamentares especialistas articuladores, o que permite concluir que o capital político adquirido se diluiu em torno do Governo aí incluídos alguns dos integrantes da sua base parlamentar. Os agentes destacados na planilha abaixo exibida mantiveram sua carreira política, à exceção do Deputado Amauri Teixeira (PT-BA) que, apesar dos mais de 50 mil votos obtidos no pleito, apenas ficou como suplente.

---

<sup>20</sup> Em 2014, o Governo volta a insistir com a mesma temática, através da MPV 644. Todavia, teve vigência encerrada por decurso de prazo, para o que foi editado o Ato Declaratório 33.

Veja-se o IA explicitando que houve grau máximo tanto de *Apropriação* quanto de ação unilateral por parte do Executivo:

#### Quadro 4 – Índice de Apropriação para o caso 4 de 2011

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1	1	1	3

#### Tabela 5 – Identificação de Agentes do caso 4 de 2011

MPV 528/2011 - Imposto de Renda da Pessoa Física									
Agentes		Partido	Emend apres	Emend Mant PLV	art orig	Art RF	Emend CN	vetos	carreira
Poder Executivo	autor	PT	57 - 4	5	4	10	5	3	reel
Maurício Trindade	Rel CE	PR-BA		Substitutivo PLV				3	reel
Amauri Teixeira	Emen	PT-BA	2	0			1	0	supl
Rubens Bueno	Emen	PPS-PR	4	1			1	0	reel
Randolfe Rodrigues	Emen	PSol-AP	1	1			1	0	man sen
Chico Alencar	Emen	PSol-RJ	1	1			1	0	reel
Nelson Meurer	Emen	PP-PR	1	1			1	0	rell
Vanessa Graziotin	Revis	PCdoB-AM	0	0			0	0	man sen

#### 8.5 Caso 5 de 2011: PEC nº 103/2011, transformada na EC nº 83/2014. Zona Franca de Manaus

Em 24/10/2011, a Presidente enviou Mensagem ao Congresso Nacional proposta de Emenda à Constituição que adicionava o art. 92-A ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias com o seguinte teor:

“Art. 92-A. São acrescidos cinquenta anos ao prazo fixado pelo art. 92 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.”

A exposição de motivos da referida proposta explicita:

“esta proposta justifica-se pela necessidade de manter o desenvolvimento socioeconômico com sustentabilidade ambiental, possibilitando à área de abrangência do modelo ZFM, Amazônia Ocidental e Amapá, não só elevar seus índices de crescimento econômico, como afiançar uma contínua e progressiva melhoria dos indicadores sociais e ambientais.

11. Por todos os motivos aduzidos, encaminhamos proposta de prorrogação da Zona Franca de Manaus por mais 50 (cinquenta) anos, com o objetivo de ofertar segurança jurídica a todos os envolvidos com o modelo e permitir a continuidade de um regime que vem se mostrando

virtuoso ao longo de décadas e necessário para o desenvolvimento sócio-econômico da região. ”

Já tramitavam no Congresso a PEC 506/2010, originada no Senado Federal e a apensada PEC 439/2009, de autoria do Deputado Silas Câmara (PSC-AM), propostas que passaram a tramitar em apenso àquela enviada pelo Executivo. Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) foi aprovado parecer do Relator, Deputado Henrique Oliveira (PR-AM), pela admissibilidade das três propostas.

Na Comissão Especial destinada a apreciar e proferir parecer, por relatoria do Deputado Átila Lins (PSD-AM), foram apresentadas 6 emendas, das quais 2 foram aproveitadas no substitutivo elaborado à PEC 103/2011. Uma do Deputado Sebastião Bala Rocha (PDT-AP) e outra do Deputado Davi Alcolumbre (DEM-AP), ambos propondo a prorrogação das Áreas de Livre Comércio (ALC), harmonizando com o prazo proposto na PEC. Parecer aprovado em 01/10/2013. O voto do relator ressalta o compromisso político construído acerca do tema, assim registrado<sup>21</sup>:

“ [...] gostaria de lembrar que a prorrogação dos incentivos fiscais da ZFM já recebeu o apoio da Presidenta da República, Dilma Rousseff, que, no dia 22 de março deste ano, anunciou em visita a Manaus, já haver uma decisão política para a prorrogação da ZFM por mais 50 anos a partir da sua vigência atual. “Nós já tomamos a decisão política de prorrogar a questão da ZFM por 50 anos a contar do seu prazo de vencimento” – disse a Presidenta. O anúncio de prorrogação dos incentivos por cinco décadas foi feito em sua primeira visita oficial no cargo de Presidenta da República ao Estado do Amazonas. ”

Várias reuniões da Comissão Especial foram aprovadas para sua realização em cidades da região. A matéria foi discutida e votada em primeiro turno, restando aprovada a PEC apensada (103/2011) pelo placar de 364 (sim); 03 (não) e 03 abstenções, total de 370 votos.

Em segundo turno, a matéria foi discutida e votada em 04/06/2014 pelos votos de 366 (sim); 03 (não) e 02 abstenções, total de 371 votos. Foi promulgada em 05/08/2014, conforme publicação no DOU de 06/08/2014.

O histórico processual legislativo demonstra a adoção do texto da PEC 103/2011, que foi transformado na Emenda Constitucional nº 83 de 2014, o que significa o prestígio da proposta de autoria do Executivo.

---

<sup>21</sup> Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/propoestrarintegra?codteor=1145272&filename=PRL+2+PEC50610+%3D%3E+PEC+506/2010>, acesso em 24/03/2017 às 18:10.

A Zona Franca de Manaus foi criada pelo Decreto-lei nº 288/67 e contemplada pela Constituição da República de 1988, no art. 40 do ADCT, para excepcionar o princípio da não-discriminação tributária (art. 151, I, da Carta Magna<sup>22</sup>). Proposições pela qual se alarga a sua vigência por mais 50 anos se revestem de importância econômica e política capaz de provocar disputas quanto à autoria da modificação.

O Executivo fez valer a sua força política, preterindo projeto de origem na oposição, do Senador Arthur Virgílio (PSDB-AM), e até outro de parlamentar integrante da base para prestígio de promessa efetuada pela Chefe do Executivo em visita à região beneficiada em seguida à posse. As regras internas do Congresso foram utilizadas, para preenchimento das relatorias com parlamentares amazonenses e integrantes da base do governo. Observe-se que dos agentes prestigiados nas emendas não se reelegeu o Deputado Bala Rocha (PDT-AP). Já o Deputado Davi Alcolumbre (DEM-AP) elegeu-se Senador em 2014.

O capital político foi assim conduzido em favor da Chefe do Executivo e atingiu também os parlamentares que atuaram no processo legislativo relatando a matéria, tanto na Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, Deputado Henrique Oliveira (PR-AM), quanto na Comissão Especial, Deputado Átila Lins (PSC-AM).

Quanto aos relatores, o Deputado Átila Lins (PSC-AM) reelegeu-se e o Deputado Henrique Oliveira (PR-AM) concorreu a cargo no Executivo de seu Estado e elegeu-se em 2014 Vice-Governador do Amazonas.

O resultado do índice mostra grau elevado tanto de *Apropriação* quanto de ação unilateral:

#### **Quadro 5 – Índice de Apropriação para o caso 5 de 2011**

<b>Participação</b>	<b>Abordagem sobre o tema</b>	<b>Tipo de Proposição</b>	<b>Total</b>
1	1	0,33	2,33

<sup>22</sup> Art. 151 É vedado à União: I - instituir tributo que não seja uniforme [...] ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, [...], em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento sócio-econômico entre as diferentes regiões do País;

**Tabela 6 – Identificação de Agentes do caso 5 de 2011**

PEC 103/2011 - Zona Franca de Manaus									
Agentes		Partido	Emend apres	Emend Mant PLV	art orig	Art RF	Emen CN	veto	carreira
Poder Executivo	autor	PT		2	2	2	2	0	reel
Átila Lins	Rel CE	PSC-AM	0	subst					reel
Henrique Oliveira	Rel CCJC	PR-AM	subst	0			0		V gov AM
Sebastião Bala Rocha	Emen	PDT-AP	1	1			1		ñ reel
Davi Alcolumbre	Emen	DEM-AP	1	1			1		Eleito Senador

### **8.6 Caso 6 de 2011: PLP nº 87/2011, transformada na LC nº 139/2011. Fortalecimento da microempresa e empresa de pequeno porte e alteração de respectiva política tributária**

Em 15/8/2011, a Presidente enviou Mensagem ao Congresso Nacional com a pretensão de alterar dispositivos da Lei Complementar nº 123/2006. Sobre a temática, já transitava no Parlamento o PLP 591/2010, de autoria de vários deputados, a saber: Vignatti (PT-SC); Antônio Carlos Chamariz (PTB-AL); Carlos Melles (DEM-SP); Edmilson Valentim (PCdoB-RJ); Eduardo Sciarra (DEM-PR); Guilherme Campos (DEM-SP); Jorge Khoury (DEM-BA); Leonardo Quintão (PMDB-MG); Otavio Leite (PSDB/RJ); Pedro Eugênio (PT/PE) e Pepe Vargas (PT-RS).

O referido PL 591/2010 já se encontrava em adiantado estágio de debate e de discussões no parlamento e tramitaram apensados. Na Câmara dos Deputados, os projetos tiveram curso pela Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR), Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC); Comissão de Finanças e Tributação. Esta última aprovou parecer pela inadequação financeira e orçamentária do PL 591/2010, que resultou aprovado por maioria, com voto pela adequação, em separado, do Deputado Assis Carvalho (PT-PI). No Plenário da Câmara dos Deputados, por relatoria do Deputado Claudio Puty (PT-PA), que ofertou parecer sobre as duas proposições apensadas, em nome da CFT, prestigiou-se o projeto governamental PLP 87/2011 em detrimento do apensado mais antigo.

Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, por voto condutor do Deputado Jorginho Mello (PR-SC), o PLP 591/2010 ultrapassou o crivo da constitucionalidade, regimentalidade, juridicidade e técnica legislativa, termos que reiterou no Plenário. Na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (CDEIC), por relatoria do Deputado Dr. Ubiali (PSB-SP) a referida proposição foi aprovada com emendas para supressão dos artigos 4º e 5º do PLP.

O Plenário da Câmara dos Deputados, considerou prejudicado o PLP 591/2010, eis que recebera parecer pela inadequação financeira e orçamentária. Em decorrência, as emendas e destaques relacionados àquela proposição foram prejudicadas. Restou aprovado o PLP 87/2011 por unanimidade dos presentes (316 votos). A matéria foi remetida ao Senado, (PLC 77/2011).

Na Câmara Alta, transitou pela Comissão de Assuntos Econômicos, onde o Presidente, Senador Delcídio Amaral (PT-MT), designou como relator o Senador José Pimentel (PT-CE) que, após o recebimento e análise de emendas, votou pela aprovação de emendas de cunho redacional. O mesmo relator, ofereceu parecer de Plenário sobre as emendas de Plenário, rejeitando todas elas. O texto voltou à Câmara dos Deputados que aprovou as modificações redacionais do Senado e enviou a matéria à sanção presidencial. A chefe do Executivo vetou parcialmente a matéria para expurgar alterações promovidas durante o processo legislativo, por intermédio da Mensagem 500 de 10/11/2011, com base em manifestações do Ministério da Fazenda e da Advocacia Geral da União. A proposição transformou-se na Lei Complementar nº 139/2011.

Este caso de *Apropriação* revela o uso de informações colhidas no avançado estágio de tramitação na Câmara dos Deputados de matéria cuja importância, pela repercussão econômica e social, chamou o interesse do Executivo. Visto por esse ângulo de observação, é caso típico em que o Executivo utiliza elementos informacionais colhidos no processo legislativo e se arroga a paternidade do projeto, enviando ao parlamento um novo de sua autoria.

Contudo, analisando-se o contexto, verifica-se que durante a tramitação do PLP 591/2010 que procurava modificar a lei complementar que trata do conhecido supersimples, e era de autoria de parlamentares integrantes da Frente Parlamentar da Micro e Pequena Empresa, surgiu impasse entre governo e parlamento. Um dos pontos de divergência residia no percentual de reajuste do enquadramento e a extensão do

benefício a outras categorias profissionais. Negociação foi travada entre o Legislativo e o Executivo, onde se destacou a articulação política do coordenador da referida Frente Parlamentar, Deputado Pepe Vargas (PT/RS). O resultado da negociação foi o envio por parte do Governo do PLP 87/2011.

A Agência Câmara de Notícias veiculou<sup>23</sup>, naquele período, que o Deputado Pepe Vargas (PT/RS) afirmara:

"O governo vai encaminhar um projeto de lei com o intuito de dar segurança jurídica às questões tributárias que envolvem à Lei Geral da Micro e Pequena Empresa. Tramitará apensado e dará base material para o relator incorporar essas bases de acordo"

Este aporte serve para mostrar que, a despeito de o Executivo lançar mão de uma iniciativa apropriadora, o fez com o consentimento da Frente Parlamentar, cujos integrantes haviam assinado o PLP 591/10, para garantir o êxito da proposta com as sugestões viabilizadoras sugeridas pelo Executivo.

Vê-se que o Executivo, mesmo dialogando com o Legislativo, valeu-se da sua base de apoio parlamentar, tanto na Câmara quanto no Senado, para aprovar a matéria, de forma a prestigiar o projeto proposto pelo Governo em detrimento do que já tramitava por iniciativa de deputados de vários partidos, inclusive integrante do partido da Presidente (PT). A estratégia preponderante praticada foi a da utilização das regras internas no parlamento, escolhendo-se relatores integrantes da base do Governo. Mas também há espaço para identificação de estratégia classificada com a perspectiva contingencial, já que houve momento de interesse mútuo, de cooperação, e que serve como espécie de catalizador capaz de acelerar o metabolismo legislativo. Portanto, um exemplo de perspectiva estratégica híbrida, em que se faz presente o uso das regras internas do parlamento e de cooperação para agilização do processo. Note-se que o Executivo, sem o intuito de cooperação, poderia escolher simplesmente a estratégia do veto, como o praticou em outras oportunidades, para, a partir dele, criar outra agenda propositiva com suas preferências, mas não o fez.

---

<sup>23</sup> <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/200758-FRENTE-E-GOVERNO-FECHAM-ACORDO-SOBRE-NOVO-PROJETO-PARA-MUDAR-O-SUPERSIMPLES.html>, acesso em 21/04/2017, às 21:00.



O projeto, mesmo com características de cooperação entre os dois Poderes, recebeu veto presidencial, para evitar melhor tratamento em favor do contribuinte que se submete ao regime destinado à microempresa e às empresas de pequeno porte, segundo faz registrar em sua justificativa.

**Tabela 7 – Identificação de Agentes do caso 6 de 2011**

PLP 87/2011 - Fortalecimento da microempresa										
Agentes		Partido	Emen apres	Emend Mant PLV	art orig	Art RF	Eme n CN	vet	carr	FP
Poder Executivo	autor	PT	18	4	7	7	4	3	reel	
Claudio Puty	R CCJC	PT-PA	0	0			0	0	supl	
Jorginho Mello	Rel CFT	PSDB-SC	0	0			0	0	reel	
Arnaldo F de Sá	Rel RF	PTB-SP	3	0			0	0	reel	
José Pimentel	Rel CCJ	PT-CE	0	0			0	0	man sen	
Pepe Vargas	AH	PT-RS	0	0			0	0	reel	FPMPE

O quadro seguinte, a despeito da cooperação que permeia o uso estratégico da *Apropriação*, mostra IA acima da média:

**Quadro 6 – Índice de Apropriação para o caso 6 de 2011**

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1	0,66	0,33	1,99

### 8.7 Conclusão parcial relacionada ao ano de 2011

No primeiro ano de Governo Dilma Rousseff, compilam-se 5 casos, dentre 30 proposições de Projetos de Lei, que restaram caracterizados como *Apropriação*. Apenas 1 caso, de 36 Medidas Provisórias enviadas ao Congresso. Nenhuma por Emenda à Constituição, de 2 proposições, e 1 caso, de 2 propostas de Lei Complementar.

A análise do Índice de *Apropriação*<sup>24</sup> revela que no ano de 211 a média ultrapassa o grau médio de *Apropriação* e de ação unilateral do Poder Executivo (média de 2,27). Há uma incidência que atinge o grau máximo de *Apropriação* e de ação

<sup>24</sup> O Índice de Apropriação, como se explicitou no capítulo referente à metodologia, poderá variar de “0” a “3”, representando o primeiro um grau mínimo de apropriação e máximo de cooperação e o segundo um grau máximo de apropriação e máximo de ação unilateral.

unilateral, referente à política fiscal e relacionada diretamente com o Imposto de Renda Pessoa Física. O menor grau verificado relaciona-se ao marco civil da internet (IA 1,66), que ultrapassa o grau moderado (1,50) de *Apropriação* e cooperação entre Poderes.

Quanto à modalidade de estratégia oportunizada pelo fenômeno estudado, verifica-se a preponderância da utilização das regras institucionais mas há incidência de caso com estratégia híbrida onde está presente o uso das regras internas do parlamento e, ao mesmo tempo, a estratégia cooperativa contingencial, acelerando o processo legislativo (caso 6 de 2011).

Houve, ademais, verificação de influências entre o campo extrapolítico e o político, com atuação de parlamentares “agenda holders” vinculados àqueles e coordenadores de frentes parlamentares, angariando para si o poder simbólico que os destaca em cada um dos campos de atuação (caso 6 de 2011).

O capital político resulta aproveitado pelo Executivo e pela sua base parlamentar, especialmente os relatores da matéria. O Executivo, além de conseguir aprovar as políticas de sua preferência, angariou respeito internacional, ao efetivar a adoção do sistema de controle da tortura através da aprovação interna, cumprindo compromisso assumido perante a comunidade internacional.

**Tabela 8 – Resumo IA, perspectiva estratégica e temática do ano de 2011**

Casos	IA	Perspectiva estratégica	Temática política
<b>2011</b>			
1	1,99	R int	Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura
2	1,66	R int	Marco civil da internet
3	2,66	R int	Política salarial, reajuste de salário mínimo
4	3	R int	Imposto de Renda da Pessoa Física
5	2,33	R int	Zona Franca de Manaus
6	1,99	Híbrido (R int + Cont)	Fortalecimento da microempresa e empresa de pequeno porte e alteração de respectiva política tributária
<b>Média</b>	<b>2,27</b>		

### **8.8 Caso 1 de 2012: PL nº 3.331/2012 transformado na Lei nº 12.652/2012. Política de criminalização do condicionamento de garantia para atendimento médico hospitalar emergencial**

Em 06/3/2012, o Poder Executivo enviou o Projeto de Lei nº 3331, pelo qual propunha alteração do Código Penal, para tornar crime “condicionar atendimento

médico-hospitalar emergencial a qualquer garantia”. Proposições semelhantes já existiam por iniciativa parlamentar. Antes de 2004, constavam as seguintes proposições tratando da mesma matéria: PL 94/1999 da Deputada Jandira Feghali (PCdoB-RJ); PL 588/1999, do Deputado Cunha Bueno (PPB-SP); PL 772/1999, do Deputado Professor Luizinho (PT-SP) e do Deputado Eduardo Jorge (PT-SP); PL 6367/2002, do Deputado Orlando Desconsi (PT-SP) e do Deputado Orlando Fantazzini (PT-SP); e PL 1132/2003, da Deputada Mariângela Duarte (PT-SP).

Em 06/01/2004, todos esses projetos legislativos, que tramitavam apensados, foram arquivados pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados.

A proposta do Executivo tem essencialmente os mesmos termos da proposta da Deputada Mariângela Duarte (PT-SP), que estava no mesmo partido da Presidente. O PL 3331/2012 tramitou em regime de urgência (art. 155, do RICD), por requerimento do Deputado Décio Lima (PT-SC) de 02/05/2012. Antes, a Mesa Diretora enviou o projeto para colher parecer das Comissões de Seguridade Social e Família, Constituição e Justiça e de Cidadania, que também deveria se manifestar sobre o mérito. As comissões não chegaram a votar pareceres, eis que já em regime de urgência o projeto foi submetido ao Plenário e lá foram designados os deputados Amauri Teixeira (PT-BA) e o Deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), como relatores, respectivamente, da Comissão de Seguridade Social e Família e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Ambos, em Plenário e em turno único, emitiram pareceres favoráveis à aprovação da proposição do Executivo e o projeto, em 02/05/2012, foi aprovado e remetido ao Senado Federal.

No Senado, foi distribuído à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, onde, pela Presidência do Senador Eunício Oliveira (PMDB-CE) foi designado como relator o Senador Humberto Costa (PT-PE), que opinou favoravelmente ao Projeto e requereu urgência na tramitação, requerimento que resultou aprovado em 9 de maio daquele ano. No mesmo dia, o projeto foi à discussão do Plenário e foi submetido à votação, restando aprovado o texto enviado da Câmara e, por decorrência, o projeto seguiu à apreciação presidencial que o sancionou em 28/5/2012 quando foi convertido na Lei nº 12.652/2012.

Tecnicamente, a rigor, não se trata de *Apropriação*, tendo em vista que os projetos que tramitavam no Parlamento já haviam sido arquivados em 2004. Contudo,

vale o registro quanto ao aproveitamento muito semelhante, mas aprimorado, da proposta legislativa de autoria da Deputada Mariângela Duarte (PT-SP). A matéria foi objeto de acordo por parte das lideranças, e contou com a utilização estratégica das regras internas do parlamento, onde rapidamente se escolheram relatores integrantes da base de apoio governamental e se garantiu rápida aprovação (cerca de 2 meses).

De um total de 19 projetos de lei propostos pelo Executivo, no ano de 2012, apenas esse caso, dos veiculados por essa espécie de proposição, revela-se próximo ao fenômeno da *Apropriação*.

#### Quadro 7 – Índice de Apropriação para o caso 1 de 2012

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1	1	0,33	2,33

#### Tabela 9 – Identificação de Agentes do caso 1 de 2012

PL 3331/2012 – CRIMINALIZAÇÃO GARANTIA HOSPITALAR EMERGENCIAL									
Agentes		Partido	Emend apres	Emend Mant PLV	art orig	Art RF	Emen CN	veto	carr
Poder Executivo	autor	PT	18	4	4	4	0	0	reel
Mariângela Duarte	autora	PT-SP	0	6			0	0	ñ reel
Amauri Teixeira	Rel CSSF	PT-BA	0	0			0	0	ñ reel
Arnaldo Faria de Sá	Rel CCJC	PTB-SP	3	0			0	0	reel
Humberto Costa	Rel Senado	PT-PE	0	0			0	0	man sen

#### 8.9 Caso 2 de 2012: MPV nº 593/2012, convertida na Lei nº 12.816/2013. Política de ensino técnico e emprego – PRONATEC

Em dezembro de 2012, o Poder Executivo endereçou ao Legislativo a MPV 593/2012, alterando a lei que instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego, para ampliar o rol de beneficiários da Bolsa-Formação Estudante. O tema correlato foi objeto do PL nº 2638 apresentado em novembro de 2011 pelo Deputado

Laércio Oliveira (PR-SE). Neste caso, verifica-se apenas uma ligação periférica da temática. O projeto do Executivo se preocupou<sup>25</sup>, em textual, com:

a ampliação das formas de concessão da Bolsa-Formação Estudante, com a incorporação da possibilidade de financiamento de cursos de ensino médio integrado e de cursos técnicos subsequentes, bem como a adequação do sistema federal de ensino, com o aprimoramento das regras atinentes à autonomia para as instituições de ensino superior vinculadas aos sistemas nacionais de aprendizagem e a concessão de tal autonomia às instituições de educação profissional técnica de nível médio e de formação inicial e continuada desses serviços nacionais.

A ampliação das formas de concessão da Bolsa-Formação Estudante, como nova iniciativa do Pronatec, denominada Pronatec Novas Oportunidades, permitirá a oferta de cursos técnicos a jovens e trabalhadores. Essa oferta será realizada por instituições privadas de ensino superior e por instituições privadas de educação profissional técnica de nível médio, mantidas por entidades aderentes ao programa que comprovem alta qualificação acadêmica.

Já o Projeto que tramitava no parlamento procurava promover e incentivar a eficiência na formação do estudante de curso de graduação, concedendo-lhe preferência de gozo do Bolsa-Formação, segundo consta do art. 1º do referido projeto de iniciativa do Deputado Laércio Oliveira (PR-SE).

O histórico processual mostra que esta iniciativa não foi apreciada, portanto, não recebeu qualquer parecer das comissões para a qual houve distribuição. Coursou, ademais, o regime ordinário. O próprio autor da proposição requereu a retirada de tramitação, no que foi atendido pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados em 02/04//2013. Cumpre assinalar, todavia, que o parlamentar fazia parte da base do governo, mas, em meados de março de 2.012, o Partido da República já manifestava divergências internas em relação à permanência na referida base de apoio ao governo<sup>26</sup>.

O caso revela um grau muito tênue de correlação entre as matérias que caracterizam o fenômeno da *Apropriação*. Não houve sequer aproveitamento da matéria na Medida Provisória enviada pelo Executivo que ofertou amplitude bem maior do que a sugerida pelo projeto de lei de iniciativa parlamentar. Não houve, ademais, qualquer colaboração com o parlamentar autor, que viesse a ser convidado ou escolhido para relatar a matéria, que era integrante da base governamental. A propósito, nenhuma emenda das

---

<sup>25</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/ExO\\_m/EMI-83-MEC-MF-MP-Mpv-593-12.doc](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/ExO_m/EMI-83-MEC-MF-MP-Mpv-593-12.doc)

<sup>26</sup> <https://jornaloexpresso.wordpress.com/2011/08/02/pr-abandona-dilma-depois-da-vergonha-do-ministerio-dos-transportes/>, acesso em 27/3/2017, às 19:30.

38 apresentadas à MPV que inspiraram o Projeto de Lei de Conversão, foi proposta pelo deputado autor do congênere, de onde se infere não ter havido qualquer proveito a seu favor relacionado ao capital político. Melhor dividendo resultou a favor de outros autores de emendas, como a Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO), ligada à temática da educação; Carmen Zanotto (PPS-SC); André Figueiredo (PDT-CE) e o Relator, Paulo Bauer (PSDB-SC). Anote-se que todos conseguiram manutenção na carreira política.

A MPV, que tramitou por cerca de 6 meses até converter-se em norma jurídica, foi originalmente concebida com 2 artigos, e o PLV resultou com 7 artigos. Houve apresentação de 38 emendas, das quais foram aproveitadas 14 no PLV, dentre elas dois de autoria do relator. Quantitativamente tiveram 4 emendas os deputados André Figueiredo (PDT-CE), Carmen Zanotto (PPS-SC), Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO) e a Senadora Vanessa Graziotin (PCdoB-AM). Houve realização de audiências públicas e delas surgiram ideias e sugestões contempladas pelo Relator Senador Paulo Bauer (PSDB-SC).

Há uma particularidade quanto às emendas: durante o processo de votação, na Câmara dos Deputados, a bancada do PDT requereu destaque para a Emenda nº 16, do Deputado André Figueiredo (PDT-CE) e logrou incluí-la no PLV. O referido projeto foi à Casa Revisora que aprovou o texto enviado pela Câmara dos Deputados.

A matéria foi à Presidência que após veto, glosando parte do conteúdo do PLV que estava relacionado às Emendas 1 e 5, de autoria do Deputado Paes Landim (PTB-PI) e Jorge Corte Real (PTB-PE), respectivamente, e materializadas no Art. 2º, sob razões a seguir transcritas:

“Da forma proposta, a ampliação dos limites de isenção e do rol de verbas que não integram o salário-de-contribuição representa redução da arrecadação da contribuição previdenciária. Assim, o texto contraria a Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que não prevê o impacto financeiro, nem as fontes de custeio que substituiriam o montante que deixaria de ser arrecadado”.

Outro corte presidencial recaiu sobre parte coincidente com a modificação motivada pela já referida Emenda 16, que fora incluída no PLV em votação de destaque no Plenário da Câmara. Igual sorte seguiu a Emenda nº 18 da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO), coincidente com o § 3º do art. 5º do Projeto de Conversão. O restante objeto de veto foi originado pelo Relator.

Os dividendos de ganhos políticos com a aprovação da política em apreço são favoráveis ao Governo, que se serviu das regras institucionais para a rápida aprovação, assegurou relatores favoráveis à matéria, malgrado o principal, da Comissão Mista, pertencer aos quadros do PSDB. Não se identificam articuladores de destaque e o caso tampouco ofertou atuação de campos diversos do político intercedendo no parlamento de forma marcante.

**Tabela 10 – Identificação de Agentes do caso 2 de 2012**

<b>MPV 593/2012 - PRONATEC</b>									
Agentes		Partido	Emend apres	Emen Mant PLV	Art orig	Art RF	Emend CN	vetos	carr
Poder Executivo	autor	PT	38	14	2	7	14	5	reel
Laércio Oliveira	aut PL 2638	PR-SE	0	0	6	0	0	0	reel
Jorginho Mello	Rel CFT	PSDB-SC	0	0			0	0	reel
Arnaldo F de Sá	Rel R F	PTB-SP	0	0			0	0	reel
José Pimentel	Rel CCJ	PSDB-SP	0	0			0	0	man sen
André Figueiredo /Paulo R Santiado	Emen	PDT-CE	4	3			3	1	reel
Carmen Zanotto	Emen	PPS-SC	4	1			1	0	reel
Profª Dorinha S Rezende	Emen	DEM-TO	4	1			1	1	reel
Vanessa Graziotin	Emen	PCdoB-AM	4	0			0	0	man sen
Paulo Bauer	Rel Senado	PSDB-SC	2	2			2	1	man sen
Paes Landin	Emen	PTB-PI	1	1			1	1	reel
Jorge Corte Real	Emen	PTB-PE	1	1			1	1	reel

**Quadro 8 – Índice de Apropriação para o caso 2 de 2012**

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1	0,33	1	2,33

**8.10 Caso 3 de 2012: PL 2565/2012, convertido na Lei nº 12.858/2013. Distribuição de royalties aos entes da Federação decorrentes da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e aplicação de recursos do Fundo Especial em educação. E a MPV 592/2012**

Em 24/10/2011, o Senado Federal apresentou o PL 2565, que objetivou alterar as Leis nº 9.478/1997 e nº 12.351/2010, com novas regras de distribuição dos royalties e da participação especial pela exploração de petróleo, gás natural e outros

hidrocarbonetos fluidos e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos. Durante a tramitação do referido projeto na Câmara dos Deputados, mais de três comissões permanentes ostentavam competência para analisar a proposta, razão pela qual se determinou, em 23/11/2011, a criação de Comissão Especial, para oferecer parecer de mérito. Entretanto, por ausência de condições políticas, a referida comissão não chegou a ser instaurada.

Em março de 2012, sobreveio instituição de grupo de trabalho que promoveu a negociação que viabilizasse a discussão e votação do referido projeto. O grupo foi composto por um coordenador, Deputado Carlos Zarattini (PT-SP), e por mais dez deputados. Destes, cinco de estados produtores confrontantes a jazidas de petróleo em produção: Deputados Anthony Garotinho (PR-RJ), Benedita da Silva PT-RJ), Hugo Leal (PSC-RJ), Leonardo Picciani (PMDB-RJ) e Rose de Freitas (PMDB-ES). E outros cinco de estados não confrontantes: Deputados Esperidião Amin (PP-SC), Júlio César (PSD-PI), Luiz Alberto (PT-BA), Marcelo Castro (PMDB-PI) e Márcio Bittar (PSDB-AC). Reuniram-se durante cinco oportunidades em que foram debatidas as propostas e sintetizadas no substitutivo do relator do projeto e coordenador do referido grupo, Deputado Carlos Zarattini (PT-SP).

O projeto tramitou na Câmara pelo regime de urgência desde novembro de 2011. Foi discutido em turno único e votado. Foram apresentadas várias emendas, inclusive no Plenário. Contudo, prevaleceu o texto do projeto enviado pelo Senado Federal.

Em novembro de 2012, O projeto recebeu o veto parcial da Presidência, que glosou praticamente toda a nova sistemática nele veiculada.

Em resumo, o veto foi motivado pelas seguintes razões<sup>27</sup>:

“O texto proposto é inconstitucional, pois conflita diretamente com as disposições previstas no art. 5º e no § 1º do art. 20 da Constituição, ao obrigar os Estados e Municípios a renunciarem a direito constitucional originário para participar da distribuição do Fundo Especial destinado a todos os entes federados. Adicionalmente, ao prever opções sucessivas entre as receitas compensatórias e aquelas decorrentes do Fundo Especial, a implementação da sistemática prevista no projeto se

---

<sup>27</sup> Mensagem nº 522, de 30 de novembro de 2012, da Presidência da República, verificável em : [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2012/Msg/VEP-522.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/Msg/VEP-522.htm), acesso em 28/3/2017, às 14:00.



torna inaplicável, visto que a opção de cada um dos entes federados impactará nos fatores que condicionam as decisões dos demais.” [...]

“Não há justificativa constitucional para o pagamento de compensações financeiras aos municípios que sediam pontos de entrega de gás natural. O pagamento de royalties aos municípios que abrigam as instalações de embarque e desembarque se justifica pelo impacto decorrente de sua exploração sobre o território de tais municípios, o que não se verifica em relação aos pontos de entrega de gás natural. Por outro lado, a disputa pelos novos pontos de entrega em face da hipótese proposta de pagamento de royalties, afastaria a utilização de critérios técnicos e econômicos para a definição de sua localização.” [...]

“As novas regras de distribuição dos royalties previstas no art. 3o do projeto, ao não ressaltar sua aplicação aos contratos já em vigor, violam frontalmente o disposto no inciso XXXVI do art. 5º e no § 1º do art. 20 da Constituição.

Os royalties fixados na legislação em vigor constituem uma compensação financeira dada aos Estados e Municípios produtores e confrontantes em razão da exploração do petróleo em seu território. Devido a sua natureza indenizatória, os royalties incorporam-se às receitas originárias destes mesmos entes, inclusive para efeitos de disponibilidade futura. Trata-se, portanto, de uma receita certa, que, em vários casos, foi objeto de securitização ou operações de antecipação de recebíveis. A alteração desta realidade jurídica afronta o disposto no inciso XXXVI do art. 5º e o princípio do equilíbrio orçamentário previsto no art. 167, ambos da Constituição Federal.

O veto ao art. 4º e seus incisos I e II se justifica para assegurar a destinação legal dos recursos provenientes dos royalties ao desenvolvimento científico-tecnológico, notadamente às regiões Norte e Nordeste.”

O Congresso Nacional não apreciou, durante a gestão em que o Senador José Sarney (PMDB-AP) desempenhou a Presidência da Mesa do Congresso<sup>28</sup>. Assumindo o Senador Renan Calheiros (PMDB-AL) aquele cargo, o veto ingressou na pauta (03 de março de 2013) para ser rejeitado.

O Poder Executivo, antevendo que o ambiente no Parlamento era a derrubada do veto, como efetivamente ocorreu, editou a MPV 592/2012, que surgiu, assim, como reação à derrubada dos vetos, e entre outras medidas modificava a destinação de mais recursos da renda do petróleo para a área da educação. Pelo Projeto de Lei de Conversão, não se alteraram os percentuais de participação de cada beneficiário nas receitas de royalties e participação especial que foram aprovados pelo Congresso Nacional ao derrubar todos os vetos apostos à Lei nº 12.734/2012, mas modificou-se a destinação dos

---

<sup>28</sup> O Senador Sarney, antes de renunciar ao seu mandato, já pouco comparecia às sessões do Congresso. Quem assumia a Presidência era a substituta regimental, a então Vice-Presidente Rose de Freitas (PMDB-ES), que era contrária ao Projeto aprovado parcialmente e cujo veto pendia de apreciação pelo CN.

recursos, para que 100% dos recursos alocados aos fundos especiais sejam destinados para a área da educação. E, neste particular aspecto, contou com o acatamento da emenda de autoria do Deputado André Figueiredo, que suprimia o § 3º do art. 47 da Lei 12.351/2010 e alterava a alínea “f” do inciso II do art. 42-B da mesma lei, para determinar que a participação da União nos royalties atinentes aos contratos de partilha de produção deveria ser aplicada obrigatoriamente em programas de projetos direcionados ao desenvolvimento da educação.

A MPV 592/2012, também pode ser caracterizada como fenômeno de *Apropriação*, pela qual se observa novamente o uso estratégico do veto por parte do Poder Executivo como forma propositiva de gerar nova agenda.

A referida MPV 592/2012, contudo, resultou exaurida em 12/05/2013, por decurso de prazo, para o que foi lavrado o Ato Declaratório do Presidente da Mesa do Congresso Nacional nº 31 de 2013. Com isso, o Poder Executivo, antevendo esse evento, em abril de 2013, enviou o PL 5500/2013, tratando da mesma matéria.

Este projeto passou a tramitar com apensos já existentes na Câmara dos Deputados, o Projeto nº 323/2007, de autoria do Deputado Brizola Neto (PDT-RJ) e que já tramitava em adiantado estágio.

Nesse contexto, tramitando em regime de urgência, e por estar sujeita à apreciação meritória de mais de três comissões foi criada a Comissão Especial, recaindo a relatoria sob o Deputado André Figueiredo (PDT/CE), o qual elaborou substitutivo onde fez incluir as modificações já aventadas na MPV 592/2012. O projeto foi aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados em 25/6/2012, arquivados os seus apensos, entre eles o do Executivo, e a matéria remetida ao Senado. Naquela Casa, recebeu parecer favorável à sua aprovação, na forma de substitutivo apresentado pelo Relator, Senador Eduardo Braga (PMDB-AM), com modificações periféricas que não alteraram a substância do substitutivo oriundo da Câmara dos Deputados.

O texto resultante da votação do Senado Federal foi submetido à votação no Plenário em 14/8/2013, que prestigiou a redação aprovada na Câmara, ressalvada uma ínfima alteração, e seguiu para sanção presidencial, transformando-se na Lei nº 12.858 de 9 /09/2013, sem qualquer glosa.

O caso estudado é riquíssimo, ao propiciar o fenômeno em duas fases: a primeira com o advento da MPV 592/2012, a partir do veto parcial ao PL 2565/2011; a

segunda, com o envio do PL 5500/2013, como estratégia ante eminente derrubada de veto. *Apropriação* sequencial, que complementa a estratégia do Poder Executivo para garantir a sua política nesta temática. Como se verá no quadro abaixo, que afere o índice de *Apropriação*, no primeiro caso há aproximação da máxima *Apropriação* com a do máximo de ação unilateral (2,66, de um total possível de 3,00). E, no segundo, *Apropriação* que se aproxima da moderada (1,66 de 3 possível), permitindo a colaboração do parlamento.

O processo legislativo revela existência de 14 processos apensados, ao PL 323/2007, que já se encontravam em avançado estágio. O ingresso do novo PL 5500/2013, redigido em 4 artigos originariamente, emprestou a tramitação pela urgência constitucional a todos, provocou apresentação de 37 emendas. Destacam-se quantitativamente os Deputados Espiridião Amim (PP-SC), com 7; Paulo Rubem Santiago (PDT-PE) em coautoria com André Figueiredo (PDT-CE), e Alfredo Kaefer (PSDB-PR), com 4 emendas cada. Do total de emendas apresentadas, foram aproveitadas 4 emendas integralmente, a saber: Emendas 6 e 8, dos deputados Paulo Rubem Santiago e André Figueiredo (PDT); Emendas 13 e 14, do Deputado Ângelo Agnolin (PDT-TO). O Relator também utilizou parcialmente 2 emendas da Deputada Suely Vidigal (PDT-ES), 1 emenda da Deputada Professora Dorinha Seabra Rezende (DEM-TO), 1 do Deputado Cesar Colnago (PSDB-ES); 1 do Deputado Newton Lima (PT-SP); 1 do Deputado Felix Mendonça Jr (PDT-BA); e 1 do Deputado Marcos Rogério (PDT-RO).

