



**SENADO FEDERAL**  
**Instituto Legislativo Brasileiro - ILB**

**CLÁUDIA CRISTINA PACHECO MOREIRA**

**RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO:**  
**emendas às medidas provisórias**

Brasília  
2015

**CLÁUDIA CRISTINA PACHECO MOREIRA**

**RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO:  
emendas às medidas provisórias**

**Trabalho final apresentado para  
aprovação no curso de pós-  
graduação *lato sensu* em Ciência  
Política realizado pelo Instituto  
Legislativo Brasileiro como  
requisito para obtenção do título de  
especialista em Ciência Política**

**Área de Concentração: Poder Legislativo, Sociedade e Instituições  
Orientador: Rodrigo Barbosa Luz**

Brasília  
2015

**Cláudia Cristina Pacheco Moreira**

**RELAÇÕES EXECUTIVO-LEGISLATIVO:  
emendas às medidas provisórias**

Trabalho apresentado ao Instituto  
Legislativo Brasileiro – ILB como  
pré-requisito para a obtenção de  
Certificado de Conclusão de Curso de  
Pós-graduação *lato sensu*, na área de  
Ciência Política

Brasília, 28 de setembro de 2015

**Banca Examinadora**

---

Prof. Mestre Rodrigo Barbosa Luz

---

Prof.<sup>a</sup>. Mestre Telma América Venturelli

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Fluxo Simplificado do Processo Legislativo .....	17
Figura 2 – Fluxo de Tramitação das Medidas Provisórias .....	21
Figura 3 – Espectro Ideológico dos Partidos Políticos .....	42

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade  
AGU – Advocacia Geral da União  
ANA – Agência Nacional de Águas  
APP – Área de Preservação Permanente  
CD – Câmara dos Deputados  
CF – Constituição Federal  
CMO – Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização  
DEM – Democratas  
DOU – Diário Oficial da União  
EMC – Emenda Constitucional  
Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
EMI – Exposição de Motivos Interministerial  
FPA – Frente Parlamentar da Agropecuária  
MA – Maranhão  
MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MCIDADES – Ministério das Cidades  
MCTI – Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação  
MDA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento  
MMA – Ministério do Meio Ambiente  
MP – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão  
MPV – Medida Provisória  
PC do B – Partido Comunista do Brasil  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PL – Projeto de Lei  
PLC – Projeto de Lei de Complementar  
PLS – Projeto de Lei do Senado  
PLV – Projeto de Lei de Conversão  
PLN – Projeto de Lei do Congresso Nacional  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PP – Partido Progressista

PPS – Partido Popular Socialista

PR – Partido da República

PRB – Partido Republicano Brasileiro

PSC – Partido Social Cristão

PSD – Partido Social Democrático

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSOL – Partido Socialismo e Liberdade

PT – Partido dos Trabalhadores

PTB – Partido Trabalhista– Partido Social Democrático

PV – Partido Verde

RCN – Resolução do Congresso Nacional

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

SF – Senado Federal

SILEG – Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados

STF – Supremo Tribunal Federal

## RESUMO

O presente trabalho reflete o interesse em estudar a apresentação de emendas às medidas provisórias por parte dos parlamentares (senadores e deputados) no contexto das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, caracterizadas, entre outros aspectos, pelo controle da agenda política por parte do presidente da República. A apresentação de emendas às medidas provisórias e o resultado de sua tramitação (aceitação ou rejeição) foram analisados sob a perspectiva de possíveis fatores de influência, tais como aspectos partidários, ou seja, o fato de o parlamentar pertencer a partido político de situação ou de oposição ao Governo Federal; ideológicos, isto é, o partido político ao qual pertence o parlamentar ser de centro-esquerda ou de centro-direita; e regionais, relacionados à origem geográfica (região e Unidade da Federação) do parlamentar. A delimitação da análise da apresentação de emendas a um caso concreto de medida provisória possibilitou conhecimento mais aprofundado em relação à sua tramitação e levou à conclusão de que, embora o Poder Executivo possua a prerrogativa de encaminhamento ao Congresso Nacional de proposições legislativas com rito de tramitação diferenciado, as regras internas ao processo legislativo dão a configuração final ao que é enviado à sanção do presidente da República.

Palavras-chave: Processo Legislativo. Medidas Provisórias. Emendas.

## ABSTRACT

This work reflects the interest in studying the presentation of amendments to provisional measures by parliamentarians (senators and representatives) in the context of relations between the Executive and Legislative branches, characterized, among other things, by the control of the political agenda by the President. The presentation of amendments to the provisional measures and the result of their processing (acceptance or rejection) were analyzed from the perspective of possible influencing factors such as partisan aspects, namely the fact of the parliamentarian belongs to a political party favorable or opponent to the Federal Government; ideological, that is, the political party of the parliamentary is located to the center-left or to the center-right; and regional, such as geographical origin (region and Federative Unit) to parliamentary. The limitations of the analysis of amendments presentation to a specific case allowed deeper knowledge regarding their conduct and led to the conclusion that while the executive branch has the routing prerogative to Congress legislative proposals that follow differentiated rite, the internal rules of the legislative process give the final shape to what is sent to the president's sanction.

Keywords: Legislative Process. Provisional Measures. Amendments.

## SUMÁRIO

<b>1 - INTRODUÇÃO .....</b>	<b>11</b>
<b>2 – MODELOS TEÓRICOS.....</b>	<b>13</b>
<b>3 – PROCESSO LEGISLATIVO.....</b>	<b>16</b>
<b>4 – MEDIDAS PROVISÓRIAS.....</b>	<b>18</b>
<b>4.1 Limitação material à edição de medidas provisórias .....</b>	<b>19</b>
<b>4.2 Prazo de vigência e prorrogação .....</b>	<b>20</b>
<b>4.3 Tramitação .....</b>	<b>20</b>
<b>4.4 Procedimentos para apreciação .....</b>	<b>22</b>
<b>4.5 Projeto de Lei de Conversão (PLV) .....</b>	<b>23</b>
<b>4.6 Emendas às medidas provisórias .....</b>	<b>24</b>
<b>4.7. Efeitos da medida provisória sobre o ordenamento jurídico .....</b>	<b>27</b>
<b>4.8 Comissão mista para apreciar a medida provisória .....</b>	<b>27</b>
<b>4.8.1 Prazo para instalação da e eleição da direção .....</b>	<b>28</b>
<b>4.8.2 Designação do relator e do relator-revisor .....</b>	<b>28</b>
<b>4.8.3 Parecer .....</b>	<b>28</b>
<b>4.9 Papel do relator .....</b>	<b>29</b>
<b>5 –. ESTATÍSTICAS SOBRE A ATIVIDADE LEGISLATIVA .....</b>	<b>30</b>
<b>6 – . CASO PARTICULAR DE MEDIDA PROVISÓRIA .....</b>	<b>31</b>
<b>6.1. Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012 .....</b>	<b>32</b>
<b>6.1.1 Audiência pública realizada .....</b>	<b>35</b>
<b>6.1.2 Interesses múltiplos em torno da Nova Lei Florestal .....</b>	<b>36</b>
<b>6.1.3 Justificativa da MPV 571/2012 .....</b>	<b>37</b>
<b>6.1.4 Emendas acatadas total ou parcialmente .....</b>	<b>38</b>
<b>6.1.5 Emendas rejeitadas .....</b>	<b>39</b>
<b>6.2 Parlamentares autores das emendas .....</b>	<b>40</b>
<b>6.3 Partidos políticos dos parlamentares que apresentaram emendas .....</b>	<b>41</b>
<b>6.4 Origem geográfica dos autores das emendas .....</b>	<b>43</b>
<b>6.5 Integrantes de frentes parlamentares .....</b>	<b>46</b>
<b>6.6 Projeto de Lei de Conversão nº 21, de 2012 .....</b>	<b>48</b>

<b>6.7 Ganhadores e perdedores .....</b>	<b>49</b>
<b>7 - CONCLUSÃO .....</b>	<b>51</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>57</b>
<b>APÊNDICE</b>	
<b>ANEXOS</b>	

## 1. INTRODUÇÃO

A divisão entre os poderes, um dos pilares do Estado Democrático de Direito, não se mostra tão rígida, na prática, como a definição das atribuições típicas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário levaria a supor inicialmente.

Cada um dos poderes, de forma mais ou menos ampla, especialmente no âmbito de sua própria estrutura, exerce funções que, a princípio, seriam exclusivas de outro poder, ou seja, em algum momento elaborar normas jurídicas, zelar pelo seu cumprimento e executá-las podem constituir atribuições acessórias de qualquer um dos poderes.

A Constituição de 1988, após o lento processo de redemocratização do País, não retirou do Presidente da República as fortes prerrogativas legislativas concedidas pela Constituição de 1967, antes regulamentou o instituto da medida provisória, atribuindo extensos poderes de legislar ao Executivo.

A possibilidade de adotar medidas provisórias em caso de relevância e urgência, de vetar total ou parcialmente os projetos de lei enviados à sanção e de pedir urgência para a tramitação de projetos acabou por colocar nas mãos do Executivo grande poder de influenciar a agenda política e de colocar em pauta temas de seu interesse direto, o que enfraqueceria as atribuições legislativas do Congresso Nacional e limitaria a atuação dos parlamentares.

Apesar das fortes prerrogativas legislativas do Executivo, questionário aplicado por Carvalho (2003) a respeito de aspectos diversos da atividade legislativa, dentro de amostra representativa de 280 deputados de todos os partidos, estados e regiões, apontou que, entre os fatores considerados como os mais relevantes para a renovação dos mandatos parlamentares e os mais capazes de produzir retornos eleitorais, encontram-se as atividades legislativas propriamente ditas, tais como, a introdução de projetos de lei, a apresentação de emendas, tanto às propostas de seus pares como às enviadas pelo Executivo, a participação em comissões, os discursos e a manifestação de votos em plenário.

Tais atividades seriam vistas, sobretudo por parte de deputados oriundos de colégios eleitorais de grande dimensão e de representantes da oposição, como instrumentos

fundamentais de vocalização de temas e de plataformas políticas diante do eleitorado e de segmentos da sociedade.

Ainda segundo Carvalho (2003), a valorização da atividade legislativa como estratégia de reeleição coloca em evidência a individualização do sistema político brasileiro e a precariedade dos partidos políticos como instrumentos relevantes, tanto do ponto de vista eleitoral como representativo. O modelo eleitoral adotado no Brasil, com sistema proporcional de lista aberta, incentivaria a personalização do voto e, conseqüentemente, o estabelecimento ou a manutenção das reputações pessoais dos parlamentares, ou seja, a atuação individual seria determinante para o sucesso eleitoral.

O baixo impacto dos projetos de lei como instrumentos distributivos e a baixa probabilidade de sua transformação em normas jurídicas reforçariam a ideia de que sejam direcionados mais à tomada de posição do que à reivindicação de créditos por políticas eventualmente implantadas.

Estudiosos acerca da produção legislativa do Congresso Nacional enfatizam o domínio da agenda política pelo Executivo e defendem que fatores exógenos, relacionados ao sistema eleitoral e partidário, determinam o resultado das deliberações legislativas.

Diante de tal perspectiva, pode-se indagar sobre o significado, para a carreira parlamentar, da apresentação de emendas às proposições de iniciativa do Poder Executivo, isto é, às medidas provisórias, às propostas de emenda à Constituição e aos projetos de lei, cuja probabilidade de transformação em normas jurídicas é bem maior quando comparada à das propostas de origem parlamentar. Ademais, é importante verificar se os parlamentares buscam influir na forma final de tais proposições, com a apresentação de emendas.

Visto que, entre as matérias enviadas ao Congresso Nacional pelo Executivo, as medidas provisórias têm maior probabilidade de serem transformadas em normas jurídicas graças ao rito de tramitação diferenciado, este trabalho visou verificar o comportamento dos parlamentares, tanto Senadores como Deputados, no que diz respeito ao uso da prerrogativa de emendamento a esta espécie de proposição.

Buscou-se constatar, especificamente, eventuais diferenças no comportamento dos parlamentares na apresentação de emendas em função de aspectos

partidários, ou seja, o fato de o parlamentar pertencer a partido político de situação ou de oposição ao Governo Federal; ideológicos, isto é, o partido político ao qual pertence o parlamentar situar-se à centro-esquerda ou à centro-direita do espectro ideológico; e regionais, referentes à origem geográfica (região e Unidade da Federação) do parlamentar.

Devido ao grande número de medidas provisórias editadas após a Emenda Constitucional nº 32, de 2001, bem como de emendas apresentadas a estas proposições, tornou-se inviável a análise da tramitação da totalidade das MPV editadas no período de 2001 a fevereiro de 2015, o que abrangeria quatro legislaturas.

Diante desta impossibilidade, decidiu-se, neste trabalho, pela análise de medida provisória representativa do conflito de interesses entre diferentes segmentos da sociedade civil, cujos reflexos tenham-se estendido aos procedimentos de tramitação da matéria no Congresso Nacional.

A escolha, então, recaiu sobre a Medida Provisória nº 571, editada em 25 de maio de 2012, pela presidente da República em função das modificações empreendidas pelo Congresso Nacional, em especial as promovidas pela Câmara dos Deputados à Lei nº 12.651, também datada de 25 de maio do mesmo ano (Nova Lei Florestal).

Além dos aspectos partidários, ideológicos e regionais, o trabalho buscou constatar se questões ligadas às regras internas de funcionamento do Legislativo, como a designação do parlamentar para integrar a comissão mista encarregada da apreciação da medida provisória, bem como a atuação em alguma frente parlamentar associada ao tema constante da proposição legislativa, também contribuíram de alguma forma para o interesse na apresentação de emendas.

## **2. MODELOS TEÓRICOS**

Os estudos e as pesquisas a respeito da produção e organização legislativas têm sido orientados a partir da teoria da escolha racional e da teoria neoinstitucionalista.

Esta, por sua vez, deu origem a três modelos: o modelo partidário, o modelo informacional e o modelo distributivista.

A teoria da escolha racional tem como pressupostos: o conhecimento pelo ator de sua preferência em relação às escolhas disponíveis, a capacidade de o ator ordenar suas preferências, metas, valores e estratégias de maneira decrescente e transitiva, a consistência das escolhas, a maximização da satisfação por parte do ator e a influência exercida sobre as ações dos indivíduos pela natureza do bem, pelo *timing* dos benefícios e dos custos e pela incerteza da dimensão dos custos e benefícios. A partir destes fundamentos, os legisladores, como atores racionais, buscariam a maximização de *status*, poder, dinheiro ou ideologia via reeleição.

A teoria neoinstitucionalista explica os resultados da ação legislativa a partir das preferências individuais dos parlamentares e do contexto institucional. As preferências dos atores políticos se juntariam às regras e aos procedimentos institucionais na explicação dos resultados obtidos no processo legislativo.

Os modelos teóricos originados da perspectiva neoinstitucionalista procuram identificar o ator central do processo legislativo. Cada um dos modelos está associado a um tipo de ator: o modelo partidário está associado aos partidos, o modelo informacional, às comissões e o modelo distributivista, aos parlamentares.

O modelo partidário pressupõe que os resultados do processo legislativo dependem do partido majoritário no poder. Sua visão é a de que o processo legislativo é totalmente favorável ao partido majoritário. As comissões seriam instrumentalizadas pelos partidos políticos maiores, cujos acordos e projetos teriam fácil aprovação. Ou seja, os partidos seriam a principal fonte de poder e teriam a capacidade de controlar a agenda política.

O modelo informacional dá destaque à estrutura institucional, na qual haveria a predominância das comissões em relação à coleta de informações necessárias para o andamento legislativo e à distribuição das informações aos parlamentares. A incerteza quanto ao resultado das políticas e o primado da decisão majoritária levariam os parlamentares a agir de forma a evitar riscos. O modelo defende que o equilíbrio legislativo é definido com base no comportamento e na crença dos atores.

Para o modelo distributivista, a motivação principal do parlamentar é a maximização eleitoral, ou seja, a reeleição. O modelo descarta a relevância do sistema partidário e da estrutura interna do Parlamento como determinantes dos resultados políticos produzidos no âmbito do Legislativo. O fator-chave da produção e da organização legislativas estaria relacionado à forma e aos procedimentos para a eleição dos parlamentares. A forma e os procedimentos do sistema eleitoral explicariam não somente os resultados políticos, mas também a lógica da produção das leis, a estrutura das comissões e o comportamento dos representantes e das lideranças partidárias.

Primeiramente, as investigações sobre o Parlamento procuraram explicar os resultados da arena política sob a égide exclusiva de um dos modelos teóricos. No caso do Congresso dos Estados Unidos, os estudos mais significativos implicaram embate entre os modelos distributivista e informacional. No caso brasileiro, o confronto teórico se deu entre as orientações distributivista e partidária.

Estudos mais recentes a respeito do Congresso norte-americano envolvem visões mais complexas e posicionamentos não excludentes entre os três modelos teóricos. Os resultados políticos dependeriam da etapa histórica e da arena política a ser estudada. Tal tendência também ganhou espaço nos estudos acerca do Legislativo no Brasil, com a incorporação simultânea das referências dos modelos partidário e distributivista.

A diversidade de conclusões a que chegaram os principais estudiosos do Legislativo brasileiro indica que nenhum dos modelos teóricos detém a exclusividade da explicação do funcionamento do sistema político.

Este trabalho incorporará tanto a perspectiva partidária, ao partir do pressuposto de que os parlamentares pertencentes a partidos de oposição ao Governo Federal buscam mais firmemente marcar seu posicionamento diante do eleitorado por meio da apresentação de emendas às proposições oriundas do Poder Executivo, bem como a perspectiva distributivista, ao admitir que os parlamentares fazem uso da prerrogativa de apresentação de emendas a proposições enviadas pela presidência da República como parte de um comportamento racional que visa à maximização eleitoral, isto é, à reeleição.