Dos autores dos processos apensados, apenas Cesar Colnago e Ângelo Agnolin apresentaram emendas que foram aproveitadas. Dos agentes até aqui apontados, a quase totalidade conseguiu reeleger-se ou manter-se na carreira política, à exceção de Newton Lima (PT-SP) e Paulo Rubem Santiago (PDT-PE) que não se reelegeram. Cesar Colnago (PSDB-ES) elegeu-se Vice-Governador do seu Estado e a Deputada Suely Vidigal, optou por não concorrer dando lugar ao seu marido, Sérgio Vidigal (PDT-ES), que se elegeu para a Câmara Federal. Outro agente de destaque foi o Relator na Câmara Alta, o Senador Eduardo Braga (PMDB-AM).

No processo de tramitação sumariado, identifica-se o papel do Relator na Câmara dos Deputados, como fundamental para o bom êxito da iniciativa governamental. Enquadra-se ele como “agenda holder”, que atuou como líder da bancada do PDT, integrante da base de governo, e cujo capital simbólico ultrapassa o âmbito partidário. O pleito eleitoral subsequente, ocorrido após a legislatura do caso aqui selecionado, revelou

o aproveitamento de sua atuação, com cobertura midiática que acabou, entre outros fatores, por facilitar ao relator a sua reeleição como deputado federal pelo Estado do Ceará, e, posteriormente, o cargo de Ministro de Estado das Comunicações, o que evidencia aproveitamento eficaz do fenômeno da *Apropriação* para aumento do seu capital político.

Por seu turno, o próprio governo, que se utilizou de sua base de apoio parlamentar, e das escolhas propiciadas pelo regimento interno de ambas as Casas do Congresso, insistindo na temática sobre a qual focou interesse, culminou por granjear a seu favor o capital simbólico propiciado pelo patrocínio da temática.

Confira-se o IA abrangendo os dois estágios:

**Quadro 8 – Índice de Apropriação para o caso 3 de 2012**

Estágios	Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1ª	1	0,66	1	2,66
2ª	1	0,33	0,33	1,66

**Tabela 11 – Identificação de Agentes do caso 3 de 2012**

PL 256/2012 – APLICAÇÃO ROYALTIES PETRÓLEO NA EDUCAÇÃO									
Agentes		Partido	Emen apes	Emen Mant PLV	Art orig	Art RF	Emen CN	vet	carreira
Poder Executivo	Au MPV 592	PT	0		4	0		0	reel
Poder Executivo	Au PL 5500	PT	37		4	6		0	reel
Brizola Neto	Aut PL 323	PDT-RJ							ñ
André Figueiredo	Rel CE	PDT-CE	1	1			1	0	reel
Eduardo Braga	Rel Senado	PMDB-AM	1	1			1	0	reel
Espiridião Amin	Emen	PP-SC	7	0			0	0	reel
Paulo R. Santiago	Emen	PDT-PE	4	2			2	0	ñ reel
Alfredo Kaefner	Emen	PSDB-PR	4	0			0	0	reel
Ângelo Agnolin	Emen	PDT-TO	2	2			2	0	ñ reel
Suely Vidigal	Emen	PDT-ES	2	2			2	0	*
Pfª Dorinha S.Rezende	Emen	DEM-TO	1	1			1	0	reel
Cesar Colnago	Emen	PSDB-ES	1	1			1	0	mant carr

Félix Mendonça Jr	Emen	PDT-BA	1	1	1	0	reel
Marcos Rogério	Emen	PDT-RO	1	1	1	0	reel
Randolfe Rodrigues	Emen	PSol-RR	2	0	0	0	man sen
Cristovam Buarque	Emen	PDT-DF	6	0	0	0	man sen

\* Não concorreu, dando lugar a seu marido Sérgio Vidigal, que se elegeu deputado federal no pleito de 2014.

### **8.11 Caso 4 de 2012: MPV nº 571/2012, convertida na Lei nº 12.561/2012. Política ambiental, com alterações ao Código Florestal.**

O presente caso selecionado já havia sido notado por Rafael Silva (2013, p.283), em nota de rodapé de sua tese, que o sinalizou como uma das ocorrências do fenômeno da *Apropriação* no Governo Dilma Rousseff, amplamente divulgadas pela imprensa. Originado a partir de vetos parciais sobre o primeiro texto aprovado do Código Florestal, vetos que deixaram lacunas na legislação que foram preenchidas através da MPV 571/2012.

De efeito, a Exposição de Motivos da referida MPV, expôs textualmente<sup>29</sup>:

“A Lei nº 12.651, de 2012, é resultado de um amplo processo de debate no Poder Legislativo, iniciado ainda em 1999 e que contou com a efetiva participação de vários setores da sociedade brasileira. A sanção do texto por Vossa Excelência, com vetos parciais, decorreu de clara orientação democrática, ao valorizar o processo legislativo e reconhecer a legitimidade do Parlamento e da participação social na construção de acordos durante os debates da matéria. Levou-se em conta, ainda, o reconhecimento da necessidade de atualizar a legislação sobre a proteção e o uso sustentável das florestas e demais formas de vegetação nativa.”

Nas razões do veto, especialmente ao art. 1º, por exemplo, a intenção era explícita:

“Art. 1º Esta Lei estabelece normas gerais sobre a proteção da vegetação, dispõe sobre as áreas de Preservação Permanente e as áreas de Reserva Legal, define regras gerais sobre a exploração florestal, o suprimento de matéria-prima florestal, o controle da origem dos produtos florestais e o controle e a prevenção dos incêndios florestais e prevê instrumentos econômicos e financeiros para o alcance de seus objetivos.”

Razão do veto

“O texto não indica com precisão os parâmetros que norteiam a interpretação e a aplicação da lei. Está sendo encaminhada ao

---

<sup>29</sup> MENSAGEM Nº 212 DE 25 DE MAIO DE 2012, disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Msg/VEP-212.htm), acesso em 29/3/2017, às 14:10.

Congresso Nacional medida provisória que corrige esta falha e enumera os princípios gerais da lei. ”

Três dias após o veto parcial da Lei 12.561/2012, em 28 de maio, a MPV 571 foi editada e enviada ao Legislativo. Cumpre lembrar que essa lei teve origem no PL 1876/1999, de autoria do Deputado Sérgio Carvalho (PSDB-RO). Ao vetar parte do texto aprovado, e enviar uma MPV com a mesma temática, igualmente caracteriza-se o fenômeno da *Apropriação*, sob a modalidade estratégica do Executivo que, a partir do veto, exerce o poder positivo de gerar nova agenda governamental.

O Projeto que resultou na Lei 12.561/2012 obteve substitutivo no Senado Federal, mas fora rejeitado na Câmara dos Deputados. Após o veto presidencial, a MPV 571/2012 pretendeu ressuscitar redação contida naquele substitutivo do Senado. Essa particularidade foi abordada no relatório do Senador Luiz Henrique (PMDB-SC), que afastou entendimento de eventual inconstitucionalidade, já que o STF havia rejeitado, no Mandado de Segurança 31.397, a sustação da MPV 571/2012 e porque o próprio STF tinha precedente interpretando a vedação constitucional de se apresentar matéria constante de projeto de lei rejeitado na mesma sessão legislativa<sup>30</sup>. O que se veda, segundo a doutrina e o precedente do STF, é o projeto, e não as emendas ou substitutivos intermediários do processo legislativo.

Outro ponto que chama a atenção deste caso, é que a MPV 571/2012 não se limitou a introduzir lacunas surgidas com o veto. A MPV também modificou matéria sancionada.

Destaca o relatório acima mencionado que:

“O art. 35 foi sancionado e imediatamente modificado pela Medida Provisória, para autorizar o Ibama a regulamentar o sistema nacional de controle de origem de madeira e subprodutos florestais. A Medida Provisória também retira a dispensa de autorização prévia para plantio de espécies florestais exóticas, além de incluir § 5º no art. 35, para prever o bloqueio, pelo Ibama, da emissão de Documento de Origem Florestal por parte de entes federativos (estados ou municípios) não integrados ao sistema nacional. ”

---

<sup>30</sup> Art. 67 da Constituição da República: A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto , na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Em 18/09/2012, foi aprovada a PLV 571/2012, mantendo-se o texto do PLV 21/2012, transformada na Lei 12.727/2012, que foi vetada parcialmente pela Presidência, segundo explicitações contidas na Mensagem nº 484, de 17/10/2012<sup>31</sup>.

A MPV teve originalmente 2 artigos e foram apresentadas 969 emendas, das quais houve aproveitamento (total ou parcialmente) de 100 delas pelo Relator na Comissão Especial, Senador Luiz Henrique (PMDB-SC), o qual enalteceu em seu relatório a atuação do Revisor, Deputado Edinho Araújo (PMDB-SP) e do Deputado Bohn Gass (PT-RS), para elaboração de texto fruto de consenso que possibilitasse sua sanção. Durante a tramitação do PLV, houve debates, palestras e audiências públicas, num total de 29 encontros, em diversos estados, instituições e com participação de especialistas sobre a matéria, conforme registrou o relatório<sup>32</sup>.

Os parlamentares que quantitativamente se destacaram na apresentação de emendas aproveitadas foram: Deputado Carlos Magno (PP-RO), com 12 emendas; Deputado Alceu Moreira (PMDB-RS), com 10 emendas; Deputado Alberto Lupion (DEM-PR), com 9 emendas; Deputado Osmar Júnior (PCdoB-PI), com 8 emendas, e os deputados Onofre Santo Agostini (PSD-SC) e Duarte Nogueira (PSDB-SP), com 7 cada.

Outro dado cumpre registrar: dos agentes apontados, a maioria conseguiu manter sua carreira política. O Deputado Duarte Nogueira (PSDB-SP) foi reeleito e no pleito seguinte elegeu-se Prefeito do Município de Ribeirão Preto/SP. O Deputado Carlos Magno, o campeão de emendas aproveitadas, não concorreu à reeleição na Câmara, preferiu candidatar-se a Vice-Governador de Rondônia, mas não logrou êxito. Onofre Santo Agostini (PSD-SC) decidiu não se candidatar a cargo algum. O Deputado Osmar Júnior (PCdoB-PI)r, por seu turno, a despeito de ter somado mais de 69 mil votos, e não ter conseguido a titularidade da cadeira, ficou suplente.

O caso, assim, demonstra a utilização do fenômeno de forma estratégica, a partir do veto de matéria aprovada no Parlamento, propondo-a novamente, inclusive aproveitando-se de emendas cujo conteúdo já tinha sido rejeitado no trâmite processual legislativo. Dessa observação, pode-se detectar o nível colaborativo nessa *Apropriação*, que não deixa de fornecer capital político a favor do Executivo. Verifica-se, ademais, o

---

<sup>31</sup> Mensagem constante no [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2012/Msg/VEP-484.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2012/Msg/VEP-484.htm), acessada em 29/3/2012, às 16:00.

<sup>32</sup> [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1023047&filenamePAR+19+MPV57112+%3D%3E+MPV+571/2012](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1023047&filenamePAR+19+MPV57112+%3D%3E+MPV+571/2012), acesso em 25/04/2017, às 20:00.

uso das regras estruturais internas do parlamento como escolha de relatoria recaindo em membro da base parlamentar do governo.

A imprensa, à época, noticiou o desconforto da Presidência que não teria dado aval para o consenso a que se chegou no parlamento. O contexto revela embate entre ruralistas e ambientalistas<sup>33</sup>, como se pode aferir na matéria da Agência Câmara:

“Tivemos um ataque fortíssimo dos ruralistas em relação às águas e principalmente aos rios intermitentes, que não teriam mais áreas de preservação permanente”, afirmou o presidente da comissão mista, deputado Bohn Gass (PT-RS), que é da base do governo. Segundo ele, o acordo era a única alternativa para impedir o "absurdo" imposto pela "intransigência" de alguns ruralistas.

“Esse entendimento permitiu que a MP pudesse continuar tramitando no Congresso, caso contrário caducaria”, disse. “Construímos um texto razoável, que continua com possibilidade de ser apreciado”, completou Bohn Gass, afirmando ainda que a ideia é manter o texto do acordo durante as votações no plenário da Câmara e do Senado.

“No momento em que abrimos mão do direito de não recuperar as margens de rios intermitentes, eles [governo] também fizeram concessões e permitiram repassar para os PRAs [Planos de Recuperação Ambiental] a responsabilidade pela recuperação de áreas maiores do que 20 metros nas margens de rios”, disse Caiado.

Dois grupos de interesses bem definidos aparecem no embate, como se verifica, o que era previsível em matéria desta natureza. Alguns parlamentares, nesse contexto, identificados com um dos lados, agiram trazendo o poder simbólico angariado nesses campos extraparlamentares dos ruralistas e dos ambientalistas para o campo político. Exemplo desta atuação pode ser focalizado no Deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO), conhecido ruralista, e no Deputado Bohn Gass (PT-RS), parlamentar com ligações aos Trabalhadores Rurais no seu Estado, e com a Central Única dos Trabalhadores.

#### **Quadro 9 – Índice de Apropriação para o caso 4 de 2012**

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1	0,66	1	2,66

#### **Tabela 12 – Identificação de Agentes do caso 4 de 2012**

<sup>33</sup> <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/MEIO-AMBIENTE/425345-CRITICAS-DE-DILMA-A-ACORDO-SOBRE-MP-DO-CODIGO-FLORESTAL-REPERCUTEM-NA-CAMARA.html>, acesso em 25/04/2017.



**CASO 4 DE 2012: MPV 571/2012 – POLÍTICA AMBIENTAL, ALTERAÇÃO DO CÓDIGO FLORESTAL**

Agentes		Partido	Emend apres	Emend Mant PLV	art orig	Art RF	Emen CN	vet	carr	FP
Poder Executivo	autor	PT	696	100	2	02	100	0	reel	
Luiz Henrique	Rel CE	PMDB-SC	0	0			0	0	man sen	
Edinho Araújo	Ver CE	PMDB-SP	0	0			0	0	reel	
Ronaldo Caiado	AH	DEM-GO	4	4			4	0	sen	Ruralist
Bohn Gass	AH	PT-RS	0	0			0	0	reel	Trab rur/ CUT
Carlos Magno	Emen	PP-RO	12	12			12	0	ñ	FPMPE
Alceu Moreira	Emen	PMDB-RS	10	10			10	0	reel	
Alberto Lupion	Emen	DEM-PR	9	09			9	0	reel	
Osmar Júnior	Emen	PCdoB-PI	8	08			8	0	ñ reel	
Onofre S.Agostini	Emen	PSD-SC	7	07			7	0	ñ	
Duarte Nogueira	Emen	PSDB-SP	7	07			7	0	man carr	

**8.12 Caso 5 de 2012: MPV nº 567/2012, convertida na Lei nº 12.703/2012. Política de desindexação da economia, remuneração de cadernetas de poupança**

Em 03/05/2012, o Executivo editou a Medida Provisória nº 567/2012, estabelecendo regras para a desindexação da economia, e propondo alteração no art. 12 da Lei nº 8.177/1991.

No parlamento, já tramitavam várias proposições tratando de matéria correlata, a saber: PL nº 4873/2009, da Deputada Manuela D'Ávila (PCdoB-RS); PL nº 895/1991, do Deputado Jair Bolsonaro (PDC-RJ); PL nº 984/1991, do Senador Paulo Paim (PT-RS); PL nº 2660/1992, do Deputado Jurandyr Paixão (PMDB-SP); PL nº 2799/1992, do Deputado Victor Faccioni (PDS-RS); e PL nº 3613/2012, do Deputado Sibá Machado (PT-AC). Portanto, enquadra-se como *Apropriação* a merecer estudo.

A Mesa Diretora da Câmara dos Deputados designou como relator, na Comissão Mista destinada a emitir parecer à MPV 567/2012, o Deputado Henrique Fontana (PT-RS) e, como relator revisor, o Senador Delcídio do Amaral (PT-MS).

Em resumo, a MPV sob enfoque modificava a forma de cálculo da remuneração adicional da poupança, permitindo, enquanto a Taxa Selic fosse superior a 8,5%, a remuneração de 0,5% ao mês. Quando fosse igual ou inferior a esse percentual de 8,5%, a remuneração passaria a ser de 70% da meta da taxa Selic ao ano.

Ultrapassando os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, bem assim os aspectos atinentes à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa,

compatibilidade e adequação orçamentária e financeira, o relator enalteceu a importância da mudança para a economia nacional e destacou as medidas para facilitação da portabilidade do crédito imobiliário, com o qual se pretendia promover no mercado a redução da taxa de juros. Adotou, parcialmente, uma das 24 emendas apresentadas: a emenda nº 13, de autoria do Deputado Pauderney Avelino (DEM-AM). O relator, então, deu parecer favorável à aprovação do PLV. No Plenário, restou aprovada a medida, na forma do PLV 17/2012, contudo, após destaque de emenda, promovido pelo bloco PV-PPS, foi prestigiada a redação originária do art. 2º da MPV.

A modificação resultante pode ser comparada no quadro seguinte:

**Quadro 10 – Comparação de modificação de texto da MPV para PLV 17**

<b>MPV 567/2012</b>	<b>PLV 17/2012</b>
<p>Art. 2º O saldo dos depósitos de poupança efetuados até a data de entrada em vigor desta Medida Provisória será remunerado, em cada período de rendimento, pela Taxa Referencial - TR, relativa à data de seu aniversário, acrescida de juros de <b>meio por cento ao mês</b>, observado o disposto nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 12 da Lei nº 8.177, de 1991.</p>	<p>Art. 2º O saldo dos depósitos de poupança efetuados até a data de entrada em vigor da Medida Provisória nº 567, de 3 de maio de 2012, será remunerado, em cada período de rendimento, pela Taxa Referencial - TR, relativa à data de seu aniversário, acrescida de juros de <b>0,5% (cinco décimos por cento) ao mês</b>, observado o disposto nos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 12 da Lei nº 8.177, <b>de 1º de março de 1991</b>.</p>

O PLV foi aprovado, assim, com a adoção parcial da emenda 13 do Deputado Pauderney Avelino (DEM-AM), pela qual se acrescentou § 5º ao Art. 12 da Lei 8.177/1991, conferindo competência ao Banco Central para divulgar as taxas a que se refere.

O PLV 17/2012, ademais, por iniciativa do Relator, Deputado Henrique Fontana (PT-RS), permitiu aos mutuários de contratos de financiamento imobiliário migrar de bancos, sem ter de arcar com novo registro, bastando apenas a averbação, com custo muito mais barato. Assim, resultou aprovada e convertida, sem vetos, na Lei nº 12.703/2012.

O caso revela que o Executivo faz valer a sua vontade política em matéria relacionada à desindexação da economia. Como se observou, o grau de colaboração é mínimo, na medida em que houve aproveitamento de apenas uma emenda apresentada na Comissão Mista, emenda que não modificava o conteúdo essencial da MPV, mas a aperfeiçoava.

Houve uso das regras internas do parlamento, com escolhas de relator e relator revisor pertencentes à base governista, para rápida aprovação (o trâmite perdurou por três meses). Não se verificou atuação destacada de parlamentares especialistas na matéria e articuladores que pudessem ser caracterizados como favorecidos no campo político, como que importando o reconhecimento eventualmente obtido no campo profissional próprio.

O capital político rendeu dividendos positivos ao Governo, aos agentes, especialmente os Relatores. Todos eles mantiveram suas carreiras políticas.

**Tabela 13 – Identificação de Agentes do caso 5 de 2012**

MPV 567/2012 – POLÍTICA ECONÔMICA, REMUNERAÇÃO DE CADERNETAS DE POUPANÇA									
Agentes		Partido	Emen apres	Emend Mant PLV	art orig	Art RF	Emen CN	vet	carr
Poder Executivo	autor	PT	24	1	4	7	1	0	reel
Henrique Fontana	Relator CE	PT	subst						reel
Delcídio Amaral	Revisor CE	PT							man sen
Pauderney Avelino	Emendas	DEM-AM	2	1			1	0	reel
Mendes Thame	Emendas	PSDB-SP	2				0	0	reel

**Quadro 11 – Índice de Apropriação para o caso 5 de 2012**

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1	0,66	1	2,66

### 8.13 Caso 6 de 2012: MPV nº 563/2012, convertida na Lei nº 12.839/2013. Política de desoneração de impostos federais sobre a cesta básica

Este caso, à semelhança do que ocorreu no caso 4 – 2012 acima estudado, já havia sido notado por Rafael Silva (2013, p.283), apontado como fenômeno da *Apropriação* que se originou a partir de vetos ao PLV relacionados à Medida Provisória 563/2012.

A MPV, que tratava de diversos assuntos, recebeu 183 emendas, entre as quais, na parte que interessa neste caso concreto sob estudo, estava a nº 176, de autoria do Deputado Bruno Araújo (PSDB-PE). A referida emenda reproduzia o teor do Projeto de Lei nº 3154/2012, de autoria dos Deputados Paulo Teixeira (PT-SP), Jilmar Tatto (PT-SP), Amauri Teixeira (PT-BA), Assis Carvalho (PT-PI), Cláudio Puty (PT-PA), José

Guimarães (PT-CE), Pedro Eugênio (PT-PE), Pepe Vargas (PT-RS) e Ricardo Berzoini (PT-SP).

O histórico processual da tramitação mostra que a mencionada emenda 176 resultou rejeitada pelo relator ao argumento de que, sendo matéria referente à renúncia fiscal, não ultrapassaria o crivo da adequação financeira e orçamentária, além do que já haveria projeto tramitando na Câmara, o que recomendava o não acolhimento naquele momento. Contudo, por ocasião da apreciação da PLV 18/12 no Plenário, houve requerimento de destaque da referida emenda para votação e ela resultou aprovada. A votação foi encaminhada pelo Deputado Guilherme Campos (PSD-SP), presidente da Frente Parlamentar Mista da Micro e Pequena Empresa.

A proposição seguiu para o crivo presidencial que apôs o seu veto, por meio da Mensagem nº 411, de 17 de setembro de 2012, nos seguintes termos:

“ Inciso XXXVI do art. 28 da Lei nº 10.865, de 2004, inserido pelo art. 53 do projeto de lei de conversão, e art. 77

‘XXXVI - os produtos alimentares que compõem a Cesta Básica Nacional.’

‘Art. 77. Ficam reduzidas a 0 (zero) as alíquotas para a Contribuição para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/PASEP, para a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social - COFINS e para o Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI, para os produtos alimentares de consumo humano que compõem a Cesta Básica Nacional.

§ 1º Os alimentos que compõem a Cesta Básica Nacional serão selecionados pelos seguintes critérios:

I - de peso relativo dos alimentos no gasto das famílias brasileiras, calculados a partir de informações atualizadas da Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

II - de recomendações nutricionais de consumo de alimentos, estabelecidos pelo Ministério da Saúde; e

III - da oferta de produtos alimentares que priorize a produção da agricultura familiar, a ser informada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e o do Desenvolvimento Agrário.

§ 2º A composição da Cesta Básica Nacional será definida e revisada no máximo a cada 5 (cinco) anos pela Comissão Interministerial da Cesta Básica Nacional.”

Razão dos vetos

‘A efetiva desoneração da cesta básica deve levar em conta tributos federais e também estaduais, assim como a geração de créditos tributários ao longo da cadeia produtiva. Nesse contexto, deve-se criar grupo de trabalho para apresentar proposta de composição da cesta básica e sua respectiva desoneração.’”

Em 08/03/2013, o Poder Executivo enviou ao Congresso a Medida Provisória 609/2013, que desonerava produtos da cesta básica. Foi instituída a Comissão Mista para emitir parecer, para o que foram designados o Deputado Edinho Araújo (PMDB-SP) e o Senador Lobão Filho (PMDB-MA), como relator e revisor, respectivamente.

Após receber 128 emendas, e realização de audiência pública com a participação de várias entidades, como a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAQ), Câmara Setorial da Cadeia Produtiva da Citricultura, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e Ministério da Fazenda. Sobreveio o parecer (nº 21/2013), que aproveitou emendas para também desonerar suplementos alimentares empregados na pecuária, alguns produtos de higiene pessoal. Outro aperfeiçoamento veio com a absorção das emendas 12 e 116 para reduzir a base de cálculo sobre implementos agrícolas. Os óleos vegetais também mereceram atenção, sendo excluídos quando em estado bruto, que continuariam no regime especial de incidência tributária. O PLV também contemplou outras medidas para desonerar a industrialização de carnes, sucos de frutas, o gás de cozinha, e corrigiu-se problema relacionado ao acúmulo de créditos das contribuições desoneradas pelas indústrias monoprodutoras.

O PLV abrigou, ademais, matéria aprovada relacionada à MPV nº 605, que dizia respeito a desoneração da conta de energia elétrica.

No Plenário, discutiram a matéria os Deputados Otávio Leite (PSDB-RJ), Sibá Machado (PT-AC), Colbert Martins (PMDB-BA), José Genoíno (PT-SP), Amauri Teixeira (PT-BA), Mendonça Filho (DEM-PE) e Janete Rocha Pietá (PT-SP). A matéria foi votada em 11/06/2013 e resultou aprovada. O PLV transformou-se na Lei nº 12.839/2013, porém houve veto parcial, conforme Mensagem da Presidência da República nº 282, de 09/07/2013.

Em resumo, foram vetados os seguintes dispositivos constantes do PLV:

- 1) Alínea “d” do inciso XIX, alínea “c” do inciso XX, incisos de XXIX a XLII, os §§ 5º a 7º, da Lei nº 10.925, de 23 de julho de 2004, alterados pelo art. 1º do projeto de lei de conversão;
- 2) Parágrafo único do art. 2º;
- 3) Art. 9º (que modificava o art. 1º da Lei nº 10.485/2002, que trata sobre os fabricantes e importadores de máquinas e veículos ali referidos);

4) Art. 21-D, da Lei nº 10.848, de 15 de março de 2004, acrescido pelo art. 11 do projeto de lei de conversão;

5) Art. 14, que modificava § 1º do art. 26 da Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, relacionado ao setor elétrico;

6) Parágrafo único do art. 16 da Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, acrescido pelo art. 12 do projeto de lei de conversão, relacionadas ao setor elétrico;

7) Art. 26-A da Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, acrescido pelo art. 12 do projeto de lei de conversão, igualmente relacionado ao setor elétrico;

A Presidência apontou no veto as razões que se discriminam em seguida.

Os elencados nas alíneas 1, 2 e 3, acima: “Os dispositivos violam a Lei de Responsabilidade Fiscal ao preverem desonerações sem apresentar as estimativas de impacto e as devidas compensações financeiras”.

Na alínea 4: “O setor elétrico possui sistema próprio para a cobrança de penalidades pecuniárias, cujos valores são recolhidos à Conta de Desenvolvimento Energético – CDE. Além disso, o modelo proposto enfraquece o sistema regulatório vigente, criando risco à segurança do abastecimento e à confiabilidade do fornecimento de energia elétrica. Por fim, a proposta cria assimetria injustificada no setor elétrico, pois se aplicaria apenas à cobrança de penalidades decorrentes de leilões de energia nova”.

Na alínea 5: “A atual redação do dispositivo confere a abrangência adequada ao incentivo. Nos termos propostos, a medida contraria o princípio da modicidade tarifária e amplia indevidamente o desconto previsto na legislação, ao beneficiar um pequeno grupo em detrimento da parcela majoritária dos consumidores de energia elétrica, que arcarão com o sobrecusto para o sistema”.

Na alínea 6: “Não obstante o mérito da proposta, estas matérias estão adequadamente disciplinadas nas legislações trabalhista, de defesa do consumidor e das concessões de serviço público, motivo pelo qual dispositivo semelhante já foi vetado quando da conversão da Medida Provisória nº 579, de 11 de setembro de 2012”.

Na alínea 7: “O dispositivo modifica a alocação do risco ambiental prevista nos editais e contratos de concessão de geração de energia elétrica anteriores ao Decreto nº 5.163, de 2004, que já havia sido considerada pelos empreendedores no momento de decisão sobre sua participação no processo. Dessa forma, provoca um desequilíbrio indevido nas relações entre o Poder Concedente e os concessionários”.

O Congresso Nacional, em agosto de 2013, manteve o veto parcial.

Como se afirmou no preâmbulo do estudo deste caso, o fenômeno da *Apropriação* originou-se a partir de vetos ao PLV relacionados à Medida Provisória 563/2012. Uma reação propositiva em matéria em que o Executivo, como em geral se vê em relação ao assunto da renúncia fiscal, parece arrogar-se titular.

O caso conta com algumas particularidades que merecem nota. Quando da apresentação de emendas à primeira MPV, cujo veto originou o fenômeno aqui estudado, parlamentares da oposição ao governo valeram-se de texto idêntico ao proposto por vários deputados do PT, representando vários estados da federação, indicando que a matéria, antes de ser uma proposição individual é preferencialmente partidária. Uma estratégia adotada por deputado da oposição que avaliou, a despeito de ser matéria estranha à proposição nuclear da MPV 562/2013, pela repercussão dos efeitos que a desoneração da cesta básica causa em geral, pelo apelo popular inerente ao assunto, previa-se, como efetivamente ocorreu, sua aprovação. O governo teve, ao cortar expectativas com a desoneração aprovada, de vetar, com decorrente efeito em seu desfavor, que o levou a propor outra medida provisória tratando dessa política segundo sua orientação com a edição da MPV 609/2013.

A referida MPV que continha 10 artigos em sua forma originária, recebeu 128 emendas. Designada Comissão Especial para dar parecer, a relatoria recaiu sobre o Deputado Edinho Araújo (PMDB-SP), ficando como Revisor o Senador Lobão Filho (PMDB-MA). O relatório aproveitou 56 emendas. Destacaram-se quantitativamente os seguintes deputados: Lelo Coimbra (PMDB-ES), 5 emendas de 7 apresentadas; Arthur Oliveira Maia (PMDB-BA), 4 emendas, de 5 apresentadas; Marcos Montes (DEM-MG), 4 emendas, de 6 apresentadas; Newton Lima (PT-SP e Vanderlei Siraque (PT-SP), ambos com 3 emendas cada um, de 3 apresentadas; e Sandro Mabel (PMDB-GO), 3 emendas de 5 apresentadas.

O trâmite revela realização de uma audiência pública em 17/04/2013, com a presença de representantes da Federação das Indústrias (FIESP), da Associação Brasileira de Indústria de Máquinas e Equipamentos (ABIMAC), do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) e do Ministério da Fazenda (MF).

Note-se, por outro prisma, a atuação dos deputados petistas, que predominaram em número na discussão da matéria, especialmente no Plenário.

Houve, quando da apreciação da segunda MPV, ampla discussão com entidades da sociedade civil, do próprio governo, por iniciativa da Comissão Mista, onde foram designados relator e revisor da base parlamentar governista, em evidente uso das regras internas do parlamento para fazer valer a sua vontade política, que se reafirmou com os vetos apostos a várias proposições que nasceram do debate da matéria. O projeto teve trâmite durante 20 dias.

Eventual capital político depreciado com o veto numa primeira oportunidade, foi de certa forma equilibrado com a proposição nova para tratar da matéria, e deixar o governo permanecer na tendência<sup>34</sup> titular do monopólio de iniciativa legislativa da matéria.

**Tabela 14 – Identificação de Agentes do caso 6 de 2012**

MPV 563/2012, MPV 604/2013 – DESONERAÇÃO TRIBUTÁRIA SOBRE CESTA BÁSICA									
Agentes		Partido	Emen apres	Emen Mant PLV	Art orig	Art RF	Emen CN	vet	carr
Poder Executivo	autor	PT	128	56	11	16	56	7	reel
Edinho Araújo	Rel CM	PMDB-SP	0	0			0	0	reel
Lobão Filho	Ver CM	PMDB-MA	0	0			0	0	reel
Lelo Coimbra	Emend	PMDB-ES	7	5			5	0	reel
Arthur Oliveira Maia	Emend	PMDB-BA	5	4			4	0	reel
Marcos Montes	Emend	DEM-MG	6	4			4	0	reel
Newton Lima	Emend	PT-SP	3	3			3	0	ñ reel
Vanderlei Siraque	Emend	PT-SP	3	3			3	0	ñ reel
Sandro Mabel	Emend	PMDB-GO	5	3			5	0	ñ conc

**Quadro 12 – Índice de Apropriação para o caso 6 de 2012**

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1	0,66	1	2,66

#### 8.14 Conclusão parcial relacionada ao ano de 2012

No segundo ano de Governo Dilma Rousseff, são compilados 2 casos, dentre 19 proposições de Projetos de Lei, onde resultou caracterizada a *Apropriação*. Há 5 casos, de 45 Medidas Provisórias enviadas ao Congresso. Nenhuma verificação veiculada por

<sup>34</sup> Silva (2013, p. 264)



proposta de Emenda à Constituição, e nenhum caso veiculado por Lei Complementar, de um universo proposto de apenas 1 PLP pelo Executivo.

O Índice de *Apropriação* revela que a média ultrapassa o grau moderado de apropriação e de cooperação entre os Poderes (média de 2,42). Quatro incidências atingem o grau elevado de *Apropriação* e de ação unilateral (2,66). O menor grau verificado constata-se na segunda etapa da *Apropriação* relacionada à política de distribuição de Royalties de Petróleo (IA 1,66), que se aproxima do grau moderado de *Apropriação* e cooperação entre Poderes, caso que revelou *Apropriação* sequencial e registrou índice elevado na primeira etapa (2,66).

Quanto à perspectiva estratégica adotada, prevalece a reação a partir de veto de matérias aprovadas (4 casos) sobre a escolha em função das regras internas do parlamento (2 casos).

**Tabela 15 – Resumo IA, perspectiva estratégica e temática do ano de 2012**

Casos 2012	IA	Perspectiva estratégica	Temática política
1	2,33	R int	Política de criminalização do condicionamento de garantia para atendimento médico hospitalar emergencial
2	2,33	Veto	Política de ensino técnico e emprego – PRONATEC
3	2,66 1,66	Sequencial (Veto+Rint)	Distribuição de royalties aos entes da Federação decorrentes da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e aplicação de recursos do Fundo Especial em educação
4	2,66	Veto	Política ambiental, com alterações ao Código Florestal.
5	2,66	R int	Política de desindexação da economia. Cadernetas de Poupança
6	2,66	Veto	Política de desoneração de impostos federais sobre a cesta básica
<b>média</b>	<b>2,42</b>		

### **8.15 Caso 1 de 2013: PL n° 6.565/2013, transformado na Lei n° 12.993/2014. Política de segurança. Porte de arma para agentes e guardas prisionais**

Em 11/10/2013, o Poder Executivo enviou ao parlamento, com pedido de tramitação pelo regime constitucional de urgência, o PL n° 6.565/2013, para conceder porte de arma funcional aos integrantes do quadro efetivo de agentes e guardas prisionais.

Nessa data já tramitavam no parlamento vários projetos<sup>35</sup>, entre os quais se

<sup>35</sup> Em torno de 35 envolvendo o porte de armas.

destacam, pela coincidência do porte de arma para os agentes e guardas prisionais: O PL 7269/2006, do Deputado Jair Bolsonaro (PP-RJ)<sup>36</sup>; o PL5982/2009, do Deputado Jair Bolsonaro (PP-RJ); o PL 6404/2005, do Deputado Nelson Pellegrino (PT-BA) e o PL 7742/2010, do Deputado Lindomar Garçon (PV-RO); e o PL 938/2011, do Deputado Mauro Nazif (PSB-RO).

Tramitou na Câmara dos Deputados em apenso ao PL 7742/2010, que autorizava o porte de arma ao agente penitenciário estadual e federal, e ao PL 938/2011, do Deputado Mauro Nazif (PSB-RO), que restringia a autorização aos agentes penitenciários federais. Ambas também passaram a tramitar pelo regime da urgência constitucional<sup>37</sup>. Proposição distribuída<sup>38</sup> à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) e à Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO), onde foi relator o Deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP).

Três emendas foram apresentadas, a primeira pelo Deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS), buscando estender o porte aos guarda-parques dos órgãos ambientais; a segunda pelo Deputado Delegado Protógenes (PCdoB-SP), pretendendo abranger os guardas portuários; e a terceira pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, por substitutivo, abrangendo os guardas portuários.

Em seu parecer, no Plenário, o Deputado Arnaldo Faria de Sá (PTB-SP), revelou aspecto que chama atenção a este caso, em textual:

O SR. ARNALDO FARIA DE SÁ (PTB-SP. Para emitir parecer. Sem revisão do orador.) - Sr. Presidente, Sras. e Srs. Parlamentares, primeiro, eu queria cumprimentar o Presidente da Casa, Deputado Henrique Eduardo Alves, que foi extremamente importante nessa possibilidade de nós garantirmos a votação, no dia de hoje, do Projeto de Lei nº 6.565. E, como já fiz anteriormente, cumprimento tanto o Deputado Sibá Machado quanto o Deputado Arlindo Chinaglia, Líder do Governo. Em relação às Emendas, decido aprovar parcialmente a Emenda de Plenário nº 3, nos termos desta Subemenda Substitutiva Global de Plenário. (...)

Eu queria adicionar a este relatório, Sr. Presidente, meu cumprimento a essa categoria dos agentes prisionais, que, por duas vezes, tiveram seu projeto aprovado, continuaram acreditando na luta, e mesmo o projeto tendo sido vetado, foram atrás. Este Projeto que está sendo votado agora é de autoria do Governo e veio para esta Casa com urgência constitucional; portanto, ao aprová-lo, estamos dando maior segurança

---

<sup>36</sup> O deputado atualmente está no PSC.

<sup>37</sup> § 1º do art. 64 da Constituição da República.

<sup>38</sup> Em conformidade com o que dispõem os artigos 24, I, e 54, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

àqueles que trabalham no meio e que, infelizmente, estão sujeitos a muita criminalidade. Peço o apoio de todos os pares para aprovarmos o Projeto de Lei nº 6.565, para garantir definitivamente o porte de armas aos agentes prisionais. Esse é o parecer, Sr. Presidente.

De efeito, em 2011 tramitava o PL5982/2009, do Deputado Jair Bolsonaro (PP-RJ), que autorizava o porte de arma a agentes penitenciários fora do expediente e em trâmite na Câmara Alta tomou a designação de PLC nº 87 e que tramitava em conjunto ao Projeto de Lei do Senado nº 329/2011, do Senador Humberto Costa. Pois o referido projeto PL 5982 recebeu veto integral da Presidência em 09/01/2013.

Uma vez aprovada na Câmara dos Deputados, a proposta do Executivo (PL 6565/2013) seguiu para revisão no Senado da República, onde recebeu a nomeação de PLC nº 28 e, em curso na Comissão de Constituição e Justiça recebeu parecer do relator Senador Gim Argelo (PTB-DF). Na oportunidade, o Senador Eduardo Suplicy apresentou emenda condicionando o uso de arma de fogo por agentes fora do serviço. A emenda foi rejeitada. Aprovada na CCJ, foi ao Plenário, onde o autor da emenda obteve destaque para sua votação, contudo não logrou aprová-la. Com isso, o texto seguiu ao Executivo, onde recebeu glosa ao seguinte dispositivo, conforme razões que especifica:

§ 1º-C do art. 6º da Lei nº 10.826, de 22 de dezembro de 2003, acrescentado pelo art. 1º do projeto de lei "§ 1º-C. Os integrantes do quadro efetivo de Guardas Portuários poderão portar arma de fogo de propriedade particular ou fornecida pela respectiva corporação ou instituição, mesmo fora de serviço, desde que estejam:

- I - submetidos a regime de dedicação exclusiva;
- II - sujeitos à formação funcional, nos termos do regulamento; e
- III - subordinados a mecanismos de fiscalização e de controle interno."