### 3. PROCESSO LEGISLATIVO

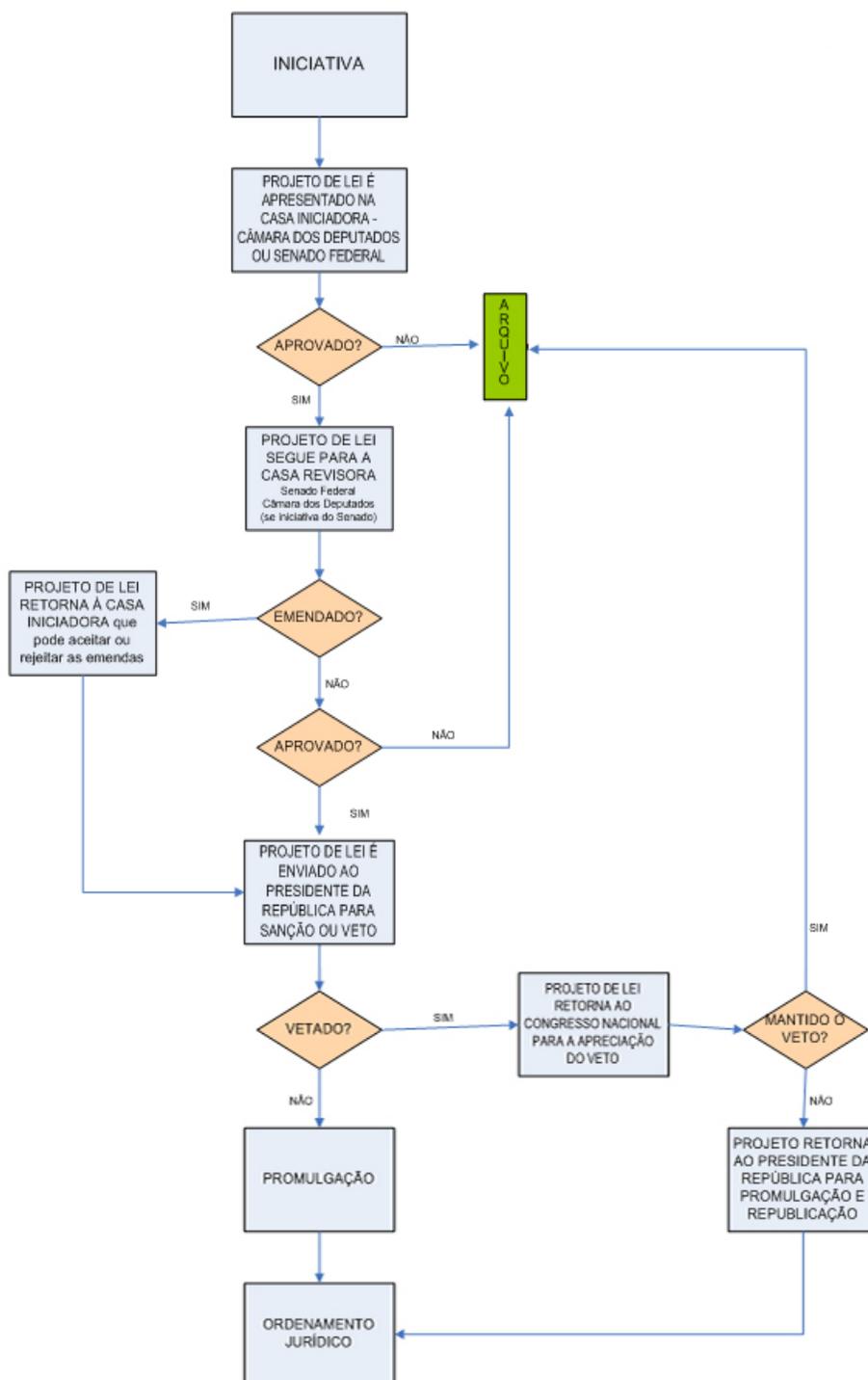
Um dos aspectos mais significativos da relação entre os Poderes Executivo e Legislativo diz respeito à formação da agenda política, que envolve, entre outros fatores, aspectos legais relacionados ao processo legislativo.

O art. 59 da Constituição Federal (CF) de 1988 dispõe que o processo legislativo compreende a elaboração de sete espécies normativas:

- emendas à Constituição;
- leis complementares;
- leis ordinárias;
- leis delegadas;
- medidas provisórias;
- decretos legislativos;
- resoluções.

O processo legislativo é uma exigência constitucional, o que implica ser considerada válida somente a espécie normativa sancionada após ter percorrido todos os passos previstos pela Carta Magna. O fluxo simplificado do processo legislativo pode ser acompanhado na Figura 1.

**Figura 1 – Fluxo Simplificado do Processo Legislativo**



Fonte: Câmara dos Deputados

Além das espécies previstas no art. 59 da Constituição, existem, ainda, as leis elencadas no art. 166, referentes ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais.

O presidente da República, entre as espécies de proposição definidas pela Constituição, possui a iniciativa de apresentar propostas de emenda à Constituição, projetos de leis complementares e de leis ordinárias e medidas provisórias.

As propostas de emenda à Constituição, de acordo com o § 2º do art. 60, serão discutidas e votadas em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovadas se obtiverem, em ambos, três quintos dos votos dos membros das respectivas Casas.

No âmbito dos projetos de lei, o presidente da República tem a iniciativa exclusiva de projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, que serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. Os projetos de lei que tratam de matéria orçamentária tramitam no parlamento sob a forma de projetos de lei do Congresso Nacional (PLN).

De acordo com o art. 64 da CF, a discussão e a votação dos projetos de lei de iniciativa do presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

As medidas provisórias possuem rito diferente das demais proposições de iniciativa do presidente da República no que tange à sua tramitação. O exame das medidas provisórias, conforme o art. 62, § 9º, da CF, cabe a uma comissão mista, formada por Deputados e Senadores, que tem a competência de sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo Plenário de cada uma das Casas Legislativas.

#### **4. MEDIDAS PROVISÓRIAS**

A medida provisória, reflexo do antigo decreto-lei, previsto no art. 55 da Constituição de 1967, não possui natureza jurídica de lei, sendo apenas dotada de força de lei.

Embora seja um ato sob condição, isto é, depende da aprovação do Congresso Nacional, desde o momento de sua edição, possui vigência e eficácia.

O art. 62 da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional (EMC) nº 32, de 11 de setembro de 2001, estabelece, entre outras regras, os pressupostos para a edição de medidas provisórias, os prazos de envio ao Congresso Nacional, de vigência e de prorrogação e os limites materiais à sua edição.

O artigo mencionado dispõe, em seu *caput*, que “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”.

Os requisitos de relevância e urgência devem ser analisados, primeiramente, pelo presidente da República, com base em juízo discricionário, e, posteriormente, pelo Congresso Nacional. O Poder Judiciário poderá fazer, excepcionalmente, o controle de constitucionalidade dos pressupostos em caso de desvio de finalidade ou de abuso do poder de legislar (violação do princípio da razoabilidade).

#### **4.1 Limitação material à edição de medidas provisórias**

Cabe controle de constitucionalidade quanto aos limites materiais à edição de medidas provisórias.

A edição de medidas provisórias é vedada em relação às seguintes matérias:

- nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral (art. 62, §1º, I da CF);
- direito penal, processual penal e processual civil (art. 62, §1º, I, “b” da CF);
- organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros (art. 62, §1º, I, “c” da CF);
- planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º (art. 62, §1º, I, “d” da CF);

- matéria que vise à detenção ou ao sequestro de bens, de poupança ou qualquer outro ativo financeiro (art. 62, §1º, II da CF);
- matéria reservada a lei complementar (art. 62, §1º, III da CF);
- matéria já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República (art. 62, §1º, IV da CF).

#### **4.2 Prazo de vigência e prorrogação**

A medida provisória, conforme disposição contida nos §§ 3º e 7º do art. 62 da Constituição, vigorará pelo prazo de 60 dias contados da publicação, prorrogável uma única vez por igual período, caso não tenha sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.

Assim, após 60 dias sem que haja apreciação, ocorrerá a prorrogação automática da vigência, totalizando prazo máximo de 120 dias. Se após esse prazo, não for convertida em lei, a medida provisória perderá a eficácia desde a sua edição, com efeitos retroativos.

O § 6º do art. 62 determina que, caso a medida provisória não seja apreciada em até 45 dias contados da sua publicação, entrará em regime de urgência, sobrestando todas as demais deliberações em Plenário da Casa Legislativa em que estiver tramitando.

Antes da edição da EMC 32/2001, se o Congresso Nacional estivesse em recesso, haveria convocação extraordinária. Após a emenda constitucional citada, o prazo fica suspenso durante os períodos de recesso, conforme dita o § 4º, art. 62, da CF. Não obstante, segundo o art. 57, § 8º da CF, se houver medidas provisórias em vigor na data de convocação extraordinária do Congresso Nacional, serão automaticamente incluídas na pauta da convocação.

#### **4.3 Tramitação**

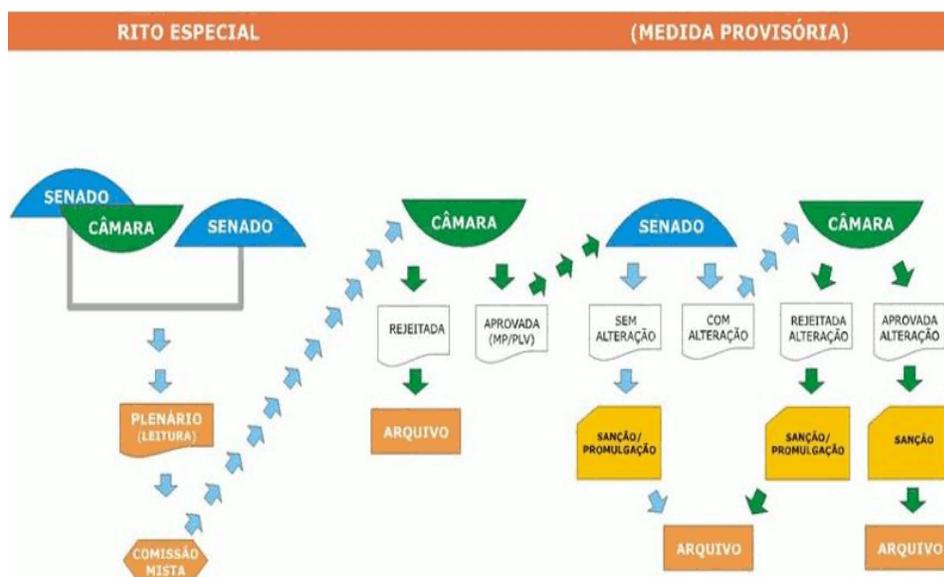
“Tramitação é o caminho que uma proposição legislativa percorre desde a sua apresentação, passando pela avaliação, discussão e aprovação nas comissões e no

Plenário das duas Casas Legislativas ou do Congresso Nacional”, explicação constante do sítio do Senado Federal, na seção relativa ao programa Jovem Senador.

A tramitação segue regras estabelecidas na Constituição e no Regimento Interno do Senado Federal (RISF) ou da Câmara dos Deputados (RICD) ou do Congresso Nacional (Regimento Comum), conforme o caso.

A tramitação das medidas provisórias, além do disposto no art. 62 da Constituição, é regulamentada pela Resolução do Congresso Nacional (RCN) nº 1, de 2002. Na Figura 2, a seguir, encontra-se ilustrado o rito especial de tramitação das medidas provisórias.

**Figura 2 – Fluxo de Tramitação das Medidas Provisórias**



Fonte: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro

Dispositivos da RCN nº 1, de 2002, foram revogados após o Supremo Tribunal Federal (STF) decidir que, a partir de 16 de março de 2012, de acordo com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.029, todas as medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo devem ser apreciadas por uma comissão mista de Deputados e Senadores, antes de serem apreciadas em sessão separada dos plenários das duas Casas. As alterações advindas da ADI 4.029/2012 podem ser encontradas no Anexo 1, que contém quadro de prazos de tramitação de medidas provisórias.

Com a exigência da composição da comissão mista e da revogação de dispositivos da Resolução do Congresso Nacional nº 1/2002, alguns prazos de tramitação das medidas provisórias foram modificados. As alterações na tramitação passaram a ser aplicadas a partir da Medida Provisória nº 562, editada em 21 de março de 2012.

#### **4.4 Procedimentos para apreciação**

As medidas provisórias (MPV) são submetidas à análise do Congresso Nacional imediatamente após a sua edição, conforme determina o *caput* do art. 62 da CF.

O art. 62, § 9º, da CF prevê que a medida provisória será encaminhada a uma comissão mista de Deputados e Senadores, que deve manifestar-se quanto aos aspectos de relevância, urgência, mérito e adequação financeira e orçamentária, se for o caso.

Se a comissão mista decidir pela alteração do texto original da medida provisória enviada pelo Executivo, deverá apresentar projeto de lei de conversão (PLV), que passará a tramitar no lugar da MPV.

Em caso de aprovação da MPV pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados sem alterações, a matéria é submetida à promulgação do presidente do Senado. Quando é aprovado o PLV, o texto é enviado à sanção do presidente da República. Se o PLV for vetado total ou parcialmente, o exame dos vetos pelo Congresso Nacional segue as mesmas regras aplicadas a projeto de lei.

No caso de medidas provisórias cuja finalidade é a abertura de crédito orçamentário, o exame é feito pela Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO). O prazo para a comissão mista emitir parecer sobre medidas provisórias é de 14 dias. Depois de aprovado o parecer, ou vencido o prazo para o pronunciamento da comissão mista, a MPV é enviada à Câmara, que, caso aprove a matéria, a remeterá ao Senado. Se o texto da medida provisória for modificado pelos Senadores, a matéria retornará à Câmara para nova análise.

Na hipótese de rejeição da MPV pela Câmara ou pelo Senado, o presidente da respectiva Casa Legislativa deverá comunicar o fato imediatamente ao presidente da República, além de baixar ato declaratório de rejeição da matéria, que é publicado no Diário Oficial da União (DOU).

No entanto, se o período integral de validade da MPV for encerrado sem a apreciação da matéria, o presidente da Mesa do Congresso deverá comunicar o fato ao presidente da República e expedir ato declaratório de encerramento do prazo de vigência da MPV. Nos casos de rejeição ou extinção do prazo de validade da MPV, será editado decreto legislativo pelo Congresso para disciplinar as relações jurídicas decorrentes do período de vigência da matéria.

O art. 62, § 11, da Constituição prevê que, se o Congresso não editar o decreto legislativo após a rejeição ou perda de eficácia da medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas, ou seja, a medida provisória se caracterizará como uma lei temporária.

A medida provisória rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo não pode ser objeto de reedição na mesma sessão legislativa conforme determinação contida no art. 62, § 10, da CF. A sua reedição importará em crime de responsabilidade, pois o art. 85, inc. II, da CF estabelece que são crimes de responsabilidade os atos do presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra o livre exercício do Poder Legislativo.

#### **4.5 Projeto de Lei de Conversão (PLV)**

O sítio da Câmara dos Deputados, em artigo que traz explicações sobre a a tramitação de medidas provisórias, vinculado pela Agência Câmara Notícias, informa que, quando a medida provisória é alterada pelo relator, passa a tramitar como projeto de lei de conversão. O projeto recebe esse nome por ter o objetivo de "converter" a medida provisória em lei. Quando não é alterada, a MPV não muda de nome durante a tramitação. As alterações feitas à MPV são submetidas ao presidente da República, que tem poder de veto sobre elas.

Conforme elucida Szklarowski (2015), se o projeto de lei de conversão for aprovado, será encaminhado ao Presidente da República pela Casa onde foi concluída a votação, para sanção. Ademais, o Congresso Nacional deverá, por meio de decreto legislativo, disciplinar as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados,

durante a vigência da medida provisória, não abrangidas pelo projeto de lei de conversão, que se transformou em lei.

Se o projeto de lei de conversão for vetado, o veto poderá ser rejeitado e o projeto de lei de conversão transmutado em lei. Da mesma forma, deverá o decreto legislativo disciplinar as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência da MPV e não abrangidos pelo projeto de lei de conversão que se transformou em lei.

Se o projeto de lei de conversão não for vetado, o Congresso Nacional deverá disciplinar as relações jurídicas decorrentes da medida provisória, referentes à matéria não abrangida.

Se não o fizer, aplica-se o § 11 do art. 62 da CF, ou seja, conservar-se-ão vigentes essas relações.

Também deverão ser disciplinadas as relações decorrentes da medida provisória convertida em projeto de lei de conversão e sancionado este, na parte não abrangida por ela.

E, se não o for, também se aplicará o dispositivo citado, sob pena de essas relações ficarem sem cobertura.

A medida provisória que sofrer alteração no Congresso Nacional, com o acréscimo ou supressão de dispositivos, deve ser encaminhada ao Presidente da República para sanção ou veto, a fim de que prevaleça a comunhão de vontades entre o Executivo (detentor da prerrogativa constitucional de editar a MPV) e o Legislativo, visto que a parte modificada, em virtude da conversão da MPV em PLV não tem como fonte a medida provisória, mas sim o Congresso Nacional.

#### **4.6 Emendas às medidas provisórias**

Emendas, de acordo com conceito presente no Manual de Técnica Legislativa, editado pelo Senado Federal, são proposições acessórias que visam modificar a forma ou o conteúdo de proposição autônoma (proposta de emenda à Constituição e projetos) ou de medida provisória.

O poder de emenda é inerente à função legislativa, salvo em determinados casos. Conforme o art. 63, inciso I, da CF, não é possível aumentar a despesa prevista em projeto de iniciativa exclusiva do Presidente da República. Ainda de acordo com o inciso II do mesmo artigo, também não é possível aumentar despesas nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

As emendas podem ser aditivas (acrescentam alguma disposição ao projeto), supressivas (suprimem alguma disposição no projeto), modificativas (não alteram a substância da proposição, mas sim aspecto acessório), aglutinativas (resultam da fusão de diversas emendas entre si ou com o texto), substitutivas (alteram a essência da proposição) ou de redação (sanam algum vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto). A proposta de emenda que alcança todo o projeto é denominada de substitutivo, o qual altera, substancial ou formalmente, a proposição em seu conjunto.

Somente são admitidas emendas que: possuam relação direta com a proposição principal a que se referem; não vão de encontro à proposição principal; não sejam múltiplas (exceto se uma alteração implicar outras); não acarretem aumento de despesa; e sejam justificadas, por escrito ou oralmente.

A emenda que modifique o sentido jurídico da proposição determina seu retorno à Casa de origem. Se a Casa iniciadora concordar com a emenda, a proposição será enviada para o autógrafo (reprodução do trâmite legislativo e do conteúdo final do projeto aprovado ou emendado) e, em seguida, para a sanção do presidente da República.

Em caso de divergência, prevalecerá o princípio da primazia da deliberação principal, ou seja, a vontade de quem fez a deliberação principal. O projeto segue, então, para a Presidência da República com a redação da Casa iniciadora.

A Câmara dos Deputados está em posição de prevalência em relação ao Senado Federal no caso dos projetos extraparlamentares, que têm sua tramitação iniciada naquela Casa, ou seja, é a Câmara que faz a deliberação principal. O princípio da primazia da deliberação principal não se aplica ao procedimento da emenda constitucional, pois precisa de aprovação nas duas Casas.

O Congresso Nacional poderá apresentar emendas à medida provisória, ampliando ou restringindo o seu conteúdo, ou seja, não há vinculação da vontade do Poder Legislativo à do Poder Executivo.

Após a edição da medida provisória, é aberto o prazo de 5 dias para apresentação de emendas, por Deputados e Senadores, perante a comissão mista incumbida de sua apreciação.

As emendas são analisadas pelo relator da matéria, designado na comissão mista. O relator tem importância vital na tramitação da matéria, pois além de decidir pela aceitação ou não das emendas apresentadas por outros parlamentares, pode incluir novas emendas de sua própria autoria no relatório.

Caso o relator modifique a medida provisória, incluindo alguma emenda, deverá apresentar projeto de lei de conversão (PLV), que receberá número distinto da MPV inicial.

Segundo o § 12 do art. 62 da Carta Magna, em caso de aprovação do projeto de lei de conversão que altera o texto original da medida provisória, a matéria se manterá integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto pelo presidente da República.

Para a apresentação de emendas, é exigida pertinência temática, ou seja, são vedadas emendas que versem sobre matéria estranha àquela tratada na medida provisória.

Na hipótese de emendas, o Congresso Nacional deverá apresentar projeto de lei de conversão e, ainda, decreto legislativo para regulamentação das relações jurídicas decorrentes da vigência dos textos suprimidos ou alterados.

Qualquer alteração terá que ser submetida à outra Casa e, ainda, ao presidente da República, similarmente ao processo legislativo ordinário. Se a medida provisória for aprovada sem emendas, será convertida em lei, cabendo a promulgação ao Presidente do Senado Federal.

#### **4.7 Efeitos da medida provisória sobre o ordenamento jurídico**

A edição da medida provisória suspende temporariamente a eficácia das normas que com ela sejam incompatíveis. Se a medida provisória for transformada em lei, revogará a lei contrária, mas se for rejeitada, serão restaurados os efeitos da lei.

Como a lei nunca perdeu a vigência, ou seja, continuou existindo no mundo jurídico, apenas tendo a eficácia (produção de efeitos) paralisada, com a rejeição da medida provisória, volta a ter eficácia.

As medidas provisórias editadas em data anterior a EMC 32/2001 continuam em vigor até que outra medida provisória as revogue expressamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional, em sessão conjunta de acordo como o sistema anterior.

#### **4.8 Comissão mista para apreciar a medida provisória**

A Resolução nº 1, de 2002-CN dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal.

Em seu art. 2º, § 2º, estabelece que a comissão mista será integrada por 12 Senadores e 12 Deputados e igual número de suplentes, indicados pelos respectivos líderes, obedecida, tanto quanto possível, a proporcionalidade dos partidos ou blocos parlamentares em cada uma das Casas do Congresso Nacional.

O § 3º do mesmo dispositivo ainda determina que o número de membros da comissão mista, estabelecido no § 2º, seja acrescido de mais uma vaga na composição destinada a cada uma das Casas Legislativas, que será preenchida em rodízio, exclusivamente, pelas bancadas minoritárias que não alcancem, no cálculo da proporcionalidade partidária, número suficiente para participar da comissão.

O presidente da Mesa do Congresso Nacional mandará publicar e distribuir avulsos da matéria e designará comissão mista para proferir o respectivo parecer sobre ela, nas 48 horas que se seguirem à publicação, no DOU, da medida provisória editada pelo presidente da República.

A constituição da comissão mista e a fixação do calendário de tramitação da matéria poderão ser comunicadas em sessão do Senado Federal ou conjunta do Congresso

Nacional. Na ocorrência da primeira hipótese, a Câmara dos Deputados deverá ser cientificada por meio de ofício dirigido ao seu presidente.

#### **4.8.1 Prazo para instalação e eleição da direção**

O prazo para instalação da Comissão será de 24 horas, ocasião em que serão eleitos o presidente, pelo critério da alternância, entre as Casas do Poder Legislativo, e o vice-presidente, e designado relator. O presidente da Comissão Mista designará o relator, dentre os membros da Comissão pertencente à Casa diversa da sua. O presidente e o vice-presidente não poderão pertencer à mesma Casa.

A alternância iniciará-se na primeira comissão constituída, após a publicação da Resolução vigente, com a presidência de Senador e relatoria de Deputado.

O presidente da comissão designará ainda um relator-revisor, que não poderá ser da mesma Casa do relator, mas, de preferência, do mesmo partido deste, com a incumbência de exercer a relatoria na Casa diversa da do relator da medida provisória.

#### **4.8.2 Designação do relator e do relator-revisor**

O cumprimento do prazo é essencial e improrrogável, de modo que outro relator, dentre os membros da Comissão Mista, será designado se o primeiro não apresentar o relatório no prazo estipulado ou não estiver presente à reunião estabelecida para a discussão e votação do parecer. Esta escolha deverá recair sobre parlamentar da mesma Casa e partido do relator.

Se a medida provisória estiver tramitando, na Câmara dos Deputados ou no Senado Federal, e o relator ou o relator-revisor estiver ausente, e a substituição ou a designação não se fizer pela Comissão Mista, deverá então esta efetivar-se de conformidade com o regimento de cada Casa.

#### **4.8.3 Parecer**

A comissão mista de Deputados e Senadores deverá examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer único, antes de serem apreciadas, separadamente,

pelo plenário de cada uma das Casas, de acordo com o que emana do § 9º do artigo 62 da Emenda Constitucional 32/2001.

O parecer único deverá ser proferido pela comissão mista, no prazo improrrogável de 14 dias, contado a partir da publicação da medida provisória.

A manifestação é feita em itens separados e versa sobre os seguintes aspectos: constitucionalidade, o que abrange os pressupostos de relevância e urgência; o mérito; e a adequação financeira e orçamentária. Também envolve descrição sobre a mensagem do poder Executivo mediante a qual foi encaminhada a medida provisória, bem como sobre a justificção, que contém a motivação para a edição da medida provisória.

Quanto à constitucionalidade, a medida provisória deve comungar-se com os pressupostos constitucionais exigidos para seu ingresso no mundo jurídico e com os princípios e as normas constitucionais.

O § 2º do artigo 5º da Resolução 1/2002-CN ordena que a comissão se pronuncie sobre o mérito, mesmo que a manifestação seja pela desconformidade da medida provisória com os requisitos constitucionais ou com as normas orçamentárias e financeiras.

Pode-se inferir do § 3º do artigo 5º da Resolução que o parlamentar pode apresentar emenda saneadora da inconstitucionalidade ou da antijuridicidade e inadequação e incompatibilidade financeira e orçamentária. Neste caso, a votação far-se-á antes sobre a emenda. Não obstante, essa norma deve compatibilizar-se com o comando constitucional que exige, para a edição da medida provisória, o preenchimento dos pressupostos vestibulares, que são a relevância e a urgência, e sobre eles deve haver imediata deliberação da comissão mista.

#### **4.9 Papel do relator**

Toda matéria submetida à apreciação de uma comissão deve ser distribuída a um relator, que sobre ela externará sua opinião em relatório, tornado parecer tão somente após aprovado pela respectiva comissão, como explica Lohn (2015).

O relatório consiste na exposição da matéria em exame, bem como na descrição de seu trâmite até aquele momento. O relatório é dividido em três partes: introdução, análise e voto.

O voto do relator constitui sua opinião sucinta sobre a conveniência da aprovação ou rejeição total ou parcial da matéria, ou sobre a necessidade de ser apresentado substitutivo ou de ser oferecida emenda. Nesta última hipótese, o substitutivo ou a emenda deverá constar do voto.

A decisão da comissão consiste em sua posição sobre a matéria, com aprovação ou não da manifestação do relator. Vale lembrar que a manifestação do relator só se constituirá parecer com a aprovação pela comissão técnica respectiva.

Márcia Azevedo (2001) afirma que a relatoria permite que os cidadãos possam expressar sua opinião e levantar suas bandeiras, executando a democracia *in loco*, ao apresentar sugestões ao relator, seja pessoalmente, por meio de assessoria ou do envio de correspondência.

Assim, fica a cargo dos parlamentares eleitos pelo voto popular não só a iniciativa da proposição das leis, mas também sua apreciação e posterior entrega de relatório e parecer a ser votado por seus pares, dentro de determinada comissão ou em plenário.

É importante, ainda, citar a possibilidade de realização de audiências públicas no âmbito da comissão, o que traz a sociedade para o debate público e supre o relator com maiores informações sobre o assunto, aprofundando seu conhecimento sobre a matéria e colocando-o em contato com os anseios dos grupos sociais envolvidos.

## **5. ESTATÍSTICAS SOBRE A ATIVIDADE LEGISLATIVA**

Estatísticas acerca da atividade legislativa evidenciam que a maior parte das propostas que se tornam normas jurídicas tem sua origem no Executivo.

Dados disponíveis no Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados (SILEG) e no Relatório Anual da Presidência do Senado Federal mostram que parte significativa da agenda própria do Legislativo, mesmo que tramitando via decisão

terminativa nas comissões temáticas permanentes, como é o caso dos projetos de lei ordinária, acaba por não alcançar a última etapa do processo legislativo, qual seja, a aprovação da matéria e sua transformação em norma jurídica.

Frequentemente, as proposições legislativas apresentadas pelos parlamentares acabam, ao final de cada legislatura, arquivadas em virtude de não terem recebido parecer favorável das comissões ou de não terem sido votadas.

Segundo informações constantes do SILEG, no período de 2002 a 2015, com dados atualizados até 25 de fevereiro do corrente ano, foi apresentado o total de 648 medidas provisórias. Do total apresentado, 530 medidas provisórias foram transformadas em norma jurídica, ou seja, 81,8% do total (ver Apêndices A e B).

Em relação a outros tipos de proposições, as estatísticas mostram resultados bem menos favoráveis entre a proporção de matérias apresentadas e aprovadas. Do total de 26.077 projetos de lei (PL) apresentados na Câmara dos Deputados em período idêntico, somente 1.111 se transformaram em norma jurídica, isto é, 4,26% do total. No que diz respeito aos projetos de lei complementar (PLC), foram apresentados 1.544 e aprovados 30, o que representa 1,94% do total (ver Apêndice C).

Os Relatórios Anuais da Presidência, com as estatísticas consolidadas sobre a atividade legislativa no Senado Federal, estão disponíveis somente para os exercícios de 2013 e 2014.

No ano de 2013 (ver Apêndice D), foram apresentados 516 projetos de lei ordinária (Projetos de Lei do Senado – PLS). Do total apresentado, 13 foram aprovados pelo Plenário e 122 foram aprovados por comissão em decisão terminativa. Assim, em 2013, 135 projetos de lei do Senado apresentados foram aprovados, o que representa 23,6% do total. No tocante aos projetos de lei complementares, foram apresentados, em 2013, 44 projetos e aprovados 7, o que perfaz 15,9% do total.

No ano de 2014 (ver Apêndice E), foram apresentados 398 projetos de lei ordinária e aprovados 73 (18,3% dos projetos apresentados). A quantidade de projetos de lei complementar apresentados atingiu o número de 35, com a aprovação de 6, o que significou 17,1% do total.

Os Relatórios Anuais da Presidência do Senado não trazem informações sobre a transformação dos projetos de lei em norma jurídica. Assim, cabe ressaltar que os projetos que constam dos relatórios como aprovados no Senado Federal, tanto por comissão em decisão terminativa, como pelo Plenário, ainda são encaminhados à apreciação da Câmara dos Deputados.

## **6. CASO PARTICULAR DE MEDIDA PROVISÓRIA**

A opção por examinar a tramitação da Medida Provisória nº 571, de 2012, é justificada pelo grande interesse levantado, tanto no Congresso Nacional, como na sociedade em geral, devido ao tema tratado pela proposição legislativa, editada ao mesmo tempo em que a Lei nº 12.651, de 2012, foi sancionada pela presidente da República com a aposição de 10 vetos parciais.

Assim como o que ocorreu com a Lei 12.651/2012, a MPV 571/2012 também teve sua tramitação cercada por posições divergentes, interna e externamente ao Legislativo.

A evidência maior do conflito presente em segmentos da sociedade envolvidos na discussão da matéria, principalmente representantes dos agropecuaristas e dos ambientalistas, refletiu-se no Parlamento e traduziu-se no número elevado de emendas apresentadas perante a comissão mista incumbida de sua apreciação. Foram no total de 696 emendas, apresentadas tanto por Senadores, como por Deputados.

### **6.1. Medida Provisória nº 571, de 2012**

A Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012, conforme descrição da ementa original, “altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001”.

Conforme a explicação da ementa, que pode ser encontrada no sítio da Câmara dos Deputados, em seção referente ao acompanhamento da tramitação de

proposições legislativas, a MPV 571/2012 altera a Nova Lei Florestal; prevê a garantia de proteção aos rios intermitentes; a ampliação para 15 módulos fiscais das propriedades que terão benefícios na recomposição de Áreas de Preservação Permanente (APP) desmatadas irregularmente; estabelece a largura do curso d'água em propriedade de quatro a quinze módulos fiscais para a recuperação; e em propriedade acima de quinze módulos fiscais, a recuperação de no mínimo vinte metros e máxima de cem metros, a ser definida pelo plano de recomposição ambiental.

Conforme informações constantes do sítio do Senado Federal a respeito da tramitação da MPV 571/2012, o calendário de tramitação da matéria foi assim estabelecido:

- Publicação no Diário Oficial: 28/05/2012
- Designação da Comissão: até 30/05/2012(SF)
- Instalação da Comissão: 24 horas após designação
- Emendas: de 29/05/2012 até 03/06/2012 (6 dias após a publicação)
- Prazo na CD: até 24/06/2012 (até 28º dia)
- Recebimento previsto no SF: 24/06/2012
- Prazo no SF: de 25/06/2012 a 08/07/2012 (42º dia)
- Se modificado, devolução à CD: 08/07/2012
- Prazo para apreciação das modificações do SF, pela CD: de 09/07/2012 a 11/07/2012 (43º ao 45º dia)
- Regime de urgência, obstruindo a pauta a partir de: 12/07/2012 (46º dia)
- Prazo final no Congresso: 09/08/2012

A MPV nº 571, de 2012, foi apreciada já sob os efeitos da declaração incidental de inconstitucionalidade do caput do art. 5º da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, com eficácia *ex nunc*, resultado do julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029, publicada no Diário Oficial da União de 16 de março de 2012.

A comunicação do julgamento da ADI pelo Supremo Tribunal Federal ao Congresso Nacional havia sido lida na sessão do Senado Federal de 15 de março de 2012. A comunicação foi feita à Câmara dos Deputados por meio do Ofício nº 102, de 2012-CN.

A comissão mista encarregada de proferir parecer sobre a matéria teve como presidente designado o Deputado Bohn Gass, como relator, o Senador Luiz Henrique da Silveira e como relator-revisor, o Deputado Edinho Araújo.

Nos termos dos arts. 2º e 3º da Resolução nº 1, de 2002-CN, foi constituída a Comissão Mista incumbida de emitir parecer sobre a matéria, com a seguinte composição (Ver Anexo 2):

Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB/PP/PV) – Senadores Titulares/Suplentes: Luiz Henrique 1- Eduardo Braga Waldemir Moka; 2- Lobão Filho Ana Amélia; 3- Eunício Oliveira Sérgio Souza; 4- Benedito de Lira.

Bloco de Apoio ao Governo (PT/PDT/PSB/PCdoB/PRB) – Senadores Titulares/Suplentes: José Pimentel 1- Wellington Dias Jorge Viana; 2- Anibal Diniz Rodrigo Rollemberg; 3- Walter Pinheiro Acir Gurgacz; 4- Inácio Arruda.

Bloco Parlamentar Minoria (PSDB/DEM) – Senadores Titulares/Suplentes: Aloysio Nunes Ferreira 1- Cyro Miranda José Agripino; 2- Jayme Campos.

• Senadores – Titulares/Suplentes

Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB/PP/PV): 1- Luiz Henrique/Eduardo Braga; 2- Waldemir Moka/ Lobão Filho; 3- Ana Amélia/Eunício Oliveira; 4- Sérgio Souza/Benedito de Lira.

Bloco de Apoio ao Governo (PT/PDT/PSB/PCdoB/PRB): 1- José Pimentel/Wellington Dias; 2- Jorge Viana/Anibal Diniz; 3- Rodrigo Rollemberg/Walter Pinheiro; 4- Acir Gurgacz/Inácio Arruda.

Bloco Parlamentar Minoria (PSDB/DEM): 1- Aloysio Nunes Ferreira/Cyro Miranda; 2- José Agripino/Jayme Campos.