Razões do veto

"A medida original pretende autorizar o porte de arma a categorias específicas, em razão das características de suas atividades, com base em dados concretos que comprovaram a necessidade de sua autorização. A extensão proposta nesses dispositivos não tem amparo equivalente, o que poderia resultar em aumento desnecessário do risco em decorrência do aumento de armas em circulação, em afronta à política nacional de combate à violência e ao Estatuto do Desarmamento."

O Congresso Nacional apreciou o veto que resultou mantido. O projeto de Lei 6565/2013 transformou-se na Lei 12.993/2014.

A pesquisa deste caso concreto revelou o uso estratégico da *Apropriação* a partir de veto de proposição anteriormente aprovada pelo parlamento, proposição essa de iniciativa de parlamentar da oposição.

Praticamente não houve aproveitamento das emendas apresentadas, inclusive no alargamento do porte para agentes portuários efetuada pelo Relator, o que demonstra grau de colaboração mínimo.

Constata-se, ademais, o uso das regras internas das Casas Legislativas e do Congresso, para fazer valer a proposição enviada pelo Executivo, que permitiram escolhas de relatores de integrantes da base governamental.

À luz do paradigma teórico bourdiano, constata-se a atuação de dois campos bem definidos nas discussões, a bancada ligada à segurança pública e os militantes dos direitos humanos (conduzidos pelo partido da Presidente, o PT), ambos caracterizados como campos que antecedem o político e dele diferem, e cujos integrantes disputaram na arena política o prestígio angariado naqueles. Os dividendos políticos resultaram a favor dos integrantes do governo (Executivo) e de sua base parlamentar. Várias entidades ligadas aos Direitos Humanos chegaram, na oportunidade, a emitir nota pública a favor do veto em 14/10/2013, entre eles, o Instituto Sou da Paz, a Pastoral Carcerária, a Conectas Direitos Humanos, o Instituto Igarapé, o Instituto Terra, Trabalho e cidadania – ITTC –, o Comitê Nacional de Vítimas de Violência – CONVIVE –, o Instituto São Paulo contra a Violência, a Rede Desarma Brasil, o Instituto de Defesa do Direito de Defesa<sup>39</sup>, o ISER – Instituto de Estudos da Religião, o Fórum brasileiro de Segurança Pública, o Viva Rio, o Viva Comunidade, a Associação pela Reforma Prisional, o Guayi – Democracia, Participação e Solidariedade, o MOVPAZ Maceió, o Movimento de Espíritas Paraibano, o Grande Oriente do Brasil (GOB)<sup>40</sup>.

**Tabela 16 – Identificação de Agentes do caso 1 de 2013**

**PL 6565/2013 – PORTE DE ARMA PARA AGENTES E GUARDAS PRISIONAIS**

Agentes		Partido	Emen apres	Emen Mant PLV	Art orig	Art RF	Emen CN	vet	carr
Poder Executivo	autor	PT	3	3	2	2	3	2	reel
Arnaldo Faria de Sá	Rel CCJ e CS	PTB-SP	substit					0	reel
Onix Lorenzoni	Emend	DEM-RS	1	1			1	0	reel
Delegado Protógenes	Emend	PCdoB-SP	1	1			1	0	reel

<sup>39</sup> <http://carceraria.org.br/nota-publica-parabeniza-presidente-dilma-pelo-veto-ao-porte-de-armas-para-agentes-penitenciarios-fora-de-servico.html>, acesso em 29/3/2017, às 19:30.

<sup>40</sup> <http://www.iddd.org.br/index.php/2013/01/11/veto-a-ampliacao-de-porte-de-arma-para-agente-penitenciario-foi-medida-acertada/print/> acesso em, 29/3/2017.

Vanderlei Siraque	Emend	PT-SP	1	1	1	0	ñ reel
Gim Argelo	Rel Senado	PTB-DF	0	0	0	0	man sen

### Quadro 13 – Índice de Apropriação para o caso 1 de 2013

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1	1	0,33	2,33

#### 8.16 Caso 2 de 2013: PL nº 6.126/2013, em fase de tramitação. Política de Saúde. Exercício da medicina

Em 20/08/2013, o Executivo enviou ao Legislativo o PL nº 6.126/2013, propondo alteração na Lei nº 12.842/2013, que dispõe sobre o exercício da Medicina.

Em 19/07/2013, a Presidência havia exercido o seu poder de veto, ao apreciar Projeto de Lei aprovado pelo Legislativo, de iniciativa do Senador Benício Sampaio (PFL-PI), que resultou na referida Lei nº 12.842/13.

Já tramitavam no Legislativo, além da matéria objeto de veto, que foi mantido no Congresso Nacional em 21/8/2013, outras propostas versando sobre a mesma temática, entre as quais o PL 6102/2013, do Deputado Onyx Lorenzoni (DEM-RS), a PEC 454/2009, do Deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO), o PL 5078/2005, do Deputado Eduardo Valverde (PT-RO). Há outros que embora correlatos à temática focavam sobre alterações nos conselhos de medicina e também estabelecendo como condição ao exercício o exame de admissão.

Na Mensagem do mencionado veto<sup>41</sup>, foram glosados os seguintes dispositivos:

1) Inciso I do caput e § 2º do art. 4º, que especificava as atividades privadas do médico e, respectivamente, exepcionava “os diagnósticos funcional, cinésio-funcional, psicológico, nutricional e ambiental, e as avaliações comportamental e das capacidades mental, sensorial e perceptocognitiva”;

2) Incisos VIII e IX do art. 4º, relacionadas igualmente à atividade privativa,

<sup>41</sup> Mensagem nº 287, de 10 de julho de 2013, [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ Ato2011-2014/2013/Msg/VEP-287.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2011-2014/2013/Msg/VEP-287.htm), acesso em 31/3/2017, às 15:00.

contemplando a indicação do uso de órteses e próteses, exceto as órteses de uso temporário, e, respectivamente, a prescrição e órteses e próteses oftalmológicas;

3) Incisos I e II do § 4º do art. 4º, caracterizavam os procedimentos invasivos a que se refere a lei;

4) Incisos I, II e IV do § 5º do art. 4º, que excetuavam do rol de atividades privativas do médico a “aplicação de injeções subcutâneas, intradérmicas, intramusculares e intravenosas, a cauterização nasofaringeana, orotraqueal, esofágica, gástrica, enteral, anal, vesical, e venosa periférica, as punções venosa e arterial periféricas, tudo de acordo com a prescrição médica;

5) Inciso I do art. 5º, que destinava a direção e chefia de serviços médicos como funções privativas de médico.

Nas razões apostas ao veto, a Presidência especificou, respectivamente, na forma abaixo discriminada.

Para o n.º 1:

“O texto inviabiliza a manutenção de ações preconizadas em protocolos e diretrizes clínicas estabelecidas no Sistema Único de Saúde e em rotinas e protocolos consagrados nos estabelecimentos privados de saúde. Da forma como foi redigido, o inciso I impediria a continuidade de inúmeros programas do Sistema Único de Saúde que funcionam a partir da atuação integrada dos profissionais de saúde, contando, inclusive, com a realização do diagnóstico nosológico por profissionais de outras áreas que não a médica. É o caso dos programas de prevenção e controle à malária, tuberculose, hanseníase e doenças sexualmente transmissíveis, dentre outros. Assim, a sanção do texto poderia comprometer as políticas públicas da área de saúde, além de introduzir elevado risco de judicialização da matéria.

O veto do inciso I implica também o veto do § 2º, sob pena de inverter completamente o seu sentido. Por tais motivos, o Poder Executivo apresentará nova proposta que mantenha a conceituação técnica adotada, porém compatibilizando-a com as práticas do Sistema Único de Saúde e dos estabelecimentos privados.”

Para o n.º 2:

“Os dispositivos impossibilitam a atuação de outros profissionais que usualmente já prescrevem, confeccionam e acompanham o uso de órteses e próteses que, por suas especificidades, não requerem indicação médica. Tais competências já estão inclusive reconhecidas pelo Sistema Único de Saúde e pelas diretrizes curriculares de diversos cursos de graduação na área de saúde. Trata-se, no caso do inciso VIII, dos calçados ortopédicos, das muletas axilares, das próteses mamárias, das cadeiras de rodas, dos andadores, das próteses auditivas, dentre outras. No caso do inciso IX, a Organização Mundial da Saúde e a Organização

Pan-Americana de Saúde já reconhecem o papel de profissionais não médicos no atendimento de saúde visual, entendimento este que vem sendo respaldado no País pelo Superior Tribunal de Justiça. A manutenção do texto teria um impacto negativo sobre o atendimento à saúde nessas hipóteses. ”

Para o n.º 3:

“Os dispositivos impossibilitam a atuação de outros profissionais que usualmente já prescrevem, confeccionam e acompanham o uso de órteses e próteses que, por suas especificidades, não requerem indicação médica. Tais competências já estão inclusive reconhecidas pelo Sistema Único de Saúde e pelas diretrizes curriculares de diversos cursos de graduação na área de saúde. Trata-se, no caso do inciso VIII, dos calçados ortopédicos, das muletas axilares, das próteses mamárias, das cadeiras de rodas, dos andadores, das próteses auditivas, dentre outras. No caso do inciso IX, a Organização Mundial da Saúde e a Organização Pan-Americana de Saúde já reconhecem o papel de profissionais não médicos no atendimento de saúde visual, entendimento este que vem sendo respaldado no País pelo Superior Tribunal de Justiça. A manutenção do texto teria um impacto negativo sobre o atendimento à saúde nessas hipóteses. ”

Para o n.º 4:

“Ao condicionar os procedimentos à prescrição médica, os dispositivos podem impactar significativamente o atendimento nos estabelecimentos privados de saúde e as políticas públicas do Sistema Único de Saúde, como o desenvolvimento das campanhas de vacinação. Embora esses procedimentos comumente necessitem de uma avaliação médica, há situações em que podem ser executados por outros profissionais de saúde sem a obrigatoriedade da referida prescrição médica, baseados em protocolos do Sistema Único de Saúde e dos estabelecimentos privados. ”

Para o n.º 5:

“Ao não incluir uma definição precisa de ‘serviços médicos’, o projeto de lei causa insegurança sobre a amplitude de sua aplicação. O Poder Executivo apresentará uma nova proposta que preservará a lógica do texto, mas conceituará o termo de forma clara. ”

Como se pode observar, o próprio texto da mensagem presidencial já indicava que o Poder Executivo iria apresentar proposta para suprir essas lacunas ocasionadas pelo veto.

Antecipou-se, a partir do veto, que veio a ser mantido pelo Legislativo, e enviou o PL 6.126/2013, com esse propósito.

O projeto ainda está em fase de tramitação na Câmara dos Deputados, pelo regime de prioridade<sup>42</sup>, recebeu movimentação para oferecimento de pareceres na Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF) e Constituição e Justiça e de Cidadania, proposição sujeita à apreciação conclusiva por referidas comissões<sup>43</sup>. Na CSSF foi nomeado o relator Deputado Luiz Carlos Busato (PTB-RS). Em 28/11/2013 o então relator Deputado Nazareno Fonteles (PT-PI) havia proferido parecer rejeitando a emenda apresentada pelo Deputado Professor Sergio de Oliveira (PSC-PR), que objetivava dar maior clareza quanto às funções de chefia e direção privativas dos profissionais da medicina.

Muito embora não se tenha o desfecho capaz de melhor avaliar a respeito do ganho de capital político, o caso presente revela o uso estratégico da *Apropriação* a partir do veto.

**Tabela 17 – Identificação de Agentes do caso 2 de 2013**

CASO 2 de 2013: PL 6126/2013 – Exercício da medicina (em tramitação)									
Agentes		Partido	Emen apres	Emen Mant PLV	Art orig	Art RF	Emen CN	vet	carr
Poder Executivo	autor	PT	1		2				reel
Nazareno Fonteles	Rel CSSF	PT-PI	0						reel
Prof. Sérgio Oliveira	Emend	PSC-PR	1	0					reel

**Quadro 13 – Índice de Apropriação para o caso 2 de 2013**

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1	0,66	0,33	1,99

#### **8.17 Caso 3 de 2013: PL nº 5.807/2013, em tramitação. Política de mineração.**

Em 19/06/2013, o Poder Executivo enviou ao Legislativo o PL nº 5.807/2013, dispendo sobre a atividade de mineração, criando o Conselho Nacional de Política mineral e a Agência Nacional de Mineração – ANM. O processo legislativo iniciou na Câmara dos Deputados, pelo regime de urgência<sup>44</sup>. Já existiam proposições de iniciativa parlamentar tramitando nessa data com matéria correlata, entre eles o PL 5306/2013, do

<sup>42</sup> Segundo Art. 54 do RICD

<sup>43</sup> Segundo o art. 24, II do RICD

<sup>44</sup> § 1º do art. 64 da CR



Deputado Bernardo Santana de Vasconcellos (PR-MG), PL 5138/2008, do Deputado Carlos Bezerra (PMDB-MT), PL 37/2011, do Deputado Weliton Prado (PT-MG). Esta última proposição tramitava com outras apensadas: PL 463/2011, do Deputado Jaime Martins (PR-MG), o PL 4679/2012, do Deputado Wellington Fagundes (PR-MT), PL 3403/2012, da Deputada Sandra Rosado (PSB-RN).

Em 20/09/2013, a Presidente enviou mensagem para cancelamento do pedido de urgência constitucional, e a proposição, passou a tramitar pelo regime de prioridade. O projeto está encabeçado pelo PL 37/2011 que, como se afirmou, já se encontrava tramitando na Câmara dos Deputados. Essa proposição, que "dispõe sobre o regime de aproveitamento das substâncias minerais, com exceção dos minérios nucleares, petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos e das substâncias minerais submetidas ao regime de licenciamento de que trata o inciso III do art. 2º do Decreto-lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967", já possuía parecer da Comissão Especial, por ser matéria de competência de mais de três comissões de mérito.

A proposição de iniciativa do Poder Executivo, por seu turno, pretende revogar o atual Código de Mineração (Decreto-Lei nº 227/67) e estabelecer novo regramento. Na exposição de motivos, o Executivo, ao justificar a necessidade de modernização do antigo Código, afirma que “alterações institucionais e regulatórias propostas resultam de amplas discussões que contaram com as contribuições de diversos segmentos da sociedade, das entidades representativas do setor mineral e de entes federados’.

A Comissão Especial realizou audiências públicas, elencadas no quadro constante do Apêndice B.

Entre 16/08/2013 e 24/10/2013, por iniciativa da mesma Comissão Especial, foram realizados 18 encontros regionais em vários estados. E o relator da matéria, Deputado Leonardo Quintão (PMDB-MG) enalteceu a atuação de vários parlamentares e fez agradecimento especial ao Ministro de Minas e Energia da época, Edison Lobão.

Foram apresentadas 372 emendas, das quais o relator aproveitou integralmente 40 e em parte 67, na forma do substitutivo abrangendo o PL 37/2011 bem como os apensos, entre os quais, o PL 5807/2013 do Executivo.

Os projetos ainda não tiveram desfecho na Câmara dos Deputados. Em 13/11/2014, mais um projeto foi apensado, o PL 8065/2014, do Deputado Reinhold

Stephanes (PSD/PR), de cuja emenda se lê: “dispõe sobre a pesquisa e a lavra de minérios de potássio e de fosfato e dá outras providências”. Mais recentemente, em outubro do ano de 2016, foi apensado o PL 6330/2016, do Deputado Bonifácio de Andrada (PSDB/MG), que pretende regulamentar a exploração de minerais de pequeno valor e dá outras disposições”.

Em função do encerramento da 54ª Legislatura, nova Comissão Especial foi constituída, em fevereiro de 2015, recaindo a Presidência na pessoa do Deputado Gabriel Guimarães (PT-MG) e tanto a presidência quanto a relatoria foram mantidas nas pessoas, respectivamente, do Deputado Gabriel Guimarães (PT-MG) e do Deputado Leonardo Quintão (PMDB-MG).

Muito embora o caso não tenha sido concluído, presta-se a observações úteis para o presente estudo. Num primeiro momento, verifica-se a incidência do fenômeno da *Apropriação*, tendo em vista o número de proposições anteriormente apresentadas por parlamentares sobre o mesmo tema, tencionando modificar o Código da Mineração. Verifica-se, naquele primeiro momento da apresentação do PL 5807/2011, o trâmite pela urgência constitucional, o que evidencia grau elevado de interesse por parte do Executivo, com criação da Comissão Especial, com membros chaves da base de governo (Presidência e relatoria). Referida prática, da utilização das regras internas do parlamento, voltou a ter eficiência, com esvaziamento da primeira Comissão e a instauração da segunda Comissão Especial, onde permaneceu o mesmo relator que anteriormente fazia parte do governo, e que agora, com a recomposição do novo governo Temer (PMDB), passou a integrar a nova base de governo.

Outro detalhe que chama a atenção é em relação à retirada da urgência constitucional por parte do Executivo, em setembro de 2013. O período coincide com a realização de várias audiências públicas, e pode ser forte indicativo da necessidade de maior amadurecimento da matéria. Esta ideia ganha força na medida em que se verifica o grau de colaboração, com o aproveitamento de emendas para o projeto em que se insere a iniciativa do Executivo. O caso concreto não se insere em matéria na qual o Executivo, segundo estudos anteriores<sup>45</sup>, se apresenta ostentando qualidade de monopolizador de determinadas políticas públicas.

---

<sup>45</sup> Em Silva e Araújo (2010b), detectou-se a predileção, por parte do Executivo, de manter a autoria de proposições, a despeito de já existirem projetos tramitando de iniciativa parlamentar, em relação a certos

No período estudado, no entanto, há elementos que mostram que o processo legislativo se presta à atuação de articuladores, especialmente os governamentais, como a reconhecida atuação do Ministro de Minas e Energia da época, Senador Lobão (PMDB-MA), e também a figura do relator. Dúvidas não há quanto à utilização informacional, por parte do Executivo, que se valeu de outros projetos já em andamento para apresentar a sua versão aperfeiçoada sobre a matéria e continuou, em estratégica atitude colaborativa, considerando o contexto. Em parte, o caso concreto indica adequação ao modelo estratégico da antecipação, pelo qual antes de tentativa de imposição de agenda do Executivo, mensura-se a tendência de votação nas iniciativas anteriores, antes, portanto, de submeter sua proposta.

Em decorrência do não esgotamento do processo no período em que verifica iniciado o fenômeno da *Apropriação*, de certa forma há prejuízo para a avaliação sobre o capital político angariado, já que um dos elementos essenciais a essa avaliação é o resultado (aprovação/rejeição) da matéria. Outros aspectos relacionados ao ganho de dividendos políticos, no entanto, podem ser apontados, como a oportunidade de exibição na mídia decorrente de atividades públicas propiciadas pelas inúmeras audiências havidas, favorecendo especialmente o Presidente e o Relator da Comissão Especial, e o Ministro de Minas e Energia à época, Senador Lobão (PMDB-MA). Vale observar que todos tiveram continuidade em seus mandatos, no período eleitoral imediatamente posterior ao período abrangido pelo presente estudo, o que indica possível elemento a compor com série de outros, capaz de ter reflexo na arena eleitoral.

Dos apresentadores de emendas, destacaram-se quantitativamente os deputados Eduardo Cunha (PMDB-RJ), com 89 oferecidas e 15 aproveitadas; Bernardo Santana de Vasconcellos (PR-MG), com 24 iniciativas e 08 aproveitadas; Sarney Filho (PV-MA), com 23 apresentadas e 05 aproveitadas; Silvio Costa (PTB-PE), com 15 apresentadas e 10 aproveitadas; Marcos Montes (DEM-MG), com 15 emendas apresentadas e 06 aproveitadas no Substitutivo do Relator, Deputado Leonardo Quintão (PMDB-MG).

**Tabela 18 – Identificação de Agentes do caso 3 de 2013**

PL 5807/2013 - POLITICA DE MINERAÇÃO (em tramitação)									
Agentes		Partido	Emend apres	Emen Mant PLV	Art orig	Art RF	Emend CN	vet	carr
Poder Executivo	autor	PT	372	107	59				reel
Leonardo Quintão	Rel CE	PMDB-MG	substit utivo						ñ reel
Gabriel Guimarães	Pres CE	PT-MG	4	2					reel
Edson Lobão	Min ME	PMDB-MA							man sen
Eduardo Cunha	Emendas	PMDB-RJ	89	25					reel
Silvio Costa	Emendas	PTB-PE	15	10					reel
Arnaldo Jardim	Emendas	PPS-SP	21	4					reel
Sarney Filho	Emendas	PV-MA	23	5					reel
Marcos Montes	Emendas	DEM-MG	15	6					reel
Bernardo Santana	Emendas	PR-MG	24	8					ñ reel

**Quadro 14 – Índice de Apropriação para o caso 3 de 2013**

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1	0,33	0,33	1,66

#### **8.18 Caso 4 de 2013: MPVs nºs 635, 610 e 603/2013, transformada na Lei 12.844/2013; MPV 645/2014. Política agrícola, ampliação do benefício Garantia-Safra**

Em 26/12/2013, O Poder Executivo enviou a Mensagem nº 0063/2013 ao Legislativo, com proposta para alteração da Lei nº 10.420/2002 e da Lei nº 10.954/2004, visando estender o Benefício Garantia-Safra e o Auxílio Emergencial Financeiro, para atender ao setor produtivo rural em municípios em reconhecida situação de emergência ou calamidade. No parlamento, a temática era objeto de proposições, a saber: o PL 5237/2009, de autoria do Senador Tasso Jereissati (PSDB-CE), PL 5018/2013, do Senador Antonio Russo (PR-MS), PL 5846/2013, do Deputado Francisco Praciano (PT-AM), PL 4124/2012, do Deputado Heuler Cruvinel (PSD-GO), e o PL 739/2011, do Deputado Luiz Otavio (PMDB-PA).

Em 2004, o Governo petista instituiu o Auxílio Emergencial Financeiro para socorrer famílias com renda mensal média de até dois salários mínimos em municípios em estado de calamidade pública ou de emergência. Em 18/10/ 2012, o Governo enviou ao Legislativo o PL 4577, pretendendo modificar a lei que tratou do benefício em questão.

Contudo, culminou absorvido pela MPV 575/2012, e transformado na Lei 12.766/2012. A MPV 635 pretendeu prorrogar o auxílio até abril de 2014, eis que a agricultura familiar especialmente da região Nordeste continuou com incidência de secas e intempéries, situação agravada pelas dificuldades em que se encontravam municípios e estados participantes do Fundo que mantém o benefício para antecipar suas contribuições.

Em trâmite na Comissão Mista, foram apresentadas 24 emendas. Realizou-se uma audiência pública em 08/04/2014, que contou com a presença de representantes de entidades do setor, como o Sindicato da Indústria do Açúcar e do Alcool do Estado de Alagoas, a União Nordestina dos Produtores de Cana, o Sindicato da Indústria do Açúcar e do Alcool do Estado de Pernambuco, a Associação dos Plantadores de Cana do Estado de Alagoas, a Cooperativa de Crédito Rural dos Plantadores de Cana de Alagoas, a Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, o Ministério da Fazenda, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Durante a análise do relatório sobre a MPV 635/2013, foi editada nova Medida, a MPV 645/2014 que tratava do mesmo assunto. Neste contexto, foram analisadas ambas e reunidas numa única proposição, o PLV que resultou do aprimoramento propiciado pelas informações trazidas pela referida audiência pública e o aproveitamento parcial de 3 emendas, uma de autoria do Deputado Anthony Garotinho (PR-RJ), para incluir o Estado do Rio de Janeiro, e duas do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP) para criar uma subvenção econômica às unidades industriais de etanol combustível, a partir da safra de 2012/2013 até a safra de 2016/2017, e definir a contribuição devida pela agroindústria produtora de açúcar e álcool. O relatório explicitou a inclusão dos seguintes pontos ao texto original das proposições:

“1) Autoriza a União a conceder subvenção extraordinária aos produtores fornecedores independentes de cana-de-açúcar da Região Nordeste e do Estado do Rio de Janeiro, afetados pela estiagem, referente à produção de safra 2012/2013, no valor de R\$ 12,00 (doze reais) por tonelada de cana-de-açúcar e limitada a 10.000 (dez mil) toneladas por produtor, considerando a quantidade de cana-de-açúcar efetivamente vendida.

2) Prevê a aplicação de alíquota zero das contribuições para o PIS/PASEP e da COFINS sobre os valores efetivamente recebidos a título da subvenção prevista, e dispensa a comprovação de regularidade fiscal para efeito do recebimento da subvenção.”

No Plenário, o Congresso aprovou o parecer da Comissão Mista, seguindo o voto do relator, Deputado Givaldo Carimbão (PROS-AL), quanto ao atendimento dos

pressupostos constitucionais e, no mérito, na forma do PLV 7/2014, ressalvados os destaques. Nesse contexto, resultou aprovada a Emenda 23, de autoria do Senador Ricardo Ferraço (PSDB-ES), para estender o benefício aos agricultores familiares que tiveram perda de safra em razão do excesso hídrico e incluiu os desastres ocorridos em 2013 no rol de beneficiários da ampliação do Auxílio Emergencial Financeiro. Igualmente, resultou aprovada a Emenda 20 do Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP), que autorizava instituições financeiras a prorrogar para fevereiro de 2015 o vencimento das parcelas com pagamento previsto entre o período compreendido entre 1º de janeiro de 2012 e 14 de fevereiro de 2015.

Aprovada no Congresso Nacional, a matéria foi ao crivo presidencial, que a vetou parcialmente, para excluir os artigos 12, 13 e 14, de acordo com a Mensagem 168/2014, reproduzida na parte que interessa:

“A medida traria aumento imprevisto nos gastos públicos, sem, no entanto, vir acompanhada dos devidos cálculos de impacto orçamentário-financeiro, nem das fontes de custeio, o que configuraria descumprimento ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, o Conselho Monetário Nacional já editou resolução para abrir possibilidade de renegociação com produtores rurais desse setor.”

Os artigos 12, 13 e 14 da MPV em apreço acomodavam a emenda do Deputado Mendes Thame (PSDB-SP). O veto resultou mantido pelo Congresso Nacional. A proposição transformou-se na Lei nº 12.999/2014.

No mesmo ano, em 4 de abril, o Governo já havia enviado a MPV 610/2013, para ampliar valores dos mesmos benefícios contemplados na MPV 635/2013, restringindo-os à safra de 2011 a 2012, medida que foi convertida na Lei nº 12.844/2013. O processo legislativo teve duração de aproximadamente 5 meses. O relator eleito na Comissão Mista foi o Senador Eunício de Oliveira (PMDB-CE) e o revisor o Deputado Paulão (PT-AL). Foram apresentadas 120 emendas das quais 85 foram aproveitadas no projeto de lei de conversão que foi denominado como PLV 17/2013, o qual foi aprovado em Plenário em 10/07/2013, ressalvados os destaques. Em suma, vários aspectos foram modificados em função dos destaques que culminaram no texto cuja redação final foi aprovada.

No rol de parlamentares que apresentaram emendas, destacam-se, em número decrescente de aproveitamento: Luís Carlos Heinze (PP-RS), com 12, de 13 apresentadas; Vital do Rego (PMDB-PB) e Betinho Rosado (PP-RN), ambos com 11 de 11; Oziel Oliveira (PDT-BA), com 9, de 9 apresentadas; Manoel Júnior (PMDB-PB), com 8 de 8;

Humberto Souto (PPS-MG), com 7 de 11; e João Maia (PR-RN), com 5, de 5 apresentadas. Destes agentes, a maioria manteve sua carreira política no pleito seguinte. A exceção foi para Oziel Oliveira (PDT-BA) e Humberto Souto (PPS-MG) que, todavia, se elegeram como prefeitos de Luís Eduardo Magalhães/BA e Montes Claros/MG, respectivamente, no pleito eleitoral de 2016.

O relator fez constar no PLV inovações, noticiadas pela Agência Câmara da Época<sup>46</sup>, em textual:

“O relator incorporou ao texto trechos da MP 601/12, que foi aprovada pela Câmara em maio deste ano, mas perderam a vigência por falta de votação no Senado. Alguns setores, entretanto, já são beneficiados porque constam da MP 612/13, como as empresas de construção civil, o transporte ferroviário e metroviário de passageiros e as empresas de construção de obras de infraestrutura.

Esses setores pagarão alíquota de 2% sobre o faturamento bruto em substituição às contribuições sociais do INSS.

Com alíquota de 1%, serão beneficiados o comércio varejista em geral, os serviços navais, as empresas de transporte rodoviário e ferroviário de cargas e empresas jornalísticas (inclusive TV e Rádio).

Para os setores que não tiveram desoneração, a contribuição do INSS é de 20% sobre a folha salarial.

[...]

Outro ponto aprovado na MP permite aos herdeiros do taxista falecido herdarem também a autorização para exploração do serviço sem a anuência prévia do Poder Público.

Entretanto, quem for explorar o serviço precisará atender aos requisitos exigidos pela outorga”.

Medida enviada ao Senado que a remeteu à sanção presidencial. O Executivo, por sua vez, glosou parcialmente a matéria, como se compara no Apêndice C, veto que foi mantido no parlamento.

Em 18/11/2013, o Executivo editou outra medida, a MPV 603, que tratava também do Benefício Garantia-Safra e ampliava para o ano de 2012 o Auxílio Emergencial Financeiro e dava outras providências. Contudo, esta MPV perdeu a vigência em 3 de junho, conforme Ato declaratório do Presidente da Mesa do Congresso nacional, Senador Renan Calheiros (PMDB-AL). Referida MPV chegou a ter parecer da Comissão Mista, de relatoria do Senador Lobão Filho (PMDB-MA), que em linha lógica

---

<sup>46</sup> <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/AGROPECUARIA/447391-CAMARA-APROVA-AUXILIO-PARA-AGRICULTORES-E-DESONERACAO-DA-FOLHA-DE-PAGAMENTO.html>, acesso em 26/04/2017, às 19:30.

de análise considerou prejudicada a MPV 603/2013, eis que o seu conteúdo teria sido apreciado em Comissão Mista que avaliou a MPV 587/2012 e aprovou parecer (nº 4, de 2013-CN), em acordo com lideranças partidárias e do Governo, e o Plenário da Câmara dos Deputados aprovou, em 19 de março, o correspondente PLV.

O caso em estudo revela *Apropriação*, eis que apresentadas MPVs pelo Executivo quando já tramitavam matérias correlatas no parlamento de iniciativa de seus membros. A matéria identifica-se com política empreendida pelo governo petista em gestões anteriores e com sensível apelo político sobre o setor destinatário especialmente composto por produtores familiares, diretamente beneficiários, o que indica as razões de interesse por parte do Executivo. A exemplo de outras políticas, o Executivo parece arrogar-se o monopólio da iniciativa. O nível de colaboração entre Executivo e Legislativo, a julgar-se pelo aproveitamento de emendas é moderado. Ainda que o Executivo tivesse vetado o conteúdo de três artigos que se identificam com emendas de iniciativa de parlamentar da oposição, o projeto acabou por aproveitar, por iniciativa do relator, integrante da base de governo, vários aspectos colhidos nos debates da matéria, nas audiências públicas, e também em outra iniciativa do Executivo constante na MPV 645/2014, com a mesma temática.

Na ocasião, noticiou-se, a propósito<sup>47</sup> do contexto:

“O Plenário da Câmara dos Deputados aprovou nesta semana sete medidas provisórias – seis nesta quarta-feira (21) e uma na terça-feira. Com isso, os deputados conseguiram limpar a pauta.

As votações desta quarta-feira só foram possíveis depois de um acordo entre os líderes partidários, mediado pelo presidente da Casa, Henrique Eduardo Alves. As seis MPs aprovadas estão com prazo de vigência perto do fim – o dia 2 de junho. Cinco delas ainda precisam ser votadas pelo Senado e uma, a MP 630/13, já vai à sanção.

Henrique Alves retirou vários pontos incluídos nas MPs pelas comissões mistas de análise, por considerá-los estranhos ao objeto original da MP. Esse entendimento começou a ser seguido no final do ano passado e ajudou o Plenário a acelerar as votações.

A maior resistência vinha da oposição, que anunciou obstrução a toda a pauta enquanto fosse mantida na MP 634/13 o conteúdo da MP 644/14, que reajustou a tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física. A inclusão foi aprovada pela comissão mista. Com a retirada desse ponto, a votação da MP 634 foi feita sem obstrução.

---

<sup>47</sup> <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/468595-PLENARIO-DA-CAMARA-CORRE-CONTRA-CALENDARIO-E-APROVA-SETE-MPS-NESTA-SEMANA.html>, acesso em 04/04/2017, às 12:00.



O tempo de tramitação, em ambas as MPVs, até a manutenção dos vetos em 03/12/2014, indicam eficiente uso das regras internas por parte do governo, com nomeação de presidente e relatores de sua conveniência. Apesar de o tema prestar-se à ampla atuação de *agendas holders*, não há indícios de que a articulação esteve sob comando e controle exclusivo do próprio Executivo, que contou com a mediação do próprio Presidente do Legislativo, Deputado Henrique Alves (PMDB-RN). Houve razoável colaboração legislativa, com aproveitamento de emendas.

O caso indica o uso de duas estratégias. Primeiro com envio de matéria com estratégia de antecipação, onde houve interesse e negociação, com análise do ambiente prévio para posterior aprovação. Essa etapa aparece evidenciada na MPV 587/2012, que, todavia, logrou superar a MPV 603/2013, posterior àquela. Constata-se, por segundo, uma espécie de reação quando do envio de outras duas medidas posteriores para alargar o benefício. Caso típico de *Apropriação* sequencial, onde se verifica coincidência de *AI*.

Pela aprovação da matéria de iniciativa do Executivo, avalia-se aproveitamento de dividendos políticos pelo governo e de sua base parlamentar.

Confirma-se os dados relacionados nas duas tabelas apresentadas na sequência:

**Tabela 19 – Identificação de Agentes do caso 4 de 2013**

**POLÍTICA AGRÍCOLA, AMPLIAÇÃO DO BENEFÍCIO GARANTIA-SAFRA**  
**MPVS 635/2013**  
**645/2014**

Agentes		Partido	Emen apres	Emen Mant PLV	Art orig	Art RF	Emen CN	vet	carr
Poder Executivo	autor	PT	24	3	7	16	4	2	reel
Givaldo Caimbão	Rel CM	PROS-AL							reel
Anthony Garotinho	Emend	PR-RJ	1	1			1	0	ñ reel
Mendes Thame	Emend	PSDB-SP	3	2			3	2	reel

**MPVs 610 e 603/2013**

Agentes		Partido	Emend apres	Emen Mant PLV	Art orig	Art RF	Eme CN	vet	carr
Poder Executivo	autor	PT	120	85	11	50	85	23	reel
Eunício Oliveira	Rel CM	PMDB-CE	substit						man sen
Oziel Oliveira	Emend	PDT-BA	9	9					ñ reel*
Betinho Rosado	Emend	PP-RN	11	11					reel
João Maia	Emend	PR-RN	5	5					ñ reel
Vital do Rego	Emend	PMDB-PB	11	11					man sen

Humberto Souto	Emend	PPS-MG	11	7	ñ reel*
Luís Carlos Heinze	Emend	PP-RS	13	12	reel
Anthony Garotinho	Emend	PR-RJ	1	1	ñ reel
Manoel Júnior	Emend	PMDB-PB	8	8	reel

\*Elegeram-se prefeitos na eleição local subsequente (2016)

### Quadro 15 – Índice de Apropriação para o caso 4 de 2013

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1	0,66	1	2,66

Obs.: sequencial com IA coincidente

#### 8.19 Caso 5 de 2013: MPV nº 633/2013, convertida na Lei nº 13.000/2014. Política financeira e habitacional

Em 26/12/2013, a Presidente Dilma enviou ao Congresso Nacional a MPV 633/2013, que propôs subvenção econômica sob a modalidade de equalização de taxa de juros pela União, autorizando o Fundo de Compensação de Variações Salariais – FCVS – a assumir direitos e obrigações do Seguro Habitacional do sistema Financeiro da Habitação. A medida também veiculava alteração legislativa para garantir juros subsidiados para financiamento do setor exportador e injetar recursos no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e social. Em síntese, a medida proposta visava complementar políticas públicas já em andamento e conceder poderes à Caixa Econômica e à Advocacia-Geral da União para intervenção em ações judiciais relativas ao Seguro Habitacional do SFH. O contexto da emissão da medida coincide com o aumento de ações judiciais intentadas por mutuários que poderiam redundar num prejuízo para a União na ordem de R\$ 18 bilhões.

Sobre temática correlata, especialmente no que se refere à política habitacional, cursavam no parlamento o PL 3320/1992, do Deputado Odeldo Leão (PRN-MG); o PL 2105/1991 e o PL 2003/1991, ambos do Deputado Jackson Pereira (PSDB-CE); o PL 1102/1991, do Deputado Flávio Derzi (PST-MS); o PL 4101/1989 do então Deputado Paulo Paim (PT-RS); o PL 1282/1991, do então Deputado Geraldo Alckmin Filho (PSDB-SP); o PL 985/1991, do Deputado Jair Bolsonaro (PDC/RJ); e o PL 4760/2005, do Deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR).

Consta no histórico processual o trâmite regular pela Comissão Mista a designação de relator o Deputado Fernando Francischini (PR-PR) e como revisor o Senador Humberto Costa (PT-PE).

Foram apresentadas 34 emendas, das quais o relator aproveitou apenas uma, a de número 12, de autoria do Deputado Carlos Eduardo Cadoca (PCdoB-PE), destinada a apoiar produtores de cana-de-açúcar da Região Nordeste, ante os prejuízos provocados pelas adversidades climáticas da região. Alfredo Kaefer (PSDB-PR) apresentou 07 emendas, seguido quantitativamente pelos deputados Pedro Uczai (PT-SC), com 6, e Mendonça Filho (DEM-PE), com 4. No entanto, nenhuma delas foi aproveitada.

Sob a Presidência do Deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP), antes da discussão em turno único da MPV em apreço, houve retirada de matéria inserida no PLV 8/2014, por ser considerada matéria estranha, decisão que sofreu impugnação do Deputado Sibá Machado (PT-RO), na qualidade de líder do PT. O recurso foi aprovado pelo Plenário, com o que a matéria voltou a fazer parte do PLV.

Submetido à votação, o parecer do relator da Comissão Mista foi aprovado num primeiro momento, ressalvados os destaques, que culminaram por ser todos rejeitados, permanecendo, assim, o texto do PLV 8/2014, que foi enviado à sanção presidencial pelo Senado e, no Executivo, recebeu veto parcial, assim discriminado:

1) § 16 do art. 1º da Lei no 12.096, de 24 de novembro de 2009, alterado pelo art. 1º do projeto de lei de conversão, que tratava do sigilo das operações no sistema financeiro;

2) § 9º do art. 1º-A da Lei no 12.409, de 25 de maio de 2011, alterado pelo art. 3º do projeto de lei de conversão, que aludia a continuidade dos efeitos da decisão oriundas de júzcos estaduais;

3) § 2º do art. 6º, que tratava da autorização de extensão das subvenções a unidades industriais, cooperativas ou sindicato de produtores constituído em outras regiões do país.

Para cada dispositivo, a mensagem anotou, razões:

1) “O sigilo de operações de instituições do sistema financeiro não pode ser afastado por meio de lei ordinária. Além disso, a alteração requereria lei complementar também por se tratar especificamente de regulamentação do sistema financeiro, em atenção ao disposto no art. 192 da Constituição.”

2) “As decisões tomadas pela Justiça Estadual não podem levar à limitação da autonomia jurisdicional da Justiça Federal no caso de remessa de processos ainda em andamento. ”

3) “A proposta traz autorização genérica de concessão de subsídio, além de não vir acompanhada dos devidos cálculos de impacto orçamentário-financeiro, nem das fontes de custeio, em descumprimento ao disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal. ”

O veto foi submetido ao Congresso Nacional que, em 03/12/2014, comunicou a sua manutenção.

O processo legislativo estendeu-se desde 26/12/2013 até 03/12/2014. E, no final, na votação do PLV oriundo da MPV 633, esteve permeado pelas mesmas circunstâncias noticiadas para o estudo de caso anterior. A tramitação, de aproximadamente um ano, com a vigência desde a data de sua emissão, indica eficiente uso das regras internas por parte do Governo, com nomeação de presidente e relatores de sua conveniência. Não há indícios de que a articulação esteve fora do seu comando e controle. Pelo resultado favorável, avalia-se aproveitamento de dividendos políticos pelo Executivo e sua base parlamentar. Os principais agentes identificados mantiveram suas carreiras políticas.

**Tabela 20 – Identificação de Agentes do caso 5 de 2013**

MPV 633/2013 – Política Habitacional									
Agentes		Partido	Emen apres	Emen Mant PLV	Art orig	Art RF	Eme CN	vet	carr
Poder Executivo	autor	PT	34		5	8	1	3	reel
Fernando Francischini	Rel CM	PT-PR	subst	Subst.				2	reel
Carlos Eduardo Cadoca	Emend	PCdoB-PE	1	1			1	1	reel
Humberto Costa	Ver CM	PT-PE	0	0			0	0	man sen
Alfredo Kaefer	Emend	PSDB-PR	7	0			0	0	reel
Pedro Uczai	Emend	PT-SC	6	0			0	0	reel
Mendonça Filho	Emend	DEM-PE	4	0			0	0	reel

Como não houve aproveitamento de autores de proposições correlatas no parlamento, considera-se que não houve participação; a abordagem do tema é semelhante, porém com novas ideias, o que diminui ou anula o ganho político esperado pelo parlamentar autor da proposta apropriada pelo Executivo. O tipo de proposição é o instrumento mais rápido, com rito simplificado e prioritário em relação aos outros e que irradia efeitos desde a sua edição, a medida provisória. Combinação da qual resulta o *AI* que se aproxima do máximo de ação unilateral:

**Quadro 16 – Índice de Apropriação para o caso 5 de 2013**

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1	0,66	1	2,66

**8.20 Caso 6 de 2013: PLP nº 328/2013 (em tramitação). Política fiscal relacionada à contribuição social atrelada ao FGTS (multa de 40% sobre o FGTS em caso de despedida sem justa causa)**

Em 17/09/2013, o Poder Executivo enviou projeto de Lei Complementar nº 328/2013, que altera a Lei Complementar nº 110/2001, que instituiu contribuições sociais, autorizou créditos de complementos de atualização monetária em contas vinculadas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.

Na Câmara dos Deputados, já tramitava o PLP 306/2013, do Deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ), que o apresentara em 06/08; PLP 310/2013, do Deputado José Guimarães (PT-CE) apresentado em 14/08, o PLP 51/2007, do Deputado José Carlos Machado (DEM-SE); o PLP391/2008, do Deputado Renato Molling (PP-RS); o PL 993/2011, do Deputado Giovani Cherini (PDT-RS); o PL 1383/2007, do Deputado Carlos Haully (PSDB-PR); o PLP 407/2008, do Deputado Laércio Oliveira (PSDB/SE); o PLP 304/2013, do Deputado Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP); o PL 3038/2011, do Deputado Aguinaldo Ribeiro (PP-PB) e o PL 3380/2004, da Comissão de Legislação Participativa, todos abordando a mesma temática.

Por sua vez, na Câmara Alta tramitava o PL 3081/2011, do Senador Paulo Paim (PT-RS) tratando de matéria correlata.

Após a iniciativa do Executivo, ainda houve mais iniciativas parlamentares sobre a matéria: o PLP 330/2013, do Deputado Eduardo Sciarra (PSD-PR); o PLP 332/2013, do Deputado Otávio Leite (PSDB-RJ), ambos propondo a revogação da exação.

Cumprir registrar o trâmite do PLP 200/2012, pelo qual se pretendia modificar a Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, para estabelecer o termo final da contribuição social aqui estudada, recaindo sobre o dia 1º de junho de 2013. Após a sua aprovação pelas duas Casas do Congresso, O Poder Executivo vetou integralmente a proposta em julho de 2013.

Aproximadamente dois meses depois, O PLP 328/2013 iniciou trâmite na Câmara dos Deputados, ocasião em que também foi requerida a urgência constitucional e teve o apensamento do PLP 306/2013, do Deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ). Em razão da apresentação da Mensagem MSC 64/2014, pelo qual o Poder Executivo solicitou o cancelamento da urgência constitucional, as proposições passaram a tramitar pelo regime de prioridade.

As proposições foram distribuídas às seguintes comissões permanentes: Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP); Comissão de Finanças e Tributação (CFT); Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

A temática diz respeito à contribuição social instituída pela Lei Complementar 110/2001, devida pelos empregadores em caso de despedida de empregados sem justa causa. A referida contribuição social teve o objetivo de fazer frente a recomposições do FGTS, por perdas que a Justiça entendeu cabível em função de alguns planos econômicos. Em fevereiro de 2012, a Caixa Econômica Federal, administradora do FGTS, declarou que nesse particular o equilíbrio financeiro já havia sido alcançado<sup>48</sup>.

A matéria recebeu 5 emendas a seguir discriminadas:

Nº 1, do Deputado Eduardo Sciarra (PSD-PR), propondo a extinção da contribuição social instituída para fazer frente às obrigações do FGTS;

Nº 2, do Deputado Mendonça Filho (DEM-PE), propondo a diminuição gradativa, passando a 5% a partir de 01/10/2013 e a 0% a partir de 1º/01/2015;

Nº 3, do Deputado Mendonça Filho (DEM-PE), extinguindo a cobrança a partir de 28/2/2014;

Nº 4, do Deputado Carlos Sampaio (PSDB-SP), para isentar da contribuição os empregadores domésticos, as entidades privadas filantrópicas e as entidades sem fins lucrativos que atuam na área da saúde ou na área de assistência social ou na área de assistência ou reabilitação de pessoas com deficiência. Além disso propôs modificar o destino da contribuição para a construção, comercialização, ampliação, reforma e

---

<sup>48</sup> Por ocasião da aprovação do PLP 200/2012 no parlamento brasileiro, já corria a informação de que a finalidade da contribuição já teria se exaurido, a ponto de permitir ao governo o descontingenciamento desta exação, por decorrência da conhecida DRU, sem necessidade de reposição do Tesouro ao FGTS. Nas demonstrações contábeis do FGTS, exercício 2011, a arrecadação atingiu R\$ 2,78 bilhões. (item 3.2.1 do respectivo demonstrativo. ([http://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-demonstracao-financeira/Demonstracao\\_Financeira\\_FGTS\\_2012.pdf](http://www.caixa.gov.br/Downloads/fgts-demonstracao-financeira/Demonstracao_Financeira_FGTS_2012.pdf)), acesso em 17/04/2017, às 20:30).

requalificação de unidades habitacionais populares localizadas na área urbana ou rural. Propôs modificar, também, a alíquota para reduzi-la a 9%, a partir de 01/01/2014; até chegar a zero a partir de 1º de julho de 2017.

Nº 5, do Deputado Carlos Sampaio (PSDB-SP), praticamente reiterando os dizeres da Emenda nº 4, a exceção extinção progressiva veiculada na Emenda nº 4.

Chama a atenção, para o caso em estudo, a informação contida na justificativa, em textual:

“A contribuição social instituída pela Lei Complementar nº 110, de 2001, teve como objetivo permitir a geração de recursos destinados a cobrir os reajustes das contas individuais do FGTS por conta dos Planos Collor e Verão. Constitui adicional de 10% da multa aplicável aos empregadores nos casos de demissão sem justa causa, estando isentas de tal encargo os empregadores domésticos. Contudo, já se encontra expirada, desde 2006, a razão que motivou a imposição de mais esse ônus tributário sobre a geração de empregos no Brasil. Essa foi a razão que levou à aprovação pelo Congresso Nacional de Projeto de Lei Complementar prevendo a extinção da cobrança da contribuição, a partir de junho do corrente ano. Sob o argumento da relevância da receita gerada anualmente – cerca R\$ de 3 bilhões – para o Programa “Minha Casa, Minha Vida”, a Senhora Presidente da República apresentou veto integral ao PLP 200, de 2012, e encaminhou a esta Câmara dos Deputados, no dia 17 de setembro, o Projeto de Lei Complementar (PLP 328, de 2013) que, a partir de 1º de janeiro de 2014, passa a permitir o uso de tais recursos no “Programa Minha Casa, Minha Vida”, ou o creditamento nas contas individuais dos trabalhadores demitidos sem justa causa que não tenham sido “beneficiários” do tal Programa de habitação”.

De efeito, como se mencionou acima, em 03/07/2013, houve aprovação do PLP 200, por parte do Poder Legislativo, pela qual ficava extinta a cobrança até 1º de junho de 2013. A matéria, remetida ao crivo presidencial, recebeu o veto total, seguindo o parecer dos Ministérios do Trabalho e Emprego, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, que se manifestaram pelo veto ao projeto de lei complementar apoiados nas seguintes razões<sup>49</sup>:

"A extinção da cobrança da contribuição social geraria um impacto superior a R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais) por ano nas contas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, contudo a proposta não está acompanhada das estimativas de impacto orçamentário-financeiro e da indicação das devidas medidas compensatórias, em contrariedade à Lei de Responsabilidade Fiscal. A sanção do texto levaria à redução de investimentos em importantes programas sociais e em ações estratégicas de infraestrutura,

---

<sup>49</sup> Mensagem nº 301/2013, publicada no DOU de 25.7.2013.

notadamente naquelas realizadas por meio do Fundo de Investimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FI-FGTS. Particularmente, a medida impactaria fortemente o desenvolvimento do Programa Minha Casa, Minha Vida, cujos beneficiários são majoritariamente os próprios correntistas do FGTS."

O PLP 328/2013 tenha recebido um parecer pelo primeiro relator designado na CCJC da Câmara dos Deputados, Deputado Ricardo Berzoini (PT-SP), votou favorável à Constitucionalidade, legalidade, juridicidade e boa técnica legislativa e das emendas de Plenário nºs 1 e 5 e do Substitutivo apresentado pela CTASP, para extinguir gradualmente a contribuição, direcionando os recursos arrecadados desde o início da vigência até a extinção final.

O Deputado Guilherme Campos (PSD-SP) proferiu o seguinte voto na CFT:

pela incompatibilidade e inadequação financeira e orçamentária do Projeto de Lei Complementar nº 310/2013, não cabendo pronunciamento quanto ao mérito; e b) pela compatibilidade e adequação financeira e orçamentária dos Projetos de Lei Complementar nº 51, de 2007, nº 391 e nº 407, ambos de 2008, e dos Projetos de Lei Complementar nº 304, nº 306, nº 328, nº 330 e nº 332, todos de 2013, bem como das Emendas de Plenário de nº 01, nº 02, nº 03, nº 04 e nº 05, todas de 2013 e, também, do Substitutivo da CTASP.

E, quanto ao mérito, voto:

a) pela aprovação dos Projetos de Lei Complementar nº 51/2007, nº 391/2008, nº 407/2008, nº 304/2013, nº 328/2013, nº 330/2013, nº 332/2013 e da Emendas de Plenário nº 01/2013, nº 03/2013 e nº 05/2013 na forma do substitutivo em anexo; e b) pela rejeição do Projeto de Lei Complementar nº 306, de 2013 e do Substitutivo da CTASP, bem como das Emendas de Plenário nº 02 e nº 04 ambas de 2013.

O Deputado Ricardo Barros (PP-PR), na mesma CFT, votou assim:

Em face do exposto, somos pela não implicação do PLP nº 328, de 2013, bem como das Emendas de Plenário nºs 01, 02, 03, 04 e 05, todas de 2013 e do Substitutivo da CTASP em aumento de despesa ou diminuição da receita pública, não cabendo, pois, pronunciamento quanto aos aspectos financeiro e orçamentário. No mérito, votamos pela aprovação do PLP nº 328, de 2013, na forma de nosso Substitutivo, restando-nos propor, por conseguinte, a rejeição do Substitutivo da CTASP e das Emendas de Plenário nºs 01, 02, 03, 04 e 05, todas de 2013.

Registra-se, ainda, na CFT, voto em separado apresentado pelo Deputado Afonso Florence (PT-BA), na parte que interessa assim redigido:

Declaração de prejudicialidade dos projetos de lei complementar 51/2007, 407/2008, 391/2008, 304/2013 e 310/2013, com seu consequente arquivamento, assim determinado pelo Art. 163 c/c o §4º do Art. 164, todos do RICD; Pela compatibilidade e adequação



orçamentária e financeira e no mérito pela aprovação do PLP 328/2013 e do PLP 306/2013.

O projeto já havia recebido parecer na Comissão de Trabalho Administração e Serviço Público (CTASP), por relatoria do Deputado Sandro Mabel (PMDB-GO), quando da apreciação do PLP 51/2007, aprovando a matéria nos termos de substitutivo que extinguiu gradualmente a contribuição social e direcionando os recursos arrecadados e transferindo parte deles as contas vinculadas do FGTS, com possibilidade de resgate na aposentadoria.

Após a retirada da urgência constitucional (MSC 64/2014), o PLP passou a tramitar em regime de Prioridade. Em agosto de 2015 o novo relator designado na CFT, Deputado Ricardo Barros (PP-PR) apresentou novo relatório, pela aprovação do PLP 328/2013, com Substitutivo, e pela rejeição das Emendas de Plenário 1 a 4 e do Substitutivo da CETASP, que, todavia, não foi submetida ao colegiado.

Contudo, desde 09/06/2016, registra-se a designação de novo relator na CFT, Deputado Cabo Sabino (PR-CE).

O presente caso de *Apropriação*, muito embora não tenha chegado ao seu desfecho, oferece alguns detalhes úteis para o objetivo da pesquisa. Verifica-se não apenas a tentativa do uso das regras internas do parlamento e as concernentes ao processo legislativo, com designação de relatores pertencentes à base de governo, como o uso da urgência constitucional, caracterizando a adequação teórica ao neoinstitucionalismo. Igualmente observa-se o uso estratégico da *Apropriação* a partir do veto à proposta de iniciativa parlamentar. O Executivo, mostrou sua força de articulação ao conseguir, junto à base de apoio legislativa, manutenção do veto integral ao PLP 200/2013, e logo em seguida, para manter a autoria da proposição e apresentar uma alternativa que salvaguarda os recursos arrecadados pela contribuição social em apreço em favor de programa habitacional do governo Dilma. Naquela proposta vetada, pretendia-se tão-apenas extinguir a exação. Na reação do veto, porém, há redirecionamento do objetivo da arrecadação da referida contribuição, para vinculá-la ao projeto habitacional identificado como programa do Governo Dilma (“Minha Casa, Minha Vida”).

Não tendo havido desfecho da questão, não há como aferir definitivamente o grau de colaboração entre os poderes. A análise do aproveitamento do capital político ressent-se à falta do desfecho com resultados a respeito da política pública que o Executivo pretendia implementar. Contudo, pelos agentes até agora identificados, apenas

o Executivo e o Deputado Ricardo Barros (PP-PR) foram reeleitos no pleito de 2014. O uso estratégico na modalidade de reação a partir do veto promovido pelo Executivo é a tônica do caso em estudo. Confira-se a tabela dos agentes até agora identificados:

**Tabela 21 – Identificação de Agentes do caso 6 de 2013**

PLP 328/2013 – CONTRIBUIÇÃO SOCIAL RELACIONADA ÀS MULTAS DO FGTS (em tramitação)									
Agentes		Partido	Emen apres	Emen Mant PLV	Art orig	Art RF	Emen CN	vet	carr
Poder Executivo	autor	PT	5		3				reel
Ricardo Berzoini	Rel CCJC	PT	0						ñ cand
Guilherme Campos	Rel CFT	PSD-SP	substit	2					ñ reel
Ricardo Barros	Rel CFT	PP-PR	Substit	0					reel
Sandro Mabel	Rel CTASP	PMDB-GO	substit	0					ñ cand

**Quadro 17 – Índice de Apropriação para o caso 6 de 2013**

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1	0	0,33	1,33

### 8.21 Conclusão parcial relacionada ao ano de 2013

No terceiro ano do primeiro Governo Dilma Rousseff, compilam-se 3 casos, dentre 31 proposições de Projetos de Lei, onde restou caracterizado o fenômeno da *Apropriação*. Há 5 casos, de 35 Medidas Provisórias enviadas ao Congresso. Nenhuma verificação veiculada por proposta de Emenda à Constituição, e 1 caso, propiciado por Lei Complementar, de um universo de 2 PLPs enviados ao parlamento.

Pela análise permitida pelo Índice de *Apropriação*, pode-se verificar que a média ultrapassa o grau moderado de apropriação e de cooperação entre os Poderes (média de 2,18). Três casos atingem o grau elevado de *Apropriação* e de ação unilateral (2,66). O menor grau verificado relaciona-se à política fiscal-FGTS (caso 6 de 2013) com IA 1,33, que se aproxima do grau moderado de *Apropriação* e cooperação entre Poderes.

Quanto à perspectiva estratégica adotada, prevalece a reação a partir de veto de matérias aprovadas (4 casos) sobre a escolha em função das regras internas do parlamento (2 casos). Há um caso em que se verifica *Apropriação* sequencial, relacionada

à política agrícola referente ao benefício Garantia-Safra, com índice coincidente elevado (2,66).

**Tabela 22 – Resumo IA, perspectiva estratégica e temática do ano de 2013**

Casos 2013	IA	Perspectiva estratégica	Temática política
1	2,33	Veto	Política de segurança. Porte de arma para agentes e guardas prisionais
2	1,99	Veto	Política de Saúde. Exercício da medicina
3	1,66	Híbrido (antecip +R int)	Política de mineração
4	2,66	Sequen (R int)	Política agrícola, ampliação do benefício Garantia-Safra
5	2,66	R int	Política financeira e habitacional
6	1,33	Veto	Política fiscal relacionada à contribuição social atrelada ao FGTS (multa de 40% sobre o FGTS em caso de despedida sem justa causa)
<b>média</b>	<b>2,18</b>		

### 8.22 Caso 1 de 2014: PL nº 7.735/2014, transformado na Lei nº 13.123/2015. Política de proteção da diversidade biológica

Em 24/06/2014, o Poder Executivo enviou à Câmara dos Deputados proposição identificada como novo marco legal da biodiversidade, o PL 7735/2014. Em tramitação no parlamento cursavam várias proposições atinentes à temática: o PL 4579/1998, do Deputado Jaques Wagner (PT-BA); O PL4610/1998, do Senador Lúcio Alcântara (PSDB-CE); O PL 4184/2004, do Deputado Alberto Fraga (PTB-DF); O PL 7710/2010, do Deputado Ricardo Tripoli (PSDB-SP); e o PL 3170/2008, do Deputado Takayama (PSC-PR).

A proposição do Executivo procurou alterar a MPV 2.186-16, de agosto de 2001, a qual incorporava compromissos assumidos pelo Brasil com a ratificação da convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) da Organização das Nações Unidas. A matéria foi regulamentada por vários decretos que se sucederam, desde o Decreto nº 3.945/2001 até o de nº 6.915/2009, criando-se o Conselho de Gestão do Patrimônio Genético, o qual, por sua vez, editou 40 Resoluções, 8 Orientações Técnicas. Apesar da vanguarda representada pela legislação de acesso ao patrimônio genético da época, na expressão contida na Exposição de Motivos, precisava ser

“revista e ajustada. A legislação tem se mostrado pouco efetiva em função de um conjunto de restrições sobre o acesso, que, por sua vez, vem resultando em um regime insatisfatório para a repartição de benefícios decorrente do uso desse patrimônio ambiental e social [...]

Vale lembrar ainda que, a fim de resguardar o interesse público e respeitar os tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, incluindo o Protocolo de Nagoya, recentemente aprovado na 10ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica, o País precisa estar preparado para responder a esses novos compromissos que estão sendo assumidos em âmbito internacional, com vistas a garantir a efetiva repartição de benefícios provenientes do uso do patrimônio genético brasileiro e dos conhecimentos tradicionais associados”.

A abrangência da matéria atraiu a distribuição para mais de três comissões para manifestação sobre o mérito, em razão do que a Mesa Diretora da Câmara determinou a criação de Comissão Especial. A tramitação seguiu o rito da urgência constitucional. Foram apresentadas 222 emendas.

O Ministério Público Federal, a propósito do Grupo Interinstitucional Câmara dos Deputados-Ministério Público Federal (CGI), encaminhou ao Presidente da Câmara, Deputado Henrique Eduardo Alves (PMDB-RN), a Nota Técnica do Grupo de Trabalho (GT) Conhecimentos Tradicionais da 6ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal que concluiu pelo despreço do projeto ao direito de consulta prévia e adequada dos povos indígenas e comunidades tradicionais, e pela vulneração do seu texto a “diversos direitos humanos fundamentais dos povos indígenas e comunidades tradicionais do Brasil” (...) desaconselhando a aprovação na forma como chegou ao parlamento, eis que considerado “um retrocesso na garantia de direitos a esses povos e comunidades, podendo, inclusive, futuramente, justificar a responsabilização do Estado brasileiro perante órgãos e tribunais internacionais de direitos humanos”.

Em novembro de 2014, por requerimento da Deputada Luciana Santos (PCdoB-PE), a sessão plenária foi transformada em Comissão Geral para debater o projeto em tela. Em 04/02/2015 foi proferido parecer do Relator, Deputado Alceu Moreira (PMDB/RS), concluindo pela aprovação do projeto, na forma do Substitutivo apresentado e pela rejeição das emendas nºs 01 a 166. E, posteriormente, ante emendas de plenário que completaram o número de 222, igualmente houve rejeição, assim justificado pelo Relator<sup>50</sup>:

Lamento, Srs. Parlamentares, mas neste momento está aqui expressa, neste texto, a garantia do patrimônio genético do Brasil. Tal como ele está disposto, nós fizemos um marco regulatório que permite, a partir de então, pelo Conselho de Gestão do Patrimônio Genético — CGEN e

---

<sup>50</sup> Parecer ofertado oralmente pelo Relator, acesso em [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1299402&filename=PEP+1+%3D%3E+PL+7735/2014](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1299402&filename=PEP+1+%3D%3E+PL+7735/2014), 28/04/2017, às 14:00.

pelos Ministérios, a possibilidade da regulação de acesso com o cadastro. Não há nada aqui que tenha a pretensão de ser definitivo. É possível ser modificado? É claro que sim. Mas neste, por todo o esforço e por respeito a todos que participaram de mais de 95 reuniões, não tenho condições, como Relator, de aceitar qualquer tipo de modificação, porque isso geraria um desarranjo, um desrespeito, uma deslealdade àqueles que estavam à mesa, de todos os setores envolvidos. Não digam, porque não é verdade, que fiz e que trabalhei o relatório para preservar o interesse do agronegócio. Não é verdade! Tudo o que foi possível ser colocado para preservar o interesse das comunidades tradicionais está no Projeto. Tudo o que foi possível está ali. As representações legítimas estavam à mesa e tinham condição de fazer um argumento mais profundo. E nós tivemos condições, com respeito, de fazer a avaliação e a consideração para colocar no texto aquilo que servisse à média da expressão mais legítima do direito da população brasileira, havida e vivida por todos os setores.

Parecer aprovado, ressalvados os destaques. O processo de votação dos destaques registra, por iniciativa da bancada do PSC, a aprovação do art. 43 do Projeto originário para integrar o substitutivo. O referido artigo estava inserido nas disposições transitórias sobre a adequação e a regularização de atividades, e referia-se aos efeitos decorrentes de assinatura de termo de compromisso e passou a integrar a redação final, como art. 48, e inserido nas disposições finais.

Em 12/02/2015, a matéria foi remetida ao Senado, onde foi distribuída à Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), à Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) e à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle, para apreciação simultânea<sup>51</sup>. Houve requerimento do Senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA), aprovado para também receber apreciação por parte da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT). O mesmo ocorreu em relação à Comissão de Agricultura e Reforma Agrária (CRA), por iniciativa do Senador Acir Gurgacz (PDT-RO). O projeto recebeu 116 emendas.

Designados os relatores nas respectivas comissões, a saber: na CCJ, o Senador Jorge Viana (PT-AC); na CAE, o Senador Raimundo Lira (PMDB-PB), e por redistribuição, o Senador Douglas Cintra (PTB-PE); na CCT, o Senador Telmário Mota (PDT-RR); Na CMA, Senador Jorge Viana (PT-AC).

Ocorreram audiências públicas no Senado, como salienta em seu relatório o Senador Jorge Vianna (PT-AC):

---

<sup>51</sup> art. 64, § 1º, da Constituição Federal, c/c os arts. 122 e 375 do Regimento Interno do Senado Federal.

“três audiências públicas conjuntas, oportunidades em que dialogamos com representantes do governo, da indústria, do comércio, do setor de pesquisa, dos movimentos sociais, das populações indígenas e das comunidades tradicionais. Além das audiências públicas, tivemos dois dias dedicados a reuniões com esses grupos em meu gabinete. Todas com a minha participação. [...]Vale lembrar que a discussão desse assunto começou há vinte anos. Em 1995, Marina Silva, então Senadora pelo Estado do Acre, iniciou a discussão legislativa sobre o tema. Apresentou três projetos de lei: (i) PLS nº 306, de 1995, que versava sobre "os instrumentos de controle do acesso aos recursos genéticos do país"; (ii) PLS nº 269, de 1996, que acrescentava artigo para "obrigar a declaração de origem e certificação de consentimento prévio informado nos casos de patentes relacionadas e material biológico e a conhecimento tradicional"; (iii) PLS nº 270, de 1996, que acrescentava artigo que versava sobre "direitos relativos aos conhecimentos tradicionais" (esses dois últimos projetos visavam a alterar a Lei 9.279, de 1996 - "regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial"). Essas iniciativas foram de fundamental importância para orientar a elaboração da primeira norma sobre o assunto. Após dezesseis reedições, a MP nº 2.186, de 200 I, constitui-se, atualmente, no marco legal”.

Em síntese, o Senado aprovou o substitutivo que saiu da Câmara dos Deputados, com a adição de 23 emendas.

Em 18/03/2015, foi publicado um manifesto<sup>52</sup> dos Povos Indígenas, Povos e Comunidades Tradicionais e os Agricultores Familiares do Brasil, com expresse repúdio à postura “dos setores empresariais interessados na aprovação do Projeto de Lei nº 7.735/2014 (atual PLC nº 02/2015), observada tanto na fase de elaboração da referida proposição legislativa como durante o processo legislativo em curso”.

A matéria voltou à apreciação da Câmara dos Deputados que, em 27/04/2015, aceitou 12 daquelas emendas. Entre as modificações aceitas pela Câmara está a proibição de acesso ou remessa ao exterior por parte de empresas sediadas no exterior e sem vínculo com instituições nacionais de pesquisa científica e tecnológica. Outra alteração aceita pela Câmara deu-se para incluir o agricultor familiar na definição de agricultor tradicional (uma das reivindicações constantes da moção pública acima referida), que fora objeto de emenda 6, de iniciativa dos Senadores Jorge Viana (PT-AC) e Douglas Cintra (PTB-PE). Entre as rejeições está a emenda que atribuía ao IBAMA exercer a fiscalização de forma articulada com o Ministério da Agricultura, para valer atribuição apenas ao Ministério.

---

<sup>52</sup> [www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/mocao\\_de\\_repudio\\_as\\_empresas-1.pdf](http://www.socioambiental.org/sites/blog.socioambiental.org/files/nsa/arquivos/mocao_de_repudio_as_empresas-1.pdf), acesso em 07/04/2017, às 15:30.

Note-se que no Senado Federal houve emenda, por iniciativa do Senador Randolfe Rodrigues (PSol-AP), com vistas a retirar a restrição de repartição de benefícios aos casos em que o patrimônio genético ou conhecimento tradicional for qualificado como elemento principal de agregação do valor do produto. Todavia, essa emenda teve destaque requerido pela bancada do PSol na Câmara, mas resultou prejudicado e, por decorrência, não aprovada a referida emenda nº 12.

O Poder Executivo vetou parcialmente a proposta resultante, glosa que veio a ser mantida pelo Congresso Nacional. Os dispositivos vetados foram os seguintes:

1) Inciso XI do § 1º do art. 6º; §§ 3º e 4º do art. 13, que se referiam a comunicações a determinados órgãos sobre as autorizações prévias concedidas pela União para acesso ao patrimônio que a lei pretende proteger;

2) § 10 do art. 17, que vinculava temporalmente a exploração econômica de produto acabado ou de material reprodutivo, para efeitos de pagamento de royalties;

3) § 4º do art. 19, que determinava a indicação de beneficiário (da repartição na modalidade não monetária) a cargo do usuário; e

4) Art. 29, que fixava competências fiscalizatórias.

Razões foram expendidas, no teor abaixo discriminado.

Para o nº 1:

“Os dispositivos faziam referência a outro contexto no Projeto de Lei original. Assim, no texto aprovado pelo Congresso Nacional, o § 3º restaria assistemático e o § 4º estaria em conflito com o teor do inciso I do *caput* do artigo. Além disso, da forma disposta, tais procedimentos poderiam resultar em mero entrave burocrático, contrariamente à lógica da medida.”

Para o nº 2:

“Ao vincular a repartição de benefícios ao acesso e não à exploração econômica, o dispositivo fugiria à lógica do Projeto. Além disso, não haveria mecanismo apto a garantir a comprovação do acesso anterior à data fixada, o que resultaria em dificuldades operacionais. Com isso, haveria risco de distorções competitivas entre usuários, agravado no caso de acesso no exterior, propiciando ainda tentativas de fraude à regra geral de repartição de benefícios.”

Para o nº 3:

“O dispositivo impossibilitaria o Poder Público de participar na definição do beneficiário da repartição no caso da modalidade não

monetária, mesmo em situações específicas ou estratégicas, na busca de alternativa mais adequada ao interesse público.” e

Para o nº 4:

“A atribuição de competências internas ao Poder Executivo é matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, nos termos do art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição, não podendo ser alterada por medida de iniciativa do Legislativo, em respeito ainda ao disposto no art. 63, inciso I.”

A tramitação do projeto estendeu-se por cerca de 11 meses (de 24/6/2014 a 25/5/2015). Apesar do tempo de tramitação, e da crítica da sociedade civil<sup>53</sup>, que reclamou da falta de consulta prévia e da participação dos maiores afetados pela proposição, houve debate da matéria em audiência pública e até por intermédio de manifestações dirigidas aos parlamentares por grupos de interesse, entre eles a FIOCRUZ<sup>54</sup>, IDPFARMA<sup>55</sup>.

O processo legislativo revela a atuação de vários partidos, como o PV, na pessoa de seu líder o Deputado Sarney Filho (PV-MA), mas sem força suficiente para fazer valer suas preferências.

Destacaram-se a Frente Parlamentar Ambientalista, coordenada pelo Deputado Sarney Filho (PV-MA) e Frente Parlamentar Agropecuária, coordenada pelo Deputado Luís Carlos Heinze (PP-RS), Frente Parlamentar da Agricultura Familiar, coordenada pelo Deputado Assis do Couto (PT-PR).

Como se pode observar, o estudo do presente caso mostra a incidência do fenômeno da *Apropriação* em que o Executivo se valeu das regras das instituições, como a urgência de tramitação, prerrogativa que lhe confere o texto constitucional, além da escolha de relatores, sempre recaindo em pessoas integrantes de sua base de apoio parlamentar. Enfatize-se, ademais, que as presidências de ambas as Casas Legislativas pertenciam a aliados do Poder Executivo.

Observa-se, também, a interação de forças identificadas com os interesses em disputa, como as comunidades Povos Indígenas, Povos e Comunidades Tradicionais e os

---

<sup>53</sup> [http://www.sema.ma.gov.br/conteudo/?/116/Cientistas\\_prometem\\_lutar\\_contra\\_projeto\\_](http://www.sema.ma.gov.br/conteudo/?/116/Cientistas_prometem_lutar_contra_projeto_), acesso em 11/04/2017, às 15:30.

<sup>54</sup> <http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/fiocruz-se-posiciona-favor-de-nova-lei-da-biodiversidade>, acesso em 11/04/2017, às 15:30.

<sup>55</sup> [http://www.ipd-farma.org.br/uploads/paginas/file/8%20enifarmed/Carta\\_8o\\_ENIFarMed\\_Plenaria\\_sobre\\_Biodiversidade\\_Camara\\_Deputados.pdf](http://www.ipd-farma.org.br/uploads/paginas/file/8%20enifarmed/Carta_8o_ENIFarMed_Plenaria_sobre_Biodiversidade_Camara_Deputados.pdf), acesso em 11/04/2017, às 15:30.



Agricultores Familiares do Brasil, a comunidade acadêmica e científica, que trouxeram não apenas o aporte informacional sobre a questão para ser apreciada pelo Legislativo, mas fazendo-se representar por parlamentares egressos desses campos específicos de atuação, a maioria deles reunidos nas frentes parlamentares afetas ao tema.

Quanto à questão relacionada com a utilização de emendas, verifica-se o aproveitamento de algumas delas nos dois estágios congressuais. Contudo, o Executivo logrou sobrepor sua vontade, atraindo para si a paternidade da lei e o prestígio perante a comunidade internacional com o qual o Brasil tinha compromisso assinado de regulamentar legalmente a questão.

**Tabela 23 – Identificação de Agentes do caso 1 de 2014**

**PL 7735/2014 – Política de proteção da diversidade biológica**

Agentes	Partido	Emen apres	Emen Mant PLV	art orig	Art RF	Eme CN	vet	carr	F
Poder Executivo	PT	222 + 116		52	52	12	4	reel	
Alceu Moreira	Rel CE	PMDB-RS	Subs 11			0	4	man sen	
Jorge Viana	Rel CCJ/CMA	PT-AC	Subs 17	17		0	0	reel	
Raimundo Lira	Rel CAE	PMDB-PB	0	0		4	0	sen	
Douglas Cintra	Rel CAE	PTB-PE	15	15		0	0	reel	
Telmário Mota	Rel CCT	PDT-RR	16	7		12	0	ñ	
Sarney Filho	Emen	PV-MA	25	0		10	0	reel	FPAmb
Luís Carlos Heinze	Emen	PP-RS	21	0		9	0	reel	FPAgro
Assis do Couto	Emen	PT-PR	0	0		8	0	ñ reel	FPAFam
Randolfe Rodrigues	Emen	PSol-AP	25	16		7	0	ñ	
João Capiberibe	Emend	PSB-AP	19	8		7	0	man carr	
Sibá Machado	Emend	PT-AC	22*	0		0	0		

\*Como Líder do PT subscrevendo emendas de Plenário com outros líderes

**Quadro 18 – Índice de Apropriação para o caso 1 de 2014**

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1	0,66	0,33	1,99

**8.23 Caso 2 de 2014: MPV nº 653/2014. Política sobre exercício e fiscalização de**

### **atividades farmacêuticas**

Em 08/08/2014, a Chefe do Executivo editou a MPV 653/2014, para dispor sobre o exercício e a fiscalização das atividades farmacêuticas, para acrescentar parágrafo único ao art. 6º da Lei nº 13.021 de 08/08/2014. Note-se que proposição foi editada no mesmo dia em que outra proposição nascida no Legislativo, após anos de muita discussão e debates, foi transformada em norma jurídica, a Lei nº 13.021/2014, que veio a receber veto parcial.

Assim, tendo em vista que ainda transcorria prazo para o exaurimento do processo legislativo, com a apreciação dos vetos, vale o mesmo raciocínio para vincular a MPV 653/2014 como fenômeno de *Apropriação*. Cumpre lembrar que a mencionada lei, iniciada no Senado (PL 4385/1994), por iniciativa da Senadora Marluce Pinto (PTB-RR), que sofrera veto parcial pela Presidência, tramitou juntamente com outras iniciativas apensadas de autoria de parlamentares.

Na Exposição de Motivos que encaminha a medida, os Ministros da Saúde e da Secretaria da Micro e Pequena Empresa, ao notarem a obrigatoriedade veiculada no art. 6º da nova lei, da presença de farmacêutico durante todo o horário de funcionamento, justificaram a excepcionalidade prevista no regime anterior (art. 15 da Lei nº 5.991/1973), que autorizava o órgão local sanitário fiscalizador a permitir a responsabilidade técnica de outros profissionais como o prático de farmácia, o oficial de farmácia ou outro, desde que inscrito no Conselho Regional de Farmácia da localidade.

Sob esse raciocínio, afirmaram que a nova obrigação representaria para as pequenas farmácias (microempresas ou empresas de pequeno porte) um peso comprometedor da sua própria existência, especialmente em algumas localidades em que há carência de farmacêuticos. A flexibilização que se pretendeu reviver encontraria amparo no art. 179 da Constituição<sup>56</sup>, e nos novos parágrafos 3º e 6º do art. 1º da Lei Geral do Simples Nacional, acrescentados pela Lei Complementar no 147, de 7 de agosto de 2014, que ordenam, sob pena de ineficácia, tratamento diferenciado em favor do pequeno.

---

<sup>56</sup> Art. 179. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios dispensarão às microempresas e às empresas de pequeno porte, assim definidas em lei, tratamento jurídico diferenciado, visando a incentivá-las pela simplificação de suas obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias, ou pela eliminação ou redução destas por meio de lei.

A MPV 653, apesar de várias tentativas, não chegou a ter parecer votado, muito embora o Relator na Comissão Mista instituída para apreciar a medida, o Deputado Manoel Júnior (PMDB-PB) tivesse expressado ser favorável à flexibilização proposta pela medida permitindo a assistência do profissional de forma remota (por telefone ou por internet). Veja-se o que foi publicado a propósito<sup>57</sup> no Portal da Câmara:

#### **“Matéria polêmica**

A comissão mista responsável por dar o parecer se reuniu várias vezes desde agosto, mas não conseguiu votar o parecer do deputado Manoel Junior (PMDB-PB) por falta de consenso e por causa de adiamentos para o funcionamento da Comissão Mista de Orçamento, em novembro.

O relator manteve a flexibilização da exigência de farmacêutico em farmácias caracterizadas como pequenas ou microempresas e acatou emenda para permitir assistência do profissional de forma remota (por telefone ou internet).

Essa assistência poderia ocorrer nos horários de intervalos da jornada de trabalho do farmacêutico titular, em caso de substituição temporária e nos finais de semana e feriados.

#### **Assuntos diferentes**

Assuntos diferentes incluídos pelo relator em seu último parecer contribuíram para a falta de consenso que já existia na MP original sobre a presença de farmacêuticos.