Bloco Parlamentar União e Força (PTB/PR/PSC): 1- Blairo Maggi/Alfredo Nascimento; 2- Gim Argello/João Vicente Claudino.

PSD: Kátia Abreu/Sérgio Petecão (rodízio nos termos do § 3º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN)

• Deputados – Titulares/Suplentes:

PT: 1- Bohn Gass/Luci Choinacki; 2- Márcio Macêdo/Carlos Zarattini.

PMDB: 1- Edinho Araújo/ Marcelo Castro; 2- Paulo Piau/Valdir Colatto.

PSDB: 1- Leonardo Vilela/Cesar Colnago.

PP: 1- Luis Carlos Heinze/Carlos Magno.

DEM: 1- Abelardo Lupion/Lira Maia.

PR: 1- Bernardo Santana de Vasconcellos.

PSB: 1- Sandra Rosado/Glauber Braga.

PDT: 1- Giovanni Queiroz /Zé Silva.

Bloco (PV/PPS): 1- Sarney Filho/Arnaldo Jordy.

PTB: 1- Jovair Arantes/Arnon Bezerra.

PCdoB: 1- Luciana Santos/Osmar Júnior (conforme rodízio).

### **6.1.1 Audiência pública realizada**

O relator optou pela realização de apenas uma audiência pública para debate restrito aos responsáveis pelas alterações contidas na Medida Provisória.

Assim, participaram da audiência, realizada no dia 26 de junho de 2012, a Ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira; o Ministro da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Mendes Ribeiro Filho; o Ministro do Desenvolvimento Agrário, Pepe Vargas; o Ministro das Cidades, Aguinaldo Velloso Borges Filho; o Advogado-Geral da União, Ministro Luis Adams; o Diretor Presidente da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – Embrapa; Pedro Antonio Arraes Pereira; e o Diretor-Presidente da Agência Nacional de Águas – ANA, Vicente Andreu Guillo.

### **6.1.2 Interesses múltiplos em torno da Nova Lei Florestal**

O relatório do Senador Luiz Henrique expôs os conflitos envolvidos na aprovação da Nova Lei Florestal.

O relator enfatizou, em sua análise, que, durante muitos anos, foram discutidas as alterações legislativas, sendo que o grande embate estava pautado na expansão das fronteiras agrícolas e na proteção ao meio ambiente.

Conforme argumentado no relatório, o dilema enfrentado pôde ser percebido nas inúmeras medidas provisórias que se antecederam à reforma da lei. De um lado, os agropecuaristas buscavam diminuir ou mitigar o tamanho das áreas estabelecidas para as Áreas de Preservação Permanente e as Reservas Legais e desonerar a regularização das áreas. De outro lado, os ambientalistas tentavam manter ou aumentar o rigor das regras de preservação ambiental.

Alguns aspectos da Nova Lei Florestal merecem destaque. Retratando as alterações trazidas pelo novo dispositivo legal, a fixação de uma data limite para a regularização das ocupações irregulares não teria observado qualquer critério técnico jurídico, gerando danos ao meio ambiente, conforme assevera Lehfeld (2013), “o fato é que, com a ampla regularização dada pelo texto final do diploma sob análise, favorece-se a não recuperação de extenso passivo ambiental existente no País”.

As áreas consolidadas com ocupação antrópica (áreas modificadas pela ação humana) até 22 de julho de 2008 se beneficiaram da anistia em relação às multas estabelecidas pelo artigo 55 do Decreto 6.514/2008, uma vez que a maioria das propriedades rurais brasileiras se encontrava em desacordo com a legislação, especialmente no tocante à averbação de reservas legais.

Conforme posicionamento do Ministério Público Federal, a modificação da legislação teria fragilizado a proteção ao meio ambiente, diminuindo o padrão de proteção ambiental proporcionado pela Lei Federal nº 4.771/1965, o que contrariou as obrigações constitucionais impostas ao Poder Público para assegurar a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Teriam sido excluídas categorias de áreas de preservação, criada a possibilidade de autorização para a consolidação de ocupações irregulares em áreas urbanas e rurais, diminuídas as faixas de proteção antes definidas, além dos percentuais de proteção.

O conjunto das modificações analisadas teria contrariado frontalmente as disposições constitucionais que tratam das obrigações do Poder Público para dar efetividade ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e teriam colocado em risco não somente o equilíbrio ambiental, mas o bem estar da população, especialmente de sua parcela mais desprovida de recursos.

### **6.1.3 Justificativa da MPV 571/2012**

A Medida Provisória 571/2012, enviada por meio da Mensagem nº 213/2012, foi acompanhada pela Exposição de Motivos Interministerial EMI nº 18/2012/MMA/MDA/MAPA/MP/MCTI/MCIDADES/AGU, que contém as justificativas para apresentação do projeto de medida provisória que altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

A EMI foi assinada pelos titulares dos Ministérios do Meio Ambiente, do Desenvolvimento Agrário, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Ciência, Tecnologia e Inovação, das Cidades, bem como da Advocacia Geral da União.

A argumentação da EMI 18/2012 traz, primeiramente, as razões dos vetos presidenciais à Lei 12.651/2012, motivados pelo objetivo de evitar insegurança jurídica em assuntos relevantes para o país, como a garantia das atividades produtivas e a preservação do meio ambiente. Os vetos teriam impedido ampla anistia aos que descumpriram as leis ambientais, assim como evitado a imposição de oneração maior aos pequenos proprietários rurais, garantindo tratamento equânime quanto às responsabilidades de recuperação das áreas desmatadas.

As alterações e os acréscimos propostos à Lei nº 12.651, de 2012, conforme a exposição de motivos, tiveram por objetivo “assegurar a adequação da nova legislação, não somente ao nosso contexto constitucional, como também às demandas da sociedade por um desenvolvimento econômico, social e ambientalmente equilibrado”. A Medida

Provisória, em que foram propostos desde ajustes em alguns dispositivos até a redação de novos artigos, teria como finalidade principal “dar coerência, completude e consistência ao conjunto da Lei nº 12.651, de 2012, bem como evitar a vacância de normas, em vista da revogação do Código Florestal, estabelecido pela Lei nº 4.771, de 1965”.

A grande participação da sociedade na elaboração da citada Lei é enfatizada no encaminhamento da MPV, ressaltando-se a importância da agricultura familiar, elemento crítico a ser considerado no equilíbrio entre preservação do meio ambiente e desenvolvimento econômico, do mesmo modo que o envolvimento dos mais diversos segmentos sociais, a exemplo de instituições científicas, organizações não-governamentais de defesa do meio ambiente e organizações empresariais do setor agropecuário e da indústria.

#### **6.1.4 Emendas acatadas total ou parcialmente**

As emendas oferecidas à MPV 571/2012, durante sua tramitação, alcançaram o total de 696, no prazo reservado de 29 de maio a 3 de junho de 2012, perante a Comissão Mista incumbida de sua apreciação.

A primeira emenda foi apresentada pelo então deputado Ronaldo Caiado, dos Democratas, em 29 de maio, no mesmo dia da abertura do prazo para oferecimento de emendas.

Das 696 emendas, foram aceitas total ou parcialmente 100. O relator justificou a aceitação ou a rejeição das emendas apresentadas. Foram acatadas parcialmente 14 emendas relativas ao art. 1-A, por razões de técnica legislativa e de clareza. O resultado do acatamento parcial foi a inclusão do parágrafo único no mencionado artigo, com ênfase no texto legislativo para a menção à promoção do desenvolvimento sustentável.

A seguir, passamos a destacar alguns dos temas relacionados às emendas acatadas, total ou parcialmente, pelo relator.

O relator acatou propostas de aprimoramento de alguns incisos do art. 1-A, como justificado no parecer, “de modo a buscar melhor equilíbrio entre os aspectos ambiental, econômico e social, que indissociavelmente integram a busca pelo desenvolvimento sustentável”.

Foram acatadas, total ou parcialmente, 17 emendas tendentes aprimorar a definição legal da categoria “pousio”, uma vez que a legislação ambiental anteriormente já estabelecia o conceito no art. 3º, inc. II, da Lei nº 11.428, de 2006, incompatível com a redação veiculada pela MPV 571/2012, o que poderia gerar insegurança jurídica.

O relator também incluiu novo § 1º ao art. 3º para observar o limite máximo de 25% da área produtiva da propriedade ou posse rural na prática de pousio.

### **6.1.5 Emendas rejeitadas**

Os critérios para apreciação das emendas, usados pelo relator, Senador Luiz Henrique, estão expostos no Parecer nº 19, de 2012-CN.

O relator baseou-se em três critérios:

1º - rejeitar, sumariamente, sem análise do mérito, todas as emendas incidentes sobre artigos da Lei Florestal não alcançados pela Medida Provisória, para isso, fundamentando-se no fato de que não haveria motivo para reabrir a discussão em torno de dispositivos recentemente votados e aprovados pelo Congresso Nacional e sancionados pela presidente da República);

2º - rejeitar as emendas que propuseram a inclusão de novos dispositivos não constantes do texto da Medida Provisória;

3º - rejeitar as emendas que não obtiveram consenso entre todas as partes envolvidas diretamente na discussão da matéria, durante sua tramitação na Comissão Mista.

Das 696 emendas apresentadas, foram rejeitadas 596. As emendas rejeitadas constam de Quadro Resumo das Emendas Rejeitadas, parte integrante do Parecer nº 19, 2012-CN.

Algumas das emendas rejeitadas têm por finalidade retomar aspectos do texto aprovado na Câmara dos Deputados e vetado pela presidente da República.

Outras emendas alteram ou suprimem dispositivos da Lei 12.651/2012, inclusive termos técnicos cuja precisão foi ressaltada pelo relator ao argumentar que as definições foram elaboradas com a colaboração de técnicos e pesquisadores durante a

tramitação do projeto de lei. Este foi o caso de 45 emendas rejeitadas que tiveram como objetivo alterar ou suprimir termos técnicos incluídos em dispositivos do art. 3º da Lei.

Há também emendas com o objetivo de alterar a regulamentação das Áreas de Preservação Permanente (APP), assunto que o relator julgou ter sido excessivamente debatido pelo Congresso Nacional durante a tramitação do projeto. As emendas referentes à regulamentação das APP e rejeitadas pelo relator procuraram alterar o art. 4º da Lei e alcançaram número relativamente alto, no total de 97 emendas. Ainda em relação às APP, foram oferecidas emendas com o objetivo de alterar o art. 5º no sentido de modificar os parâmetros mínimos para as APP localizadas no entorno de reservatórios de água artificiais.

Outro tema que recebeu a atenção dos parlamentares que apresentaram emendas foi a preservação de apicuns e salgados, com o total de 61 proposições tendentes a modificar o acordo feito no Senado Federal em relação à regularização dessas áreas (art. 11-A da Lei).

Finalmente, cabe destacar o número de emendas oferecidas com o intento de alterar o art. 61-A da Medida Provisória. O dispositivo incluiu regras de recuperação das APP hídricas, conforme o relator, inovando e condicionando a recomposição da área ao tamanho da propriedade. O relator rejeitou as 79 emendas por entender que, em relação ao assunto, a MPV teria trazido proposta inovadora, que equilibraria a necessidade de recuperação das áreas degradadas com a realidade do setor produtivo, sobretudo em relação às pequenas propriedades.

## **6.2 Parlamentares autores das emendas**

Os parlamentares que apresentaram emendas perante a comissão mista incumbida de apreciar a MPV 571/2012 atingiram o número de 74, entre os quais 11 Senadores e 63 Deputados, como pode ser visto no Anexo 3.

Dos Senadores e Deputados que apresentaram emendas, 28 pertenciam à própria Comissão Mista, como titulares ou suplentes, durante o tempo de tramitação da proposição.

Apesar de a Comissão Mista ter igual número de Deputados e Senadores, 12 para cada Casa Legislativa, com igual número de suplentes, foram os Deputados que mais

se destacaram na apresentação de emendas (Ver Apêndice F). Três deles encontram-se entre os parlamentares que apresentaram maior número de emendas: o Deputado Carlos Magno, do Partido Progressista (PP), do Estado de Rondônia, que apresentou 77 emendas; o Deputado Abelardo Lupion, do Democratas (DEM), do Estado do Paraná, com 58 emendas; e o Deputado Alceu Moreira, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), pelo Estado do Rio Grande do Sul, que apresentou 54 emendas.

Outros seis Deputados apresentaram número de emendas superior a 20. São eles: Luis Carlos Heinze, do PP do Estado do Rio Grande do Sul, com 28 emendas; Duarte Nogueira, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), do Estado de São Paulo, com 27 emendas; Osmar Júnior, do Partido Comunista do Brasil (PC do B), do Estado do Piauí, que também apresentou 27 emendas; Onofre Santo Agostini, do Partido Social Democrático (PSD), do Estado de Santa Catarina, com 26 emendas; Valdir Colatto, do PMDB de Santa Catarina, com 22 emendas; e Luiz Alberto, do Partido dos Trabalhadores (PT), do Estado da Bahia, que ofereceu 21 emendas.

Dos 11 Senadores que apresentaram emendas à MPV, merece destaque a Senadora Ana Amélia, do Partido Progressista, do Estado do Rio Grande do Sul, que ofereceu o total de 15 emendas.

Dos 9 Deputados destacados no que se refere ao número de emendas apresentadas, 5 deles fizeram parte da comissão mista. A Senadora Ana Amélia, destaque entre os Senadores que apresentaram emenda, também era integrante da comissão.

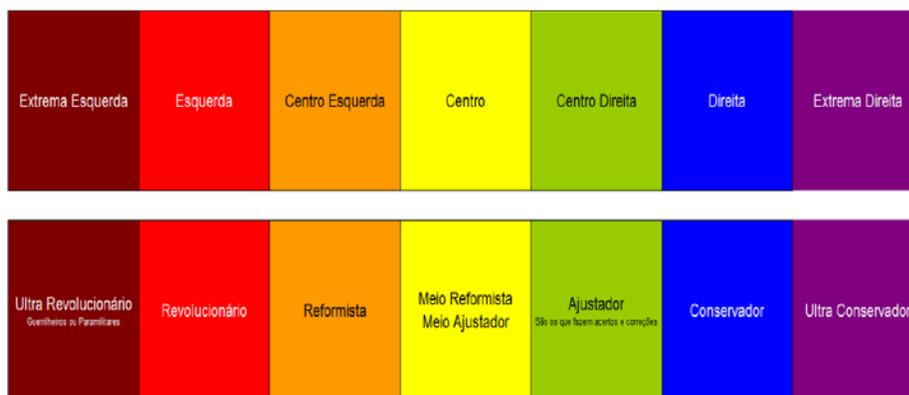
Independentemente do número de emendas apresentado, em relação à composição de cada Casa Legislativa, do total de 513 deputados, 63 ofereceram emendas à MPV, o que representa 12,3% dos integrantes da Câmara dos Deputados, ao passo que 11 do total de 81 senadores apresentaram emendas, o que representa 13,6% do Senado Federal.

### **6.3 Partidos políticos dos parlamentares que apresentaram emendas**

O espectro ideológico dos partidos, ou seja, seu posicionamento mais à centro-esquerda ou sua tendência à centro-direita, pode influenciar na forma como seus membros atuam em relação a determinados temas constantes das proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional.

Afastadas, atualmente, as posições radicais, a diferença fundamental entre esquerda e direita é determinada pelo elemento econômico e o protagonismo dado à intervenção do Estado como redistribuidor social ou ao mercado, que, por meio da propriedade privada, compensa o mérito individual. A Figura 3, a seguir, resume a posição ideológica dos partidos políticos, divididos em 7 grupos.

**Figura 3 – Espectro ideológico dos partidos políticos**



Fonte: [http://averdadequeamidianoamostra.blogspot.com.br/2012\\_04\\_01\\_archive.html](http://averdadequeamidianoamostra.blogspot.com.br/2012_04_01_archive.html)

Os parlamentares que apresentaram emendas, entre Deputados e Senadores, faziam parte de 15 partidos políticos diferentes. São eles: DEM, PC do B, Partido Democrático Trabalhista (PDT), PMDB, PP, Partido Popular Socialista (PPS), Partido da República (PR), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Socialista Brasileiro (PSB), PSD, PSDB, Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), PT, Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido Verde (PV).

Na comissão mista, estavam representados 26 partidos. Isoladamente, havia representantes dos partidos PSD, PT, PMDB, PSDB, PP, DEM, PR, PSB, PDT, PTB e PC do B. A Comissão foi composta por representantes de quatro blocos: o Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB/PP/PV), o Bloco de Apoio ao Governo (PT/PDT/PSB/PC do B/PRB), o Bloco Parlamentar Minoria (PSDB/DEM) e o Bloco Parlamentar União e Força (PTB/PR/PSC).

Os partidos políticos que mais se destacaram no que se refere à apresentação de emendas foram o PSD, com 12 parlamentares que apresentaram emendas e o PT, com

11 parlamentares. Abaixo dos dois, vieram o PSDB, com 9, o PSB, com 7, o PDT e o PP, ambos com 6 parlamentares.

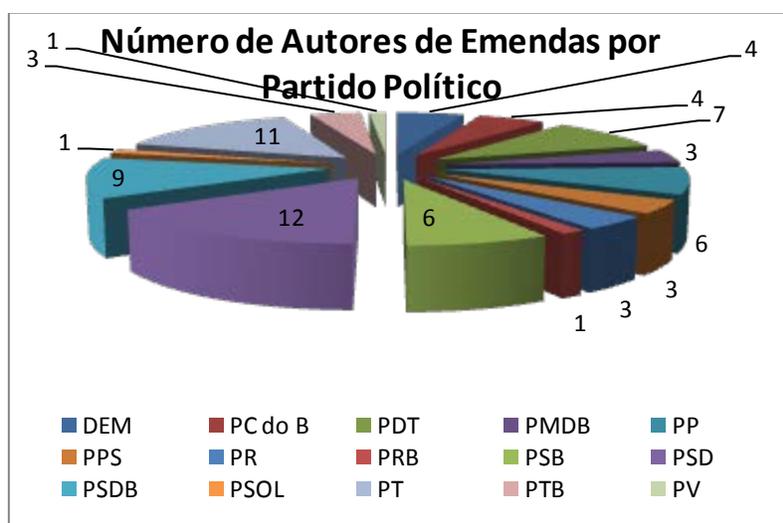
O DEM, o PC do B, o PMDB e o PR tiveram 4 representantes que ofereceram emendas. O PPS e o PTB, tiveram 3 membros integrantes.