O deputado Moreira Mendes (PSD-RO), por exemplo, questionou quatro artigos que regulamentavam a atividade de frigoríficos, passando a sua fiscalização para a União com a criação de uma taxa de inspeção que seria paga ao Ministério da Agricultura. ‘É um assunto estranho à medida provisória. Isso vai inviabilizar os pequenos frigoríficos de todo o País, que são licenciados pela fiscalização sanitária estadual ou municipal. O Ministério da Agricultura não tem estrutura para controlar o País todo’, contestou.”

No mesmo sítio, pode-se ter acesso a outra matéria jornalística da mesma Agência Câmara Notícias, do que se pinça textualmente:

“O relator da MP das Farmácias (Medida Provisória 653/14), deputado Manoel Junior (PMDB-PB), afirmou que, devido ao adiamento da votação da matéria, usará o tempo extra para continuar aprimorando seu texto. “Desde o início, estive aberto a todos os segmentos que me procuraram, tanto os sindicatos quanto as empresas, e continuo à disposição das entidades para dialogar”, declarou.

A votação do parecer do relator na comissão mista que analisa a MP estava programada para esta quarta-feira (19), mas foi adiada para a próxima terça (25).

---

<sup>57</sup> <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/INDUSTRIA-E-COMERCIO/478875-DUAS-MEDIDAS-PROVISORIAS-PERDERAM-VIGENCIA-NESTA-SEMANA.html>, acesso em 15/04/2017, às 16:40.

O adiamento foi pedido pelo senador José Pimentel (PT-CE), membro da comissão e líder do governo no Congresso, que alertou para a realização, no mesmo horário, de reunião da Comissão Mista de Orçamento (CMO) para tratar do polêmico projeto de alteração na meta do superavit (PLN 36/14).

### **Presença do farmacêutico**

Em seu parecer, Manoel Junior manteve a flexibilização da exigência de farmacêutico em farmácias caracterizadas como pequenas ou microempresas e acatou emenda para permitir assistência do profissional de forma remota (por telefone ou internet).

Segundo a emenda, a assistência de forma remota poderá ocorrer nos horários de intervalos da jornada de trabalho do farmacêutico titular, em caso de substituição temporária e nos finais de semana e feriados.

A MP tem sido objeto de disputas acaloradas desde que chegou ao Congresso. Representantes das farmácias elogiam a medida, argumentando que a flexibilização é essencial para a existência de drogarias em municípios com poucos habitantes, distantes dos centros urbanos e onde não há farmacêutico.

De outro lado, entidades de classe alertam para os riscos à população em se permitir a compra de medicamentos sem a devida orientação profissional. Também acreditam que a MP atropelou o propósito da Lei 13.021/14, que estabeleceu a obrigatoriedade da presença do farmacêutico.

Para a deputada Alice Portugal (PCdoB-BA), que é farmacêutica, o ideal é que os profissionais da área tenham incentivo para abrir e gerenciar pessoalmente as pequenas e microempresas de farmácia.

“Não temos nada contra a microempresa, ao contrário. Queremos linhas de financiamento para que o farmacêutico abra sua farmácia em locais remotos, e a farmácia venha, no futuro, a ser do farmacêutico. Acabariamos com essa dubiedade entre comércio e saúde”, disse a parlamentar.

### **Regras sobre frigoríficos**

Membros da comissão mista já fizeram críticas ao relatório. O deputado Moreira Mendes (PSD-RO) adiantou ser contrário à matéria, especialmente por causa de trechos acrescentados por emenda que tratam de tema diferente do assunto central da MP – os chamados "jabutis".

O deputado questionou quatro artigos que regulamentam a atividade de frigoríficos. Eles transformam em competência da União a fiscalização de todos os estabelecimentos desse tipo no País (atualmente, estados e municípios também realizam a tarefa) e estabelecem uma taxa de inspeção a ser paga ao Ministério da Agricultura.

“É um assunto estranho à medida provisória. Isso vai inviabilizar os pequenos frigoríficos de todo o País, que são licenciados pela fiscalização sanitária estadual ou municipal. O Ministério da Agricultura não tem estrutura para controlar o País todo”, contestou.

Moreira Mendes pediu que o relator reconsiderasse essas mudanças e mencionou a possibilidade de ação de seu partido em Plenário para derrubá-las. “Já vou antecipar que vamos usar todos os esforços no

sentido da obstrução, quem sabe até para derrubar a medida provisória, se esses dispositivos não forem retirados”, afirmou.

### **Questionamento**

O deputado Ivan Valente (PSol-SP) voltou a questionar o quórum da reunião anterior da comissão, na última quinta-feira (13), em que o relatório foi apresentado. Ele pediu a anulação do encontro.

Também contrário à proposta, Ivan Valente colocou em dúvida até o suposto consenso do governo em torno do tema. “Tem gente no governo que não quer que a MP prospere. Eu conversei com ministros. Foi um erro enfiar a questão da pequena e média empresa aqui, na forma como foi feita. Não ajuda, e ajuda menos a assistência farmacêutica integral”, afirmou”.

A Federação Nacional dos Farmacêuticos manifestou-se a respeito das proposições e festejou a aprovação da Lei nº 13.021 de 08/08/2014, como uma conquista da categoria após 21 anos no parlamento, mas mostrando sua preocupação a respeito da MPV em apreço, como se lê<sup>58</sup>:

“Mas temos conhecimento de que os interesses mercadológicos que atuam contra os avanços na saúde, circundam a sociedade, e, portanto, o Congresso Nacional. E neste sentido, mesmo com o acordo assinado por representações do comércio varejista, entidades farmacêuticas e parlamentares, fomos surpreendidos com a publicação da Medida Provisória 653/2014 que altera a Lei 13021/2014.

Esta MP excluiu algumas conquistas da sociedade brasileira, como o direito à assistência farmacêutica, nos pequenos locais de dispensação. Mas terá que ser submetida ao Congresso, e certamente prevalecerá o entendimento da Saúde e da Assistência Farmacêutica como direito de todo o cidadão, independentemente de se tratar de pequenas ou de grandes redes de farmácias”.

Outra manifestação relevante sobre a matéria foi a da Frente Parlamentar Mista em Defesa da Assistência Farmacêutica que, pela voz de sua coordenadora, a Deputada Alice Portugal (PCdoB-BA)<sup>59</sup>, criticou a nova medida que alterava a lei recém aprovada, como se pode ver da notícia<sup>60</sup> a seguir destacada, no que interessa:

“A Frente Parlamentar Mista em Defesa da Assistência Farmacêutica criticou alterações da Presidência da República na Lei 13.021/14, que estabelece novas regras para o funcionamento das farmácias. A matéria tramitou por 20 anos no Congresso Nacional, mas a presidente Dilma

---

<sup>58</sup> <http://www.sindfar.org.br/fenafar-lanca-nota-sobre-lei-130212014-e-mp-653-e-reitera-defesa-da-farmacia-como-estabelecimento-de-saude-lei-na-integra/>, acesso em 05/04/2017, às 17:30.

<sup>59</sup> A Deputada Alice Portugal é química industrial e farmacêutica Bioquímica, cf. biografia publicada no portal da Câmara.

<sup>60</sup> <http://pfarma.com.br/noticia-setor-farmaceutico/carreira-farmaceutica/1711-frente-parlamentar-critica-alteracoes-do-governo-na-lei-que-estabelece-novas-regras-para-farmacias.html>, acesso em 05/04/2017, às 18:20.

Rousseff a sancionou com quatro vetos e ainda a alterou por meio de medida provisória (MP 653/14). [...]

Alice Portugal ressaltou que o técnico não substitui o profissional de nível superior que lida com medicamentos. "Não é porque a farmácia é pequena que a droga vai mudar de natureza", declarou. [...] Alice Portugal se disse surpresa com a medida provisória, sobretudo pelo fato de o texto da lei ter sido resultado de um amplo acordo costurado na Câmara dos Deputados com as entidades farmacêuticas, o comércio varejista e a indústria. A deputada já estuda a apresentação de emendas à MP.

‘Nós vamos emendar a medida provisória para que não reste dúvida de que o farmacêutico deve estar na farmácia, independentemente de qualquer tamanho que a farmácia tenha, para que a nossa lei, tão vitoriosa, não sofra arranhões com essa medida provisória’, disse Alice Portugal. [...]

Até o fechamento desta matéria [14/08/2014, às 19:00], em enquete realizada no website da Câmara dos Deputados a sociedade demonstra seu descontentamento com a Medida Provisória, 84,33% dos participantes não concordam com a MP”.

O Conselho Nacional de Saúde chegou a manifestar nota de repúdio contra a Medida<sup>61</sup>.

A proposição teve prazo de vigência prorrogado por prazo de 60 dias, conforme (DOU, Seção 1, de 03/10/2014, página 2) caducou em 08/12/2014 (DOU, Seção 1, 10/12/2014, página 1).

A despeito de não ter sido votado qualquer parecer, a MPV 653/2014 recebeu 55 emendas, destacando-se quantitativamente os deputados João Magalhães (PMDB-MG), com 14; Newton Lima (PT-SP), 7; Ivan Valente (PSol-SP), com 6; e Alice Portugal (PCdoB-BA), com 5.

O presente estudo de caso mostra-se caracterizado como fenômeno da *Apropriação*, como se consignou no seu preâmbulo.

Sob o marco teórico neoinstitucionalista, constata-se o aproveitamento a favor do governo das regras internas das instituições, inclusive com o uso da Medida Provisória, com processo legislativo diferenciado, escolha de agentes-chave, como relator e revisor, pertencentes a sua base de apoio. Quanto ao uso da *Apropriação* pela perspectiva estratégica, dupla função se evidenciou: o uso estratégico a partir do veto parcial, que proporcionou ao Executivo a capacidade de exercer nova agenda

---

61 <http://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4195436&disposition=inline>, acesso em 28/04/2017, às 16:40.

governamental; e, ao mesmo tempo, utilização de uma espécie de estratégia de antecipação, pela qual o Executivo, antes da submissão definitiva da matéria ao Congresso (mas já valendo com força de lei), mensura a tendência de votação podendo ajustá-la pela via de emendamento a cargo de parlamentares de sua base na elaboração do projeto de conversão. Nesta última perspectiva, o caso concreto mostra que o próprio líder do governo no Congresso, Senador José Pimentel (PT-CE), membro da Comissão Mista, foi quem articulou o adiamento da votação. Note-se que a matéria tinha pouquíssimas chances de passar aprovada em favor do governo. Houve integrantes da Comissão que prometeram utilizar todos os recursos para barrar a medida. A notícia reproduzida acima, que se refere ao Deputado Moreira Mendes (PSD-RO) e o Deputado Ivan Valente (PSol-SP), é amostra daquele contexto desfavorável à aprovação.

À luz do marco teórico da teoria dos campos, vê-se claramente a disputa de dois subcampos atuando no campo político: aquele identificado com os interesses dos farmacêuticos e aquele outro com os interesses mercadológicos. Nesta identificação, destaca-se a articulação da Deputada Alice Portugal, que coordenou a Frente Parlamentar Mista em Defesa da Assistência Farmacêutica, que atuou no parlamento à época estudada e apresentou 6 emendas à MPV, com vistas a tornar inócua a alteração pretendida.

Ainda que a medida não se tenha convertido em lei, que culminou perdendo a vigência por decurso de prazo, tem-se como apontar aporte de capital político a favor daqueles que criticaram a proposta, especialmente a favor da parlamentar coordenadora da Frente parlamentar que condenou a mudança constante da PMV 653/2014, Deputada Alice Portugal (PCdoB-BA) e o Deputado Ivan Valente (PSol-SP) que chegou a apresentar voto em separado na Comissão Mista. Nota-se que tanto a parlamentar, integrante da base do governo Dilma, quanto os demais agentes identificados – a exceção do deputado João Magalhães (PMDB-MG), conseguiram manter suas carreiras na legislatura seguinte.

**Tabela 24 – Identificação de Agentes do caso 2 de 2014**

MPV 653/2014 – Exercício e fiscalização das atividades farmacêuticas										
Agentes		Partido	Emend apres	Emen Mant PLV	Art orig	Art RF	Emen CN	vet	carr	FP
Poder Executivo	autor	PT	55	85	2				reel	
Manoel Júnior	Rel CM	PMDB-PB							reel	
Alice Portugal	AH	PCdoB-BA	05	9					reel	FPDAF
Ivan Valente	Emend	PSol-SP		11					reel	

João Magalhães	Emend	PMDB-MG	14	5	ñ reel
Newton Lima	Emend	PT-SP	07	11	supl

### Quadro 19 – Índice de Apropriação para o caso 2 de 2014

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1	0,33	1	2,33

### 8.24 Caso 3 de 2014: MPV nº 656/2014, convertida na Lei nº 13.097/2015. Política fiscal e tributária

Em 08/10/2014, a titular do Poder Executivo editou a MPV nº 656, efetuando várias mudanças na legislação tributária, prorrogando incentivos tributários e propondo regras para facilitar o crédito consignado na iniciativa privada.

Esse espectro de matérias já encontrava correlação em proposições de iniciativa de parlamentares tramitando no Legislativo. Tome-se como amostragem, o PL 2069/2011, do Senador Paulo Paim (PT/RS); PL 1649/2011, do Deputado Washington Reis (PMDB-RJ); o PL 4582/2012, do Deputado Marcelo Matos (PDT-RJ); o PL 4971/2013, do Deputado Izalci (PSDB-DF); o PL 5268/2013, do Deputado Otávio Leite (PSDB-RJ); o PL 5702/2013, do Deputado Carlos Eduardo Cadoca (PSC-PE).

Instaurada Comissão Mista, foi designado como relator, inicialmente, o Senador Eunício Oliveira (PMDB-CE), substituído depois pelo Senador Romero Jucá (PMDB-RR) e como revisor o Deputado Eduardo Cunha (PMDB-RJ).

Foram apresentadas 386 emendas. E em 12/12/2014 a Mesa da Câmara dos Deputados recebeu o parecer<sup>62</sup> aprovado pela Comissão Mista, contendo o PLV nº 18/2014.

Destacam-se, pela quantidade de emendas apresentadas, os seguintes parlamentares: Manoel Junior (PMDB-PB), com 33; Newton Lima (PT-SP), com 21; Arnaldo Jardim (PPS-SP), com 19; Romero Jucá (PMDB-RR), com 18; Guilherme

<sup>62</sup> Parecer nº 44, de 2014-CN-I, acessível em [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1293518&filename=PAR+44+MPV65614+%3D%3E+MPV+656/2014](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1293518&filename=PAR+44+MPV65614+%3D%3E+MPV+656/2014), em 17/04/2017, ÀS 15:15.



Campos (PSD-SP), com 16; Alfredo Kaefer (PSDB-PR), com 14; Jerônimo Goergen (PSDB-PR), com 14; e Mendonça Filho (DEM-PE), com 13.

O Relatório aproveitou 32 emendas apresentadas pelos parlamentares e incluiu um novo regime de tributação para as bebidas frias, um consenso entre os especialistas e as empresas do setor, resultado de acordo com o Ministério da Fazenda. Propôs também, incluir a indústria salineira entre os beneficiados pela desoneração da folha de pagamentos. A isenção relacionada aos domésticos que a MPV previa prorrogação até 2014 foi alterada para 2018. O PLV, a propósito, prevê dedução do IRPF ao empregador que tenha pago contribuição ao INSS em decorrência de contratação de empregado doméstico. Ampliou-se o benefício para dois empregados por declaração, quando a lei previa apenas um, e possibilitando a dedução sobre o 13º salário, no adicional de férias e vale transporte. Em relação à informática, o PLV previu prorrogação até 2018 a isenção de PIS e COFINS na venda de produtos. No programa “Minha Casa Minha Vida” houve prorrogação até dezembro de 2018, a redução de percentual único de tributos federais pagos por construtoras e incorporadoras de imóveis. Reduziu-se a alíquota de 4% para 1%.

O PLV, ademais, alterava a Lei nº 12.485/2011, para tornar obrigatória a oferta, pelas empresas de TV por assinatura, de canais destinados à programação de interesse do setor agropecuário. Este ponto foi objeto de destaque na votação da Câmara dos Deputados, por iniciativa da bancada do PSDB que restou suprimido com apoio da maioria dos partidos. Na ocasião, noticiou-se<sup>63</sup> que o grupo JBS-Friboi, que adquiriu o Canal Rural, havia patrocinado a inclusão deste texto.

O Deputado Mendonça Filho (DEM/PE) apresentou a emenda 230, objeto de destaque na apreciação pelo Plenário da Câmara dos Deputados, propondo correção de 6,5% dos valores de isenções da tabela do IRPF, para o ano calendário de 2015. Cumpre lembrar que a MPV 644/2014, que resultou temporalmente exaurida, previa percentual de 4,5%.

Outro assunto apresentado por emendas que restou aproveitado no PLV diz respeito à abertura ao capital estrangeiro na oferta de serviços de saúde. O relatório aponta

---

<sup>63</sup> <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/479579-APROVADA-MP-QUE-PRORROGA-INCENTIVOS-TRIBUTARIOS:-FALTA-VOTAR-EMENDA.html>, acesso em 17/04/2017, às 16:00.

as emendas nº 9 e 376, do Deputado Manoel Júnior (PMDB-PB)<sup>64</sup>, texto que não foi atingido pela glosa presidencial.

Outra emenda aproveitada no PLV e que não recebeu veto foi a de nº 264, do Deputado Newton Lima (PT-SP), que prestigiava demanda da categoria profissional dos corretores de imóveis.

A Câmara dos Deputados aprovou a matéria em 17/12/2014, com a referida emenda prevendo correção da tabela de isenções do IRPF, a despeito das resistências do Governo que estava empenhado na construção de um ajuste fiscal para o ano de 2015.

O Senado Federal, por sua vez, aprovou a matéria e a remeteu para apreciação do Poder Executivo, o qual efetuou veto parcial de vários pontos (34 itens), veto que foi mantido pelo Congresso em 13/03/2015.

Entre essas supressões, encontra-se a matéria objeto da emenda 230, que previa o reajuste da tabela do IRPF, e a extensão de incentivos a outros setores e novos regimes de tributação para determinados produtos, ao argumento da inexistência de estimativa do impacto orçamentário-financeiro proclamado pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

O trâmite perdurou por cerca de 5 meses, desde a propositura até a manutenção dos vetos. A contar-se apenas pela sanção parcial, ocorrida em 19/01/2015, o tempo fica reduzido a menos de três meses.

O presente caso oferece alguns elementos para classificação do fenômeno. O Poder Executivo, em matéria que se empenha em não dividir a autoria com outras propostas iniciadas por parlamentares e em trâmite no parlamento, optou por instrumento célere e eficaz, a Medida Provisória, que a partir da sua edição já surte efeitos. Aproveitou-se, assim, das regras institucionais, para fazer valer a sua política, para o que concorre também a escolha dos principais atores que conduziram as discussões. Note-se que não houve audiências públicas, porém, vasta é a tentativa parlamentar com aporte de emendas, cujo aproveitamento se deu por conta da articulação da relatoria, ele mesmo introduzindo textos ao PLV. No rol de emendas, como acima se destacou, um percentual mínimo atraiu a atenção da mídia, especialmente a que se relacionou com a correção da

---

<sup>64</sup> médico que foi prefeito de Pedras de Fogo na Paraíba, deputado estadual e atualmente Vice-Prefeito de João Pessoa, tendo renunciado ao mandato de deputado federal para assumir aquele cargo executivo em 1º de janeiro de 2017, segundo dados biográficos colhidos no site oficial da Câmara dos Deputados.

tabela referente ao IRPF para o exercício de 2015, de autoria do Deputado Mendonça Filho (DEM/PE), que já tinha projeto propondo o reajuste aqui reeditado. Neste sentido, a despeito do veto presidencial neste tópico, melhor aproveitamento de capital político verifica-se a favor do deputado opositor, tendo em vista a repercussão da matéria.

Outro aspecto que merece destaque é o ganho relacionado à emenda que conseguiu embarcar na medida a regulação da categoria profissional do corretor de imóveis, de autoria de deputado do mesmo partido da Presidente. A mesma avaliação de ganho de capital político, com a leve diferença de quem não sendo do mesmo partido da titular do Executivo pertence à base parlamentar de apoio governamental, pode ser conferida ao Deputado Manoel Júnior (PMDB-PB), autor da emenda que possibilitou participação de capital estrangeiro no serviço de saúde. Pela atuação profissional, como médico, que indica pertencimento a campo diverso do político, pode-se verificar, ademais e à luz da teoria bourdiana, o aporte do poder simbólico adquirido em seara profissional médica para utilizá-lo no próprio campo político. Considerando que o autor da emenda logrou ultrapassar o filtro da glosa presidencial e conseguiu manter a sua carreira política, pode-se verificar a utilidade e o aproveitamento favorável do dividendo político adquirido com sua atividade.

Neste contexto, dilui-se o ganho político entre esses atores e o relator da matéria na Comissão Mista, o Senador Romero Jucá (PMDB-RR), que logrou introduzir texto no PLV que sobreviveu ao veto. De resto, o Executivo demonstrou aptidão no manejo das regras institucionais ao conseguir fixar a política de sua escolha, ainda que para tanto tenha aberto concessões das quais se valeu para favorecer sua base de apoio.

Quanto à perspectiva estratégica da *Apropriação*, verifica-se a caracterização do uso das regras internas das instituições.

**Tabela 25 – Identificação de Agentes do caso 3 de 2014**

MPV 656/2014 – POLÍTICA FISCAL E TRIBUTÁRIA									
Agentes		Partido	Emen apres	Eme Mant PLV	Art orig	Art RF	Emen CN	vet	carr
Poder Executivo	autor	PT	386	32	56	168		34	reel
Romero Jucá	Rel CM	PMDB-RR	18	11			11		man sen
Eduardo Cunha	Rev CM	PMDB-RJ	1	0			0		reel
Manoel Júnior	Emend	PMDB-PB	33	3			3		reel
Newton Lima	Emend	PT-SP	21	5			5		reel
Mendonça Filho	Emend	DEM-PE	30	0			1		reel

Arnaldo Jardim	Emend	PPS-SP	19	0	0	reel
Guilherme Campos	Emend	PSD-SP	16	0	0	ñ reel
Alfredo Kaefer	Emend	PSDB-PR	14	0	0	reel
Jerônimo Goergen	Emend	PP-RS	14	0	0	reel

#### Quadro 20 – Índice de *Apropriação* para o caso 3 de 2014

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1	0,33	1	2,33

#### 8.25 Caso 4 de 2014: MPV nº 647/2014, convertida na Lei nº 13.033/2014. Política energética. Biodiesel

Em 28/05/2014, o Poder Executivo adotou Medida Provisória para dispor sobre a obrigatoriedade de adição de biodiesel ao óleo diesel comercializado ao consumidor final. Desde 06/05/2014 tramitava na Câmara dos Deputados o PL 7501/2014, do Deputado Mendes Thame (PSDB-SP), fixando o percentual entre 5% e 20%, portanto de temática praticamente idêntica. A MPV 647/2014 os fixava de maneira progressiva para estipular 6% a partir de 1/07/2014 e 7% a partir de 1º/11/2014. Além disso, estabelecia competência à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP – para estabelecer limites de variação nas medições do percentual, autorizar dispensa excepcional, além de fixar preferência para o biodiesel fabricado a partir da agricultura familiar.

Foram oferecidas 47 emendas, onde se registra uma do autor do PL apropriado, a de nº 7, que reproduzia os termos daquele PL 7501/2014. Em 10/06/2014, após a instituição da Comissão Mista encarregada de emitir parecer, foi designado como relator o Deputado Arnaldo Jardim (PPS-SP) e como revisor o Senador Walter Pinheiro (PT-BA). Referido colegiado aprovou parecer conduzido pelo relator, na forma do PLV, aproveitando 7 emendas, dentre elas aquela emenda nº 7. Além disso, o texto introduziu percentual obrigatório de adição de álcool anidro à gasolina que poderá atingir 27,5%, desde que constatada sua viabilidade técnica.

Considerando o número de emendas apresentadas, destacaram-se o Senador Cidinho Santos (PR-MT), com 6; Deputado Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB-SP),

com 6; Deputado Arnaldo Jardim (PPS-SP), com 3; Senadora Vanessa Grazziotin (PCdoB-AM), com 3; Alfredo Kaefer (PSDB-PR), com 3.

Em 16/07/14, ao tempo em que a MPV era prorrogada por mais 60 dias, realizou-se audiência pública na Comissão Mista, com a participação de representantes do Ministério de Minas e Energia – MME –, da Associação de Produtores de Biodiesel do Brasil, do Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA –, e da União Brasileira de Biodiesel e de Bioquerosene – Ubrabio –.

A proposição foi ao Plenário da Câmara que a aprovou em 06/08/2014 e remetida ao Senado Federal onde foi aprovada sem modificações. Assim, foi enviada à Presidência que a sancionou, convertendo-a na Lei nº 13.033/2014 publicada oficialmente em 25/09/2014.

A matéria que objetivou a *Apropriação* não tem foros de ineditismo. Em 2004, o Poder Executivo já incidiu em igual atitude, ao enviar uma MPV 214/2004, conforme registra estudo pioneiro no Brasil (Silva e Araújo, 2013), onde apontava, segundo Índice de *Apropriação* que adotou, uma situação intermediária de cooperação. Naquela ocasião, a Câmara patrocinou iniciativa de estudos a respeito de combustíveis para motores de combustão interna derivados de fontes renováveis, como óleo de dendê, soja, palma e mamona, que resultou no PL 3368/2004.

No caso atual, houve aproveitamento de matérias apresentadas na forma de emendas, merecendo destaque a reprodução do projeto “apropriado” do Deputado Mendes Thame<sup>65</sup> (PSDB-SP), que ofereceu outras alterações aproveitadas no PLV e não glosadas pelo Poder Executivo.

Observa-se que, como vem ocorrendo de forma invariável nesse fenômeno nos casos selecionados para estudo, o Executivo utilizou-se das regras institucionais para favorecer suas pretensões, logrando aprová-las, em benefício do governo e sua base de apoio no parlamento. Além deles, pelo aproveitamento da matéria constante no PL 7501/2014, abriu-se possibilidade de conquista de ganho político do Deputado Mendes Thame (PSDB-SP), engenheiro agrônomo e advogado, em quinto mandato, o qual é reconhecido pelas propostas legislativas na área ambiental, e foi o primeiro a apresentar,

---

<sup>65</sup> O Deputado Antonio Carlos Mendes Thame compunha a Frente Parlamentar Mista do Biodiesel e tornou-se mais tarde, em 2015, o seu coordenador geral.

em junho de 2002, projeto incluindo o biodiesel na matriz energética brasileira. O referido parlamentar faz parte da Frente Parlamentar Ambiental e da Frente Parlamentar Mista do Biodiesel e foi reeleito deputado federal na eleição de 2014.

**Tabela 26 – Identificação de Agentes do caso 4 de 2014**

MPV 647/2014 – POLÍTICA ENERGÉTICA. BIODIESEL										
Agentes		Partido	Emend apres	Eme Mant PLV	Art orig	Art RF	Emen CN	vet	carr	FP
Poder Executivo	autor	PT	47	7	6	7	7	0	reel	
Arnaldo Jardim	Relator CM	PPS-SP	3 subst	0			0	0	reel	FPVSC sucroenergétic
Walter Pinheiro	Revisor CM	PT-BA	1	0			0	0	man sen	
Cidinho Santos	Emendas	PR-MT	7	0			0	0	man sen	
Mendes Thame	Emendas	PSDB-SP	6	2			2	0	reel	FPAmb
Vanessa Grazziotin	Emendas	PCdoB-AM	3	1			1	0	man sen	
Alfredo Kaefer	Emendas	PSDB-PR	3	1			1	0	reel	
Milton Monti	Emendas	PR-SP	1	1			1	0	reel	
Newton Lima	Emendas	PT-SP	1	1			1	0	supl	
Ronaldo Caiado	Emendas	DEM-GO	1	1			1	0	ele sen	FPA

**Quadro 21 – Índice de Apropriação para o caso 4 de 2014**

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1	0,66	1	2,66

### 8.26 Caso 5 de 2014: MPVs nº 646/2014 e 637/2015 transformada na Lei nº 13.154/2015. Alteração do Código de Trânsito Brasileiro. Licenciamento de tratores e máquinas agrícolas

Em 27/05/2014, o Poder Executivo editou a MPV 646, alterando a lei que instituiu o Código de Trânsito Brasileiro, tratando da "identificação, registro e licenciamento para o trânsito em via pública de tratores destinados a puxar ou arrastar maquinaria de qualquer natureza ou a executar trabalhos agrícolas e de construção ou de pavimentação".

Em fevereiro de 2012, o Deputado Alceu Moreira (PMDB/RS) propôs o PL nº 3.312/2012. Em abril de 2014, o Congresso Nacional aprovou o PL, sem alterações em relação à proposta original, que isentava todos os veículos automotores do registro, do

licenciamento e do emplacamento, e do imposto (IPVA) para todos os veículos automotores destinados ao trabalho agrícola.

O Poder Executivo, ao argumento de que a proposta era muito abrangente, o vetou de forma integral, glosa que foi mantida pelo Congresso.

O Deputado Luiz Carlos Heinze (PP/RS) valeu-se de outra medida enviada pelo Executivo (PMV 656/2014) para apresentar emenda com objetivo anteriormente vetado (Emenda nº 66 à MPV 656/2014), que foi absorvido pela Lei de Conversão mas resultou vetada parcialmente em 20/01/2015. A Lei nº 13.097/2015 alterou o Código de Trânsito Brasileiro, para modificar o parágrafo único do art. 144 – proposição de emenda do referido parlamentar – que assim ficou redigido:

“Art. 144. O trator de roda, o trator de esteira, o trator misto ou o equipamento automotor destinado à movimentação de cargas ou execução de trabalho agrícola, de terraplenagem, de construção ou de pavimentação só podem ser conduzidos na via pública por condutor habilitado nas categorias C, D ou E.

Parágrafo único. O trator de roda e os equipamentos automotores destinados a executar trabalhos agrícolas poderão ser conduzidos em via pública também por condutor habilitado na categoria B”.

Antes dessa medida, o Executivo, havia editado a MPV 646/2014, que alterava o art. 115 do CTB, definindo que os tratores e demais aparelhos novos destinados a arrastar maquinário ou executar trabalho agrícola estariam sujeitos ao registro e ao licenciamento, dispensando-os da obrigatoriedade da renovação anual do licenciamento. A referida MPV transitou pelo Congresso Nacional e perdeu sua eficácia em 23/09/2014. Uma resolução do Conselho Nacional de Trânsito – Contran – articulada por deputados no final de 2014, postergou o começo do emplacamento de veículos agrícolas por dois anos, o que foi considerado um paliativo. Referida norma, todavia, foi sustada pelo Plenário do Senado Federal, que editou Resolução 429/2012, iniciativa oriunda de projeto de Decreto Legislativo do Senador Blairo Maggi (PR-MT), porque o Contran exorbitara o seu poder, ao exigir Certificado de Registro Veicular de máquinas agrícolas utilizadas fora das vias públicas.

Neste contexto, o Executivo negociou, especialmente com a Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA)<sup>66</sup>, com a participação do Ministro da Secretaria de

---

<sup>66</sup> Veja-se, por exemplo, notícia em <http://www.canalrural.com.br/noticias/rural-noticias/governo-reeditara-medida-provisoria-que-isenta-trator-emplacamento-55465>, acesso em 11/04/2017, às 18:30.

Relações Institucionais, Pepe Vargas (PT-RS), e o líder do governo na Câmara, Deputado José Guimarães (PT-CE), do que resultou o compromisso de edição de nova medida provisória por parte do governo para que as máquinas agrícolas ficassem excluídas da obrigatoriedade do emplacamento, mas sujeitas a um cadastro único livre de ônus aos produtores.

O Executivo, assim, enviou outra MPV (de nº 673, de 2015), tratando da mesma temática, que, após vetos parciais, restou convertida na Lei 13.154, de 30 de julho de 2015. Por ela, ficou assegurada a exclusão da obrigatoriedade do emplacamento dos veículos e máquinas em apreço, mas sujeitando-se a um cadastro junto ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Este exemplo, que ultrapassa o período objeto do estudo e avança no ano de 2015, enquadra-se como *Apropriação*, na perspectiva estratégica, com o uso do veto presidencial em que o Executivo, a partir da glosa, exerce o poder positivo de gerar nova agenda governamental. Mais do que isso, caracteriza como *Apropriação* híbrida e sequencial, nas palavras de Silva (2013, p.257):

“Essa estratégia incorpora dois aspectos relevantes. O primeiro é o fato de haver mudança de prioridades manifestadas pelo reinício do jogo legislativo, a partir de uma nova proposição, normalmente com outro rito de discussões, tal como ocorre com as MPs. O segundo aspecto, mais no âmbito do fenômeno aqui estudado, é o fato de termos mais de um estágio de *Apropriação*; o primeiro, no momento da apresentação da primeira proposição legislativa, e um segundo estágio, no qual, a partir da apresentação da nova proposição, o governo incorporava as alterações que julgasse mais convenientes. Por esses aspectos, indica-se que tais casos sejam reconhecidos como *Apropriações Sequenciais*”.

O Poder Executivo utilizou-se das regras institucionais internas. Escolheu o tipo de proposição que confere maior celeridade no trâmite legislativo e eficácia, já que medida provisória irradia seus efeitos como se fora lei ordinária a partir da sua edição. Serviu-se da sua base de apoio no Legislativo, onde detinha maioria, e das regras internas do Congresso para garantir a escolha de relatores e revisores aliados.

Ao divisar ambiente desfavorável para fazer valer a sua preferência, deixou caducar a MPV 646/2014, enquanto negociava uma nova proposta.

Na sequência, editou outra MPV no ano de 2015, onde seguiu utilizando as regras institucionais. Desta vez, contudo, na Comissão Mista encarregada de analisar a proposta do Executivo, foram escolhidos o Deputado José Carlos Aleluia (DEM-BA) e o Senador Blairo Maggi (PR-MT). A MPV 673/2015, composta originariamente de 3



artigos, recebeu 82 emendas, das quais o Relator aproveitou 19. Recebeu a matéria, ainda que com emendas recepcionadas no respectivo Projeto de Lei de Conversão – PLV nº 8/2015 – e exerceu o poder de veto, afastando as alterações que não se alinhavam com suas conveniências negociadas.

A respeito desse assunto, a Agência Câmara divulgou notícia<sup>67</sup> onde se lê:

Segundo o líder do governo, deputado José Guimarães (PT-CE), o Executivo tem um acordo com a Frente Parlamentar da Agropecuária para sancionar os itens relativos ao registro de máquinas agrícolas, mas não tem compromisso de sanção para todos os demais itens acrescentados pela comissão mista.

“A depender das negociações que serão feitas a partir de amanhã [quarta-feira], o governo analisará a possibilidade de sancionar outros temas incluídos pela comissão mista”, afirmou o líder do governo.

Os grupos de interesse, especialmente aglutinados na Frente Parlamentar da Agropecuária, atraíram a seu favor os dividendos políticos que o governo pretendia monopolizar.

Vejam-se os respectivos índices de *Apropriação* sequencial, revelando, no primeiro estágio, índice máximo de ação unilateral e, no segundo, permitindo pequena cessão para contribuição parlamentar:

**Quadro 22 – Índice de *Apropriação* para o caso 5 de 2014**

<b>Etapas</b>	<b>Participação</b>	<b>Abordagem sobre o tema</b>	<b>Tipo de Proposição</b>	<b>Total</b>
1 <sup>a</sup>	1	1	1	3
2 <sup>a</sup>	1	0,66	1	2,66

Confira-se a tabela referente aos agentes:

**Tabela 27 – Identificação de Agentes do caso 5 de 2014**

<sup>67</sup> <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRANSPORTE-E-TRANSITO/490896-CAMARA-APROVA-MP-QUE-DISPENSA-EMPLACAMENTO-DE-MAQUINAS-AGRICOLAS.html>, acesso em 29/4/2017, às 20:00.

**MPV 646/2014 e 673/2015 –  
ALTERAÇÃO DO CÓDIGO DE TRÂNSITO BRASILEIRO. LICENCIAMENTO TRATORES E MAQ  
AGRÍCOLAS  
MPV 646/2014**

Agentes		Partido	Emen apres	Emen Mant PLV	Art orig	Art RF	Emen CN	vet	carr	FP
Poder Executivo	Autor	PT	71	0	3		0	0	man sen	
Gim Argelo	Rel CM	PTB-GO	0	0			0	0	ñ cand	
Sandro Mabel	Rev CM	PMDB-GO	2	0			0	0	reel	
Mendonça Filho	Emendas	DEM-PE	7	0			0	0	reel	
Alfredo Kaefer	Emendas	PSDB-PR	4	0			0	0	reel	
Luis Carlos Heinze	Emendas	PP-RS	9	0			0	0	reel	
Hugo Leal	Emendas	PSC-RJ	4	0			0	0	reel	FPTS
Ana Amélia	Emendas	PP-RS	4	0			0	0	man sen	

Obs: A MPV 646 exauriu-se temporalmente em 23/08/2014

Agentes		Partido	Emend apres	Emen Mant PLV	Art orig	Art RF	Emen CN	vet	Carr	
MPV 573/2015										
Poder Executivo	Autor	PT	82	19	3	7	19	3		
José Carlos Aleluia	Rel CM	DEM-BA	subst	19			19	3		
Blairo Maggi	Rev CM	PR-MT	0	0			0			
Mendonça Filho	Emendas	DEM-PE	4	2			2			
Mauro Lopes	Emendas	PMDB-MG	3	3			3			
Hugo Leal	Emendas	PSB-RJ	2	1			1	0		FPTS
Acir Gurgacz	Emendas	PDT-RO	2	2			2	0		
Celso Maldaner	Emendas	PMDB-SC	2	1			1	0		

**8.27 Caso 6 de 2014: MPV nº 665/2014, convertida na Lei nº 13.134/2015. Política de emprego. Novas regras para concessão de seguro desemprego e abono salarial.**

Na edição da medida provisória em apreço, o Legislativo já contemplava iniciativas parlamentares correlatas. Tome-se por amostragem, o PL 2485/2012, do Senador Antônio Carlos Valadares (PSB-SE); o PL 3528/2012, do Senador Valdir Raupp

(PMDB-RO); o PL 3118/2004, do Deputado Paulo Bauer (DEM-SC) <sup>68</sup>; o PL 2709/2011<sup>69</sup>, do Senador Renan Calheiros (PMDB-AL).

A MPV 665/2014, editada no contexto de ajuste fiscal empreendido pelo Executivo, na exposição de seus motivos, explicitou:

“o objetivo central desta medida provisória é aumentar a exigência do tempo de permanência dos trabalhadores no ano-base para concessão do abono salarial, valorizando aqueles que permanecem por mais tempo com algum vínculo empregatício. Cabe destacar que quando o abono foi inserido na Constituição Federal de 1988 o objetivo era beneficiar os trabalhadores menos abastados. Porém, a política de valorização do salário mínimo fez com que esse benefício incidisse menos sobre a população mais pobre e, por consequência, tornou-se menos progressivo nos últimos anos”.

Na realidade, eram dois os objetivos. Quanto à modalidade formal do seguro-desemprego, para aqueles que solicitam a primeira e a segunda vez o benefício do seguro-desemprego, respectivamente, passar o período de carência para 18 meses (nos últimos 24 meses) e para 12 meses (nos últimos 16 meses anteriores à data da dispensa). Quanto beneficiários pescadores artesanais em período de defesa, tornar mais claro o enquadramento, para restringir a caracterização aos que vivem exclusivamente da pesca.

As modificações em relação ao abono salarial contido na medida, que anteriormente era pago ao trabalhador de baixa renda que mantivesse vínculo formal pelo menos 1 mês no ano anterior ao do pagamento, passava para 180 dias ininterruptos no ano anterior ao do pagamento. O valor que era de um salário mínimo, pela MPV passava a ser proporcional da mesma forma que se procede com o 13º salário (1/12 do salário mínimo para cada mês trabalhado).

O trâmite processual legislativo refere designação na Comissão Mista o Senador Paulo Rocha (PT-PA), como relator, e a Deputada Gorete Pereira (PR-CE), revisora.

Foram apresentadas 239 emendas. Há registro de três audiências públicas. A primeira com a presença de representantes de trabalhadores, Centrais Sindicais, Confederação dos Pescadores e Aquicultores Artesanais – CNPA, Sindicato Nacional dos

---

<sup>68</sup> Antigo PFL-SC. Pretendia reduzir o período aquisitivo de acesso ao seguro desemprego para trabalhadores rurais.

<sup>69</sup> Pretende incluir o microempreendedor individual como beneficiário do programa.

Auditores Fiscais do Trabalho – SINAIT, Confederação de Trabalhadores na Agricultura – CONTAG – e a Associação Nacional de Magistrados do Trabalho – ANAMATRA.

A segunda audiência pública contou com a presença de representantes do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), da Faculdade de Administração, Economia e Contabilidade da USP e do Departamento Intersindical de Assessoria parlamentar – DIAP.

A terceira registrou a presença do Ministro Nelson Barbosa, da pasta do Planejamento, Orçamento e Gestão, o Ministro Carlos Eduardo Gabas, da Previdência Social, Márcio Borges, Coordenador-Geral do Seguro Desemprego, do Abono Salarial e Identificação Profissional – CGSAP, e do Secretário Executivo Substituto do Ministério da Pesca e Agricultura.

Os representantes dos trabalhadores resistiram às mudanças trazidas pela MPV, manifestando preferência de sua retirada de pauta, para melhor serem avaliadas pela via de projeto de lei com amplo debate. Já os representantes do governo as defenderam, como ajustes estruturais necessários à manutenção dos programas sociais.

Ante essas ponderações colhidas, o Relator propôs os períodos de 12 meses de carência para a primeira solicitação do seguro desemprego e de 9 meses para a segunda aquisição, mantendo-se a regra atual de 6 meses para o terceiro. O relator incorporou ademais, as emendas 197, que exige comprovação da matrícula e frequência em curso de formação profissional (condição que já consta no Decreto 7.721/2012); as emendas 102, 134, 216, 54 e 157, para que o órgão observador, à luz das estatísticas de mercado de trabalho, recomende ao Ministro do Trabalho adoção de políticas para mitigação da rotatividade no emprego, e a 172 que autoriza a compensação automática de débitos com novos benefícios quando o trabalhador infringir a lei.

Quanto ao abono salarial, o relator entendeu pela redução do período de vínculo formal de emprego que deve ser comprovado pelo trabalhador, de 180 dias para 90 dias no ano anterior ao do pagamento.

Quanto ao seguro-defeso, a MPV previa 3 anos para a concessão da carteira de pescador artesanal e o relator o reduziu para 1 ano.

A Comissão Mista recomendou ao Executivo a constituição de uma comissão tripartite, com representantes do Governo, dos trabalhadores e dos empregadores, para discutir soluções para a criação de um sistema de seguro-desemprego que preserve o

trabalhador contra a alta rotatividade de mão de obra que caracteriza diversos setores do mercado de trabalho e para discutir alternativas do fator previdenciário.

Em 07/05/2015 o PLV foi aprovado pelo Plenário da Câmara, e a matéria enviada ao Senado onde resultou aprovada. No Executivo, recebeu veto parcial, glosando os seguintes pontos:

1) Art. 4º-A da Lei no 7.998, de 11 de janeiro de 1990, inserido pelo art. 1º do projeto de lei de conversão, pelo qual se estipulava que o trabalhador rural teria regras diferenciadas para recebimento do seguro-desemprego;

2) Inciso I do art. 9º da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, alterado pelo art. 1º do projeto de lei de conversão, que assegurava o recebimento de abono salarial anual, no valor máximo de 1 (um) salário mínimo vigente à data do respectivo pagamento, aos que tenham:

a) percebido de empregadores que contribuem para o Programa de Integração Social (PIS) ou para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep) até 2 (dois) salários-mínimos médios de remuneração mensal no período trabalhado; e

b) exercido atividade remunerada por, pelo menos, 90 (noventa) dias no ano-base; ”

A Presidente arrazoou seu veto da maneira expendida abaixo.

Para o nº 1:

“A medida resultaria em critérios diferenciados, inclusive mais restritivos, para a percepção do benefício do seguro-desemprego pelo trabalhador rural, resultando em quebra da isonomia em relação ao trabalhador urbano. Além disso, a proposta não traz parâmetros acerca dos valores e do número de parcelas a serem pagas, o que inviabilizaria sua execução. ”

Para o nº 2:

“A adoção do veto decorre de acordo realizado durante a tramitação da medida no Senado Federal, o que deixará a questão para ser analisada pelo Fórum de Debates sobre Políticas de Emprego, Trabalho e Renda e de Previdência Social, criado pelo Decreto no 8.443, de 30 de abril de 2015. ”

Destaque-se que o Relator, Senador Paulo Rocha (PT-PA), atuou como mediador entre o governo e as entidades de trabalhadores. Nesse sentido, afirmou<sup>70</sup>:

---

<sup>70</sup> <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/TRABALHO-E-PREVIDENCIA/486934-COMISSAO-MISTA-APROVA-MP-QUE-ALTERA-REGRAS-PARA-CONCESSAO-DO-SEGURO->

"Nós asseguramos correções nas distorções que encareciam o orçamento do governo, mas não deixei que os trabalhadores perdessem direitos. Então, estão mantidos o seguro-desemprego, o seguro-defeso e o abono salarial, apenas com ajustes. Acho que consegui uma mediação para assegurar os interesses dos trabalhadores e os ajustes fiscais capazes de apontar para o mercado que a nossa economia tem capacidade de voltar a crescer".

O contexto da votação do referido ajuste fiscal, que envolveu a MPV 665/2014, mostrou uma divisão de posições entre partidos da base aliada, dos quais o PMDB, o que provocou abertura de diálogo por parte do Líder do governo, Deputado José Guimarães (PT-CE). O Líder do PDT, Deputado André Figueiredo (PDT-CE) chegou a afirmar que a bancada iria votar contra a medida, para não vulnerar direitos dos trabalhadores<sup>71</sup>.

O caso em estudo mostra que o Executivo agiu como monopolizador da política de emprego, a despeito de existirem propostas em trâmite no parlamento contemplando matéria correlata. O Executivo lançou mão das regras institucionais para fazer valer a sua preferência, tanto na escolha do veículo processual, uma Medida Provisória, como na escolha dos principais agentes condutores do processo legislativo no parlamento, vindo recair em integrantes da base de governo a relatoria da Comissão Mista e no próprio Senado, onde a matéria foi analisada sob a égide das relatorias de integrantes da sua base. A despeito de toda essa facilidade, a proposta foi aperfeiçoada, mercê do aporte informacional colhido nas audiências públicas, com discussões de representantes de governo, sindicatos de trabalhadores e classe empresarial. A base governista no parlamento mostrou-se dividida, a ponto de haver defecções por parte de lideranças cujos partidos defenderam o não retrocesso de direitos trabalhistas. A matéria envolvendo política de emprego atraiu a atuação de grupos de interesse situados em outros campos diversos da política, com reflexos no próprio campo político. Destaque para a atuação do Relator, Senador Paulo Rocha (PT-PA), sindicalista ligado à Central Única dos Trabalhadores, a CUT, deputado federal desde 1990 e representante do Pará na Câmara Alta desde 2015, no papel de mediador entre o governo e as entidades de trabalhadores, que fez atrair para si e seu partido rendimentos políticos colhidos pelo governo.

---

[DESEMPREGO.html](#), acesso em 13/04/2017, às 15:50.

<sup>71</sup> <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/POLITICA/487283-DEBATE-SOBRE-MEDIDA-DO-AJUSTE-FISCAL-EXPOE-DIVISAO-DA-BASE-ALIADA.html>, acesso em 13/04/2014, às 16:00.

Considerando que a MPV sob estudo foi editada já quase exaurida a 54ª Legislatura, e sua tramitação avançou pelo ano de 2015, tendo as emendas prazo para apresentação na 55ª Legislatura, de certa forma fica prejudicado o elemento de verificação da manutenção da carreira política. Os deputados João Daniel (PT-SE) e Edson Vidigal (PDT-ES), que figuram como agentes, elegeram-se para a Câmara em 2014.

As três audiências públicas foram palco onde os elementos próprios de interesses dos diversos grupos estiveram refletidos no campo político.

Confiram-se as tabelas referentes aos agentes e ao IA:

**Tabela 28 – Identificação de Agentes do caso 6 de 2014**

**MPV 665/2014 – POLÍTICA DE EMPREGO. Seguro desemprego e abono salarial.**

Agentes		Partido	Emen apres	Emen Mant PLV	Art orig	Art RF	Emen CN	vet	carr	FP
Poder Executivo	autor	PT	239	104	3	7	104	2	reel	
Paulo Rocha	Rel CM	PT-PA	Subst	104				2	eleg sen	CUT
Gorete Pereira	Rev CM	PR-CE	1	1				0	reel	
Paulo Paim	Emend	PT-RS	14	4				0	man sen	
Sérgio Vidigal	Emend	PDT-ES	13	2				0	elei 2014	
Mendonça Filho	Emend	DEM-PE	12	11				0	reel	
Arnaldo Faria de Sá	Emend	PTB-SP	10	2				0	reel	
Orlando Silva	Emend	PCdoB-SP	9	1				0	reel	
Padre João	Emend	PT-MG	6	5				0	reel	
João Daniel	Emend	PT-SE	5	5				0	elei 2014	
Marcon	Emend	PT-RS	6	5				0	reel	

**Quadro 23 – Índice de Apropriação para o caso 6 de 2014**

Participação	Abordagem sobre o tema	Tipo de Proposição	Total
1	0,66	1	2,66

### 8.28 Conclusão parcial relacionada ao ano de 2014

No quarto ano do primeiro Governo Dilma Rousseff, conta-se apenas 1 caso, dentre 3 proposições de Projetos de Lei, onde restou caracterizado o fenômeno da *Apropriação*. Colecionam-se 7 casos, de 29 Medidas Provisórias enviadas ao Congresso.

Nenhuma proposta de Emenda à Constituição. O Executivo tampouco teve iniciativa de propor Lei Complementar no ano de 2014.

O Índice de *Apropriação* mostra que a média ultrapassa o grau intermediário de *Apropriação* e de cooperação entre os Poderes (média de 2,52). Um caso atinge o grau máximo de *Apropriação* e de ação unilateral, relacionado ao licenciamento de tratores e máquinas agrícolas, que se revelou caso híbrido, com dois estágios, ficando o segundo um pouco abaixo daquele índice. O menor grau verificado no ano refere-se ao marco da diversidade biológica (IA 1,99), que ultrapassa o grau moderado (1,50) de *Apropriação* e cooperação entre Poderes.

Quanto à perspectiva estratégica adotada, prevalece o uso das regras internas do parlamento (4 casos). Há dois casos em que a estratégia é a proposição de nova agenda a partir do veto, sendo que um deles se apresenta de forma híbrida, onde houve *Apropriação* sequencial e uso do veto (caso da modificação do Código de Trânsito para permitir o licenciamento de tratores e máquinas agrícolas).

O capital político, na maioria dos casos, resultou em favor governamental e de sua base de governo

**Tabela 29 – Resumo IA, perspectiva estratégica e temática do ano de 2014**

Casos 2014	IA	Perspectiva estratégica	Temática política
1	1,99	R int	Política de proteção da diversidade biológica
2	2,33	Veto	Política sobre exercício e fiscalização de atividade farmacêuticas
3	2,33	R int	Política fiscal e tributária
4	2,66	R int	Política energética. Biodiesel
5	<sup>3</sup> 2,66	Sequencial (R int)	Alteração do Código de Transito Brasileiro. Licenciamento de tratores e máquinas agrícolas
6	2,66	R int	Política de emprego. Novas regras para concessão de seguro desemprego e abono salarial
<b>média</b>	<b>2,52</b>		

## 9 CONCLUSÕES FINAIS

O capítulo relaciona-se diretamente com a problematização da pesquisa e refere-se às duas indagações efetuadas e às suas respectivas hipóteses, abaixo reproduzidas.



1) Como a *Apropriação* foi praticada no primeiro governo Dilma Rousseff?

Hipótese: o fenômeno apresenta-se de maneira frequente e há temas em que o Executivo se arroga a titularidade da autoria.

2) De que maneira a *Apropriação* influenciou o capital político dos parlamentares e do Executivo?

Hipótese: a *Apropriação* oportuniza ganho político especialmente ao Executivo e à sua base parlamentar, com a associação positiva da temática apropriada a seu favor.

A primeira suscita uma resposta de caráter descritivo, é sumariada levando-se em conta a frequência do fenômeno e a comparação de suas variações a cada período anual, o índice de cooperação entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo ou ação unilateral deste último, que se relaciona com a monopolização de certos temas legislados, bem assim como as diversas estratégias empreendidas pelo Executivo.

A segunda desafia a identificação de eventuais agentes, coordenadores e articuladores, sua atuação relacionada a subcampos, como frentes parlamentares, e a verificação de reeleição e/ou alavancagem de sua carreira política. O capital político é o prestígio, o respeito, o poder simbólico a que se refere a teoria dos campos bourdiana, que cada agente atrai para si com sua participação no fenômeno. O reconhecimento da atuação do parlamentar numa proposta legislativa lhe proporciona prestígio em relação “aos eleitores, assim como em relação ao seu grupo partidário (coalizão governamental/oposição) ou temático (frentes parlamentares formalizadas ou grupo de interesses organizados vinculados a ele” (SILVA, 2013, p. 91).

Quanto ao Executivo, vale lembrar que o período estudado se limita ao primeiro mandato Dilma, a qual tinha a possibilidade de reeleição no pleito seguinte, o que significa identificar a reeleição como objetivo a ser perseguido pela Presidente, com reflexo na carreira de integrantes do governo. Essa perspectiva está ligada ao alcance dos resultados individuais desejados em âmbito doméstico. Outro aspecto que se identifica como capital simbólico para o Executivo reside no resultado desejado em cenário internacional. É o que ocorre quando o Executivo, no seu papel de chefe de Estado, compromete-se internacionalmente a adotar determinada política, por acordo internacional, e sua concretização contará como resultado desejado tanto individual

quanto institucionalmente, como a proporcionar credibilidade, respeito, enfim, capital simbólico perante o conjunto das nações (PUTNAM, 2010).

Considera-se que a atuação do agente no fenômeno estudado não constitui elemento causal exclusivo do resultado em pleitos eleitorais subsequentes. A eleição, fenômeno complexo e multicausal, contudo, serve como uma dimensão para aferição da influência da atuação do agente na *Apropriação* parametrizada na consecução de resultados almejados.

Assim, em resposta à primeira indagação, cumpre sinteticamente afirmar que o fenômeno não se apresenta como caso isolado ou sazonal, ele é frequente. Foram praticadas *Apropriações* no período em percentual médio próximo de 10% das propostas enviadas pelo Executivo ao Legislativo, mantendo-se com pequenas variações a cada ano.

Num universo de 27 aferições, contando-se 3 casos sequenciais, há Índice de *Apropriação* máximo, IA 3, em 2 estudos de caso. Significa dizer exatamente no máximo de *Apropriação* e atuação unilateral (Imposto de Renda Pessoa Física, caso 4 de 2011, e alteração do Código de Trânsito Brasileiro, caso 5 de 2014. Há outros com IA próximo do máximo (2,66), como é exemplo a distribuição dos Royalties do Petróleo, caso 3 de 2012, onde também se vê esta prática sequencial. Note-se que em dois casos – de três sequenciais – estão presentes estes patamares elevados.

Na verificação da formação do índice, em que são aferidos a participação do agente, a abordagem e o instrumento da *Apropriação*, constata-se, quanto à participação, que a unanimidade dos casos estudados, envolvendo 27 incidências do fenômeno, contando os casos sequenciais, deu-se pela não participação do agente. Significa dizer que nenhum dos autores de projetos apropriados ocupou a relatoria ou foi revisor das matérias enviadas pelo Executivo.

Quanto à abordagem, tem-se que 6 projetos do Executivo tinham teor diverso; 13 tratavam de forma semelhante acrescentando novas ideias ao conteúdo do projeto apropriado; e 6 de maneira semelhante. Verificou-se apenas 1 caso de projeto apropriador completamente conflitante aos apropriados (caso 6 de 2013). Nele o parlamentar autor não experimenta necessariamente perda, mitigando o efeito da apropriação para angariamento de capital político. A maioria das proposições do Executivo (52%), portanto, foram semelhantes adicionando novas ideias em relação aos projetos apropriados. Nestes casos, os parlamentares autores das proposições apropriadas sofrem grande prejuízo, já que sua

ideia será incorporada a outra, com decorrente diminuição ou anulação de seu ganho político. Já os 6 casos encontrados em que há quase que um apoderamento da totalidade da ideia apresentada pelo parlamentar por parte do Executivo, ficando o parlamentar sem crédito a seu favor.

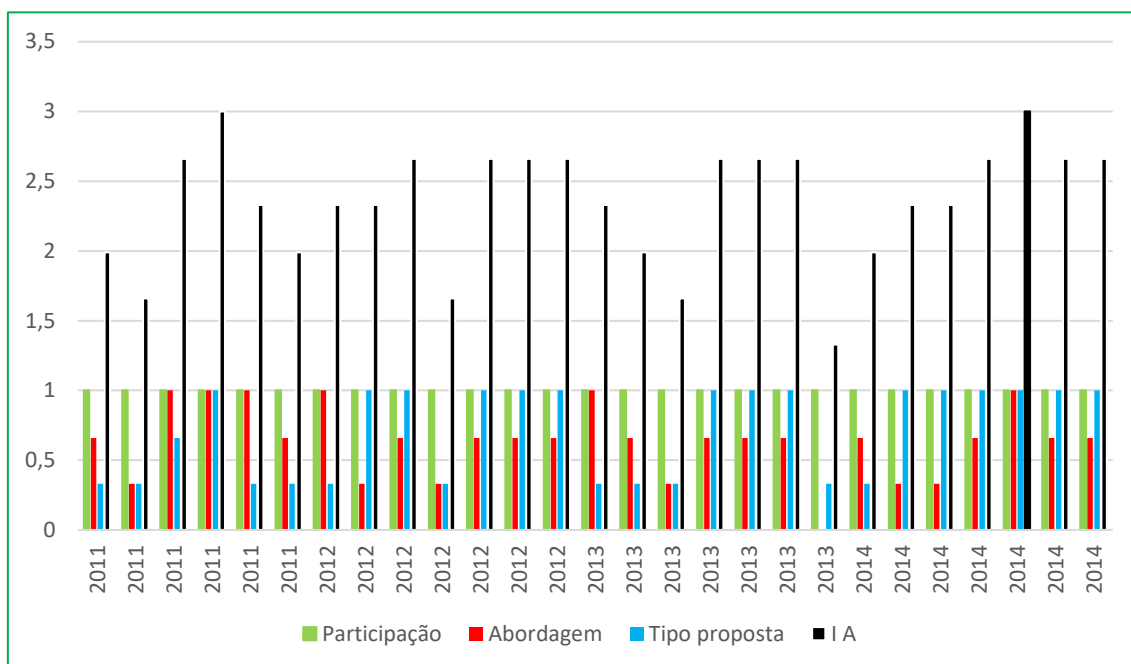
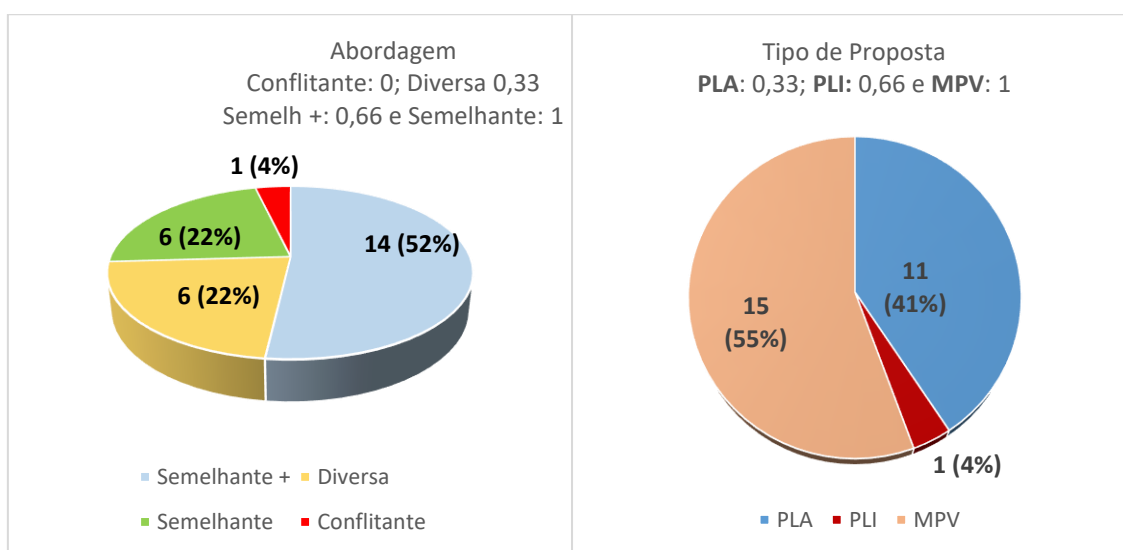
Quanto aos tipos de proposta, que são as opções que o Executivo conta para veicular a *Apropriação*, Projeto de Lei com tramitação independente – PLI – (escore: 0,66), Projeto de Lei apensado – PLA- (escore 0,33), e Medidas Provisórias – MPV – (escore: 1), cada uma com sua tramitação própria, representando diversa agilização no trâmite. A pesquisa mostra que 11 incidências do fenômeno foram por meio de PLA. Apenas 1 tramitou sem apensos, que coincide com perspectiva estratégica de veto para propor nova agenda (caso 2 de 2013, Política de Saúde. Exercício da medicina). E as restantes 15 incidências, que representam maioria no universo de 27, foram efetuadas através de MPV, onde a validade é imediata e o rito simplificado.

No ano de 2011 prevaleceu a instrumentalização por meio de Projeto de Lei Apensado – PLA -, com escore 0,33, em 4 oportunidades, e houve 2 em que a instrumentalização se deu por meio de Projeto de Lei Individual – PLI – com escore 0,66 e outra por meio de Medida Provisória – MPV – com escore 1.

No ano de 2012, assim ficou essa distribuição: PI, 0; PLA, 2; MPV, 5.

No ano de 2013, por sua vez, registra 0 PI; 4 PLA e 3 MPV.

No último ano: 0 PI; 1 PLA e 6 MPV.

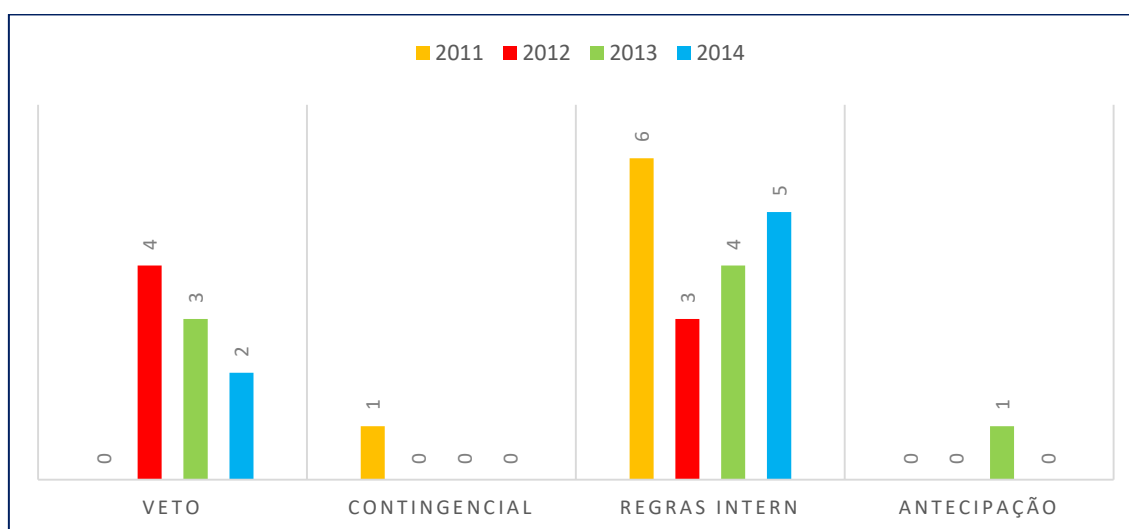
**Figura 1 – Índice de Apropriação (participação, abordagem e tipo de proposta)****Figura 2 – Índice de Apropriação (abordagem e tipo de proposta)**

Alguns temas continuam no domínio monopolista do Executivo, especialmente ligados à política de emprego e ajuste do salário mínimo (casos 3 de 2011 e 6 de 2014), à política fiscal desoneratória (casos 5 e 6 de 2013 e 3 de 2014), à fixação da tabela do Imposto de Renda da Pessoa Física (caso 4 de 2011), como já apontara Rafael Silva (2013, p. 98).

Quanto à perspectiva estratégica, num universo de 29 incidências, incluídas as sequenciais e as híbridas onde num mesmo caso se somam duas estratégias, houve predileção pelo uso das regras institucionais, com 18 incidências; 9 incidências pelo uso

estratégico do veto, para a partir dele criar nova agenda propositiva por parte do Executivo; 1 incidência refere-se à estratégia de antecipação, pela qual se verificou previamente o ambiente favorável ou desfavorável (caso 3 de 2013), relacionada à política de mineração; e 1 incidência contingencial (caso 6 de 2011), relacionada à política de fortalecimento da microempresa e empresa de pequeno porte).

**Figura 3 – Perspectiva estratégica (veto, contingencial, antecipação, regras internas)**



Assim, a descrição confirma a hipótese no sentido de que o fenômeno se apresenta de maneira frequente e há temas em que o Executivo se arroga a titularidade da autoria. Observou-se, a propósito, que o Governo manteve seu status quo em relação ao monopólio legislativo em determinadas matérias, como a política econômica, a fiscal e tributária, especialmente na desoneração de impostos federais, e a política de emprego.

Em resposta à segunda indagação, quanto à influência no capital político dos agentes participantes do fenômeno da *Apropriação*, a pesquisa confirma a hipótese correspondente, isto é, o uso da *Apropriação* influencia o capital político dos agentes. O grande beneficiado foi a Presidência e a sua base governamental.

O Executivo conseguiu aprovar a política pública de sua preferência em 16 dos 24 casos estudados. Registram-se que dos 4 casos em que não logrou fazer valer a sua vontade, 3 continuam tramitando no parlamento (correspondentes aos casos 2, 3 e 6 de 2013, que tratam, respectivamente sobre o exercício da medicina, política de mineração e multa do FGTS, respectivamente) e apenas 1 perdeu vigência (caso 2 de 2014, exercício e fiscalização da atividade farmacêutica). Com isso, teve associação positiva

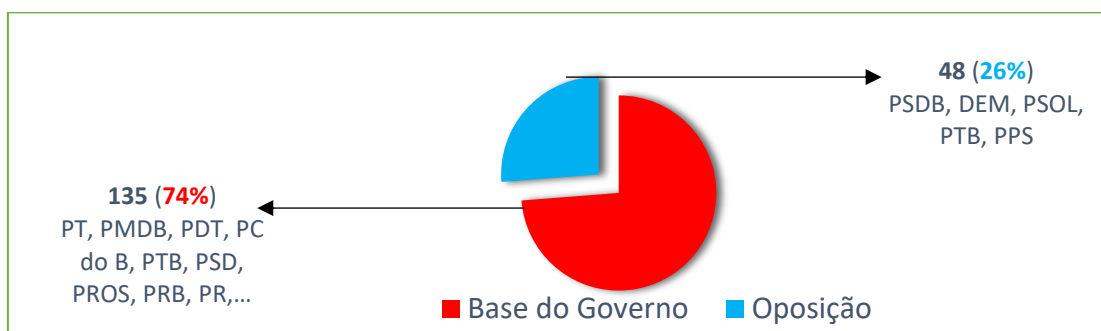
junto a grupos de interesse e ao eleitorado, tanto que nas eleições subsequentes a Presidente culminou reeleita, bem assim os principais líderes no Congresso.

É possível contabilizar-se ganho a favor da instituição da Presidência da República e sua titular, ao implementar no âmbito doméstico política com a qual havia compromisso internacional, angariando prestígio e respeito como Chefe de Estado. Aponta-se a adoção do Sistema Nacional de Prevenção e Combate a Tortura, propiciado pela aprovação da Lei n.º 12.847/2013 (caso 1 de 2011), o mesmo ocorrendo em relação à proteção da diversidade biológica (caso 1 de 2014). Embora não resultante de compromisso expresso assumido com antecedência, também a aprovação do Marco Civil da Internet (caso 2 de 2011), foi capaz de angariar na comunidade internacional o respeito e prestígio pela aprovação da Lei n.º 12.965/2014.

Quanto aos agentes parlamentares identificados no conjunto de casos estudados, igualmente há como reconhecer o ganho de capital político. Elevada maioria dos agentes, em decorrência do uso das regras institucionais internas, é do partido da Presidente, o PT, ou de agremiações políticas que apoiam o Governo. Na escolha de relatores e revisores do período estudado, contabilizam-se 19 recaindo sobre integrantes do PT, 36 sobre integrantes da base de apoio parlamentar, e apenas 5 sobre integrantes da oposição. Em síntese, dos agentes pertencentes à oposição, apenas 1 não se reelegeu: Humberto Souto, autor de emendas em 2013, do PPS-MG.

Houve espaço para ação de “agenda holders”, articuladores que alcançaram seus objetivos e retiraram proveito dessa qualidade, provocando associação positiva junto a grupos de interesse (nos campos político e extrapolítico) e junto ao eleitorado. Destacam-se os Deputado Pepe Vargas (PT-RS); André Figueiredo (PDT-CE); Ronaldo Caiado (DEM-GO); Bohn Gass (PT-RS); Alice Portugal (PCdoB-BA); Alessandro Molon (PT-RJ); Arnaldo Jardim (PPS-SP); Mendes Thame (PSDB-SP). Todos mantiveram suas carreiras políticas.

Por outro ângulo de observação, os autores de emendas também se valeram da atuação nesse fenômeno para provocarem associação positiva junto a grupos de interesse e junto ao eleitorado. Houve oportunidade para que atuassem 48 autores de emendas relevantes oriundos da oposição (PSDB, DEM, PSOL, PTB, PPS), o que representa 26%. A base governamental teve 135 identificações de autores de emendas, o que representa 74% das emendas identificadas como relevantes.

**Figura 4 – Agentes autores de emendas**

Institucionalmente, conta a favor do Poder Executivo a manutenção de sua dominância e eficácia na aprovação de propostas enviadas na moldura de *Apropriação*, além do prestígio que angariou aprovando matéria que se comprometera em âmbito internacional. O Poder Legislativo, por seu turno, também colheu dividendos políticos, ao influenciar no processo e marcar a sua atuação rechaçando a pecha de mero carimbador das propostas enviadas pelo Executivo.

Assim, a hipótese da segunda indagação, de que a *Apropriação* oportuniza ganho político em especial ao Executivo e à sua base parlamentar, com a associação positiva da temática apropriada a seu favor, resulta confirmada na presente pesquisa.

Se em determinado contexto histórico valeu a frase atribuída a Otto von Bismarck<sup>72</sup>, sugerindo se evitasse saber como eram feitas as leis, o estágio atual das relações estatais permite afirmar o contrário, apontando a necessidade de análise do processo legislativo e o fomento de amplo conhecimento de seus resultados. O presente trabalho originado por reação a sentimento de injustiça ante a apropriação de ideia já formalizada como proposta legislativa, proporcionou a seu pesquisador a compreensão de que o fenômeno da *Apropriação* é factível à conta das regras do jogo existentes e de que a sua prática pode ser benéfica não apenas ao autor da proposta apropriada, mas para a população, como seu destinatário final. Quanto mais se souber sobre este mecanismo de interação, melhor se torna a avaliação de necessidade de eventual mudança nas

<sup>72</sup> Otto von Bismarck, conhecido como chanceler de ferro, foi o estadista mais importante da Alemanha do século XIX. Lançou as bases do II Reich (1871-1918), que fizeram com que o país, superando a existência de mais de 300 entidades políticas diferentes, conhecesse pela primeira vez na sua longa história a existência de um Estado-nacional único, cf. matéria acessível na internet: <http://educaterra.terra.com.br/voltaire/mundo/ottobismarck.htm>, em 07/06/2017, às 15:50. A ele atribui-se a frase “Os cidadãos não poderiam dormir tranquilos se soubessem como são feitas as salsichas e as leis.”

próprias regras que permitem o fenômeno. O estudo esteve permeado pelo desejo de utilidade e aprimoração.



## 10 BIBLIOGRAFIA

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**: Ver. Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ALMEIDA, Acir. Processo Legislativo: mudanças recentes e desafios. Repositório do Ipea, out, 2015. Disponível em [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6788/1/BAPI\\_n7\\_processo.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6788/1/BAPI_n7_processo.pdf)>. Acesso em 14 set. 2016.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2003.

AMORIM NETO, Octávio. O Brasil, Lijphart e o Modelo Consensual de Democracia. In: INÁCIO, M.; RENNÓ, L. (org.) *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009. P. 104-131.

AMORIM NETO, Octávio; COX, Gary W & McCUBBINS, Mathew D. *Agenda power in Brazil's Câmara dos Deputados, 1989-98*. **World Politics**, 55, 2003 pp. 550 -78.

AMORIM NETO, Octávio; SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n.4, 2003 pp. 661 a 698.

ARAÚJO, Suely M. V. G.; SILVA, Rafael S. (2011) “Reflexões sobre os estudos legislativos no Brasil: por um retrato mais fidedigno do parlamento e dos parlamentares” Trabalho apresentado no I Encuentro Internacional Legislativos em América Latina. Belo Horizonte, 19 a 21 de outubro.

\_\_\_\_\_ Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. *Revista Iberoamericana de Estudos Legislativos*, v. 2, n. 1, p. 58-74, jan. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rieland/article/view/5847>>. Acesso em: 19 Mai. 2017. doi:<http://dx.doi.org/10.12660/rieland.v2.n1.2012.5847>.

\_\_\_\_\_ Titulares da agenda e carreiras políticas. *Revista Brasileira de Ciência Política* (impresso), p. 285-311, 2013.

BOURDIEU, Pierre. *O Poder Simbólico*; tradução Fernando Tomaz (português de Portugal) 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

\_\_\_\_\_ *A distinção: crítica social do julgamento*; tradução Daniela Kern; Guilherme J. F. Teixeira – São Paulo: Eudsp; Porto Alegre, RS: Zouk, 2007.

- \_\_\_\_\_. Sobre a Televisão; tradução Maria Lúcia Machado – Rio de Janeiro: Zahar, 1997.
- CAMBRAIA, Márcio Florêncio Nunes. Os jogos de poder: como entender e analisar a realidade política de um mundo em transformação. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2015.
- CARVALHO, Nelson R. E no início eram as bases. Geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Renavan, 2003.
- COX, Gray W.; McCUBBINS, Mathew D. Setting the Agenda. Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- CRUZ, Márcia. **As alterações do Legislativo nos Projetos de lei do Executivo e o Papel dos relatores neste processo.** In: Para Além das Urnas: Reflexões sobre a Câmara dos Deputados. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Mudança Constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação constitucional. RBCS- Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 48, n. 2, p.333-369, 2005.
- FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional. 2.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001 [1999] p.50-51.
- GODOY, Arlinda S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. Uma revisão histórica dos principais autores e obras que refletem esta metodologia de pesquisa em Ciências Sociais.** Revista de Administração de Empresas, São Paulo, v.35, n.2, p57-63, Mar./Abr. 1995.
- GOMES, Fábio de Barros Correia. **Interações entre o Legislativo e o Executivo Federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde.** Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011, URI: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/6165>
- GOMES, Fábio de Barros Correia ; MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. **O papel do Congresso Nacional na definição de políticas sociais e públicas.** O Jornal de Estudos Legislativos (JLS), Vol. 22, 2016. Edição 4, p 506-527, Out/2016.
- GÜNTHER, Hartmut. **Pesquisa qualitativa versus quantitativa: esta é a questão ?** Psicologia: Teoria e Pesquisa, Brasília, Mai-Ago 2006, Vol. 22. n. 2. Pp. 201-210.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C.R., **As três versões do neo-institucionalismo,** Lua Nova n° 58 - 2003

LAVIER, M. & SHEPSLE “Coalitions and Cabinet Government” *American Political Science Review*, 84, 1990, pp. 843-890

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório**. Novos estud. - CEBRAP n.76 São Paulo Nov. 2006

MAYHEW, David R. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.

NASCIMENTO, Edson O. **O sistema de Comissões Brasileiro: uma agenda de pesquisa**. Teoria & Política, Universidade Federal de São Carlos, 2012.

PINHO, Marcelo Simões Serran de. Políticas de segurança pública: análise do campo no legislativo federal. Tese (doutorado) Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Filosofia e Ciências Humanas. Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política. 2014

POWER, Timothy. Presidencialismo de Coalizão e o *design* institucional no Brasil: o que sabemos até agora? In: Legislativo Pós-1998. Reflexões e Perspectivas/organizadores André Sathler, Ricardo Braga.- Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2015. P.15-45

PUTNAM, R. D “Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis”. *Revista Sociologia Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n.4,2003, pp. 699 a 734.

RIHOUX, Benoît; RAGIN, Charles. C. (Org.). *Configurational comparative methods: Qualitative comparative analysis (QCA) and related techniques*. Thousand Oaks, CA: Sage, 2009.

SILVA, Rafael S & ARAÚJO, Suely M. V. G (2010b) “Apropriação da agenda do legislativo: como aferir esse fenômeno?”. Texto para Discussão. Centro de Estudos da Consultoria, Senado Federal, v. 76.

\_\_\_\_\_. Beyond Brazilian Coalition Presidentialism: the Appropriation of the Legislative Agenda. *Brazilian Political Science Review*, v. 8, p. 98-135, 2014.

\_\_\_\_\_. Ainda vale a pena legislar: a atuação dos agenda holders no Congresso brasileiro. *Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impresso)*, v. 21, p. 19-50, 2013.

SILVA, Rafael S. (2014) “Mais além do presidencialismo de coalizão brasileiro: o fenômeno da apropriação da agenda legislativa”. Trabalho apresentado no IX Encontro da ABCP. Brasília, 4 a 7 de agosto.

SILVA, Rafael Silveira e. Apropriação da agenda legislativa (1995-2010) – Brasil . In: Construindo e gerenciando estrategicamente a agenda legislativa do Executivo: o fenômeno da Apropriação. Tese. Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2013.

\_\_\_\_\_ (2012). “Os *agenda holders* no Congresso Nacional Brasileiro”. Trabalho apresentado no VI Congresso Latinoamericano de Ciencia Política. Quito, 12 a 14 de junho.