O Partido Verde, por meio do Deputado Sarney Filho, do Estado do Maranhão, apresentou 6 emendas. Na assinatura das emendas, o Deputado Sarney Filho aparece como signatário principal ao lado de outros seis parlamentares membros do partido, os Deputados Antonio Roberto (PV/MG), Dr. Aluizio (PV/RJ), Paulo Wagner (PV/RN), Penna (PV/RJ), Roberto de Lucena (PV/SP) e Rosane Ferreira (PV/PR)

O PSOL e o PRB, com 1 parlamentar cada, foram os partidos com o menor número de congressistas que ofereceram emendas à MPV.

O Gráfico 1, a seguir, mostra o número de parlamentares por partido político que apresentaram emendas.

**Gráfico 1 – Número de Autores de Emendas por Partido Político**



Fonte: Câmara dos Deputados

#### 6.4 Origem geográfica dos autores das emendas

Já em relação à origem geográfica dos parlamentares, das 27 unidades federativas (26 estados mais o Distrito Federal), 25 tiveram representantes que

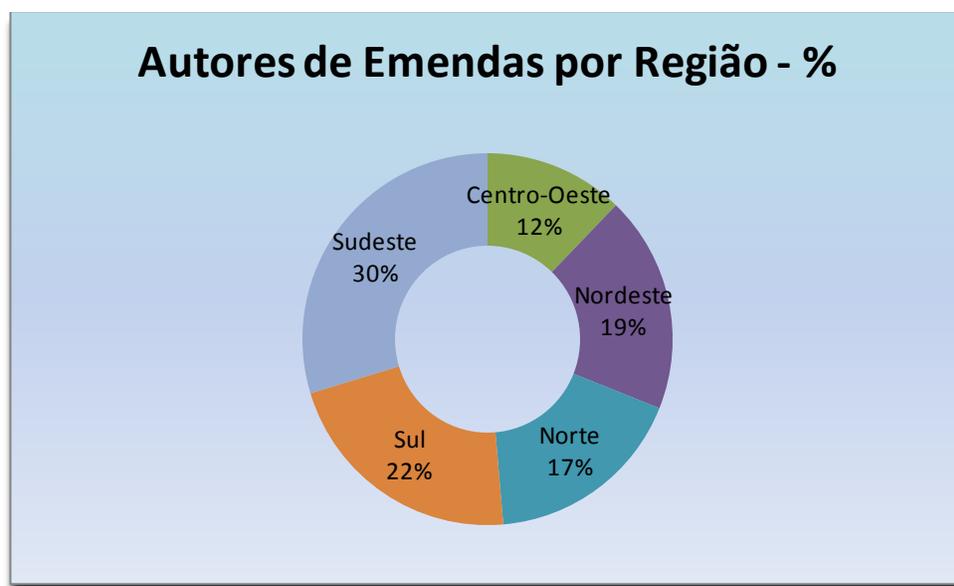


Entre os 9 parlamentares que apresentaram emendas em número superior a 20, 5 representavam estados da região Sul (Abelardo Lupion – DEM/PR – 58 emendas; Alceu Moreira – PMDB/RS – 54 emendas; Luis Carlos Heinze – PP/RS – 28 emendas; Onofre Santo Agostini – PSD/SC – 26 emendas; Valdir Colatto – PMDB/SC – 22 emendas). O parlamentar que apresentou maior número de emendas, ao todo 77, foi o Deputado Carlos Magno do PP do Estado de Rondônia. Os Estados de São Paulo, com o Deputado Duarte Nogueira, do PSDB, com 27 emendas, do Piauí, cujo representante do PC do B, Deputado Osmar Júnior, apresentou igualmente 27 emendas, e da Bahia, com o Deputado Luiz Alberto, do PT, que apresentou 21 emendas, completam a lista.

A Senadora Ana Amélia, que apresentou 15 emendas e destacou-se entre os membros do Senado Federal, a exemplo dos Deputados que se destacaram no oferecimento de emendas, também pertence a unidade federativa da região Sul (PP/RS).

A origem, por região geográfica, dos autores de emendas à MPV foi a seguinte: Sudeste – 22 parlamentares; Sul – 16; Nordeste – 14; Norte: – 13; Centro-Oeste – 9. A distribuição percentual dos congressistas autores de emendas à MPV, por região geográfica, está ilustrada no Gráfico 3.

**Gráfico 3 – Autores de Emendas por Região**



Fonte: Câmara dos Deputados

## 6.5 Integrantes de frentes parlamentares

A Câmara dos Deputados possui extenso número de frentes parlamentares registradas, as quais congregam Deputados com interesses comuns, conforme o Ato da Mesa nº 69, de 10 de novembro de 2005.

De acordo com o art. 2º da norma legal mencionada, considera-se Frente Parlamentar a associação suprapartidária de, pelo menos, um terço de membros do Poder Legislativo Federal, destinada a promover o aprimoramento da legislação federal sobre determinado setor da sociedade.

Apesar de serem registradas na Câmara dos Deputados, muitas das frentes parlamentares têm Senadores entre seus integrantes.

Durante a 54ª Legislatura, que abrange o período de 2011 a 2015, foram registradas nos anos de 2011 e 2012, respectivamente, 120 e 38 Frentes Parlamentares. Entre estas Frentes, existem algumas que poderiam reunir Deputados com interesses diretos na tramitação da MPV 571/2012.

Tal é o caso das seguintes frentes: Frente Parlamentar Ambientalista, Frente Parlamentar da Agricultura Familiar, Frente Parlamentar da Agropecuária – FPA, Frente em Defesa da Amazônia e do seu Povo e Frente Parlamentar Mista em Defesa das Populações Extrativistas e dos Povos e Comunidades Tradicionais.

A Frente Parlamentar Ambientalista, registrada em 25 de fevereiro de 2011, teve como coordenador, na 54ª Legislatura, o Deputado Sarney Filho (PV/MA). Participavam da Frente, entre os 196 Deputados integrantes, Afonso Hamm, Antonio Balhmann, Antonio Carlos Mendes Thame, Arnaldo Jordy, Fábio Faria, Ivan Valente, Márcio Macedo, Nelson Marquezelli, Osmar Júnior, Padre João, Reinhold Stephanes, Ricardo Izar, Ricardo Tripoli, Vilson Covatti e Zé Geraldo. Os senadores Fernando Collor, Rodrigo Rollemberg e Vanessa Grazziotin também fazem parte da Frente entre os 11 senadores registrados.

A Frente Parlamentar da Agricultura Familiar, registrada em 17 de março de 2011 e tendo a frente o coordenador Deputado Assis do Couto, possuía, entre seus 199 integrantes, os Deputados Abelardo Lupion, Alceu Moreira, Afonso Hamm, Antonio

Balhmann, Arnaldo Jordy, Carlos Zarattini, Dr. Ubialli, Eduardo Sciarra, Giovanni Queiroz, Ivan Valente, Junji Abe, Leonardo Monteiro, Luci Choinaki, Luis Carlos Heinze, Luiz Alberto, Luiz Noé, Márcio Macedo, Marcon, Mauro Nazif. Onofre Santo Agostini, Padre João, Reinhold Stephanes, Ricardo Izar, Zé Geraldo e Zé Silva. Além de 2 senadores, Rodrigo Rollemberg e Vanessa Grazziotin.

A Frente Parlamentar da Agropecuária tinha como coordenador o Deputado Luis Carlos Heinze. Faziam parte da Frente, entre os 191 Deputados registrados, Abelardo Lupion, Afonso Hamm, Alceu Moreira, Antonio Balhmann, Carlos Magno, Domingos Sávio, Dr. Ubialli, Duarte Nogueira, Eduardo Sciarra, Fábio Faria, Giovanni Queiroz, Irajá Abreu, Junji Abe, Luiz Noé, Marcos Monte, Nelson Marquezelli, Onofre Santo Agostini, Onyx Lorenzoni, Raimundo Gomes de Matos, Ronaldo Caiado, Reinhold Stephanes, Valdir Colatto, Vilson Covatti e Zé Silva. Entre os 11 senadores participantes, estavam a Senadora Ana Amélia e os Senadores Blairo Maggi e Waldemir Moka.

A Frente Parlamentar em Defesa da Amazônia e do seu Povo foi registrada em 28 de março de 2012, com a coordenação do Deputado Zenaldo Coutinho. A Frente possui como parlamentares signatários 204 Deputados, entre os quais, Alceu Moreira, Arnaldo Jordy, Bernardo Santana de Vasconcelos, Domingos Sávio, Duarte Nogueira, Fábio Faria, Giovanni Queiroz, Jhonatan de Jesus, Luci Choinacki, Luiz Noé, Marcos Montes, Mauro Nazif, Milton Monti, Nelson Marquezelli, Nilton Leitão, Onofre Santo Agostini, Osmar Júnior, Raimundo Gomes de Matos, Rebecca Garcia, Ronaldo Caiado, Sebastião Bala Rocha e Zé Geraldo.

A Frente Parlamentar Mista em Defesa das Populações Extrativistas e dos Povos e Comunidades Tradicionais foi registrada em 31 de maio de 2012, com o Deputado Afonso Florence como coordenador. Entre os 198 Deputados signatários, encontram-se Alceu Moreira, Antonio Carlos Mendes Thame, Carlos Magno, Fábio Faria, Giovanni Queiroz, Homero Pereira, Leonardo Monteiro, Luiz Alberto, Luiz Noé, Marcos Montes, Marcus Pestana, Marina Santanna, Mauro Nazif, Milton Monti, Nelson Marquezelli, Onofre Santo Agostini, Padre João, Rebecca Garcia, Rubens Bueno, Sebastião Bala Rocha e Zé Geraldo. Dois senadores, Jorge Viana e Randolfe Rodrigues, também foram signatários da Frente.

Dos 74 congressistas que apresentaram emendas à MPV 571/2012, 57 eram integrantes de uma das frentes parlamentares citadas. Embora a maior parte dos parlamentares tenha sido signatária de mais de uma frente parlamentar, o que, neste caso em particular pode guardar certa incoerência, a exemplo da participação simultânea na Frente Parlamentar Ambientalista e na Frente Parlamentar da Agropecuária, observa-se maciço envolvimento de tais congressistas na tramitação da matéria.

Assim, a maior parte dos parlamentares que apresentaram emendas à proposição integrava frentes parlamentares cujos interesses coincidiam com os temas que foram objeto da proposição.

### **6.6 Projeto de Lei de Conversão nº 21, de 2012**

A apresentação do Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 21/2012, pela Comissão Mista da MPV 571/2012 deu-se no dia 29 de agosto de 2012. O Projeto de Lei de Conversão foi aprovado por unanimidade, em processo nominal, com obtenção de vinte e dois votos favoráveis.

Ao sancionar o PLV, transformado na Lei nº 12.727, de 17 de outubro de 2012, a presidente da República, Dilma Roussef, decidiu vetá-lo parcialmente, por contrariedade ao interesse público. Foram, ao todo, 9 vetos ao PLV 21/2012, que levaram em conta, entre outros motivos alegados, o afastamento de controvérsia jurídica acerca da aplicação da norma, limitação desarrazoada às regras de proteção ambiental, supressão de exigência de cumprimento de prazos pelos produtores rurais para a regularização ambiental de seus imóveis rurais, redução da proteção mínima proposta originalmente e ampliação excessiva da área dos imóveis rurais alcançada, bem como a redução excessiva do limite mínimo de proteção ambiental dos cursos d'água.

Os vetos foram apostos ao PLV 21/2012 após a manifestação dos Ministérios do Meio Ambiente, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e do Desenvolvimento Agrário, assim como da Advocacia-Geral da União.

Entre os dispositivos vetados (Anexo 4), encontra-se o inciso II do § 4º do art. 15 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, acrescido pelo art. 1º do Projeto de Lei de Conversão, que dispensava do cômputo das Áreas de Preservação Permanente no cálculo

do percentual da Reserva Legal do imóvel quando a APP conservada ou em processo de recuperação, somadas às demais florestas e outras formas de vegetação nativa existentes em imóvel, ultrapassasse 50% do imóvel rural localizado fora das áreas de floresta na Amazônia Legal. Assim se manifestou a presidente da República em relação à razão do veto:

“Ao contrário do previsto no inciso I do mesmo artigo, que regula uma situação extrema e excepcional, este dispositivo impõe uma limitação desarrazoada às regras de proteção ambiental, não encontrando abrigo no equilíbrio entre preservação ambiental e garantia das condições para o pleno desenvolvimento do potencial social e econômico dos imóveis rurais que inspirou a redação do art. 15, § 4º.”

Vale ressaltar também o veto ao inciso III do art. 61-B da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, acrescido pelo art. 1º do projeto de lei de conversão, que reduzia em 25% (vinte e cinco por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) e até 10 (dez) módulos fiscais, excetuados aqueles localizados em áreas de floresta na Amazônia Legal.”

A presidente da República manifestou-se a respeito da razão do veto, argumentando que:

“A proposta desrespeita o equilíbrio entre tamanho da propriedade e faixa de recomposição estabelecido na redação original do art. 61-B, que criava um benefício exclusivamente para os imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, tendo em vista a sua importância social para a produção rural nacional. Ao propor a ampliação do alcance do dispositivo, o inciso III impacta diretamente a proteção ambiental de parcela significativa território nacional.”

## **6.7 Ganhadores e perdedores**

Após a realização da audiência pública, o Senador Luiz Henrique, conforme argumenta em seu relatório, abriu, para a análise das 696 emendas, negociações entre o Senado Federal, a Câmara dos Deputados, o Governo e a sociedade civil organizada, por intermédio de suas instituições, associações, sindicatos e outros organismos.

Os critérios utilizados pelo relator para acatamento ou rejeição das emendas apresentadas à Medida Provisória fundamentaram-se na preservação do acordo produzido no Senado Federal quando da tramitação do então Projeto do Código Florestal, uma vez

que a Câmara dos Deputados, segundo consta no relatório, teria promovido mudanças no antigo Código Florestal, em sinal de abertura ao clamor dos produtores rurais do país.

Como frisa o relator:

“Foi nesse ambiente de conflito de direitos que o Senado Federal logrou construir um texto convergente, em que ambos os lados cederam, de forma que se conseguiu manter, em certa medida, os interesses econômicos envolvidos, com destaque para os produtores rurais, e o estabelecimento de regras que promovessem a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento sustentável.”

Na visão do Senador, ao sancionar o projeto do Código Florestal (Lei 12.651/2012), a presidente da República teria encontrado o ponto de equilíbrio entre três princípios constitucionais: o fundamento da livre iniciativa (CF, art. 1º, inciso IV); o direito à propriedade privada (CF, art. 170, inciso II); e a defesa do meio ambiente (CF, art. 170, inciso VI, e art. 225).

O presidente da Câmara dos Deputados, ao comentar a aprovação da Medida Provisória, avaliou que:

“O texto aprovado é fruto do consenso possível e não representou derrota para nenhuma das partes envolvidas. Cada um abriu mão de suas convicções e isso nos permitiu votar uma matéria importante. Entendo que a votação não representou perdas nem para oposição, nem para os agricultores e muito menos para o governo”.

O então Deputado Ronaldo Caiado (DEM-GO) assim se manifestou a respeito da possibilidade de veto ao PLV 21/2012:

“Isso é história da carochinha: nós vamos votar aqui um texto que a presidente não assume e, como tal, vetará aquilo em que o produtor rural teve um mínimo ganho e vem com uma nova medida. Vai ser o grande golpe, o grande estelionato legislativo do qual fomos vítimas na comissão mista do Congresso Nacional.”

Já o coordenador da Frente Parlamentar Ambientalista, Deputado Sarney Filho (PV-MA), expressou sua expectativa sobre pontos do PLV que esperava serem vetados pela presidente da República:

“O que saiu daqui é muito ruim: diminui a área de 20 para 15 metros na faixa de compensação nas margens de rios, reduz de 30 para 20 metros as faixas de recomposição nos demais casos e joga para os estados o programa de recuperação. Tudo isso é muito ruim e nós não vamos aceitar.”

Apesar da argumentação presente no relatório de análise da medida provisória ter enfatizado o posicionamento em favor do interesse dos produtores rurais, a construção do consenso em torno da matéria envolveu concessão por parte dos dois lados em conflito. Assim, tanto agropecuaristas como ambientalistas compartilharam a opinião de que o PLV 21/2012 não contemplou adequadamente nenhum dos grupos.

Entretanto, a opinião dos especialistas em políticas ambientais é de que a Lei nº 12.727, de 2012, sancionada pela presidente da República, não avançou de modo suficiente para fazer face aos graves problemas ambientais que o País enfrenta, sobretudo, em relação à proteção de nascentes, margens de rios e cursos d'água. Antes, teria significado um retrocesso em comparação à Lei Florestal anterior.

## **7. CONCLUSÃO**

O presente trabalho buscou, dentro do contexto das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo, analisar o comportamento dos parlamentares diante de uma agenda política em grande parte definida pelo presidente da República, em razão das vastas prerrogativas legislativas a ele atribuídas pela Constituição de 1988.

As medidas provisórias, mesmo com o limite a sua reedição imposto pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, constituem instrumentos poderosos à disposição da presidência da República para encaminhamento ao Congresso Nacional de propostas de interesse do Executivo.

Além de ostentarem vigência imediata a partir de sua publicação, as medidas provisórias dispõem de rito especial de tramitação no Congresso Nacional, com procedimentos específicos para a sua apreciação, iniciada pela instalação de uma comissão mista composta por Senadores e Deputados, encarregada de elaborar e votar parecer único antes da apreciação, em separado, pelas duas Casas Legislativas. Ademais, as medidas provisórias têm prazos definidos em cada etapa da tramitação que, caso não obedecidos, passam a trancar a pauta da Casa em que estiverem tramitando.

Tendo em vista tal poder de agenda nas mãos do presidente da República, evidenciado nos resultados do processo legislativo, em que as medidas provisórias

apresentam alta probabilidade de serem transformadas em normas jurídicas, poder-se-ia esperar que o Parlamento ficasse refém do Executivo, apenas aprovando as proposições da forma como foram enviadas pelo Executivo.

Entretanto, as regras contidas nos regimentos internos das duas Casas do Legislativo e no regimento comum do Congresso Nacional, aliadas aos interesses políticos dos parlamentares e ao conteúdo programático dos partidos políticos acabam por amoldar o resultado final da tramitação das medidas provisórias.

É prerrogativa dos parlamentares apresentar emendas às proposições de autoria de seus pares ou de origem externa, cujos autores são definidos na Constituição em seu art. 61 (Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, por meio de iniciativa popular).

A teoria da escolha racional evidencia que o comportamento dos parlamentares se dá no sentido de maximizar seus interesses, entre os quais, o principal diz respeito a garantir a reeleição. Assim, o parlamentar, ao longo de seu mandato, seguiria estratégias de atuação que se ajustariam ao objetivo principal de alcançar a renovação do cargo eletivo.

Em um ambiente onde a agenda política é fortemente dominada pelo Executivo, que faz uso constante da prerrogativa de legislar mediante o envio de proposições legislativas de sua autoria ao Congresso Nacional, os parlamentares, tanto Senadores como Deputados, dentro de sua estratégia de reeleição, assumiriam como comportamento racional a apresentação de emendas às matérias oriundas do Executivo, notadamente, às medidas provisórias, cujo rito especial de tramitação lhes confere alta probabilidade de transformação em normas jurídicas ao final dos procedimentos legislativos.

Após a Emenda Constitucional 32/2001, ao longo do período que se inicia no mesmo ano da promulgação da emenda, 2001, até o mês de fevereiro de 2015, segundo estatísticas legislativas consolidadas pela Câmara dos Deputados, o Executivo enviou ao Congresso Nacional 648 medidas provisórias, ou seja, média de 46 MPV ao ano. Do total

apresentado, 530 medidas provisórias foram transformadas em norma jurídica, ou seja, 81,8% do total.

Em tal contexto, a apresentação de emendas às medidas provisórias enviadas pelo Executivo estaria inserida na estratégia seguida pelos parlamentares em busca de exercer atividades legislativas que produzam retornos eleitorais e contribuam para a renovação dos mandatos.

O presente trabalho, partindo do pressuposto do interesse dos parlamentares na apresentação de emendas às medidas provisórias, principalmente as que despertam maior interesse devido a versarem sobre temas de grande penetração no conjunto da sociedade e levando em consideração a impossibilidade de analisar todas as emendas apresentadas às medidas provisórias editadas ao longo do período de 2001 a 2015, concentrou-se na análise da Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012.

A MPV 571/2012 editada na mesma data da sanção, com vetos, à Lei nº 12.651, que revogou a Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, conhecida como Lei do Código Florestal, também provocou o debate entre segmentos da sociedade com visões diametralmente opostas em torno das regras de preservação das áreas de proteção ambiental.

O grau de acirramento das posições dos diversos segmentos sociais (ambientalistas, agropecuaristas, agricultores familiares, organizações não governamentais, comunidade científica, entre outros) em torno do tema refletiu-se na expressiva quantidade de emendas apresentadas à MPV 571/2012 durante o processo de tramitação.

Ao todo, foram apresentadas 696 emendas no âmbito da Comissão Mista de Senadores e Deputados incumbida da apreciação da Medida Provisória após o Supremo Tribunal Federal ter decidido, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029, de 2012, pela obrigatoriedade de parecer prévio de comissão mista antes da apreciação das medidas provisórias em cada Casa Legislativa.

Das 696 emendas apresentadas, foram acatadas total ou parcialmente 100 e rejeitadas as outras 596 pelo relator, Senador Luiz Henrique, que utilizou três critérios na análise das emendas: rejeitar, sumariamente, sem análise do mérito, todas as emendas incidentes sobre artigos do Código Florestal não alcançados pela MPV; rejeitar as emendas

que propunham a inclusão de novos dispositivos não constantes do texto da MPV; e rejeitar as emendas que não obtiveram consenso entre todas as partes envolvidas diretamente na discussão da matéria.

Alguns fatores que eventualmente poderiam influenciar tanto a apresentação das emendas como a análise pelo relator foram examinados: partidos políticos dos parlamentares que apresentaram emendas (partidos de apoio ou de oposição ao Governo Federal e posição do partido no espectro ideológico); origem geográfica dos parlamentares que apresentaram emendas (unidade da Federação e região); participação em frentes parlamentares registradas na Câmara dos Deputados e participação na comissão mista.

Os 74 parlamentares, entre Deputados e Senadores, que apresentaram emendas pertenciam a 15 partidos políticos diferentes. São eles: DEM, PC do B, PDT, PMDB, PP, PPS, PR, PRB, PSB, PSD, PSDB, PSOL, PT, PTB e PV.

Entre os 15 partidos políticos, 6 deles (PT, PDT, PSB, PC do B, PSOL e PV) podem ser considerados de centro-esquerda e os outros 9, de centro-direita. Não foram observadas diferenças no interesse pela apresentação de emendas ditadas por distinções ideológicas entre os partidos políticos. Por um lado, os 3 congressistas que apresentaram maior número de emendas integravam o PP, o DEM e o PMDB. Por outro lado, os partidos políticos que mais se destacaram no que se refere à apresentação de emendas foram o PSD, com 12 parlamentares que apresentaram emendas e o PT, com 11 parlamentares. Acreditamos que a ausência de distinção entre os partidos ocorreu em razão dos múltiplos e conflitantes interesses envolvidos na tramitação da matéria.

Em relação ao partido político dos parlamentares que tiveram emendas acatadas total ou parcialmente, encontramos DEM, PDT, PP, PMDB, PR, PT, PSDB, PSD, PSB, PB, DEM e PC do B, o que também não evidenciou distinções entre partidos da oposição e da situação.

Em termos de origem geográfica do parlamentar, das 27 unidades federativas (26 estados mais o Distrito Federal), 25 tiveram representantes que apresentaram emendas. As duas exceções foram os Estados de Pernambuco e do Piauí.

O Estado de São Paulo foi a unidade federativa cujos representantes mais ofereceram emendas, em um total de 12. Logo em seguida, vieram os Estados do Rio Grande do Sul, com 8, de Minas Gerais, com 6, do Mato Grosso, com 5, e de Rondônia, Paraná e Santa Catarina, com 4 representantes cada um. Todos os estados que compõem a Amazônia Legal tiveram representantes que ofereceram emendas, enquanto os 3 estados da região Sul destacaram-se no que diz respeito aos parlamentares que apresentaram emendas em número superior a 20. Dos 9 parlamentares enquadrados neste rol, 5 pertenciam à região.

Assim, a origem geográfica dos parlamentares não mostrou ser um aspecto de diferenciação quanto à apresentação de emendas à MPV.

Finalmente, examinou-se o fato de o congressista pertencer a uma das frentes parlamentares registradas na Câmara dos Deputados no ano anterior e no ano de edição da MPV, ou seja, em 2011 e 2012, bem como o fato de ter sido indicado para compor a Comissão Mista.

Foi observada a participação em 5 frentes: Frente Parlamentar Ambientalista, Frente Parlamentar da Agricultura Familiar, Frente Parlamentar da Agropecuária, Frente em Defesa da Amazônia e do seu Povo e Frente Parlamentar Mista em Defesa das Populações Extrativistas e dos Povos e Comunidades Tradicionais.

Dos 74 parlamentares que apresentaram emendas à MPV 571/2012, 57 integravam uma das frentes parlamentares citadas como tendo interesse pelo assunto colocado em debate pela proposição. Assim, observou-se que a maior parte dos parlamentares que apresentaram emendas integrava frentes parlamentares cujos interesses estavam envolvidos na tramitação da matéria.

No que diz respeito à composição da Comissão Mista, dos 74 parlamentares autores de emendas, 28 haviam sido designados para integrar a comissão. Dos 28, apenas 5 não eram signatários de uma das frentes parlamentares anteriormente mencionadas. Assim, embora não tão evidente como no caso de fazer parte de frentes parlamentares, o fato de ter participado dos trabalhos da Comissão Mista pode ser considerado como fator de influência para o oferecimento de emendas à Medida Provisória.

Embora não seja possível estender os resultados das observações à totalidade do processo de tramitação de medidas provisórias no Congresso Nacional, pode-se abstrair do resultado da análise das emendas à MPV 571/2012 que os parlamentares, independentemente de seguirem ou não uma estratégia de comportamento que vise à reeleição, mostraram-se mais interessados em participar ativamente da tramitação da matéria, com a apresentação de emendas, quando o tema guardava maior ligação com área de atuação de seu interesse, o que pode ser evidenciado pelo grande número de congressistas participantes de frentes parlamentares.

Observou-se, ainda, o grande poder conferido institucionalmente aos relatores das proposições legislativas, especialmente ao relator das medidas provisórias, designado no âmbito da Comissão Mista, o que, no caso da MPV 571/2012, refletiu-se na análise da expressiva quantidade de emendas apresentadas e na promoção de alterações de próprio cunho em relação ao texto original da Medida Provisória, aprovada na forma do Substitutivo oferecido pelo relator.

Destarte, conclusões de caráter mais contundente a respeito da tramitação das medidas provisórias poderiam vir somente com a análise qualitativa e quantitativa de maior número de proposições legislativas, bem como das emendas a elas apresentadas, o que demandaria pesquisas mais vigorosas, com fundamento em base de dados mais abrangente.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Câmara Notícias, *Projeto de lei de conversão*. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/70158.html>>. Acesso em 22 de agosto de 2015.

AZEVEDO, Márcia Maria Corrêa de. *Prática do Processo Legislativo – Jogo parlamentar*. São Paulo: Atlas, 2001.

BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970*. Brasília: Senado Federal, 2015. (texto editado em conformidade com a Resolução nº 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções, até 2014).

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: Texto Constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 88/2015 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94*. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2015.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Regimento interno da Câmara dos Deputados [recurso eletrônico]*. 13ª. Ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. Senado Federal. *Técnica legislativa: orientação para a padronização de trabalhos*. Sérgio F. P. de O. Penna, Eliane Cruxên B. de Almeida Maciel; Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2002.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. *Parecer nº 19, de 2012-CN, da Comissão Mista, sobre a Medida Provisória nº 571, de 25 de maio de 2012*. Relator Senador Luiz Henrique.

Câmara dos Deputados, *Quadro Sinóptico de Tramitação de Medidas Provisórias*. Disponível em <<http://www.camara.leg.br/internet/InfDoc/novconteudo/colecoes/informes/quadro.htm>>. Acesso em 18 de agosto de 2015.

CARVALHO, Nelson Rojas de. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

CAVALCANTI, Themístocles Brandão; BRITO, Luiz Navarro de; BALEEIRO, Aliomar. *Constituições Brasileiras: 1967, Volume VI*. Brasília: Senado Federal e Ministério da Ciência e Tecnologia, Centro de Estudos Estratégicos, 1999.

CRUZ, Márcia Rodrigues da. *Legislativo Transformador? As modificações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo*. Dissertação de Mestrado. CEFOR. Câmara dos Deputados, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

Jovem Senador. *Processo Legislativo: conceitos básicos*. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/jovemsenador/arquivos/conceitos-processo-legislativo>. Acesso em 25 de agosto de 2015.

LEHFELD, Lucas de Souza. *Código Florestal Comentado e Anotado: artigo por artigo*. São Paulo: Editora Método, 2013.

LOHN, Fernanda. *O papel do relator no processo legislativo*. Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/o-papel-do-relator-no-processo-legislativo>. Acesso em 25 de agosto de 2015.

MAINWARING, Scott P. *Sistemas partidários em novas democracias: o caso do Brasil*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 2001. Rio de Janeiro: FGV.

NICOLAU, Gustavo Rene. *Medidas Provisórias: o Executivo que legisla*. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

NICOLAU, Jairo Marconi. *Sistemas Eleitorais*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

OCB no Congresso. Entendendo o processo legislativo – Medidas Provisórias. Disponível em: <<http://ocbnocongresso.brasilcooperativo.coop.br/2011/02/entendendo-o-processo-legislativo.html>>. Acesso em 23 de agosto de 2015.

PEREIRA, Carlos e MUELLER, Bernardo. *Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, jun/2000, Vol. 15, n. 43.

Pontual, Helena Daltro. *Medida Provisória*. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/medida-provisoria-1>> Acesso em 16 de agosto de 2015.

SANTOS, Fabiano Guilherme Mendes. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

Senado Federal. Processo Legislativo: conceitos básicos. Disponível em: <<http://www12.senado.leg.br/jovensenador/arquivos/conceitos-processo-legislativo>>. Acesso em 11 de agosto de 2015.

SOUZA, Hilda de. *Processo Legislativo*. Porto Alegre: Sulina, 1998.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. *Processo legislativo: roteiro prático das medidas provisórias no Congresso*. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/3958/processo-legislativo-roteiro-pratico-das-medidas-provisorias-no-congresso-nacional>>. Acesso em 26 de agosto de 2015.

## APÊNDICE A

Estatísticas da Atividade Legislativa  
Quantidade de proposições apresentadas por ano

ANO	MPV	PDC	PEC	PL	PLP	PRC	TOTAL
2002	82	1250	108	1.480	80	44	3.044
2003	58	1536	226	2.858	122	129	4.929
2004	73	440	131	1.888	107	59	2.968
2005	42	550	134	1.725	96	89	2.636
2006	66	530	99	1.239	61	54	2.049
2007	71	474	216	2.733	266	109	3.869
2008	40	900	104	1.841	176	35	3.096
2009	27	1.020	134	2.148	108	72	3.509
2010	42	720	77	1.332	57	23	2.281
2011	36	542	135	3.144	124	107	4.088
2012	45	270	105	1.841	115	57	2.433
2013	35	629	140	2.107	132	74	3.117
2014	29	227	75	1.298	86	33	1.748
2015	2	8	4	443	14	9	480
TOTAL	648	9.096	1.688	26.077	1.544	894	39.947

Fonte: SILEG – Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados

Proposição: As proposições apresentadas nesta tabela são:

Medida Provisória (MPV)

Projeto de Decreto Legislativo (PDC)

Projeto de Lei Complementar (PLP)

Projeto de Lei (PL)

Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados (PRC)

Proposta de Emenda à Constituição (PEC)

## APÊNDICE B

### Estatísticas da Atividade Legislativa

Quantidade de proposições transformadas em norma jurídica em cada ano

ANO	MPV	PDC	PEC	PL	PLP	PRC	TOTAL
2002	40	75	1	16	2	1	135
2003	52	785	2	42	-	16	897
2004	76	1.076	1	34	1	10	1.198
2005	36	1.117	1	55	2	6	1.217
2006	59	473	3	65	2	9	611
2007	62	372	2	63	4	1	504
2008	42	338	1	109	1	7	498
2009	23	928	5	152	5	6	1.119
2010	21	786	5	126	4	3	945
2011	34	397	1	113	2	6	553
2012	33	590	3	129	1	7	763
2013	32	425	4	99	2	30	592
2014	19	276	7	88	3	8	401
2015	1	81	-	20	1	-	103
<b>TOTAL</b>	<b>530</b>	<b>7.719</b>	<b>36</b>	<b>1.111</b>	<b>30</b>	<b>110</b>	<b>9.536</b>

Fonte: SILEG – Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados

Proposição – As proposições apresentadas nesta tabela são:

Medida Provisória (MPV)

Projeto de Decreto Legislativo (PDC)

Projeto de Lei Complementar (PLP)

Projeto de Lei (PL)

Projeto de Resolução da Câmara dos Deputados (PRC)

Proposta de Emenda à Constituição (PEC)

APÊNDICE C  
Matérias Apresenadas x Transformadas em Norma Jurídica

ANO	MPV			PDC			PEC		
	APR	TRANSF	%	APR	TRANSF	%	APR	TRANSF	%
2002	82	40	48,8	1250	75	6,0	108	1	0,9
2003	58	52	89,7	1536	785	51,1	226	2	0,9
2004	73	76	104,1	440	1.076	244,5	131	1	0,8
2005	42	36	85,7	550	1.117	203,1	134	1	0,7
2006	66	59	89,4	530	473	89,2	99	3	3,0
2007	71	62	87,3	474	372	78,5	216	2	0,9
2008	40	42	105,0	900	338	37,6	104	1	1,0
2009	27	23	85,2	1.020	928	91,0	134	5	3,7
2010	42	21	50,0	720	786	109,2	77	5	6,5
2011	36	34	94,4	542	397	73,2	135	1	0,7
2012	45	33	73,3	270	590	218,5	105	3	2,9
2013	35	32	91,4	629	425	67,6	140	4	2,9
2014	29	19	65,5	227	276	121,6	75	7	9,3
2015	2	1	50,0	8	81	1.012,5	4	-	-
TOTAL	648	530	81,8	9.096	7.719	84,9	1.688	36	2,1

ANO	PL			PLP			PRC		
	APR	TRANSF	%	APR	TRANSF	%	APR	TRASNF	%
2002	1.480	16	1,1	80	2	2,5	44	1	2,3
2003	2.858	42	1,5	122	-	-	129	16	12,4
2004	1.888	34	1,8	107	1	0,9	59	10	16,9
2005	1.725	55	3,2	96	2	2,1	89	6	6,7
2006	1.239	65	5,2	61	2	3,3	54	9	16,7
2007	2.733	63	2,3	266	4	1,5	109	1	0,9
2008	1.841	109	5,9	176	1	0,6	35	7	20,0
2009	2.148	152	7,1	108	5	4,6	72	6	8,3
2010	1.332	126	9,5	57	4	7,0	23	3	13,0
2011	3.144	113	3,6	124	2	1,6	107	6	5,6
2012	1.841	129	7,0	115	1	0,9	57	7	12,3
2013	2.107	99	4,7	132	2	1,5	74	30	40,5
2014	1.298	88	6,8	86	3	3,5	33	8	24,2
2015	443	20	4,5	14	1	7,1	9	-	-
TOTAL	26.077	1.111	4,3	1.544	30	1,9	894	110	12,3