\_\_\_\_\_ (2013). “*Construindo e gerenciando estrategicamente a agenda legislativa do Executivo: o fenômeno da Apropriação*”. Tese apresentada ao Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília como parte de requisito para obtenção de título de Doutor em Ciência Política.

WEAVER, R. Kent. “The Politics of Blame Avoidance”. *Journal of Public Policy*, n.6, pp. 371-398, 1986.

## **APÊNDICE A**

Tabelas referentes à análise reversa para seleção de casos de estudo para cada ano do período pesquisado (2011 a 2014)

### Tabela Análise Reversa relativa ao ano de 2011

PROPOSIÇÃO EM 2011	TEMÁTICA	PROJETOS APROPRIADOS
PL 3078	Restabelece fusos horários do Estado do Acre e do Estado do Amazonas	N SPL
PL 2903	Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas,	<b>Caso 1 de 2011:</b> PLs 5546/2001; 5233/2005; 958/2011
PL 2902	Código de Processo Penal, para dispor sobre a medida cautelar de indisponibilidade de bens	N SPL
PL 2844	dispõe sobre o ensino na Marinha, no que se refere aos requisitos para ingresso nas carreiras da Marinha	N IPE
PL 2786	Dispõe sobre o sistema de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança	N IPE
PL 2785	Altera o ECA, para assegurar a convivência com os pais privados de liberdade	N SPL
PL 2784	Altera o art. 387 do CPP	N SPL
PL 2633	Altera a Lei que regula a Zona Franca de Manaus, para aumentar a área de abrangência	N SPL
PL 2442	Sistema Nacional de Combate à Tortura	<b>Caso 1 de 2011:</b> PL 5546/2001; PL 5233/2005; PL 958/2011.
PL 2330	medidas relativas à Copa das Confederações FIFA de 2013 e à Copa do Mundo FIFA de 2014, que serão realizadas no Brasil	SPL
PL 2208	Dispõe sobre a criação da Universidade Federal do Cariri - UFCA, por desmembramento da Universidade Federal do Ceará – UFC	N IPE
PL 2207	criação da Universidade Federal do Sul da Bahia – UFESBA	N IPE
PL 2206	criação da Universidade Federal do Sul da Bahia – UFESBA	N IPE
PL 2205	cargos de Especialista em Infraestrutura Sênior, cargos das carreiras de Analista de Infraestrutura, de Especialista em Meio Ambiente e de Analista de Comércio Exterior e outros	N IPE
PL 2204	criação da Universidade Federal do Oeste da Bahia - UFOB, por desmembramento da Universidade Federal da Bahia – UFBA	N IPE
PL 2203	Dispõe sobre servidores do Instituto Nacional de Meteorologia, da Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira, da Agência Brasileira de Inteligência, e de outros	N IPE
PL 2134	Estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil (Marco Civil da Internet)	<b>Caso 2 de 2011:</b> PL 3016/2000; 3003/2000; 3.891; 4.972/2001; 5.403/2001; 6.557/2002; 7.461/2002 18/2003; 480/2003; 1.256/2003; 2.196/2003; 3.301/2004; 4.144/2004; 4.562/2004; 5.009/2005; 169/2007; 2.957/2008; 4.424/2008; 5.185/2009; 5.298/2009; 6.357/2009; 6.527/2009; 7.131/2010; 7.270/2010; 7.311/2010; 642/2011; 1.172/2011; 1.468/2011; 1.880/2011; 1.961/2011; 2.552/2011; 2.690/2011; 3.033/2011; 3.095/2012; 3.124/2012; 3.175/2012; 3.761/2012; 4.565/2012; 4.666/2012; 5.475/2013; 6.112/2013; 6.375/2013. (TOTAL 45)
PL 1824	extinção do Fundo Nacional de	N SPL

	Infraestrutura de Transportes - FNIT	
PL 1822	Altera quadro complementar de Oficiais do Exército QCO	N IEP
PL 1749	Autoriza o Poder Executivo a criar a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares S.A.	N IEP
PL 1684	Prorroga prazo pagamento de Gratificação de Representação de Gabinete e outros dos servidores requisitados da AGU	N IEP
PL 1209	Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC	N IEP
PL 865	Altera lei sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, cria Secretaria da Micro e outros	N IEP
PL 692	Altera lei sobre serviço notarial e de registros	N SPL
PL 382	Política salarial, reajuste do salário mínimo	<b>Caso 3 de 2011:</b> PL 323/2011
PL 8052	Altera o CPP, estabelecendo normas para o processo dos crimes contra propriedade imaterial (direito autoral)	N SPL
MPV 557	Institui o Sistema Nacional de Cadastro, Vigilância e Acompanhamento da Gestante e Puérpera para Prevenção da Mortalidade Materna	N IEP
MPV 556	Altera lei sobre a contribuição do Plano de Seguridade do Servidor Público	N SPL
MPV 555	Autoriza prorrogação de contratos e autoriza prorrogação prazo de gestão entre a União e a Associação Roquette Pinto	N SPL
MPV554	Autoriza a União a conceder subvenção as instituições financeiras para operações de microcrédito e estocagem de álcool	N SPL
MPV 553	Abre rédito extraordinário em favor de Ministérios	N SPL
MPV 552	Altera lei sobre o programa Minha Casa Minha Vida	N SPL
MPV 551	Altera lei sobre infraestrutura aeroportuária	N SPL
MPV 550	Altera lei que dispõe sobre o direcionamento de depósitos à vista captados pelas instituições financeiras para operações destinadas a pessoas de baixa renda e microempreendedores	N SPL
MPV 549	Redução de alíquotas incidentes na importação de produtos que menciona	N SPL
MPV 548	Abre crédito extraordinário em Favor do Ministério da Educação	N SPL
MPV 547	Política urbana municipal, impacto de desastres naturais	N SPL
MPV 546	Prestação de auxílio financeiro da União ao DF e Municípios que menciona para fomentar exportações	N SPL
MPV 545	Alteração do Adicional de Frete da Marinha Mercante, desoneração na cadeia produtiva do café e instituição de Programa Cinema Perto de Você	N SPL e IPE
MPV 544	Normas especiais para compras de produtos de sistemas de defesa e incentivo a área de defesa	N SPL
MPV 543	Altera lei para conceder subvenção a instituições financeiras nas operações de	N SPL

	microcrédito produtivo orientado	
<b>MPV 542</b>	alterações nos limites do Parque Nacional Amazônia, do Parque Nacional dos Campos Amazônicos, do Parque Nacional da Matinguari	N SPL
<b>MPV 541</b>	Fundo de Financiamento à Exportação	N SPL
<b>MPV 540</b>	Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras - REINTEGRA; dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI à indústria automotiva	N SPL
<b>MPV 539</b>	Autoriza o Conselho Monetário Nacional, para fins da política monetária e cambial, a estabelecer condições específicas para negociação de contratos de derivativos	N SPL
<b>MPV 538</b>	Autoriza a prorrogação de contratos por tempo determinado firmados com fundamento na alínea "g" do inciso VI do art. 2º da Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993	N SPL
<b>MPV 537</b>	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios da Defesa e da Integração Nacional	N SPL
<b>MPV 536</b>	dispõe sobre as atividades do médico-residente	N SPL
<b>MPV 535</b>	Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais	N SPL e IPE
<b>MPV 534</b>	Inclui no Programa de Inclusão Digital Tablet PC produzido no País conforme processo produtivo básico estabelecido pelo Poder Executivo	N SPL
<b>MPV 533</b>	Autoriza a União a transferir recursos financeiros aos Municípios e ao Distrito Federal, com a finalidade de prestar apoio financeiro à manutenção de novos estabelecimentos públicos de educação infantil	N SPL
<b>MPV 532</b>	Política de fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, redução de emissão de poluentes por veículos automotores; altera organização da Presidência e de outros Ministérios	N IPE
<b>MPV531</b>	Abre crédito extraordinário para o Ministério da Educação	N SPL
<b>MPV 530</b>	Institui plano especial para recuperação da rede física escolar pública estaduais e do DF e municipais afetadas por desastres	N SPL
<b>MPV 529</b>	Altera contribuição previdenciária do microempreendedor individual	N SPL
<b>MPV 528</b>	Imposto de Renda da Pessoa Física	<b>Caso 4 de 2011:</b> PL 507/2011; 3.492/f2008; 4.429/2008; 4.439/2008; 5.156/2009; 5.184/2009; 5.189/2009; 8007/2010; 59/2011; 497/2011; 507/2011
<b>MPV 527</b>	Organização da Presidência da República e dos Ministérios, cria Secretaria de Aviação Civil	N IPE
<b>MPV 526</b>	Constitui fonte de recursos adicional ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, altera o art. 1º da Lei nº 12.096, de 24 de novembro de 2009, dispõe sobre medidas de suspensão temporária de exigências de regularidade fiscal	N SPL



<b>MPV 525</b>	Altera lei relativa à contratação de professores	N SPL
<b>MPV 524</b>	Autoriza a prorrogação de contratos por tempo determinado	N SPL
<b>MPV 523</b>	Autoriza concessão de subvenção econômica ao BNDES em operações de capital de giro e micro empreendedores individuais no município do Rio de Janeiro	N SPL
<b>MPV 522</b>	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios dos Transportes e da Integração Nacional	N SPL
<b>PLP 117</b>	competência do órgão ambiental da União para lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas na área da Amazônia	N IPE
<b>PLP 87</b>	Fortalecimento da microempresa	<b>Caso 6 de 2011:</b> PLP 591/2010
<b>PEC 103</b>	Zona Franca de Manaus	<b>Caso 5 de 2011:</b> PEC 506/2010 e PEC 439/2009

## Tabela Análise Reversa relativa ao ano de 2012

PROPOSIÇÃO PE 2012	TEMÁTICA	PROJETOS APROPRIADOS
PL 4921	remuneração dos militares do Distrito Federal e das Carreiras de Delegado de Polícia do Distrito Federal e de Polícia Civil do Distrito Federal	N CPE
PL 4904	remuneração das Carreiras de Auditoria da Receita Federal do Brasil e Auditoria-Fiscal do Trabalho e outras	N CPE
PL 4787	salários, vencimentos, soldos e demais vantagens aplicáveis aos servidores civis, aos militares e aos empregados oriundos do ex-Território de Rondônia	N CPE
PL 4577	Política agrícola, ampliação do benefício garantia-safra	<b>CASO 4 de 2013:</b> 5237/2009; 4124/2012; 739/2011
PL 4373	Extingue o Quadro Especial de Terceiros-Sargentos do Exército, cria o Quadro Especial de Terceiros-Sargentos e Segundos-Sargentos do Exército e dispõe sobre a promoção de soldados estabilizados à graduação de cabo	N CPE
PL 4372	Cria o Instituto Nacional de Supervisão e Avaliação da Educação Superior - INSAES, e dá outras providências	N CPE
PL 4371	remuneração dos cargos das Carreiras de Oficial de Chancelaria e Assistente de Chancelaria, de que trata a Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006, da Carreira de Fiscal Federal Agropecuário, de que trata a Lei nº 10.883, de 16 de junho de 2004, das Carreiras de Procurador da Fazenda Nacional, Advogado da União, Procurador Federal, Defensor Público da União e da Carreira de Procurador do Banco Central	N CPE
PL 4370	fixa os efetivos do Exército em tempo de paz	N CPE
PL 4369	remuneração e reajuste de Planos de Cargos, Carreiras e Planos Especiais de Cargos do Poder Executivo federal	N CPE
PL 4368	estruturação do Plano de Carreiras e Cargos de Magistério Federal; sobre a Carreira do Magistério Superior e sobre outros	N CPE
PL 4367	criação de cargos de Defensor Público Federal	N CPE
PL 4366	Cria cargos nas Carreiras de Delegado de Polícia e de Polícia Civil do Distrito Federal	N CPE
PL 4365	Cria cargos na Carreira de Analista de Infraestrutura e em outras carreiras	N CPE
PL 4364	Conselho Federal e os Conselhos Regionais de Psicologia	N SPL
PL 4264	Institui a indenização devida a ocupante de cargo efetivo das Carreiras de Policial Federal, Policial Rodoviário Federal e Auditoria da Receita Federal do Brasil, dos Planos Especiais de Cargos da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e do Ministério da Fazenda, em exercício nas unidades situadas em localidades estratégicas vinculadas à prevenção, controle, fiscalização e repressão dos delitos transfronteiriços	N CPE
PL 3735	Institui o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal - SINESP	<b>Caso 1 de 2011:</b> PL 2903/2011; 6404/2009; 2903/2011
PL 3734	organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública	N CPE
PL 3538	Autoriza a criação da empresa pública Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A - AMAZUL	N CPE
PL 3534	diretrizes e bases da educação nacional, para fazer constar a exigência de manifestação de órgão normativo do sistema de ensino para o fechamento de escolas do campo	N SPL
PL 3331	Criminalização da garantia hospitalar emergencial	<b>Caso 1 de 2012:</b> PL 1132/2003 *
MPV 602	Autoriza a prorrogação de contratos por tempo determinado no âmbito do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia - Censipam e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação	N SPL
MPV 601	Política desoneração tributária, para prorrogar o Regime Especial de Reintegração de Valores para Empresas Exportadoras, e desoneração do setor da construção civil e varejista	N SPL
MPV 600	Política de ampliação de limites operacionais de recursos operacionais da CEF e do Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste	N SPL
MPV 599	Auxílio financeiro da União aos Estados, DF e municípios como	N CPE

	medida de compensação com perdas ICMS, institui fundo de desenvolvimento regional	
MPV 598	Abre crédito extraordinário em favor de diversos órgãos e empresas estatais	N SPL
MPV 597	Distribuição de lucros aos trabalhadores, renúncia fiscal	N SPL
MPV 596	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e Integração Nacional	N SPL
MPV 595	Exploração direta e indireta de portos e instalações portuárias	N SPL
MPV 594	Concessão de subvenção econômica em operações destinadas a financiamentos a diferentes setores da economia	N SPL
MPV 593	PRONATEC, ampliação do rol de beneficiários e ofertantes da Bolsa-Formação Estudante	<b>CASO 2 de 2012:</b> PL 2638/2011
MPV 592	Royalties do Petróleo	<b>CASO 3 de 2012:</b> PL 323/2007
MPV 591	Altera a MP 579/2012 que trata sobre a concessão e distribuição de energia elétrica e suas tarifas	N SPL
MPV 590	Amplia idade limite de crianças que compõem unidades familiares beneficiárias do bolsa-família	N SPL
MPV 589	Parcelamento de débitos junto à Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, DF, e municípios	N SPL
MPV 588	Abre crédito extraordinário em favor de operações oficiais de crédito	N SPL
MPV 587	Autoriza pagamento de valor adicional ao benefício Garantia-safra e amplia para o ano de 2012 o Auxílio Emergencial Financeiro	N SPL
MPV 586	Apoio técnico e financeiro da União aos entes federados no âmbito do Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa	N SPL
MPV 585	Auxílio financeiro pela União aos Estados, DF e aos Municípios no exercício 2012, para fomento da exportação	N SPL
MPV 584	Medidas tributárias referentes à realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016	N SPL
MPV 583	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Integração Nacional	N SPL
MPV 582	Renúncia fiscal	N SPL
MPV 581	Dispõe sobre o FDCO e autoriza a União a conceder subvenção econômica às instituições financeiras em operações de crédito para investimentos no âmbito do FDCO	N SPL
MPV 580	Autoriza a criação da empresa pública Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada S.A.	N CPE
MPV 579	Concessões de geração e transmissão de energia elétrica, redução de encargos setoriais e modicidade tarifária	N SPL
MPV 578	Permite depreciação acelerada de veículos automóveis para transportes de mercadorias e dos vagões, locomotivas, e outros	N SPL
MPV 577	Extinção de concessões de serviço público de energia elétrica e prestação de serviço	N SPL
MPV 576	Modifica denominação da Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A pra Empresa de Planejamento e Logística S.A.	N SPL
MPV 575	Modifica a lei das contratações parceria público-privada no âmbito da administração pública	N SPL
MPV 574	Fomenta pagamento de débitos PASEP de responsabilidade dos Estados, DF e dos Municípios e suas empresas	N SPL
MPV 573	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Justiça, da Educação, da Saúde e outros.	N SPL
MPV 572	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Defesa	N SPL
MPV 571	Política ambiental, alteração do Código Florestal	<b>Caso 4 de 2012:</b> PL1876/1999
MPV 570	Apoio financeiro da União aos Municípios e ao DF para ampliação da oferta da educação infantil	N SPL
MPV 569	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios da Defesa, da Integração Nacional e outro	N SPL
MPV 568	Dispõe sobre os servidores de vários institutos e fundações públicos e de ocupantes de cargos no Executivo	N CPE
MPV 567	Política econômica, remuneração de cadernetas de poupança	<b>Caso 5 de 2012:</b> PLs 4873/2009; 895/1991; 984/1991; 2660/1992; 2799/1992; 3613/2012
MPV 566	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério do Desenvolvimento Agrário e outro	N SPL
MPV 565	Autoriza o Poder Executivo a instituir linhas de crédito especiais	N SPL

	com recursos de fundos constitucionais	
<b>MPV 564</b>	Inclui setores que especifica no programa Revitaliza do BNDES, e autoriza o Poder Executivo a criar empresa	N SPL
<b>MPV 563</b>	Institui Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica	N SPL
<b>MPV 562</b>	Apoio Técnico ou financeiro da União no Plano de Ações Articuladas. Desoneração Tributária sobre a cesta básica	<b>Caso 6 de 2012:</b> 3154/2012
<b>MPV 561</b>	Aumento dototal dos financiamentos a produtores rurais atingidos por desastres naturais em municípios em estado de emergência	N SPL
<b>MPV 560</b>	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério da Defesa	N SPL
<b>MPV 559</b>	Autoriza a ELETROBRÁS a adquirir participação na Celg Distribuidora S.A.	N SPL
<b>MPV 558</b>	Altera limites dos Parques Nacionais da Amazônia, dos Campos Amazônicos e Manpinguari, das Florestas Nacionais de Itaituba e outr	N SPL
<b>PLP 205</b>	Altera lei que instituiu a Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União	N SPL

## Tabela Análise Reversa relativa ao ano de 2013

PROPOSIÇÃO EM 2013	TEMÁTICA	PROJETOS APROPRIADOS
PL 6809	Reabre prazo para requerimento da moratória e parcelamento no Programa PROIES	N SPL
PL 6738	Quota de vagas para negros em concursos públicos para negros na administração pública federal	N SPL
PL 6655	Cria cargos em comissão DAS no Poder Executivo	N CPE
PL 6646	Autoriza o Poder Executivo a doar três aeronaves à Força Aérea de Moçambique	N SPL
PL6645	Concede auxílio especial e bolsa especial de educação aos dependentes dos militares da Marinha do Brasil falecidos em acidente na Antártica	N SPL
PL 6644	Revoga Lei de julho de 2011 que autoriza o Poder Executivo a doar aeronave à Força Terrestre Equatoriana	N SPL
PL 6643	Autoriza o Poder Executivo a doar vinte e cinco viaturas blindadas de combate para o Uruguai	N SPL
PL 6629	Cria funções temporárias para grandes eventos (FCGE) e extingue funções comissionadas técnicas FCT	N CPE
PL 6565	Política de segurança. Porte de armas para agentes e guardas prisionais	<b>Caso 1 de 2013:</b> PLs 7269/2006; 5982/2009; 6404/2005; 7742/2010; PL 938/2011
PL 6303	Dispõe sobre conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego	N SPL
PL 6302	Altera nomenclatura do cargo de agente penitenciário da carreira da Polícia Civil do DF	N CPE
PL 6301	Declara o Tenente Coronel Jorge da Silva Prado patrono do Material Bélico da Aeronáutica	N SPL
PL 6245	Aumenta remuneração de servidores efetivos e empregados da administração pública federal	N CPE
PL 6244	Cria cargos de provimento efetivo na administração pública federal	N CPE
PL 6243	Cria Funções Comissionadas do Departamento da Polícia Rodoviária Federal e outros	N CPE
PL 6242	Altera carreira de Especialista em Meio Ambiente no Ministério do Meio Ambiente e no IBAMA	N CPE
PL 6126	Altera lei sobre o exercício da medicina	<b>Caso 2 de 2013:</b> PL 6102/2013; PEC 454/2009; PL 5078/2005
PL 6078	Incentivo do desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológica no âmbito das instituições federais de ensino	N SPL
PL 6053	Criação de Funções Comissionadas do DNIT-FCDNIT	N CPE
PL 6052	Readmissão de empregados dos Correios demitidos por participação em greve	N SPL
PL 6020	Auxílio financeiro pela União aos Municípios em 2013 e 2014, visando o incentivo da melhoria da qualidade dos serviços públicos	N SPL
PL 5815	Institui o Dia de Celebração da Amizade Brasil-Israel	N SPL
PL 5813	Institui o Programa de fortalecimento das entidades privadas filantrópicas e outras entidades que atuam na saúde e participem do SUS	N SPL
PL 5807	Política de Mineração	<b>Caso 3 de 2013:</b> PLs 5306/2013; 5138/2008; 37/2011
PL 5740	Autoriza o Poder Executivo federal a instituir Serviço Social Autônomo denominado Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural – Anater	N CPE
PL 5627	Parcelamento e remissão de dívidas patrimoniais com a União	N SPL
PL 5500	Destinação de recursos para a educação	<b>Caso 3 de 2012:</b> PL 323/2007
PL 5381	Transforma cargos vagos do Plano Especial de Cargos da Cultura, alocados no IPHAN	N CPE
PL 5224	Modifica composição do Conselho Federal e dos Conselhos Regionais de Contabilidade	N SPL
PL 5196	Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais relacionados a matéria consumerista	N SPL
PLP 328	Contribuição Social relacionada às multas do FGTS	<b>Caso 6 de 2013:</b> PLP 306/2013; PLP 310/2013; o PLP 51/2007; o

		PLP 391/2008; o PL 993/2011; o PL 1383/2007; o PLP 407/2008; o PLP 304/2013; o PL 3038/2011; PL 3380/2004; PL 3081/2011
<b>PLP 238</b>	Dispõe sobre o quórum de aprovação de convênio que conceda remissão dos créditos tributários constituídos em decorrência de benefícios, incentivos fiscais ou financeiros instituídos em desacordo com a deliberação prevista no art. 155, § 2º, inciso XII, alínea "g", da Constituição, e para a reinstauração dos referidos benefícios nos termos da legislação aplicável; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados e Municípios	N SPL
<b>MPV 637</b>	Abre crédito extraordinário a diversos órgãos do Poder Executivo	N SPL
<b>MPV 636</b>	Liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária, concede remissão nos casos que especifica	N SPL
<b>MPV 635</b>	Política agrícola, ampliação do benefício garantia-safra	<b>Caso 4 de 2013:</b> PL 5237/2009; 5018/2013; 5846/2013; 4124/2012; 739/2011
<b>MPV 634</b>	Prorroga o prazo para a destinação de recursos aos Fundos Fiscais de Investimentos, altera a legislação tributária federal	N SPL
<b>MPV 633</b>	Política habitacional. Autoriza o Fundo de Compensação de Valores Salariais FCVS a assumir direitos e obrigações do Seguro Habitacional do SFH	<b>Caso 5 de 2013:</b> PL 3320/1992; 2105/1991; 2003/1991; 1102/1991; 4101/1989; 1282/1991; 985/1991; 4760/2005
<b>MPV 632</b>	remuneração das Carreiras e dos Planos Especiais de Cargos das Agências Reguladoras e de outras carreiras	N CPE
<b>MPV 631</b>	Altera Lei que dispõe sobre transferências de recursos da União aos órgãos estaduais e municipais e do DF para execução de ações de recuperação de áreas atingidas por desastres	N SPL
<b>MPV 630</b>	Altera lei que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas RDC	N SPL
<b>MPV 629</b>	Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2013, com o objetivo de fomentar as exportações do País	N SPL
<b>MPV 628</b>	Constitui fonte adicional de recursos para o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, autoriza a União a encerrar o Fundo de Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo e extingue o Grupo Executivo para a Recuperação Econômica do Estado do Espírito Santo	N SPL
<b>MPV 627</b>	Altera legislação tributária federal relacionada ao IRPJ, CSLL, à contribuição para o PIS/PASEP e à Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS; revoga o Regime Tributário de Transição - RTT, instituído pela Lei nº 11.941, de 27 de maio de 2009; dispõe sobre a tributação da pessoa jurídica domiciliada no Brasil, com relação ao acréscimo patrimonial decorrente de participação em lucros auferidos no exterior por controladas e coligadas e de lucros auferidos por pessoa física residente no Brasil por intermédio de pessoa jurídica controlada no exterior; e dá outras providências	N SPL
<b>MPV 626</b>	Abre crédito extraordinário em favor de operações oficiais de crédito	N SPL
<b>MPV 625</b>	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério de Minas e Energia	N SPL
<b>MPV 624</b>	Abre crédito extraordinário em favor de encargos financeiros da União e de Transferências a Estados, DF e Municípios	N SPL
<b>MPV 623</b>	Dispõe sobre operações de crédito rural relativas a empreendimentos localizados na área de abrangência da SUDENE	N SPL
<b>MPV 622</b>	Abre crédito extraordinário em favor do Ministério das Comunicações e de outros	N SPL
<b>MPV 621</b>	Institui o Programa Mais Médicos	N CPE
<b>MPV 620</b>	Dispõe sobre financiamento de bens de consumo duráveis a beneficiários do programa Minha Casa Minha Vida	N SPL
<b>MPV 619</b>	Autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a contratar o	N SPL

	Banco do Brasil S.A. ou suas subsidiárias para atuar na gestão e na fiscalização de obras e serviços de engenharia relacionados à modernização, construção, ampliação ou reforma de armazéns destinados às atividades de guarda e conservação de produtos agropecuários; dispõe sobre o prazos do penhor rural; atribui força de escritura pública aos contratos de financiamento do Fundo de Terras e da Reforma Agrária; institui o Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água	
<b>MPV 618</b>	concessão de garantia da União a entidades controladas indiretamente pelos entes da Federação; autoriza o aumento do capital social da VALEC	N SPL
<b>MPV 617</b>	Reduz a zero as alíquotas da Contribuição para o PIS/PASEP e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS incidentes sobre a receita decorrente da prestação de serviços de transporte coletivo de passageiros nas modalidades que menciona	N SPL
<b>MPV 616</b>	Abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito	N SPL
<b>MPV 615</b>	Autoriza o pagamento de subvenção econômica aos produtores da safra 2011/2012 de cana-de-açúcar e de etanol da região Nordeste e o financiamento da renovação e implantação de canaviais com equalização da taxa de juros e dá outras providências	N SPL
<b>MPV 614</b>	Modifica estrutura de plano de carreiras e cargos do Magistério Federal	N CPE
<b>MPV 613</b>	Institui crédito presumido da Contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS na venda de álcool, dispõe sobre incidência das referidas contribuições na importação e sobre a receita decorrente da venda no mercado interno de insumos da indústria química nacional que especifica	N SPL
<b>MPV 612</b>	Restaura o modelo jurídico dos recintos aduaneiros de zona secundária, reduz alíquotas de contribuição para o PIS/PASEP e da COFINS incidente sobre indenizações e outras providências	N SPL
<b>MPV 611</b>	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios das Comunicações, do Desenvolvimento Agrário, da Defesa e da Integração Nacional	N SPL
<b>MPV 610</b>	Política agrícola. Ampliação do benefício garantia-safra	<b>Caso 4 de 2013:</b> PL 5237/2009; 5018/2013; 5846/2013; 4124/2012; 739/2011
<b>MPV 609</b>	Desoneração tributária sobre a cesta básica	<b>Caso 6 de 2012:</b> 3154/2012
<b>MPV 608</b>	Dispõe sobre crédito presumido apurado com base em créditos decorrentes de diferenças temporárias oriundos de provisões para créditos de liquidação duvidosa nas condições que estabelece e dispõe sobre os títulos de crédito e instrumentos emitidos por instituições financeiras	N SPL
<b>MPV 607</b>	Modifica o Benefício para Superação da Extrema Pobreza	N SPL
<b>MPV 606</b>	concessão de subvenção econômica ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES, em projetos de infraestrutura logística direcionados a obras de rodovias e ferrovias objeto de concessão pelo Governo federal	N SPL
<b>MPV 605</b>	que cria a Conta de Desenvolvimento Energético e estabelece seus objetivos	N SPL
<b>MPV 604</b>	Abre crédito extraordinário em favor dos Ministérios do Desenvolvimento Agrário e da Integração Nacional	N SPL
<b>MPV 603</b>	Política agrícola. Ampliação do benefício garantia-safra	<b>Caso 4 de 2013:</b> PL 5237/2009; 5018/2013; 5846/2013; 4124/2012; 739/2011



## Tabela Análise Reversa relativa ao ano de 2013

PROPOSIÇÕES DE 2014	TEMÁTICA	PROJETOS APROPRIADOS
PL 8134	Prorroga prazo de recebimento de gratificações por parte de servidores ou empregados requisitados pela AGU	N CPE
PL 8078	Transforma em cargos de nível superior os da carreira de Polícia Civil do DF	N CPE
PL 7735	Política de proteção da diversidade biológica	<b>Caso 1 de 2014:</b> PLs 4579/1998; 4610/1998; 4184/2004; 7710/2010;3170/2008
MPV 666	Abre crédito extraordinário em favor de diversos órgãos do Poder Executivo	N SPL
MPV 665	Política de emprego. Seguro desemprego e abono salarial	<b>Caso 6 de 2014:</b> PLs 2485/2012; 3528/2012;3118/2004; 2709/2011
MPV 664	Altera diversos benefícios da Previdência Social e do Regime Próprio dos Servidores	N SPL
MPV 663	Política econômica, planejamento e orçamento. Autoriza a União a conceder subvenção econômica, sob a modalidade de equalização de juros, nas operações de financiamento contratadas até 31/12/2015	N SPL
MPV 662	Abre crédito extraordinário, em favor da empresa estatal Telecomunicações Brasileiras S.A. – TELEBRÁS	N SPL
MPV 661	Autoriza a União a conceder crédito ao BNDES e a destinar superávit financeiro das fontes de recursos existentes no Tesouro Nacional à cobertura de despesas primárias obrigatórias	N SPL
MPV 660	Altera tabelas de salários, vencimentos, soldos e demais vantagens aplicáveis aos servidores civis, aos militares e aos empregados oriundos do ex-Território Federal de Rondônia integrantes do quadro em extinção	N CPE
MPV 659	Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa e de Encargos Financeiros da União	N SPL
MPV 658	estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, envolvendo ou não transferências de recursos financeiros, entre a administração pública e organizações da sociedade civil	N SPL
MPV 657	Altera lei que reorganiza as classes da carreira Policial Federal, fixa a remuneração dos cargos que a integram	N CPE
MPV 656	Política fiscal e tributária.	<b>Caso 3 de 2014:</b> PLs 20692011; 1649/2011; 4582/2012; 4971/2013; 5268/2013; 5702/2013
MPV 655	Abre crédito extraordinário, em favor de Operações Oficiais de Crédito	N SPL
MPV 654	Abre crédito extraordinário, em favor de diversos órgãos do Poder Executivo	N SPL
MPV 653	exercício e a fiscalização das atividades farmacêuticas	<b>Caso 2 de 2014:</b> veto no PL 4385/1994 e apensos
MPV 652	Cria o Programa de Desenvolvimento da Aviação Regional	N CPE
MPV 651	alterações na área tributária, no tocante aos fundos de índice de renda fixa; aprimoramento de normas tributárias relacionadas aos mercados financeiros e de capitais; incentivo à captação de recursos por empresas de pequeno e médio portes e à investimentos; parcelamento de dívidas tributárias; dispensa de inscrição em Dívida Ativa e de ajuizamento de execuções fiscais para a cobrança de débitos com o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); desoneração da folha de pagamentos; procedimentos excepcionais para a importação de mercadorias em áreas com calamidade pública decretada	N SPL
MPV 650	Dispõe sobre a reestruturação da Carreira Policial Federal de que trata a Lei nº 9.266, de 15 de março de 1996, sobre a remuneração da Carreira de Perito Agrário	N CPE
MPF 649	Atribui, apenas durante o ano de 2014, caráter orientador e não punitivo à fiscalização aplicável aos estabelecimentos emissores de notas fiscais ou equivalentes obrigados a informar a carga tributária incidente na venda de seus produtos e serviços	N SPL
MPV 648	dispõe sobre a flexibilização do horário de transmissão do programa oficial de informações dos Poderes da República,	N SPL



	durante a Copa do Mundo FIFA 2014	
<b>MPV 647</b>	Política energética. Biodiesel. Adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel comercializado ao consumidor final, e dá outras providências	<b>Caso 4 de 2014:</b> PL 7501/2014
<b>MPV 646</b>	Alteração do Código de Trânsito Brasileiro. Licenciamento tratores e máquinas agrícolas	<b>Caso 5 de 2014:</b> PL 3312/2012
<b>MPV 645</b>	ampliação do Auxílio Emergencial Financeiro relativo aos desastres ocorridos em 2012	N SPL
<b>MPV 644</b>	Altera valores da tabela do IPRF	Referido no Caso 4 de 2011, em nota de rodapé
<b>MPV 643</b>	sobre o mandato de Diretor-Geral do Operador Nacional do Sistema Elétrico – NOS	N SPL
<b>MPV 642</b>	Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Defesa e de Operações Oficiais de Crédito	N SPL
<b>MPV 641</b>	Dispõe sobre a comercialização de energia elétrica	N SPL
<b>MPV 640</b>	Cria, em caráter temporário, as Funções Comissionadas de Grandes Eventos - FCGE e extingue Funções Comissionadas Técnicas – FCT	N CPE
<b>MPV 639</b>	Autoriza o Banco Central do Brasil a alienar à Companhia de Desenvolvimento Urbano da Região do Porto do Rio de Janeiro S.A.	N SPL
<b>MPV 638</b>	institui o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - Inovar-Auto.	N CPE

N SPL: não analisada, sem precedente legislativo em tramitação;

N CPE: não analisada, competência privativa do Executivo.

**APÊNDICE B**

Quadro de Audiências Públicas realizadas na tramitação  
do PL nº 5.807/2013 (CASO 3 de 2013)

Data e tema abordado	PALESTRANTES
13/08/13: Transformação do Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM em moderna agência reguladora	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sérgio Augusto Dâmaso de Sousa, Diretor-Geral do DNPM;</li> <li>• Walter Lins Arcoverde, Diretor de Fiscalização de Atividade Minerária do DNPM;</li> <li>• Marco Antonio Valadares Moreira, Diretor de Procedimentos Arrecadatórios do DNPM;</li> <li>• Paulo Guilherme Tanus Galvão, Diretor de Planejamento e de Desenvolvimento da Mineração do DNPM;</li> <li>• Marcus Flávio Oliveira, Coordenador-Geral de Administração do DNPM;</li> <li>• Roberto da Silva, Diretor Substituto de Gestão de Títulos Minerários do DNPM;</li> <li>• Fábio Borges, Coordenador de Tecnologia da Informação do DNPM;</li> <li>• Osvaldo Barbosa Ferreira Filho, Coordenador de Desenvolvimento da Produção Mineral do DNPM.</li> </ul>
14/08/13: As novas atividades do Serviço Geológico do Brasil – CPRM e a pesquisa mineral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manoel Barreto, Presidente da CPRM;</li> <li>• Roberto Ventura Santos, Diretor da CPRM.</li> </ul>
20/08/13: A garantia dos recursos financeiros para o novo modelo institucional do setor mineral	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hailton Madureira de Almeida, Coordenador-Geral de Análise Econômico-Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional.</li> </ul>
21/08/13: O apoio tecnológico para a implementação do novo modelo do setor minera	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fernando Antônio Freitas Lins, Diretor-Geral do CETEM;</li> <li>• Onildo João Marini, Diretor-Executivo da Agência para o Desenvolvimento Tecnológico da Indústria Mineral Brasileira – ADIMB;</li> <li>• Comandante Antônio José Teixeira, representante da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar do Comando da Marinha.</li> </ul>
27/08/13: O Setor Produtivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marcelo Ribeiro Tunes, Diretor de Assuntos Minerários do Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM;</li> <li>• Márcio Luis Silva Godoy, Diretor de Exploração Global da Vale S. A.;</li> <li>• Elmer Prata Salomão, Presidente da Associação Brasileira de Empresas de Pesquisa Mineral – ABPM;</li> <li>• Adjarma Azevedo, Presidente da Associação Brasileira de Alumínio – ABAL</li> <li>• José Francisco Viveiros, Diretor-Presidente da Empresa Bahia Mineração;</li> <li>• Ana Lúcia Amorim, Secretária de Gestão Pública do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.</li> </ul>

28/08/13: O Setor Produtivo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fernando Mendes Valverde, Presidente da Associação Nacional das Entidades de Produtores de Agregados para Construção Civil – ANEPAC;</li> <li>• Gilson Camboim, Representante do Conselho Consultivo do Ramo Mineração da Organização das Cooperativas Brasileiras – OCB;</li> <li>• Caio Jatobá, Presidente do Conselho Consultivo da Associação dos Pequenos e Médios Mineradores do Brasil – ABRAMINER;</li> <li>• Reinaldo Dantas Sampaio, Presidente da Associação Brasileira da 16 Indústria de Rochas Ornamentais – ABIROCHAS.</li> </ul>
– 03/09/13: O Setor Consumidor	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Leonardo de Oliveira Machado, Assessor Técnico da Confederação Nacional da Agricultura – CNA;</li> <li>• José Otavio Carvalho, Presidente do Sindicato Nacional da Indústria do Cimento;</li> <li>• José Mendo, Consultor do Sindicato Nacional da Indústria do Cimento;</li> <li>• Sérgio Jacques de Moraes, representante do Sindicato Nacional da Indústria do Cimento.</li> </ul>
04/09/13: As Entidades Ambientais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eugênio Pio Costa, Coordenador de Transporte, Mineração e Obras Cíveis do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA;</li> <li>• Darlan Airton Dias, Coordenador do Grupo de Trabalho da Mineração do Ministério Público Federal – MPF;</li> <li>• Juliana Malerba, Representante da ONG FASE - Solidariedade e Educação;</li> <li>• Aldem Bourscheit, especialista em políticas públicas do WWF-Brasil e membro do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais pelo Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.</li> </ul>
10/09/13: O Poder Concedente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carlos Nogueira da Costa Junior, Secretário de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do Ministério de Minas e Energia;</li> <li>• Miguel Antonio Cedraz Nery, Gerente de Projetos da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI, representante do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.</li> </ul>
11/09/13: Os Estados e Municípios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Celso Cota, Diretor-Presidente da Associação dos Municípios Mineradores de Minas Gerais – AMIG;</li> <li>• Paulo Ziulkoski, Presidente da Confederação Nacional de Municípios;</li> <li>• Helenilson Pontes, Vice-Governador do Estado do Pará;</li> <li>• Paulo Sérgio Machado Ribeiro, Subsecretário de Política Mineral e 17 Energética da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais, representando o Governador do Estado;</li> <li>• Leôncio Lima, Diretor Administrativo do Consórcio de Municípios da Estrada de Ferro Carajás do Maranhão.</li> </ul>

17/09/13: Os Movimentos Sociais	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dom Guilherme Antonio Werlang, representante da Confederação Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB ;</li> <li>• Denildo Rodrigues de Moraes, representante da Coordenação Nacional das Comunidades Quilombolas – Conaq;</li> <li>• Raul Silva Teles do Vale, representante do Comitê Nacional em Defesa dos Territórios Frente à Mineração;</li> <li>• Maria de Lourdes de Souza, representante do Movimento Nacional pela Soberania Popular Frente à Mineração.</li> </ul>
18/09/13: A Logística	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marcelo Tunes, Diretor de Assuntos Minerários do Instituto Brasileiro de Mineração – IBRAM;</li> <li>• Jair Campos Galvão, Diretor de Planejamento da Engenharia, Construções e Ferrovias – VALEC;</li> <li>• Luis Claudio Santana Montenegro, Diretor da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República;</li> <li>• Luiz Carlos Rodrigues Ribeiro, Coordenador-Geral de Planejamento da Secretaria de Política Nacional de Transportes.</li> </ul>
24/09/13: A Regulação	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Wanderlino Teixeira de Carvalho, ex-Presidente da Associação Brasileira de Agências de Regulação – ABAR;</li> <li>• André Mendes Moreira, Diretor da Associação Brasileira de Direito Tributário – ABRADT;</li> <li>• Carlos Vilhena, Secretário Geral do Comitê de Mineração da Seção de Direito de Energia, Meio Ambiente, Recursos Naturais e Infraestrutura da Associação Internacional de Advogados e sócio de Pinheiro Neto Advogados, especialista em Direito Mineral;</li> <li>• William Freire, Diretor do Departamento do Direito das Minas e Energia do Instituto dos Advogados de Minas Gerais;</li> <li>• Marcus Vinícius Furtado, Presidente Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB;</li> <li>• Cristiana Nepomuceno, Presidente da Comissão de Estudos do Novo Marco Regulatório da Mineração do Conselho Federal da OAB;</li> <li>• Cristiano Soares Fernandes, Diretor da Associação Nacional dos Servidores Efetivos das Agências Reguladoras Federais – ANER.</li> </ul>
25/09/13: O financiamento dos investimentos em pesquisa e lavra	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Roberto Ricardo Barbosa Machado, representante da BM&amp;FBovespa;</li> <li>• Luiz Bizzi, Presidente da Rio Grande Mineração S.A.</li> </ul>
01/10/13: A questão socioeconômica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carlos Bittencourt, representante do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas;</li> <li>• Paulo César Souza, representante do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Minas Gerais – Crea/MG;</li> <li>• Rosival Ferreira de Araújo, Secretário Setorial de Minérios da Confederação Nacional dos Químicos, representando a Central Única dos Trabalhadores – CUT;</li> <li>• Adhemar Mineiro, representante do</li> </ul>

	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE; • Alessandra Cardoso, representante do Instituto de Estudos Econômicos e Sociais – INESC; • Danilo Miranda, advogado e consultor em mineração
08/10/13: O Direito de Propriedade no âmbito do Projeto de Lei do Marco Regulatório da Mineração	• Telton Elber Correa, Secretário-Adjunto de Geologia, Mineração e Transformação Mineral do Ministério de Minas e Energia; • Rinaldo Mancin, Diretor de Assuntos Ambientais do IBRAM; • Anaximandro Doudement Almeida, Assessor Técnico da Confederação Nacional de Agricultura e Pecuária; • Jorge Munhós, Procurador da República do Espírito Santo.
30/10/13: A importância dos minerais estratégicos, principalmente Nióbio e Terras Raras, no âmbito da proposta do novo Código de Mineração.	• Leonam dos Santos Guimarães, Assessor da Presidência da Eletrobrás Eletronuclear; • Paulo César Ribeiro Lima, Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados; • Fernando Lins, Presidente do CETEM; • Adriano Benayon, consultor em finanças e biomassa e autor de artigos sobre o nióbio; • Tadeu Carneiro, Diretor-Geral da Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração – CBMM; • Danilo Fernandez Miranda, Sócio Coordenador do Núcleo Ambiental, Minerário e de Terceiro Setor.