ANO	TOTAL APRESENTADAS	TOTAL TRANSFORMADAS
2002	3.044	135
2003	4.929	897
2004	2.968	1.198
2005	2.636	1.217
2006	2.049	611
2007	3.869	504
2008	3.096	498
2009	3.509	1.119
2010	2.281	945
2011	4.088	553
2012	2.433	763
2013	3.117	592
2014	1.748	401
2015	480	103
TOTAL	39.947	9.536

Fonte: SILEG – Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados

**APÊNDICE D**  
**RELATÓRIO ANUAL DA PRESIDÊNCIA – 2013**

Coordenação de Estatísticas  
e Relatórios Legislativos

Secretaria de Informação  
Legislativa

Secretaria-Geral  
da Mesa



**PROJETOS DE LEI DO SENADO (PLS)**

Projetos de Lei Ordinária	
Pendentes no início da Sessão Legislativa	2.069
<b>Apresentados</b>	<b>516</b>
Aprovados pelo Plenário e encaminhados à Câmara dos Deputados	13
Aprovados por Comissão em decisão terminativa e encaminhados à Câmara dos Deputados	122
<b>Total Aprovados</b>	<b>135</b>
Rejeitados por Comissão em decisão terminativa (art. 91, § 5º, do RISF)	39
Rejeitados por Comissão em decisão não terminativa (art. 254 do RISF)	2
Rejeitados pela CCJ por inconstitucionalidade (art. 101, § 1º, do RISF)	2
<b>Total Rejeitados</b>	<b>43</b>
Prejudicados	74
Retirados pelo autor	29
Transformados em Projeto de Resolução do Senado	1
<b>Pendentes no final da Sessão Legislativa</b>	<b>2.303</b>

Projetos de Lei Complementar	
Pendentes no início da Sessão Legislativa	201
<b>Apresentados</b>	<b>44</b>
Aprovados pelo Plenário e encaminhados à Câmara dos Deputados	7
<b>Total Aprovados</b>	<b>7</b>
Rejeitados por Comissão em decisão não terminativa (art. 254 do RISF)	1
<b>Total Rejeitados</b>	<b>1</b>
Prejudicados	13
Retirados pelo autor	2
<b>Pendentes no final da Sessão Legislativa</b>	<b>222</b>

Projetos de Lei do Senado por Assunto Geral	Apresentados em 2013	Deliberados* em 2013
Administrativo	49	14
Econômico	112	75
Honorífico	17	14
Jurídico	178	68
Social	204	135
<b>Total</b>	<b>560</b>	<b>306</b>

\* Consideram-se, além das deliberadas, as arquivadas ao final da Legislatura, as prejudicadas e as retiradas pelo autor.

**APÊNDICE E**  
**RELATÓRIO ANUAL DA PRESIDÊNCIA – 2014**

Coordenação de Estatísticas  
e Relatórios Legislativos

Secretaria de Informação  
Legislativa

Secretaria-Geral  
da Mesa



**PROJETOS DE LEI DO SENADO (PLS)**

Projetos de Lei Ordinária	
Pendentes no início da Sessão Legislativa	2.301
<b>Apresentados</b>	<b>398</b>
Aprovados pelo Plenário e encaminhados à Câmara dos Deputados	9
Aprovados por Comissão em decisão terminativa e encaminhados à Câmara dos Deputados	59
<b>Total Aprovados</b>	<b>68</b>
Rejeitados por Comissão em decisão terminativa (art. 91, § 5º, do RISF)	17
Rejeitados por Comissão em decisão não terminativa (art. 254 do RISF)	1
Rejeitados pela CCJ por inconstitucionalidade (art. 101, § 1º, do RISF)	9
<b>Total Rejeitados</b>	<b>27</b>
Prejudicados	16
Retirados pelo autor	13
Arquivados ao final da Legislatura (art. 332 do RISF)	1.041
<b>Pendentes no final da Sessão Legislativa</b>	<b>1.534</b>

Projetos de Lei Complementar	
Pendentes no início da Sessão Legislativa	224
<b>Apresentados</b>	<b>35</b>
Aprovados pelo Plenário e encaminhados à Câmara dos Deputados	5
<b>Total Aprovados</b>	<b>5</b>
Rejeitados pelo Plenário	1
<b>Total Rejeitados</b>	<b>1</b>
Prejudicados	2
Arquivados ao final da Legislatura (art. 332 do RISF)	101
<b>Pendentes no final da Sessão Legislativa</b>	<b>150</b>

Projetos de Lei do Senado por Assunto Geral	Apresentados em 2014	Deliberados* em 2014
Administrativo	32	129
Econômico	96	287
Honorífico	8	32
Jurídico	134	404
Social	163	422
<b>Total</b>	<b>433</b>	<b>1.274</b>

\* Consideram-se, além das deliberadas, as arquivadas ao final da Legislatura, as prejudicadas e as retiradas pelo autor.

## APÊNDICE F

Autores das Emendas por Cargo, Partido, UF e Quantidade de Emendas

Autor	Cargo Eletivo	Partido	UF	Qtde Emendas
Abelardo Lupion	Deputado	DEM	PR	58
Acir Gurgacz	Senador	PDT	RO	6
Afonso Hamm	Deputado	PP	RS	5
Alceu Moreira	Deputado	PMDB	RS	54
Ana Amélia	Senadora	PP	RS	15
Antonio Balhmann	Deputado	PSB	CE	6
Antonio Carlos Mendes Thame	Deputado	PSDB	SP	5
Arnaldo Jordy	Deputado	PPS	PA	4
Augusto Carvalho	Deputado	PPS	DF	3
Bernardo Santana de Vasconcelos	Deputado	PR	MG	5
Blairo Maggi	Senador	PR	MT	3
Carlos Magno	Deputado	PP	RO	77
Carlos Zarattini	Deputado	PT	SP	3
Domingos Sávio	Deputado	PSDB	MG	2
Dr. Ubiali	Deputado	PSB	SP	1
Duarte Nogueira	Deputado	PSDB	SP	27
Eduardo Sciarra	Deputado	PSD	PR	6
Fábio Faria	Deputado	PSD	RN	3
Fernando Collor	Senador	PTB	AL	2
Giovanni Queiroz	Deputado	PDT	PA	7
Glauber Braga	Deputado	PSB	RJ	10
Guilherme Campos	Deputado	PSD	SP	1
Homero Pereira	Deputado	PSD	MT	2
Inácio Arruda	Senador	PC do B	CE	2
Irajá Abreu	Deputado	PSD	TO	1
Ivan Valente	Deputado	PSOL	SP	17
Jandira Feghali	Deputada	PC do B	RJ	1
Jhonatan de Jesus	Deputado	PRB	RR	1
João Carlos Bacelar	Deputado	PR	BA	1
Jorge Viana	Senador	PT	AC	3
José Agripino	Senador	DEM	RN	3
Junji Abe	Deputado	PSD	SP	4
Leonardo Monteiro	Deputado	PT	MG	18
Luci Choinaki	Deputada	PT	SC	3
Luis Carlos Heinze	Deputado	PP	RS	30
Luiz Alberto	Deputado	PT	BA	21
Luiz Noé	Deputado	PSB	RS	2

Márcio Macêdo	Deputado	PT	SE	19
Marcon	Deputado	PT	RS	19
Marcos Montes	Deputado	PSD	MG	5
Marcus Pestana	Deputado	PSDB	MG	1
Marina Santanna	Deputada	PT	GO	18
Mauro Nazif	Deputado	PSB	RO	3
Milton Monti	Deputado	SP	PR	1
Miro Teixeira	Deputado	PDT	RJ	1
Moreira Mendes	Deputado	PSD	RO	4
Mozarildo Cavalcanti	Senador	PTB	RR	1
Nelson Marquezelli	Deputado	PTB	SP	14
Nilson Leitão	Deputado	PSDB	MT	9
Onofre Santo Agostini	Deputado	PSD	SC	26
Onyx Lorenzoni	Deputado	DEM	RS	10
Osmar Júnior	Deputado	PC do B	PI	27
Padre João	Deputado	PT	MG	6
Raimundo Gomes de Matos	Deputado	PSDB	CE	4
Rebecca Garcia	Deputada	PP	AM	7
Reinhold Stephanes	Deputado	PSD	SC	5
Ricardo Izar	Deputado	PSD	SP	1
Ricardo Tripoli	Deputada	PSDB	SP	3
Rodrigo Rollemberg	Senador	PSB	DF	5
Rogério Marinho	Deputado	PSDB	RN	4
Ronaldo Caiado	Deputado	DEM	GO	11
Rubens Bueno	Deputado	PPS	PR	2
Sarney Filho	Deputado	PV	MA	6
Sebastião Bala Rocha	Deputado	PDT	AP	4
Sérgio Souza	Senador	PMDB	PR	1
Sueli Vidigal	Deputada	PDT	ES	2
Valdir Colatto	Deputado	PMDB	SC	22
Vanessa Grazziotin	Senadora	PC do B	AM	6
Vilson Covatti	Deputado	PP	RS	3
Waldemir Moka	Senador	PMDB	MS	6
Walter Feldman	Deputado	PSDB	SP	8
Zé Geraldo	Deputado	PT	PA	1
Zé Silva	Deputado	PDT	MT	2
Zezéu Ribeiro	Deputado	PT	BA	17
Total				696

Fonte: Câmara dos Deputados

## Anexo 1

<b>Quadro de prazos de Tramitação de Medidas Provisórias</b>		
<b>DATA / PRAZO</b>	<b>ETAPA / ATOS</b>	<b>REFERÊNCIA: <u>Resolução do Congresso Nacional nº 1 de 2002</u> e Art. 62 da <u>Constituição da República/1988</u></b>
Data da publicação	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Publicação da medida provisória no Diário Oficial da União. (Presidente da República)</li> <li>2. Envio do texto da medida provisória ao Congresso Nacional por meio da mensagem.</li> </ol>	Art. 2º, § 1º, da Res. nº 1/2002
1º dia (até às doze horas)	Indicação dos membros da comissão mista pelos líderes dos partidos ou blocos parlamentares	Art. 2º, § 4º, da Res. nº 1/2002
2º dia (48 horas)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Designação da comissão mista.</li> <li>2. Publicação e divulgação de avulsos.</li> </ol>	Art. 2º, <i>caput</i> , da Res. nº 1/2002  Art. 62, § 9º, da CF
24 horas a partir da designação da comissão	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Instalação da comissão mista.</li> <li>2. Eleição do Presidente e Vice-Presidente.</li> <li>3. Designação dos Relatores.</li> </ol>	Art. 3º, <i>caput</i> , da Res. nº 1/2002
5º dia	Prazo final para o órgão de consultoria e assessoramento orçamentário encaminhar nota técnica acerca da adequação financeira e orçamentária da Medida Provisória.	Art. 19 da Res. nº 1/2002
6º dia	<b>Prazo final para apresentação de emendas.</b>	Art. 4º, <i>caput</i> , da Res. nº 1/2002
	Prazo final para o autor de projeto solicitar a tramitação, sob a forma de emenda, em conjunto com a Medida Provisória.	Art. 4º, § 2º, da Res. nº 1/2002
14º dia	Prazo final para emissão do parecer único pela comissão mista.  <b>*ADIN 4029/STF declarou inconstitucional o Art 5º, caput da Res. nº 1/2002,</b>	Art. 5º, <i>caput</i> , da Res. nº 1/2002

	consequentemente, o 14º dia da tramitação da medida provisória não é o prazo final para a comissão mista emitir parecer.	
15º dia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Início dos trabalhos na Câmara dos Deputados.</li> <li>2. Publicação do parecer da comissão mista, em avulsos e no Diário da Câmara dos Deputados.</li> </ol> <p>*ADI 4029/STF declarou inconstitucional o Art. 6º, §1º da Res. nº 1/2002, consequentemente, a exigência do início da tramitação da medida provisória na Câmara dos Deputados no 15º dia.</p>	<p>Art. 6º, <i>caput</i> e § 1º, da Res. nº 1/2002.</p> <p>Art. 62, § 8º, da CF.</p>
28º dia	Prazo para encerramento dos trabalhos na Câmara dos Deputados.	Art. 6º, <i>caput</i> , da Res. nº 1/2002.
29º dia	Data permitida para início da discussão da Medida Provisória no Senado Federal.	Art. 7º, § 2º, da Res. nº 1/2002.
42º dia	Prazo final para apreciação da medida provisória pelo Senado Federal.	Art. 7º, <i>caput</i> , da Res. nº 1/2002.
3 dias após o recebimento pela Câmara	Prazo para apreciação, pela Câmara dos Deputados, das modificações efetuadas pelo Senado no texto aprovado pela Câmara.	Art. 7º, § 4º, da Res. nº 1/2002.
46º dia	<p>Início do regime de urgência e do sobrestamento das deliberações legislativas na Casa em que se estiver tramitando a medida provisória.</p> <p>*Baseado na ADI 4029/STF, o Presidente da Câmara dos Deputados, Marco Maia, proferiu decisão que apenas sobrestarão a pauta da Casa aquelas medidas provisórias encaminhadas pela comissão mista, momento em que a medida provisória inicia efetivamente sua tramitação na Câmara dos Deputados, e que já tenham mais de 45 dias de sua tramitação.</p>	<p>Art. 9º da Res. nº 1/2002.</p> <p>Art. 62, § 6º, da CF.</p>
60º dia	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Início da prorrogação automática, por 60 dias, da vigência da medida provisória cuja votação ainda não foi concluída pelo Congresso Nacional.</li> <li>2. Edição de Ato do Presidente da Mesa</li> </ol>	<p>Art. 10, <i>caput</i> e § 1º, da Res. nº 1/2002.</p> <p>Art. 62, §§ 3º e 7º, da CF.</p>

	do Congresso Nacional, a ser publicado no Diário Oficial da União, comunicando a prorrogação.	
120º dia	Fim do período prorrogado de vigência da medida provisória.	Art. 10, <i>caput</i> , da Res. nº 1/2002.  Art. 62, § 7º, da CF.
<i>15 dias contados da perda da eficácia, da rejeição ou modificação da medida provisória.</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Prazo para a comissão mista apresentar projeto de decreto legislativo, regulando as relações jurídicas decorrentes da medida provisória não apreciada, rejeitada ou modificada.</li> <li>2. Decorrido tal prazo, qualquer Deputado ou Senador poderá oferecer projeto de decreto legislativo.</li> </ol>	Art. 11, § 1º, da Res. nº 1/2002.
<i>60 dias após a rejeição ou perda de eficácia da medida provisória</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fim do prazo para edição de decreto legislativo.</li> <li>2. Extinção da comissão mista (que poderá se extinguir antes, se for editado o decreto legislativo).</li> </ol>	Art. 11, §§ 2º e 3º, da Res. nº 1/2002.
Suspensão dos prazos durante o recesso do Congresso Nacional.		Art. 18 da Res. nº 1/2002.  Art. 62, § 4º, da CF.

Fonte: Câmara dos Deputados

<http://www.camara.leg.br/internet/InfDoc/novoconteudo/colecoes/informes/quadro.htm>

De acordo com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.029, o Supremo Tribunal Federal decidiu que a partir de 16 de março de 2012, todas as medidas provisórias editadas pelo Poder Executivo devem ser apreciadas por uma comissão mista de Deputados e Senadores, antes de serem apreciadas em sessão dos plenários das duas Casas, revogando dispositivos da Resolução do Congresso Nacional nº 1, de 2002, que tratava de prazos para apreciação de medidas provisórias. A decisão do Supremo Tribunal inseriu modificações na tabela de prazos de tramitação a partir da Medida Provisória nº 562 de 21 de março de 2012

Com a exigência da composição da comissão mista e revogação de dispositivos da Resolução do Congresso Nacional nº 1/2002, alguns prazos foram extintos da tramitação das medidas provisórias. A seguir é apresentado quadro de tramitação com as modificações oriundas da ADIN 4.029 do Supremo Tribunal Federal.

## Anexo 2

### COMPOSIÇÃO DA COMISSÃO MISTA INCUMBIDA DE APRECIAR A MPV 571/2012

Diário do Senado Federal nº 79, de 31 de maio de 2012

**O SR. PRESIDENTE** (Anibal Diniz. Bloco/PT – AC) – A Senhora Presidente da República adotou, em 25 de maio de 2012, publicou no dia 28 e retificou no dia 29 do mesmo mês e ano, a **Medida Provisória nº 571, de 2012**, que “Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001”.

Nos termos dos arts. 2º e 3º da Resolução nº 1, de 2002-CN, está assim constituída a Comissão Mista incumbida de emitir parecer sobre a matéria, bem como estabelecido o calendário de sua tramitação:

#### Composição

##### Senadores

##### Titulares

##### Suplentes

#### Bloco Parlamentar da Maioria (PMDB/PP/PV)

Luiz Henrique	Eduardo Braga
Waldemir Moka	Lobão Filho
Ana Amélia	Eunício Oliveira
Sérgio Souza	Benedito de Lira

#### Bloco de Apoio ao Governo (PT/PDT/PSB/PCdoB/PRB)

José Pimentel	Wellington Dias
Jorge Viana	Anibal Diniz
Rodrigo Rollemberg	Walter Pinheiro
Acir Gurgacz	Inácio Arruda

#### Bloco Parlamentar Minoria (PSDB/DEM)

Aloysio Nunes Ferreira	Cyro Miranda
José Agripino	Jayme Campos

#### Bloco Parlamentar União e Força (PTB/PR/PSC)

Blairo Maggi	Alfredo Nascimento
Jim Argello	João Vicente Claudino

**\*PSD**

Kátia Abreu

Sérgio Petecão

\* Rodízio nos termos do § 3º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN.