Obs.: Quadro constante do relatório.

## **APÊNDICE C**

**Quadro de vetos e justificativas  
à Lei nº 12.844/2013 (CASO 4 de 2013)**

Itens vetados	RAZÕES DO VETO
1) Alínea “b” do inciso I; Item 2 da alínea “b” do inciso II; e Item 2 da alínea “b” do inciso III do art. 8º, que se referem a especificações à autorização de concessão de rebate para liquidação de operações do crédito rural;	“A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, em seu art. 16, que para toda ação governamental que aumente despesa, é obrigatório apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, o que não é feito no caso. O Poder Executivo elaborará proposta para solucionar casos de municípios afetados pela estiagem ainda não contemplados pelo programa.”
2) § 1º do art. 8º, que diz respeito a especificação de desoneração tributária;	“A medida propõe tratamento idêntico a financiamentos de naturezas diversas, inclusive àqueles objeto de renegociações passadas, ferindo o princípio da isonomia. Ademais, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, em seu art. 16, que para toda ação governamental que aumente despesa, é obrigatório apresentar a estimativa do impacto orçamentário-financeiro, o que não é feito na proposta.”
3) Incisos XIV, XV e XVI do § 3º do art. 8º, que se referem a especificações do rebate em casos de dívida ativa da União (DAU), cobranças a cargo da PFGN ou da AGU, etc;	“A possibilidade de rebate das dívidas inscritas na DAU ou em cobrança pela PGFN ou AGU já se encontra em vigor, nos termos dos arts. 8o e 8o-A da Lei no 11.775, de 2008. Além disso, a medida estende genericamente os benefícios do programa, inviabilizando a valoração quanto a seu escopo e o montante de recursos a serem aplicados. Há, portanto, elevação de custos para União, sem a devida adequação orçamentária, em contrariedade à Lei de Responsabilidade Fiscal.”
4) §§ 4º e 5º do art. 8º, que especificam desoneração de multas;	“As possibilidades de que tratam os dispositivos já estão em vigor, nos termos do § 10 do art. 8o da Lei no 11.775, de 2008. O veto dos dispositivos evita insegurança jurídica por duplicidade normativa.”
5) §§ 8º e 16 do art. 8º e parágrafo único do art. 11, prevendo condições mais favoráveis à renegociação;	“A previsão de renegociação afronta os dispositivos do programa, que visa a liquidação das dívidas de crédito rural. Além disso, ao prever condições de renegociação, sem prever seu impacto financeiro, nem as fontes de custeio que substituiriam o montante que deixaria de ser arrecadado, contraria a Lei de Responsabilidade Fiscal. Decorrem do veto do § 8o, do art. 8o os vetos do § 16 do art. 8o bem como do parágrafo único do art. 11.”
6) § 15 do art. 8º, que permitiria favorecer operações com saldo superior a R\$ 100 mil e contratadas após 2006;	“Além de a proposta não definir o método para classificação do porte do produtor, permite o enquadramento de operações com saldo superior a R\$ 100 mil e contratadas após 2006, o que contraria o propósito do programa. Desta forma, viola o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que toda ação governamental que aumente despesa deve apresentar estimativa de impacto orçamentário-financeiro.”
7) §17 do art. 8º, que especifica necessidade de individualização das operações;	“A proposta é incoerente com o programa, que prevê inclusive, no art. 8o, § 7o, condições de operações de difícil individualização, como a contratação em modalidade grupal ou coletiva, com cooperativas, associações e condomínios.”
8) Inciso II do art. 3º da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011,	“A proposta ocasiona renúncia de receita, sem prever seu impacto financeiro, nem as fontes de custeio que substituiriam o



alterado pelo art. 13 do projeto de lei de conversão, que permite renúncia de receita;	montante que deixaria de ser arrecadado, em contrariedade ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. ”
9) §§ 11 e 12 do art. 7º, da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, alterados pelo art. 13 do projeto de lei de conversão que ampliam o rol de beneficiários, como consórcios na atividade de infraestrutura;	Ao dispor sobre consórcios, que não estão enquadrados no conceito de empresa da medida, os dispositivos geram conflito de interpretação. Além disso, ao tratar apenas dos consórcios no âmbito das empresas de infraestrutura, a possibilidade de estes serem constituídos para diversos empreendimentos não é levada em conta. Por fim, ao ampliar o rol de beneficiários, sem a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro, a medida viola a Lei de Responsabilidade Fiscal. ”
10) Inciso II do art. 14 que aumenta o rol de produtos beneficiados;	A substituição proposta reduz a arrecadação de contribuições cujos recursos são reservados ao pagamento dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, nos termos do inc. XI, do art. 167 da Constituição, sendo necessário apresentar fonte de custeio que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema como definido no § 5º, do art. 195 da Constituição. ”
11) Art. 69 da Lei nº 12.249, de 11 junho de 2010, alterado pelo art. 19 do projeto de lei de conversão, que alargam a incidência do benefício;	“Os dispositivos alteram o escopo do art. 69, remetendo operações contratadas até 2006 e lastreadas em qualquer fonte de recurso. Desta forma, a remissão de dívidas contratadas junto a instituições financeiras privadas pode gerar demandas para ressarcimento de eventuais ônus decorrentes da medida. Há, portanto, elevação de custos para União, sem a devida adequação orçamentária, em contrariedade à Lei de Responsabilidade Fiscal. ”
12) Art. 43, que desonera outras atividades;	“O dispositivo viola a Lei de Responsabilidade Fiscal ao prever desonerações sem apresentar as estimativas de impacto e as devidas compensações financeiras. ”
13) Art. 45 que apresenta alternativa de metodologia para apuração do benefício;	“A metodologia alternativa apresentada pode levar ao Tesouro Nacional ter de assumir a responsabilidade pelo pagamento da equalização entre o valor contratual para pagamento de juros e o valor contratualmente recebido. Desta forma, viola o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que toda ação governamental que aumente despesa deve apresentar estimativa de impacto orçamentário-financeiro. ”
14) Art. 46 que prevê prazos mais favoráveis para reembolso de encargos financeiros e amplia a abrangência de resoluções do Conselho Monetário Nacional para operações contratadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste e do Norte;	“Ao prever prazos de reembolso e encargos financeiros mais favorecidos e ao ampliar a abrangência das resoluções do Conselho Monetário Nacional para todas as operações contratadas com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste - FNE e do Norte - FNO, a medida eleva o impacto nestes. Dessa forma, viola a Lei de Responsabilidade Fiscal, por não apresentar a estimativa de impacto orçamentário-financeiro da medida. ”
15) Art. 48 que alarga a subvenção para favorecer os produtores de etanol na safra de 2011/12;	“A adoção da subvenção atenderia indiscriminadamente aos produtores das regiões, inclusive aqueles que obtiveram lucro no período. Além disso, a subvenção de que trata o dispositivo não está acompanhada da devida previsão de impacto financeiro e consequente indicação da origem dos recursos que financiarão essas despesas, em desconformidade com a Lei de Responsabilidade Fiscal. ”

<p>16) § 10 do art. 8º, da Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011, inserido pelo art. 13 do projeto de lei de conversão que definem como empresa jornalísticas os portais de conteúdo na internet;</p>	<p>“O dispositivo afronta o disposto nos arts. 220, 221 e 222 da Constituição, uma vez que estes preveem a necessidade de lei específica para o enquadramento dos meios eletrônicos de comunicação ao que se considera o subsistema constitucional de comunicação social. Dessa forma, o enquadramento dos portais de conteúdo na internet como empresas jornalísticas, nos termos do dispositivo vetado, não é possível por intermédio de legislação tributária. Além disso, há um alargamento do conceito da atividade jornalística, incluindo revistas, boletins e periódicos, bem como a distribuição de noticiário por qualquer plataforma, inclusive em portais de conteúdo na internet. Pretende-se uma conceituação ampla, aberta e indefinida, alcançando atividades não necessariamente jornalísticas. Cria, assim, por via legal, um leque de proteção que o legislador constitucional não adiantou na concepção do subsistema constitucional da Comunicação Social.”</p>
<p>17) § 5º do art. 8º da Lei nº 12.783, de 11 de janeiro de 2013, alterado pelo art. 26 do projeto de lei de conversão que reduz a zero a alíquota do PIS/PASEP e COFINS incidentes sobre a venda interna de gás natural para uso veicular;</p>	<p>“O dispositivo viola a Lei de Responsabilidade Fiscal ao prever desonerações sem apresentar as estimativas de impacto e as devidas compensações financeiras.”</p>
<p>18) Art. 30 que se relaciona à prestação de serviço de táxi;</p>	<p>“Ao disporem sobre a prestação do serviço de táxi, os dispositivos invadem a competência dos Municípios para regulamentar os serviços de interesse local, nos termos do art. 30, da Constituição.”</p>
<p>19) Art. 31 que dispensa a apresentação de certidão de regularidade fiscal;</p>	<p>“A proposta altera o procedimento de novação de dívidas originárias e créditos contra o Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS, permitindo ao agente receber da União pelos créditos novados. Desta forma, a União pode ficar sujeita à vontade do devedor tanto para a quitação de suas dívidas quanto para a concordância sobre os valores devidos. Além disso, a medida possibilita que a União, na condição de garantidora das operações do Fundo, arque com custos de inadimplemento com FGTS. Por fim, a autorização de contratação pelo Poder Público dispensando a apresentação de certidão de regularidade fiscal contraria o disposto no art. 195, § 3o, da Constituição.”</p>
<p>20) Art. 32 que permitem isenção tributária indiscriminada a pessoas jurídicas que operam instalações portuárias de uso público;</p>	<p>“Da forma como redigida, a proposta isentaria indiscriminadamente as receitas auferidas pelas pessoas jurídicas que operam instalações portuárias de uso público dentro do porto organizado. Além disso, ocasionaria divergências interpretativas acerca de seu alcance temporal. Dessa forma, a medida geraria renúncia de receita, sem a devida previsão de impacto orçamentário-financeiro, em contrariedade ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.”</p>
<p>21) Art. 44, possibilitando a migração de regime tributário;</p>	<p>“Ao permitir que as empresas migrem de regime, o dispositivo instituiria vantagem tributária inadequada para os empreendimentos para os quais foi elaborado o benefício da Lei nº 9.440, de 14 de março de 1997. Além disso, viola a Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que não apresenta a devida estimativa de impacto orçamentário-financeiro.”</p>

<p>22) Art. 34, que afasta competências fiscalizatórias sobre recursos repassados pela União;</p>	<p>“Os dispositivos são inconstitucionais porque ferem os arts. 70 e 71 ao afastar as competências fiscalizatórias sobre recursos repassados pela União, além de violarem os princípios listados no art. 37. Da forma redigida, ampliam o alcance da Medida Provisória no 82, de 7 de dezembro de 2002, cujo objetivo era a aplicação de recursos em obras de rodovias federais transferidas, em caráter irretroatável e irrevogável, a outros entes federativos.”</p>
<p>23) Art. 47 que prorrogam até 31/12/2014, diversos dispositivos relacionados a diferentes financiamentos e programas.</p>	<p>“A prorrogação até 31 de dezembro de 2014 de diversos dispositivos, abarcando fases diferentes de financiamentos e programas, impossibilita sua compreensão e aplicação. Dessa forma, torna-se inviável estimar os impactos da medida, o que viola o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.”</p>

## **APÊNDICE D**

Tabelas referentes à análise de capital político do Executivo e dos agentes parlamentares (2011 a 2014)

Tabela de análise do Capital Político do Executivo

Nº	Temática	atratividade	Aceitação	Lei	Gr interes	internac
1	Sistema Nacional de Prevenção e Combate à Tortura	1,73	4	12487/2013*	PT, Direitos Humanos	Tratado
2	Marco Civil da Internet	0,4	26	12965/2014	PT	Netmundial
3	Reajuste Salário Mínimo	10	1	12.382/2011	PT CUT	N
4	IRPF	14,5	5	12469/2011	PT	N
5	Zona Franca de Manaus	14,25	2	EC 83/2014		
6	Fortalecimento Microempresa	2,57	2	LC 139/2011	FPPME	
7	criminalização do condicionamento de garantia para atendimento médico hospitalar emergencial	0,2	4	12652/2012		
8	PRONATEC	0,05	14	12816/2013		
9	Distribuição de royalties	0,10	1	12858/2013*	PT, PDT	
10	Política ambiental, com alterações ao Código Florestal	0,003	100	12561/2012	Ruralistas, Trabalhadores Rurais, CUT, FPMPE	
11	Política de desindexação da economia Cadernetas de Poupanças	0,17	4	12703/2012	Monopólio	
12	Política de desoneração de impostos federais sobre a cesta básica	0,08	56	12839/2013	Monopólio	
13	Porte de arma para agentes e guardas prisionais	0,67	3	12993/2014		
14	Exercício da medicina	0,5		tramitação		
15	Política de Mineração	0,16		tramitação		
16	Política agrícola. Ampliação do Garantia-safra	0,09	85	12.844/2013	Ruralistas	
17	Política financeira habitacional	0,14	1	13000/2014		
18	Política fiscal relacionada à multa do FGTS	0,6		tramitação		
19	Política de proteção da diversidade biológica	0,15	12	13.123/2015	Ambientalista s. FPA, FPAF	Protocolo de Nagoia
20	Política sobre exercício e fiscalização de atividades farmacêuticas	0,04		caducou	FPAF	
21	Política fiscal e tributária	0,15	32	13097/2015	Monopólio	Dep opos
22	Política energética. Biodiesel	0,13	7	13033/2014	FPVSC, FPAMB, FPA	Dep Mendes Thame
23	Alteração do CTB. Licenciamento de tratores	0,04 0,03	0 19	caducou 13054/2015	FPTS	
24	Política de emprego. Seguro desemprego e abono salarial	0,02	104	13134/2015	Monopólio CUT	

**Tabela agentes para o ano de 2011**

<b>Agente</b>	<b>Qualidade</b>	<b>Partido</b>	<b>Atratividade</b>	<b>Aceitação</b>	<b>carreira</b>
Nilmário Miranda	Autor aprapr	PT-MG	1,73	0	reel
Nelson Pellegrino	Autor aprapr	PT-BA	1,73	0	reel
Simaringa Seixas	autor aprapr	PT-DF	1,73	0	Não estava na leg
Alessandro Molon	Autor aprapr	PT-RJ	1,73	0	reel
Luiz Couto	CCJC	PT-PB	1,73	substitutivo	reel
Ana Rita	CCJ	PT-ES	1,73	0	Não reel
João Capiberibe	CDHLP	PSD-AP	1,73	0	2011-2019
Otoniel Lima	CSPCCO (p)	PRB-SP	1,73	0	ñ reel. ele 2016 ver Ribeirão Preto
Angelo Vanhoni	CEC	PT-PR	1,73	0	Não reel
Carlos Sampaio	CSPPCCO	PSDB-SP	1,73	0	Reel
Wellington Dias	CCJ	PT-PI	1,73	0	el gov PI
Ronaldo Caiado	Emendas	DEM-GO	1,73	0	Eleito sen
Rubens Bueno	Emendas	PPS-PR	1,73	0	Reel
Moreira Mendes	Emendas	PSD-RO	1,73	0	Cand sen ñ eleito 2014
Alessandro Molon	Relator CE	PT-RJ	0,4	substitutivo	reel
Ricardo Izar	Emendas	PSD-SP	0,4	7	reel
Mendonça Filho	Emendas	DEM-PE	0,4	6	reel
Aloysio Nunes	Emendas	PSDB-SP	0,4	0	man sen
Vanessa Graziotin	Emendas	PCdoB-AM	0,4	0	man sen
Vicentinho	Relator CE	PT-SP	10	substitutivo	reel
Rubens Bueno	Emendas	PPS-PR	0	0	reel
Romero Jucá	Relator CCJ	PMDB-RR	0	0	man sen
Maurício Trindade	Relator CE	PR-BA	14,5	substitutivo	reel
Amauri Teixeira	Emendas	PT-BA	14,5	1	ñ reel
Rubens Bueno	Emendas	PPS-PR	14,5	1	reel
Randolfe Rodrigues	Emendas	PSol-AP	14,5	1	nan sen

Chico Alencar	Emendas	PSol-RJ	14,5	1	reel
Nelson Meurer	Emendas	PP-PR	14,5	1	reel
Vanessa Graziotin	Revisora	PCdoB-AM	14,5	0	man sen
Átila Lins	Rel C E	PSC-AM	14,25	substitutivo	reel
Henrique Oliveira	Rel CCJC	PR-AM	14,25	0	v gov AM
Sebastião Bala Rocha	Emendas	PDT-AP	14,25	1	ñ reel
Davi Alcolumbre	Emendas	DEM-AP	14,25	1	eleito Senador
Claudio Puty	Relator CCJC	PT-PA	2,57	0	suplente
Jorginho Mello	Relator CFT	PSDB-SC	2,57	0	reel
Arnaldo F de Sá	Relator Red F	PTB-SP	2,57	0	reel
José Pimentel	Rel CCJ	PSDB-SP	2,57	0	man sen
Pepe Vargas	Agenda holder	PT-RS	2,57	0	reel

### Tabela agentes para o ano de 2012

Agente	Qualidade	Partido	Atratividade	Aceitação	carreira
Mariângela Duarte	Autora	PT-SP	0,2	0	ñ reel
Amauri Teixeira	Relator CSSF	PT-BA	0,2	0	ñ reel
Arnaldo Faria de Sá	Relator CCJC	PTB-SP	0,2	0	reel
Humberto Costa	Rel Senado	PT-PE	0,2	0	man sen
Laércio Oliveira	Autor PL 2638	PR-SE	0,05	0	reel
Jorginho Mello	Relator CFT	PSDB-SC	0,05	0	reel
Arnaldo Faria de Sá	Relator Red F	PTB-SP	0,05	0	reel
José Pimentel	Rel CCJ	PSDB-SP	0,05	0	man sen
André Figueiredo /Paulo Santiado	Emendas	PDT-CE	0,05	3	reel
Carmen Zanotto	Emendas	PPS-SC	0,05	1	reel
Dorinha Rezende	Emendas	DEM-TO	0,05	1	reel
Vanessa Graziotin	Emendas	PCdoB-AM	0,05	0	reel
Paulo Bauer	Relator Senado	PSDB-SC	0,05	2	man sen
Brizola Neto	Autor PL 323	PDT-RJ	0,10		ñ el
André Figueiredo	Relator CE Articulador	PDT-CE	0,10	1	reel
Eduardo Braga	Relator Senado	PMDB-AM	0,10	1	reel

Espiridião Amin	Emendas	PP-SC	0,10	0	reel
Paulo R. Santiago	Emendas	PDT-PE	0,10	2	ñ reel
Alfredo Kaefer	Emendas	PSDB-PR	0,10	0	reel
Ângelo Agnolin	Emendas	PDT-TO	0,10	2	ñ reel
Suely Vidigal	Emendas	PDT-ES	0,10	2	*
Pfª Dorinha S.Rezende	Emenda	DEM-TO	0,10	1	reel
Cesar Colnago	Emenda	PSDB-ES	0,10	1	mant carr
Félix Mendonça Jr	Emenda	PDT-BA	0,10	1	reel
Marcos Rogério	Emenda	PDT-RO	0,10	1	reel
Randolfe Rodrigues	Emenda	PSol-RR	0,10	0	man sen
Cristovam Buarque	Emenda	PDT-DF	0,10	0	man sen
Luiz Henrique	Relator CE	PMDB-SC	0,003	0	man sen
Edinho Araújo	Revisor CE	PMDB-SP	0,003	0	reel
Ronaldo Caiado	Articulador	DEM-GO	0,003	4	sen
Bohn Gass	Articulador	PT-RS	0,003	0	reel
Carlos Magno	emendas	PP-RO	0,003	12	ñ
Alceu Moreira	emendas	PMDB-RS	0,003	10	reel
Alberto Lupion	emendas	DEM-PR	0,003	9	reel
Osmar Júnior	emendas	PCdoB-PI	0,003	8	ñ reel
Onofre S.Agostini	emendas	PSD-SC	0,003	7	ñ
Duarte Nogueira	emendas	PSDB-SP	0,003	7	man carr
Henrique Fontana	Relator CE	PT-RS	0,17	substitutivo	reel
Delcídio Amaral	Revisor CE	PT-MS	0,17	0	reel
Pauderney Avelino	Emendas	DEM-AM	0,17	1	reel
Mendes Thame	Emendas	PSDB-SP	0,17	0	man sen
Edinho Araújo	Relator CE	PMDB-SP	0,08	0	reel
Lobão Filho	Revisor	PMDB-MA	0,08	0	reel
Lelo Coimbra	Emendas	PMDB-ES	0,08	5	reel
Arthur Oliveira Maia	Emendas	PMDB-BA	0,08	4	reel
Marcos Montes	Emendas	DEM-MG	0,08	4	reel
Newton Lima	Emendas	PT-SP	0,08	3	ñ reel
Vanderlei Siraque	Emendas	PT-SP	0,08	3	ñ reel



Sandro Mabel	Emendas	PMDB-GO	0,08	5	ñ
--------------	---------	---------	------	---	---

\* não concorreu, deu lugar ao esposo Sérgio Vidigal que se elegeu Deputado Federal em 2014.

### Tabela agentes para o ano de 2013

Agente	Qualidade	Partido	Atratividade	Aceitação	carreira
Arnaldo F de Sá	Rel CCJ e CS	PTB-SP	0,67	substitutivo	reel
Onix Lorenzoni	Emendas	DEM-RS	0,67	1	reel
Del Protógenes	Emendas	PCdoB-SP	0,67	1	reel
Vanderlei Siraque	Emendas	PT-SP	0,67	1	ñ reel
Gim Argelo	Rel Senado	PTB-DF	0,67	0	man man
Nazareno Fonteles	Rel CSSF	PT-PI	0,5		reel
Sergio Oliveira	Emendas	PSC-PR	0,5		reel
Leonardo Quintão	Rel CE	PMDB-MG	0,16		não reel
Gabriel Guimarães	Pres CE	PT-MG	0,16		reel
Edson Lobão	Min ME	PMDB-MA	0,16		man sen
Eduardo Cunha	Emendas	PMDB-RJ	0,16		reel
Silvio Costa	Emendas	PTB-PE	0,16		reel
Arnaldo Jardim	Emendas	PPS-SP	0,16		reel
Sarney Filho	Emendas	PV-MA	0,16		reel
Marcos Montes	Emendas	DEM-MG	0,16		reel
Bernardo Santana	Emendas	PR-MG	0,16		ñ reel
Givaldo Caimbão	Rel CM	PROS-AL	0,29	0	reel
Anthony Garotinho	Emendas	PR-RJ	0,29	1	ñ reel
Mendes Thame	Emendas	PSDB-SP	0,29	3	reel
Eunício Oliveira	Rel CM	PMDB-CE	0,09	substitutivo	man sen
Oziel Oliveira	Emendas	PDT-BA	0,09	9	ñ reel
Betinho Rosado	Emendas	PP-RN	0,09	11	reel
João Maia	Emendas	PR-RN	0,09	5	ñ reel
Vital do Rego	Emendas	PMDB-PB	0,09	11	man sen
Humberto Souto	Emendas	PPS-MG	0,09	7	ñ reel
Luís Carlos Heinze	Emendas	PP-RS	0,09	12	reel
Anthony Garotinho	Emenda	PR-RJ	0,09	1	ñ reel
Manoel Júnior	Emendas	PMDB-PB	0,09	8	reel

F Francischini	Relator CM	PT-PR	0,15	substitutivo	reel
Carlos E Cadoca	Emendas	PCdoB-PE	0,15	1	reel
Humberto Costa	Revisor	PT-PE	0,15	0	man sen
Alfredo Kaefer	Emendas	PSDB-PR	0,15	0	reel
Pedro Uczai	Emendas	PT-SC	0,15	0	reel
Mendonça Filho	Emendas	DEM-PE	0,15	0	reel
Ricardo Berzoini	Relator CCJC	PT	0,6	0	ñ
Guilherme Campos	Relator CFT	PSD-SP	0,6	substitutivo	ñ reel
Ricardo Barros	Relator CFT	PP-PR	0,6	substitutivo	reel
Sandro Mabel	Relator CTASP	PMDB-GO	0,6	substitutivo	ñ

### Tabela agentes para o ano de 2014

Agente	Qualidade	Partido	Atratividade	Aceitação	carreira
Alceu Moreira	Relator CE	PMDB-RS	0,15	0	reel
Jorge Viana	Relator CCJ/CMA	PT-AC	0,15	0	man sen
Raimundo Lira	Relator CAE	PMDB-PB	0,15	0	man sen
Douglas Cintra	Relator CAE	PTB-PE	0,15	0	man sen
Telmário Mota	Relator CCT	PDT-RR	0,15	0	man sen
Sarney Filho	Emendas FPAmb	PV-MA	0,15	0	reel
Luís Carlos Heinze	Emendas FPAgro	PP-RS	0,15	0	reel
Assis do Couto	FPAFam	PT-PR	0,15	0	reel
Randolfe Rodrigues	Emendas	PSol-AP	0,15	0	man sen
João Capiberibe	Emendas	PSB-AP	0,15	0	man sen
Sibá Machado	Emendas	PT-AC	0,15	0	reel
Manoel Júnior	Rel CM	PMDB-PB	0,04		reel
Alice Portugal	Agenda holder FPAF	PCdoB-BA	0,04		reel
Ivan Valente	emendas	PSol-SP	0,04		reel
João Magalhães	Emendas	PMDB-MG	0,04		ñ reel
Newton Lima	Emendas	PT-SP	0,04		suplente
Romero Jucá	Relator CM	PMDB-RR	0,15	substitutivo	man sen
Eduardo Cunha	Revisor CM	PMDB-RJ	0,15	0	reel
Manoel Júnior	Emendas	PMDB-PB	0,15	3	reel

Newton Lima	Emendas	PT-SP	0,15	5	reel
Mendonça Filho	Emendas	DEM-PE	0,15	1	reel
Arnaldo Jardim	Emendas	PPS-SP	0,15	0	reel
Guilherme Campos	Emendas	PSD-SP	0,15	0	ñ reel
Alfredo Kaefer	Emendas	PSDB-PR	0,15	0	reel
Jerônimo Goergen	Emendas	PP-RS	0,15	0	reel
Arnaldo Jardim	Relator CM FPVSC	PPS-SP	0,13	substitutivo	reel
Walter Pinheiro	Revisor CM	PT-BA	0,13	0	man sen
Cidinho Santos	Emendas	PR-MT	0,13	0	man sen
Mendes Thame	Emendas FPAMB	PSDB-SP	0,13	2	reel
Vanessa Graziotin	Emendas	PCdoB-AM	0,13	1	man sen
Alfredo Kaefer	Emendas	PSDB-PR	0,13	1	reel
Milton Monti	Emendas	PR-SP	0,13	1	reel
Newton Lima	Emendas	PT-SP	0,13	1	suplente
Ronaldo Caiado	Emendas FPA	DEM-GO	0,13	1	eleito sen
Gim Argelo	Rel CM	PTB-GO	0,04	0	man sen
Sandro Mabel	Rev CM	PMDB-GO	0,04	0	ñ
Mendonça Filho	Emendas	DEM-PE	0,04	0	reel
Alfredo Kaefer	Emendas	PSDB-PR	0,04	0	reel
Luis Carlos Heinze	Emendas	PP-RS	0,04	0	reel
Hugo Leal	Emendas FPTS	PSC-RJ	0,04	0	reel
Ana Amélia	Emendas	PP-RS	0,04	0	man sen
José Carlos Aleluia	Rel CM	DEM-BA	0,03	19	
Blairo Maggi	Rev CM	PR-MT	0,03	0	
Mendonça Filho	Emendas	DEM-PE	0,03	2	
Mauro Lopes	Emendas	PMDB-MG	0,03	3	
Hugo Leal	Emendas FPTS	PSB-RJ	0,03	1	
Acir Gurgacz	Emendas	PDT-RO	0,03	2	
Celso Maldaner	Emendas	PMDB-SC	0,03	1	
Paulo Rocha	Relator CM	PT-PA	0,02	substitutivo	eleg sen
Gorete Pereira	Revisora CM	PR-CE	0,02	1	reel
Paulo Paim	Emendas	PT-RS	0,02	4	man sen

Sérgio Vidigal	Emendas	PDT-ES	0,02	2	elei 2014
Mendonça Filho	Emendas	DEM-PE	0,02	11	reel
Arnaldo Faria de Sá	Emendas	PTB-SP	0,02	2	reel
Orlando Silva	Emendas	PCdoB-SP	0,02	1	reel
Padre João	Emendas	PT-MG	0,02	5	reel
João Daniel	Emendas	PT-SE	0,02	5	elei 2014
Marcon	Emendas	PT-RS	0,02	5	reel

Obs.: ã: não concorreu; reel: reeleito, ã reel: não reeleito; elei 2014: eleito em 2014; man sem: manteve-se no Senado.

#### Agentes de 2011 não reeleitos em 2014

Agente	Qualidade	Partido
Ana Rita	CCJ	PT-ES
Otoniel Lima	CSPCCO (p)	PRB-SP
Angelo Vanhoni	CEC	PT-PR
Moreira Mendes	Emendas	PSD-RO
Amauri Teixeira	Emendas	PT-BA
Sebastião Bala Rocha	Emendas	PDT-AP

#### Agentes de 2011 eleitos suplentes em 2014

Claudio Puty	Relator CCJC	PT-PA
--------------	--------------	-------

#### Agentes de 2012 não reeleitos em 2014

Agente	Qualidade	Partido
Mariângela Duarte	Autora	PT-SP
Amauri Teixeira	Relator CSSF	PT-BA
Paulo R. Santiago	Emendas	PDT-PE
Osmar Júnior	Emendas	PCdoB-PI
Newton Lima	Emendas	PT-SP
Vanderlei Siraque	Emendas	PT-SP

#### Agentes de 2012 que não concorreram em 2014

Carlos Magno	Emendas	PP-RO
Onofre S. Agostini	Emendas	PSD-SC
Sandro Mabel	Emendas	PMDB-GO

**Agentes de 2013 não reeleitos em 2014**

<b>Agente</b>	<b>Qualidade</b>	<b>Partido</b>
Vanderlei Siraque	Emendas	PT-SP
Leonardo Quintão	Rel CE	PMDB-MG
Bernardo Santana	Emendas	PR-MG
Anthony Garotinho	Emendas	PR-RJ
Oziel Oliveira	Emendas	PDT-BA
João Maia	Emendas	PR-RN
Humberto Souto	Emendas	PPS-MG
Anthony Garotinho	Emenda	PR-RJ
Guilherme Campos	Relator CFT	PSD-SP

**Agentes de 2013 que não concorreram em 2014**

Ricardo Berzoini	Relator CCJC	PT
Sandro Mabel	Relator CTASP	PMDB-GO

**Agentes de 2014 não reeleitos em 2014**

<b>Agente</b>	<b>Qualidade</b>	<b>Partido</b>
João Magalhães	Emendas	PMDB-MG
Guilherme Campos	Emendas	PSD-SP

**Agentes eleitos suplentes de 2014**

Newton Lima	Emendas	PT-SP
-------------	---------	-------

Ref: partidos no fundo laranja: Governo e base; no fundo azul: oposição.

## **ANEXO A**

Quadros e Nota metodológica referentes ao Índice de Apropriação  
(SILVA E ARAÚJO, 2010)

Quadro 1 – Escores dos indicadores “Participação” e “Abordagem”<sup>7</sup>

Participação		Abordagem		IA Provisório	Perspectiva
Indicador	Escore	Indicador	Escore		
Participa	0	Semelhante	0	0	Ao permitir a participação e ao adotar um texto semelhante ao da proposição já existente no Congresso, o Executivo busca aliar preferências e reconhece o “direito” dos parlamentares para usufruir dos benefícios políticos da política aprovada.
		Semelhante + novas ideias	0,50	0,50	Além de beneficiar o parlamentar com a parceria, o Executivo aproveita a oportunidade oferecida pela proposição já existente para apresentar um texto mais abrangente.
		Diversa	1,00	1,00	O Executivo convida o parlamentar para participar, mas sem comprometer seus próprios objetivos. A participação serve para preparar melhor a tramitação da matéria.
		Conflitante	-	-	Não se aplica. Não se admite a participação para uma proposição conflitante com a proposta pelo parlamentar.
Não participa	1	Conflitante	0	1	A lógica nesse caso assume contornos completamente diferentes. Do ponto de vista do parlamentar, não participar da redação ou da tramitação de uma proposta do Executivo, desde que seja conflitante com a sua, não significa perda, o que mitigaria o efeito da apropriação.
		Diversa	0,33	1,33	Quando a proposta do Executivo é diversa, observa-se alguma perda para o parlamentar, que poderia ter possibilidade de trabalhar o texto para tentar moldá-lo conforme suas preferências.
		Semelhante + novas ideias	0,66	1,66	Nesse caso observa-se maior prejuízo, pois o esforço implementado para aprovar uma proposta está sendo incorporado em outra, diminuindo ou até anulando os ganhos políticos do parlamentar.
		Semelhante	1,00	2	Esta seria a situação de típica apropriação por ação unilateral, onde o parlamentar teve sua ideia totalmente aproveitada pelo Governo, sem obter nenhum crédito político disso.

Quadro 2 – Índice de Apropriação: mapa dos escores<sup>8</sup>

Participação		Abordagem		Tipo de Proposição		Índice de Apropriação
Indicador	Escore	Indicador	Escore	Indicador	Escore	
Participa	0	Semelhante	0	MPV	0	0
				PLI	0,5	0,5
				PLA	0,25	0,25
				N	0,75	0,75
		Semelhante + novas ideias	0,5	MPV	0	0,5
				PLA	0,33	0,83
				PLI	0,66	1,16
				R	1	1,5
Diversa	1	PLA	0	1		
		PLI	0,33	1,33		
		MPV	0,66	1,66		
		R	1	2		
Não participa	1	Conflitante	0	PLA	0,33	1,33
				PLI	0,66	1,66
				MPV	1	2
				R	1	2
		Diversa	0,33	PLA	0,33	1,66
				PLI	0,66	1,99
				MPV	1	2,33
				R	1	2,33
		Semelhante + novas ideias	0,66	PLA	0,33	1,99
				PLI	0,66	2,32
				MPV	1	2,66
				R	1	2,66
		Semelhante	1	PLA	0,33	2,33
				PLI	0,66	2,66
				MPV	1	3
				R	1	3

Onde MPV: Medida provisória; PLA: projeto de lei apensado; PLI: projeto de lei com tramitação independente; R: regulamento; N: nenhuma proposição.

## ANEXO – NOTA METODOLÓGICA

**Cálculo dos escores dos indicadores que formam o índice de apropriação**

Parte-se do pressuposto de que o índice terá indicadores explicativos, os quais terão vários níveis, conforme o grau de apropriação. A incidência de cada nível deverá variar dentro do intervalo  $[0;1]$ , ponderado pelo *peso*, o qual reflete como o nível influencia o índice de apropriação comparativamente aos demais. Quanto maior o peso, maior a incidência de apropriação. O peso partirá do valor “0” até o valor  $N-1$ , onde  $N$  é a quantidade de níveis definidos para cada indicador. Desse modo, o escore obtido para cada nível obedecerá à seguinte fórmula:

$$Escore = \frac{1}{N-1} \times Peso$$

O quadro a seguir demonstra um conjunto de elementos a serem observados na análise de uma proposição do Executivo à luz de um indicador ( $X$ ). Tal indicador possui  $N$  níveis, classificados em ordem crescente com relação ao peso.

Cálculo dos escores dos indicadores

Indicador	Níveis	Peso	Escore
Indicador X	$X_1$	0	0
	$X_2$	1	$1/N-1$
	$X_3$	2	$2/N-1$
	...	...	...
	$X_N$	$N-1$	1