**Deputados****Titulares****Suplentes****PT**

Bohn Gass

Luci Choinacki

Márcio Macêdo

Carlos Zarattini

**PMDB**

Edinho Araújo

Marcelo Castro

Paulo Piau

Valdir Colatto PSDB

Leonardo Vilela

Cesar Colnago

**PP**

Luis Carlos Heinze

Carlos Magno

**DEM**

Abelardo Lupion

Lira Maia

**PR**

Bernardo Santana de Vasconcellos

**PSB**

Sandra Rosado

Glauber Braga

**PDT**

Giovanni Queiroz

Zé Silva

**Bloco (PV/PPS)**

Sarney Filho

Arnaldo Jordy

**PTB**

Jovair Arantes

Arnon Bezerra

**PCdoB\***

Luciana Santos

Osmar Júnior

\* Rodízio nos termos do § 3º do art. 2º da Resolução nº 1, de 2002-CN.

## Anexo 3

### Emendas Apresentadas à Medida Provisória nº 571, de 2012

Setembro de 2012

DIÁRIO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS - SUPL.

Quarta-feira 5 23

**CONGRESSO NACIONAL**  
**SECRETARIA-GERAL DA MESA**  
**SECRETARIA DE COMISSÕES**  
**SUBSECRETARIA DE APOIO ÀS COMISSÕES MISTAS**

#### E M E N D A S

APRESENTADAS PERANTE A COMISSÃO MISTA DESTINADA A EXAMINAR E EMITIR PARECER SOBRE A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 571, ADOTADA EM 25 DE MAIO DE 2012, PUBLICADA NO DIA 28 E RETIFICADA NO DIA 29 DO MESMO MÊS E ANO, QUE ALTERA A LEI Nº 12.651, DE 25 DE MAIO DE 2012, QUE DISPÕE SOBRE A PROTEÇÃO DA VEGETAÇÃO NATIVA; ALTERA AS LEIS NºS 6.938, DE 31 DE AGOSTO DE 1981, 9.393, DE 19 DE DEZEMBRO DE 1996, E 11.428, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2006; REVOGA AS LEIS NºS 4.771, DE 15 DE SETEMBRO DE 1965, E 7.754, DE 14 DE ABRIL DE 1989, E A MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.166-67, DE 24 DE AGOSTO DE 2001”:

CONGRESSISTAS	EMENDAS NºS
Deputado Abelardo Lupion (DEM)	010, 034, 039, 041, 061, 071, 076, 104, 108, 124, 135, 136, 147, 148, 160, 161, 162, 173, 180, 185, 188, 192, 209, 222, 230, 249, 258, 319, 330, 348, 365, 367, 368, 373, 381, 399, 406, 424, 425, 430, 435, 463, 477, 478, 485, 493, 503, 517, 521, 524, 525, 533, 534, 535, 552, 570, 622, 670
Senador Acir Gurgacz (PDT)	029, 081, 174, 412, 560, 562
Deputado Afonso Hamm (PP)	031, 129, 176, 237, 594
Deputado Alceu Moreira (PMDB)	011, 028, 037, 042, 063, 072, 077, 105, 109, 126, 137, 138, 139, 150, 151, 153, 165, 181, 189, 211, 223, 231, 250, 260, 320, 331, 345, 363, 366, 370, 374, 376, 395, 407, 418, 420, 431, 436, 464, 478, 480, 486, 494, 504, 518, 522, 539, 540, 541, 542, 557, 572, 623, 671
Senadora Ana Amélia (PP)	018, 033, 049, 074, 123, 133, 204, 207, 235, 328, 342, 417, 482, 629, 675
Deputado Antonio Balhmann (PSB)	266, 296, 305
Deputado Antonio Balhmann (PSB) e Deputada Sandra Rosado (PSB)	293, 295, 304
Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB)	005, 068, 085, 530, 579
Deputado Arnaldo Jordy (PPS)	220, 349, 538, 564
Deputado Augusto Carvalho (PPS)	259, 520
Deputado Augusto Carvalho (PPS) e Deputado Arnaldo Jordy (PPS)	438
Deputado Bernardo Santana de Vasconcelos (PR)	408, 543, 621, 663, 668
Senador Blairo Maggi (PR)	082, 084, 684

Deputado Carlos Magno (PP)	016, 028, 036, 044, 048, 068, 073, 078, 107, 112, 113, 121, 127, 132, 141, 142, 169, 170, 171, 172, 179, 184, 190, 199, 203, 213, 217, 225, 233, 251, 263, 264, 273, 274, 283, 286, 291, 303, 323, 327, 335, 341, 347, 362, 371, 372, 375, 377, 380, 400, 411, 415, 419, 423, 433, 438, 466, 483, 484, 487, 491, 496, 508, 519, 523, 527, 549, 550, 551, 553, 559, 573, 580, 581, 625, 626, 673
Deputado Carlos Zarattini (PT)	087, 149, 163
Deputado Domingos Sávio (PSDB)	601, 698
Deputado Dr. Ubiali (PSB)	565
Deputado Duarte Nogueira (PSDB)	015, 023, 032, 046, 120, 130, 156, 177, 201, 215, 236, 262, 278, 280, 282, 285, 290, 298, 301, 326, 339, 379, 414, 469, 595, 627, 681
Deputado Eduardo Sciarra (PSD)	152, 157, 212, 558, 576, 577
Deputado Fábio Faria (PSD)	267, 294, 589
Senador Fernando Collor (PTB)	241, 254
Deputado Giovanne Queiroz (PDT)	013, 043, 079, 083, 183, 426, 620
Deputado Glauber Braga (PSB)	050, 154, 158, 218, 219, 243, 246, 344, 360, 692
Deputado Guilherme Campos (PSD)	592
Deputado Homero Pereira (PSD)	019, 584
Senador Inácio Arruda (PCdoB)	686, 687
Deputado Irajá Abreu (PSD)	404
Deputado Ivan Valente (PSOL)	004, 051, 052, 088, 143, 144, 186, 205, 247, 313, 338, 359, 569, 597, 612, 630, 646
Deputado Jhonatan de Jesus (PRB)	459
Deputada Jandira Feghali (PCdoB)	574
Deputado João Carlos Bacelar (PR)	685
Senador Jorge Viana (PT)	196, 396, 575
Senador Jose Agripino (DEM)	198, 396, 441

---

Deputado Junji Abe (PSD)	069, 531, 555, 600
Deputado Leonardo Monteiro (PT)	059, 095, 099, 312, 358, 389, 392, 448, 457, 476, 502, 512, 608, 619, 636, 642, 655, 662
Deputada Luci Choinacki (PT)	315, 383, 450
Deputado Luís Carlos Heinze (PP)	012, 111, 114, 116, 167, 182, 193, 224, 321, 333, 337, 361, 369, 401, 409, 421, 481, 482, 495, 505, 515, 544, 545, 548, 598, 599, 609, 610, 624, 672
Deputado Luiz Alberto (PT)	057, 092, 093, 098, 252, 309, 356, 387, 394, 447, 454, 468, 475, 500, 510, 605, 618, 633, 644, 652, 659
Deputado Luiz Noé (PSB)	168, 663
Deputado Márcio Macedo (PT)	055, 058, 094, 263, 310, 357, 388, 449, 455, 469, 501, 511, 568, 607, 617, 635, 639, 653, 660
Deputado Marcon (PT)	053, 089, 096, 306, 353, 384, 390, 442, 444, 451, 472, 497, 506, 603, 614, 631, 638, 651, 656
Deputado Marcos Montes (PSD)	324, 332, 528, 648, 676
Deputado Marcus Pestana (PSDB)	590
Deputada Marina Santanna (PT)	056, 091, 308, 355, 386, 393, 446, 453, 467, 474, 499, 509, 606, 616, 634, 641, 643, 658
Deputado Mauro Nazif (PSB)	210, 571, 667
Deputado Milton Monti (PR)	255
Deputado Miro Teixeira (PDT)	270
Deputado Moreira Mendes (PSD)	002, 005, 547, 567
Senador Mozarildo Cavalcanti (PTB)	314
Deputado Nelson Markezelli (PTB)	110, 125, 164, 271, 275, 350, 403, 513, 514, 525, 529, 556, 587, 669
Deputado Nilson Leitão (PSDB)	007, 080, 334, 410, 422, 432, 516, 563, 677
Deputado Onix Lorenzoni (DEM)	038, 317, 318, 351, 382, 402, 434, 462, 537, 602
Deputado Onofre Santo Agostini (PSD)	014, 022, 030, 045, 119, 128, 146, 175, 200, 214, 236, 261, 277, 279, 281, 284, 289, 300, 325, 336, 378, 413, 488, 593, 626, 680

Deputado Osmar Junior (PCdoB)	001, 024, 025, 027, 040, 047, 122, 131, 178, 202, 216, 234, 239, 256, 272, 267, 288, 292, 299, 302, 340, 343, 416, 490, 596, 645, 674
Deputado Padre João (PT)	429, 456, 458, 640, 654, 661
Deputado Raimundo Gomes de Matos (PSDB)	103, 187, 226, 244
Deputada Rebecca Garcia (PP)	065, 352, 405, 443, 546, 693, 694
Deputado Reinhold Stephanes (PSD)	003, 115, 140, 585, 647
Deputado Ricardo Izar (PSD)	086
Deputado Ricardo Tripoli (PSDB)	437, 664, 679
Senador Rodrigo Rollemberg (PSB)	194, 197, 397, 561, 565
Deputado Rogério Marinho (PSDB)	268, 297, 311, 591
Deputado Ronaldo Caiado (DEM)	009, 060, 070, 169, 208, 229, 232, 248, 257, 329, 532
Deputado Rubens Bueno (PPS)	062, 245
Deputado Sarney Filho (PV) e outros	265, 276, 583, 689, 690, 691
Deputado Sebastião Bala Rocha (PDT)	221, 269, 428, 578
Senador Sergio Souza (PMDB)	166
Deputada Sueli Vidigal (PDT)	064, 427
Deputado Valdir Colatto (PMDB)	008, 020, 035, 075, 100, 134, 145, 191, 206, 228, 242, 316, 345, 461, 470, 471, 536, 613, 665, 666, 668, 682
Senadora Vanessa Graziottin (PCdoB)	067, 101, 106, 118, 460, 588
Deputado Wilson Covatti (PP)	017, 155, 554
Senador Waldemir Moka (PMDB)	021, 117, 240, 322, 364, 678
Deputado Walter Feldman (PSDB)	195, 227, 440, 566, 582, 611, 650, 695
Deputado Zé Silva (PDT)	102, 465
Deputado Zé Geraldo	649
Deputado Zezéu Ribeiro (PT)	054, 090, 097, 307, 354, 385, 391, 445, 452, 473, 498, 507, 604, 615, 632, 637, 657

**TOTAL DE EMENDAS: 696**

## Anexo 4

### Mensagem de Veto ao PLV 21/2012

#### MENSAGEM Nº 484, DE 17 DE OUTUBRO DE 2012.

Senhor Presidente do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do § 1º do art. 66 da Constituição, decidi vetar parcialmente, por contrariedade ao interesse público, o Projeto de Lei de Conversão nº 21, de 2012 (MP nº 571/12), que “Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; e revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012”.

Ouvidos, os Ministérios do Meio Ambiente, da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, do Desenvolvimento Agrário e a Advocacia-Geral da União manifestaram-se pelo veto aos seguintes dispositivos:

**§ 9º do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, alterado pelo art. 1º do projeto de lei de conversão**

“§ 9º Não se considera Área de Preservação Permanente a várzea fora dos limites previstos no inciso I do **caput**, exceto quando ato do poder público dispuser em contrário nos termos do inciso III do art. 6º.”

**Razão do veto**

“A leitura sistêmica do texto provoca dúvidas sobre o alcance deste dispositivo, podendo gerar controvérsia jurídica acerca da aplicação da norma.”

**Inciso II do § 4º do art. 15 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, acrescido pelo art. 1º do projeto de lei de conversão**

“II - 50% (cinquenta por cento) do imóvel rural nas demais situações, observada a legislação específica.”

**Razão do veto**

“Ao contrário do previsto no inciso I do mesmo artigo, que regula uma situação extrema e excepcional, este dispositivo impõe uma limitação desarrazoada às regras de proteção ambiental, não encontrando abrigo no equilíbrio entre preservação ambiental e garantia das

condições para o pleno desenvolvimento do potencial social e econômico dos imóveis rurais que inspirou a redação do art. 15, § 4º.”

**§ 1º do art. 35 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, alterado pelo art. 1º do projeto de lei de conversão**

“§ 1º O plantio ou o reflorestamento com espécies florestais nativas, exóticas e frutíferas independem de autorização prévia, desde que observadas as limitações e condições previstas nesta Lei, devendo ser informados ao órgão competente, no prazo de até 1 (um) ano, para fins de controle de origem.”

**Razão do veto**

“O texto aprovado permite a interpretação de que passaria a ser exigido o controle de origem do plantio de espécies frutíferas pelos órgãos ambientais. Tal proposta burocratiza desnecessariamente a produção de alimentos, uma vez que o objetivo central do dispositivo é o controle da utilização de espécies florestais, seus produtos e subprodutos.”

**§ 6º do art. 59 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, acrescido pelo art. 1º do projeto de lei de conversão**

“§ 6º Após a disponibilização do PRA, o proprietário ou possuidor rural autuado por infrações cometidas antes de 22 de julho de 2008, relativas à supressão irregular de vegetação em Áreas de Preservação Permanente, de Reserva Legal e de uso restrito, poderá promover a regularização da situação por meio da adesão ao PRA, observado o prazo de 20 (vinte) dias contados da ciência da autuação.”

**Razão do veto**

“Ao impor aos produtores rurais um prazo fatal de vinte dias para a adesão ao PRA, o dispositivo limita de forma injustificada a possibilidade de que eles promovam a regularização ambiental de seus imóveis rurais. A organização e os procedimentos para adesão ao PRA deverão ser objeto de regulamentação específica, como previsto no próprio art. 59.”

**Inciso I do § 4º do art. 61-A da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, alterado pelo art. 1º do projeto de lei de conversão**

“I - em 15 (quinze) metros, contados da borda da calha do leito regular, para imóveis com área superior a 4 (quatro) e de até 15 (quinze) módulos fiscais, nos cursos d’água naturais com até 10 (dez) metros de largura;”

**Razão do veto**

“A redação adotada reduz a proteção mínima proposta originalmente e amplia excessivamente a área dos imóveis rurais alcançada pelo dispositivo, elevando o seu

impacto ambiental e quebrando a lógica inicial do texto, que já contemplava adequadamente a diversidade da estrutura fundiária brasileira.”

**Inciso V do § 13 do art. 61-A da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, acrescido pelo art. 1º do projeto de lei de conversão**

“V - plantio de árvores frutíferas.”

**Razão do veto**

“Ao autorizar indiscriminadamente o uso isolado de frutíferas para a recomposição de APPs, independentemente do tamanho da propriedade ou posse, o dispositivo compromete a biodiversidade das APPs, reduzindo a capacidade dessas áreas desempenharem suas funções ambientais básicas. Vale lembrar que o inciso IV do mesmo artigo já prevê a possibilidade do uso de espécies nativas e exóticas, de forma intercalada, para recomposição de APPs em pequenos imóveis rurais, equilibrando adequadamente a necessidade de proteção ambiental com a diversidade da estrutura fundiária brasileira.”

**§ 18 do art. 61-A da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, acrescido pelo art. 1º do projeto de lei de conversão**

“§ 18. Nos casos de áreas rurais consolidadas em Áreas de Preservação Permanente ao longo de cursos d’água naturais intermitentes com largura de até 2 (dois) metros, será admitida a manutenção de atividades agrossilvipastoris, de ecoturismo ou de turismo rural, sendo obrigatória a recomposição das respectivas faixas marginais em 5 (cinco) metros, contados da borda da calha do leito regular, independentemente da área do imóvel rural.”

**Razões do veto**

“A redução excessiva do limite mínimo de proteção ambiental dos cursos d’água inviabiliza a sustentabilidade ambiental no meio rural, uma vez que impede o cumprimento das funções ambientais básicas das APPs. Além disso, a ausência de informações detalhadas sobre a situação dos rios intermitentes no país impede uma avaliação específica dos impactos deste dispositivo, impondo a necessidade do veto.”

**Inciso III do art. 61-B da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, acrescido pelo art. 1º do projeto de lei de conversão**

“III - 25% (vinte e cinco por cento) da área total do imóvel, para imóveis rurais com área superior a 4 (quatro) e até 10 (dez) módulos fiscais, excetuados aqueles localizados em áreas de floresta na Amazônia Legal.”

**Razão do veto**

“A proposta desrespeita o equilíbrio entre tamanho da propriedade e faixa de recomposição estabelecido na redação original do art. 61-B, que criava um benefício exclusivamente para

os imóveis rurais de até quatro módulos fiscais, tendo em vista a sua importância social para a produção rural nacional. Ao propor a ampliação do alcance do dispositivo, o inciso III impacta diretamente a proteção ambiental de parcela significativa território nacional.”

**Art. 83 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, alterado pelo art. 1º do projeto de lei de conversão**

“Art. 83. Revogam-se as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e suas alterações posteriores, a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001, o item 22 do inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e o § 2º do art. 4º da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.”

**Razões do veto**

“O artigo introduz a revogação de um dispositivo pertencente ao próprio diploma legal no qual está contido, violando os princípios de boa técnica legislativa e dificultando a compreensão exata do seu alcance. Ademais, ao propor a revogação do item 22 do inciso II do art. 167 da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, dispensa a averbação da Reserva Legal sem que haja ainda um sistema substituto que permita ao poder público controlar o cumprimento das obrigações legais referentes ao tema, ao contrário do que ocorre no próprio art. 18, § 4º, da Lei nº 12.651.”

Essas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional.