

**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

**<http://bd.camara.gov.br>**

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

**CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
**CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

**Valéria da Costa Lima Billafan**

**ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO FRENTE AO PRESIDENCIALISMO DE  
COALIZÃO**

**Brasília**

**2012**

**Valéria da Costa Lima Billafan**

**ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO FRENTE AO PRESIDENCIALISMO DE  
COALIZÃO**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo – 4ª Edição.

Orientador: Ricardo de João Braga

**Brasília**

**2012**

Autorização

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

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

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

Billafan, Valéria da Costa Lima.

Atuação do Legislativo frente ao presidencialismo de coalizão  
[manuscrito] / Valéria da Costa Lima Billafan. –2012.

79 f.

Orientador: Ricardo de João Braga.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Instituições e Processos  
Políticos do Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação,  
Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2012.

1. Brasil. Congresso Nacional. 2. Poder legislativo, Brasil. 3. Poder  
executivo, Brasil. 4. Processo legislativo, Brasil. 5. Lei ordinária, produção,  
Brasil, 1999-2007. I. Título.

CDU 342.53(81)

# **ATUAÇÃO DO LEGISLATIVO FRENTE AO PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO**

Monografia – Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo da  
Câmara dos Deputados, 4ª Edição.

2º Semestre de 2012

Aluna: Valéria da Costa Lima Billafan

Banca Examinadora:

---

Ricardo de João Braga

---

André Sathler Guimarães

Brasília, 13 de julho de 2012.

Ao meu marido, pela cumplicidade, apoio, atenção e amor eterno.  
Aos meus filhos, Rafael, Gabriela e Beatriz, razão da minha vida.  
Aos meus pais, pela minha vida e pelo amor incondicional.  
Aos meus irmãos, pelo amor, carinho e amizade.

## **Agradecimentos**

A Deus, antes de tudo, pela minha existência e pela realização desse trabalho.

A toda equipe do Cefor, pela dedicação e comprometimento com o ensino.

Ao meu orientador, Ricardo Braga, cujo conhecimento técnico e científico só foi superado pela serenidade, compreensão e paciência.

A todos os professores do curso, pela excelência com que transmitiram seus conhecimentos, particularmente ao Professor Antônio Barros, pela desmistificação da elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso.

Aos colegas de curso, pela troca de experiências e parceria.

Aos colegas e ex-colegas de trabalho da Secretaria Geral da Mesa, que colaboraram para a realização desse trabalho, particularmente ao Dr. Mozart Vianna de Paiva, Fernando Sabóia Vieira, Fábio Ramos de Araújo Silva, Maria do Amparo Bezerra da Silva, Júlio Roberto de Souza Pinto, Ana Regina Villar Peres Amaral, Maria Tereza Coelho Resende, Sandra Afonso Ferreira, Avelina de Souza Santos Ferreira, Márcia Dias Soares Obeid, Maria de Lourdes Gonçalves, Isabel Cristina Alves Viégas Domingues, Cláudia de Novais Lima, Valquíria Alcântara Carvalho Lacerda, Rosane Bottecchia Araújo, Marcos Sabo Huber, João Bosco de Andrade e Lídia Lopes Nóbrega de Lacerda.

A Eglacir Fátima de Sena Freire, pelo grande apoio técnico e pedagógico.

A Adriana Billafan, minha irmã, pelo acompanhamento, dicas e palavras de incentivo.

A toda minha família, pelo apoio e compreensão, mesmo nos momentos em que tive que me ausentar do convívio deles para realizar esse trabalho.

Ao meu marido, Edwaldo, pela ajuda técnica na elaboração das tabelas e cálculos.

Aos meus filhos Rafael, Gabriela e Beatriz pelo suporte técnico dos recursos da informática.

*Por mais bem votado que tenha sido o presidente eleito, seu capital eleitoral (“votos”) tem de ser, no dia seguinte, convertido em capital político (“apoios”). Do contrário ele reina, mas sem a famosa “base aliada”, não governa. (Fernando Henrique Cardoso)*

## Resumo

O objetivo principal desse trabalho é analisar todas as leis ordinárias que entraram em vigor durante a 51ª e 52ª Legislaturas (janeiro de 1999 a janeiro de 2007) identificando a autoria e as áreas temáticas dessas leis dando assim, continuidade ao estudo realizado por Otávio Amorim Neto e Fabiano Santos no texto “O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que aprovam os Deputados Brasileiros”, onde foi feito o levantamento das leis ordinárias entre os anos de 1985 e 1999 a partir de tipologia criada por Taylor-Robinson e Diaz que quantificou e classificou as leis de acordo com o assunto ou objeto. A metodologia empregada foi o levantamento das leis ordinárias compreendidas entre janeiro de 1999 a janeiro de 2007, a partir do banco de dados do Site da Presidência da República, do Sistema de Informações Legislativas da Câmara dos Deputados (SILEG) e do Sistema de Informações do Congresso Nacional (SICON). A análise dos dados mostra que a maior parte das Leis Ordinárias que entraram em vigor é de autoria do Poder Executivo levando, conseqüentemente, à baixa produção legislativa do Congresso Nacional. Além disso, o Poder Executivo, detentor do Poder de Agenda, é o autor das leis consideradas de maior relevância à sociedade.

**Palavras-Chave:** Congresso Nacional; Poder Executivo; Leis Ordinárias; Autoria; Área Temática; Produção Legislativa; Poder de Agenda.

## **Abstract**

The main objective of this paper is to analyze all the ordinary laws that came into force during the 51st and 52nd Legislatures (January 1999 to January 2007) identifying proponents and thematic areas. It is intended, thereby to continue the work begun by Octavio Amorim Neto and Fabiano Santos in the text "The Inefficient Secret Revisited: What the Brazilian Deputies propose and approve". In this work, survey was made with the ordinary laws enacted between 1985 and 1999 using a typology created by Taylor-Robinson and Diaz according to which the laws were classified based on thematic areas and proponents. We have identified all laws enacted between January 1999 and January 2007, using the database of the Presidency Website, the Legislative Information System of the Chamber of Deputies (SILEG) and the Information System of the National Congress (SICON). The results reveal that most of the ordinary laws which came into force was proposed by the Executive Power, and that such laws deal with socially relevant the subjects. One can say that the Brazilian Congress plays a minor role in the legislative process, in view of the fact that the agenda power has been exercised by the President of the Republic.

**Keywords:** National Congress; Executive Power; Ordinary Laws; Proponents; Thematic Areas; Legislative Production; Agenda Power.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

- FIGURA 1:** Gráfico representativo do resultado dos projetos de lei ordinária, de autoria do Poder Legislativo, que entraram em vigor na 1ª Sessão Legislativa da 51ª Legislatura, que corresponde, respectivamente, ao ano de 1999 \_\_\_\_\_51
- FIGURA 2:** Gráfico representativo do resultado dos projetos de lei ordinária, de autoria do Poder Legislativo, que entraram em vigor na 2ª Sessão Legislativa da 51ª Legislatura, que corresponde, respectivamente, ao ano de 2000 \_\_\_\_\_52
- FIGURA 3:** Gráfico representativo do resultado dos projetos de lei ordinária, de autoria do Poder Legislativo, que entraram em vigor na 3ª Sessão Legislativa da 51ª Legislatura, que corresponde, respectivamente, ao ano de 2001 \_\_\_\_\_53
- FIGURA 4:** Gráfico representativo do resultado dos projetos de lei ordinária, de autoria do Poder Legislativo, que entraram em vigor na 4ª Sessão Legislativa da 51ª Legislatura, que corresponde, respectivamente, ao ano de 2002 \_\_\_\_\_54
- FIGURA 5:** Gráfico representativo do resultado dos projetos de lei ordinária, de autoria do Poder Legislativo, que entraram em vigor na 1ª Sessão Legislativa da 52ª Legislatura, que corresponde, respectivamente, ao ano de 2003 \_\_\_\_\_55
- FIGURA 6:** Gráfico representativo do resultado dos projetos de lei ordinária, de autoria do Poder Legislativo, que entraram em vigor na 2ª Sessão Legislativa da 52ª Legislatura, que corresponde, respectivamente, ao ano de 2004 \_\_\_\_\_56
- FIGURA 7:** Gráfico representativo do resultado dos projetos de lei ordinária, de autoria do Poder Legislativo, que entraram em vigor na 3ª Sessão Legislativa da 52ª Legislatura, que corresponde, respectivamente, ao ano de 2005 \_\_\_\_\_57
- FIGURA 8:** Gráfico representativo do resultado dos projetos de lei ordinária, de autoria do Poder Legislativo, que entraram em vigor na 4ª Sessão Legislativa da 52ª Legislatura, que corresponde, respectivamente, ao ano de 2006 \_\_\_\_\_58
- FIGURA 9:** Gráfico representativo do resultado dos projetos de lei ordinária, de autoria do Poder Legislativo, que entraram em vigor na 52ª Legislatura, que corresponde, respectivamente, a janeiro de 2007 \_\_\_\_\_59

**FIGURA 10:** Gráfico representativo do resultado dos projetos de lei ordinária, de autoria do Poder Legislativo, que entraram em vigor na 51<sup>a</sup> e 52<sup>a</sup> Legislaturas, que corresponde, respectivamente, aos anos de janeiro de 1999 a janeiro de 2007\_\_\_\_\_60

## LISTA DE TABELAS

**TABELA 1:** Leis Ordinárias que entraram em vigor no período de janeiro de 1999 a janeiro de 2007 (51ª e 52ª Legislaturas) \_\_\_\_\_ 45

**TABELA 2:** Leis Ordinárias, de autoria do Poder Legislativo, que entraram em vigor no período de janeiro de 1999 a janeiro de 2007 (51ª e 52ª Legislaturas) \_\_\_\_\_ 50

**TABELA 3:** Comparativo dos dados da Tabela apresentada por Otávio Amorim Neto e Fabiano Santos (1985-1999) e da Tabela 2 do trabalho (1999 a janeiro de 2007) \_\_\_\_\_ 62

## **LISTA DE ABREVIATURAS, SIGLAS E SÍMBOLOS**

### **ABREVIATURAS**

art. – artigo

nº – número

p. - página

p.ex. – por exemplo

vol. – volume

### **SIGLAS**

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CF – Constituição Federal

EC – Emenda Constitucional

MP – Medida Provisória

SICON – Sistema de Informações do Congresso Nacional

SILEG – Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados

STF – Supremo Tribunal Federal

TCU – Tribunal de Contas da União

### **SÍMBOLOS**

§ - parágrafo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO 1 - O Sistema Presidencialista</b>	<b>17</b>
1.1 Origens do Sistema Presidencialista	17
1.2 Conceito e características do Presidencialismo	18
1.3 O Presidencialismo Brasileiro	22
<b>CAPÍTULO 2 - O Presidencialismo de Coalizão no Brasil</b>	<b>28</b>
2.1 Definição	28
2.2 Razões que levam ao Presidencialismo de Coalizão	31
2.3 Instrumentos do Presidencialismo de Coalizão	35
2.3.1 Medidas Provisórias	36
2.3.1.1 Emenda Constitucional nº 32	38
2.3.2 Pedido de Urgência Constitucional	41
2.3.3 Iniciativa legislativa exclusiva do Presidente da República	42
2.3.4 Poder de Veto	43
2.3.5 Distribuição de pastas ministeriais	43
<b>CAPÍTULO 3 - Leis Ordinárias vigentes na 51ª e 52ª Legislaturas</b>	<b>46</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>63</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>66</b>
<b>APÊNDICES</b>	<b>70</b>

## INTRODUÇÃO

O Brasil, país culturalmente presidencialista, pratica um tipo único de Presidencialismo que é apelidado no meio político e jornalístico como “Hiperpresidencialismo”. Essa denominação decorre do fato do Presidente da República cumular as funções da Chefia de Estado e Chefia de Governo como também de ser o principal agente legiferante do país, amparado por mecanismos legalmente previstos em nossa Carta Magna que, por sua vez, concede excesso de poderes ao Poder Executivo. Dessa forma, já é possível notar o quão é politicamente poderoso.

Diante de um Congresso multipartidarista, vigente sob um sistema bicameral, o Executivo tende a inviabilizar sua governabilidade se não articular coalizões com os membros do Poder Legislativo. As coalizões carregam o sentido de acordos informais realizados entre o Presidente da República e os Parlamentares.

Diante de acordos largamente utilizados entre o Presidente da República e o Congresso Nacional surge, então, o tipo de Presidencialismo praticado no Brasil – o “Presidencialismo de Coalizão”.

A denominação “Presidencialismo de Coalizão” foi batizada pelo cientista político Sérgio Abranches, em 1988, em artigo publicado na Revista de Ciências Sociais do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro. Na verdade esse termo apenas consagrou aquilo que na prática já acontecia desde a Revolução de 1930. Daqui extrai-se o tema desse trabalho que vai discorrer sobre o Presidencialismo de Coalizão, tendo como foco de estudo a atuação do Poder Legislativo frente a esse sistema de governo, averiguando o nível de comprometimento da atividade parlamentar.

O objetivo geral é analisar a produção legislativa do Poder Legislativo a nível federal, durante o período de duas legislaturas (51<sup>a</sup> e 52<sup>a</sup>) que correspondem, respectivamente, ao período compreendido entre janeiro de 1999 a janeiro de 2007, nos mesmos moldes do artigo publicado por Otávio Amorim Neto e Fabiano Santos (“O Segredo Ineficiente Revisto: o que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros”). Nesse artigo os autores fizeram levantamento de todas as Leis Ordinárias que entraram em vigor no período de 1985 e 1999, quantificando-as e classificando-as quanto ao assunto ou objeto. Em termos gerais, seria expandir o trabalho realizado pelos autores citados acima.

Com relação aos objetivos específicos o trabalho vai analisar todos os dispositivos constitucionais que garantem a supremacia do Poder Executivo, ou seja, todos os instrumentos ou ferramentas de que dispõe o Presidente da República para realizar os acordos com os congressistas visando à aprovação de suas matérias.

Nesse contexto também será analisado o poder de agenda do Presidente da República que, através de vantagens pessoais concedidas aos parlamentares e acordos com os líderes partidários, determina “o que” e “quando” serão votadas as proposições de interesse da Casa Civil. Por poder de agenda entenda-se a capacidade de que dispõe o Executivo de determinar quais serão as matérias submetidas às votações no Plenário e nas Comissões Temáticas do Congresso Nacional. O Presidente da República, através de seu Líder no Congresso Nacional, acaba tendo grande influência nas decisões da agenda de votações do país. Na prática, é fácil identificar que as matérias de autoria do Poder Executivo sujeitas às votações, são raramente emendadas ou rejeitadas. A função legislativa que é precípua do Poder Legislativo acaba ficando aos mandos do Poder Executivo.

Para a realização dos objetivos propostos por este trabalho foi realizado levantamento de todas as Leis Ordinárias que entraram em vigor no período de janeiro de 1999 a janeiro de 2007, classificando-as por iniciativa (Poder Legislativo, Poder Executivo, Poder Judiciário e Ministério Público da União) como também por assunto (Administrativo, Econômico, Honorífico, Orçamentário, Político, Social, Cultural-Científico-Tecnológico e Ecológico). Os dados foram dispostos em tabelas e gráficos.

A metodologia utilizada quantificou e comparou um total de 1.672 Leis Ordinárias que entraram em vigor no período da 51ª e 52ª Legislaturas, a partir do banco de dados do Site da Presidência da República, do SILEG (Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados) e do SICON (Sistema de Informações do Congresso Nacional).

O trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro capítulo abordará o histórico do Sistema Presidencialista, desde suas origens até o presidencialismo praticado nos dias atuais. Também trará a definição, as características e peculiaridades do presidencialismo no mundo e no Brasil.

No segundo capítulo serão apresentadas as várias definições de Presidencialismo de Coalizão, as razões que levam à existência do Presidencialismo de Coalizão e os instrumentos que garantem esse tipo de presidencialismo. Com relação aos instrumentos serão abordadas as

Medidas Provisórias, o pedido de urgência constitucional, o poder de veto, a iniciativa exclusiva do Presidente da República e a distribuição das pastas ministeriais. Será apresentado um tópico paralelo que vai tratar da Emenda Constitucional nº 32 de 2001 que tentou conter a emissão desenfreada das MPs e acabou com as reedições ilimitadas. Também trará uma abordagem sobre o papel desempenhado pelos líderes partidários com a liderança do governo nas negociações para a aprovação das matérias objeto de votação.

O capítulo três apresentará a síntese do estudo realizado por Otávio Amorim Neto e Fabiano Santos na qual é apontada a preponderância legislativa do Presidente da República tanto na quantificação das leis como na exclusividade da iniciativa das leis de maior importância para o país. O presente capítulo trará a continuação desse estudo (1985 a 1999) compreendendo o período de 1999 a janeiro 2007. Vão ser apresentados gráficos e tabelas nos mesmos moldes do estudo inicial. Esse capítulo representará o objetivo principal do trabalho.

Por fim foram acrescentados Apêndices contendo os dados das 1.672 Leis Ordinárias que entraram em vigor no período das duas legislaturas analisadas. Os dados foram apostos ano a ano para melhor visualização da atividade legislativa de cada ente jurídico.

## CAPÍTULO 1

### O SISTEMA PRESIDENCIALISTA

#### 1.1 Origens do Sistema Presidencialista

Foi com base nas ideias de Montesquieu (Teoria da Separação dos Poderes), por volta do século XVIII, que os constituintes norte americanos da Filadélfia, durante a elaboração da Constituição norte-americana de 1787, se inspiraram para a criação de um novo sistema de governo – o presidencialismo.

O sistema presidencialista de governo nasceu após as colônias inglesas situadas nos Estados Unidos da América declararem sua independência da Coroa Britânica, em 4 de julho de 1776, tendo demorado alguns anos até a sua consolidação. É que a maioria das colônias americanas até então regidas pelos Artigos da Confederação, já haviam conquistado certa parcela de poder que lhe permitia se autogovernar e este era o cerne da questão. Não se concebia mais a possibilidade de um governo concentrado em uma só pessoa, com amplos poderes, desempenhando e controlando todas as funções do Estado. Havia, entretanto, a necessidade de deferir um governo central, forte e unificado, que pudesse, ao mesmo tempo, manter a independência e autonomia das colônias (...). Na realidade, a Teoria da Separação dos Poderes viria a constituir a base de todo o sistema presidencialista de governo. A primeira constituição norte-americana preocupou-se muito mais em estabelecer um sistema que distribuísse o poder, mediante a adoção da teoria da separação dos poderes, do que, propriamente, em detalhar a organização política do país. O sistema presidencialista, portanto, foi construído com base nessa separação de poderes. Sua representação foi centralizada em uma só pessoa, no caso, o Chefe de Estado e Chefe de Governo. Entretanto, mantiveram-se intactas as funções legislativas e judiciárias, sendo todas independentes e harmônicas entre si (...). A revolução americana sepultou definitivamente o regime monárquico no continente e cuidaria de estabelecer mais tarde, com base na teoria da separação de poderes e escorada na doutrina do contrato social, um novo sistema de governo que seria consagrado com a denominação de presidencialismo. (Cabral, 2006, p.1-3).

A origem do sistema presidencialista de governo está adstrita aos colonos ingleses radicados na América que detinham conhecimentos políticos como também amplo conhecimento das leis e estavam influenciados por autores como John Locke ( Um dos principais teóricos e filósofos do Contrato Social) e Montesquieu ( autor da Teoria da Separação dos Poderes). A manutenção exclusiva de poder nas mãos do monarca, não era mais aceita pelo povo americano que também queria participar das decisões políticas e sociais do país. Assim, o presidencialismo surge com a independência norte-americana em 1776 e se concretiza com a elaboração da Constituição Federal dos Estados Unidos em 1787, onde prevaleceu a existência de um Poder Executivo independente do Poder Legislativo.

Segundo Bastos (1986, pp. 88-89):

Os fatos históricos são relativamente simples. As treze Colônias Americanas tornadas independentes em 1776 viviam sob os frouxos laços de colaboração implantados pela Confederação, quando em 1787, em Filadélfia, reuniram-se 55 delegados desses Estados para introduzirem medidas que se fizessem necessárias para pôr cobro à absoluta falta de unidade e coesão daqueles países relativamente a muitos problemas que não podiam ser enfrentados senão de uma forma unitária. A manutenção de um exercício comum, a cunhagem de uma única moeda, a regulação do comércio exterior, tudo isso estava a exigir que se criasse um poder central com forças e autoridades para tanto. De outra parte, havia o risco de incorrer-se em demasias e criar-se um poder tão forte que pudesse resvalar para o despotismo e a tirania. A Convenção de Filadélfia, ao elaborar a Constituição ainda hoje vigente nos Estados Unidos, foi nesse, como em muitos outros pontos, muito feliz. Não que não tivesse, inicialmente, havido muitas discórdias, mas, ao fim, prevaleceu a ideia da criação de um Executivo independente do Poder Legislativo. Não se quis escolher a experiência parlamentar inglesa, até porque ela traria dentro de si o próprio germen monárquico, que se queria extirpar. Os Estados já se haviam proclamado Repúblicas e não queriam, ainda, que sub-repticiamente, voltar ao jugo de um tirano. Mas este temor da monarquia não ia ao ponto de se deixar de reconhecer a necessidade de um agente político que enfeixasse em suas mãos todas as funções executivas, inclusive as de controlar o Exército e exercer o governo na sua plenitude.

## **1.2 Conceito e características do Presidencialismo**

O Presidencialismo é o sistema de governo que concentra nas mãos do Presidente da República as funções da chefia de Estado e da chefia de governo de um país. Pode-se afirmar que é o sistema de governo que se assenta na figura principal do Presidente da República. O Presidente da República exerce seu mandato oriundo de eleições diretas ou indiretas e governa o país com o auxílio dos ministros de Estado.

Como chefe de Estado, o presidente é quem escolhe e nomeia seus auxiliares diretos, que irão compor os ministérios e as secretarias. Da mesma forma que os nomeia, o presidente também tem o poder de exonerá-los quando achar necessário. Já o Poder Legislativo e o Poder Judiciário são autônomos e são exercidos pelos entes políticos e jurídicos competentes. Diferentemente, no parlamentarismo, o chefe de Governo é o primeiro ministro. Compete, ainda, ao Presidente da República decidir e resolver todos os assuntos relativos à administração pública e à orientação política de seu governo.

Segundo Moraes (2011, pp. 486-487), são características básicas do presidencialismo:

- a) É um sistema de governo que surgiu com o modelo clássico da separação de Poderes de Montesquieu;
- b) Consagra a unipessoalidade na Chefia do Estado e na Chefia de Governo. Como chefe de Estado, representa o país nas suas relações internacionais, bem como corporifica a unidade interna do Estado. Como chefe de Governo, a função presidencial corresponde à representação interna, na gerência dos negócios internos, de natureza política e administrativa. Dessa forma o Chefe de Governo, exerceria a liderança da política nacional;
- c) Garante a independência entre Executivo e Legislativo. O Presidente exerce o Poder Executivo, podendo ser julgado apenas por crimes de responsabilidade perante o Legislativo. O Presidente da República tem a prerrogativa de demitir seus auxiliares diretos a qualquer tempo, sem nenhuma interferência do Poder Legislativo. Como os poderes são independentes e harmônicos entre si, o Presidente, por sua vez, não pode dissolver o Congresso Nacional;
- d) Prevê a emanção dos poderes presidenciais diretamente do povo, seja através de eleições diretas ou excepcionalmente, indiretas;
- e) Pode responsabilizar o Presidente, penal e politicamente, por crime de responsabilidade (impeachment) mediante processo previsto na Constituição Federal.

Segundo Pantoja (2002):

No sistema presidencialista, calcado na ideia da separação dos Poderes e no sistema norte-americano de freios e contrapesos, tem-se apenas um mandatário no Executivo que aglutina as duas funções: Chefe de Estado e Chefe de Governo. É auxiliado por Ministros de Estado escolhidos por ele. Portanto, o ministério é composto por cargos de confiança do Presidente, e este – assim como seus auxiliares – somente respondem por crime de responsabilidade e não por responsabilidade política. O Poder Executivo não pode ser destituído do poder pelo Legislativo, salvo por crime de responsabilidade. O comando do Estado fica praticamente concentrado politicamente na função presidencial com fiscalização tênue do Congresso Nacional, tendo em vista a independência dos Poderes no Estado.

Por ocupar as funções de Chefe de Estado e Chefe de Governo, o Presidente da República detém alta concentração de poder estatal.

O presidencialismo não significa, apenas, que o Estado tem um presidente, como também parlamentarismo não designa, meramente, um Estado que tem Parlamento. O que realmente distingue um do outro é basicamente o papel representado pelo órgão legislativo. Num caso, o Parlamento não se limita a fazer leis, mas também é responsável pelo controle do governo, é dizer, aquela parte do Executivo incumbida de aplicar as leis e tomar opções políticas fundamentais. Quando o Parlamento pode, por qualquer meio,

destituir o Gabinete (o conjunto dos ministros), por razões exclusivamente de ordem política, tem-se o parlamentarismo. Adversamente, quando o governo é exercido pelo próprio chefe de Estado, eleito, em regra, popularmente, e sem dependência do Parlamento para manter-se no poder, por prazo determinado, do qual só pode ser desinvestido em razão da prática de certos delitos e não por razões meramente políticas, tem-se o presidencialismo. (Bastos, 1986, pp. 90-91).

O estudo do presidencialismo está sendo aprofundado por estudiosos das Ciências Políticas, Jurídicas e pelos constitucionalistas.

Para Cintra (2004, pp.37-59), o presidencialismo se diferencia de país para país. Para o referido autor, existe uma boa variedade de tipos de Presidencialismo. Além do presidencialismo dos Estados Unidos, existem os presidencialismos de outros países que sucessivamente foram adotando esse sistema de governo, como no caso da América Latina, em meados do século XIX, apesar de conter muitas variações em relação ao modelo original. O sistema presidencialista ainda tem sido adotado em algumas novas democracias como, por exemplo, as do antigo bloco soviético. Não se pode negar e nem ignorar a existência de sistemas híbridos chamados “semipresidencialismo”. Para ele, cada país democrático tem sua organização política peculiar, surgida do enfrentamento dos desafios deparados ao longo de sua história.

O presidencialismo implantado na América Latina assumiu características próprias que o identificam.

(...) relativa à abordagem do presidencialismo e democracia existentes na América Latina, antes de qualquer outra consideração é pertinente ressaltar as peculiaridades que envolvem uma análise geral do sistema presidencial implementado na América Latina desde o século XIX, isto é, desde quando ocorrida a independência dos países do continente, da dominação de Portugal e Castilha, que, diante da realidade política cultural de época, inclusive em face do estágio de subdesenvolvimento econômico e social, implica na necessidade de distinguir esta realidade do presidencialismo da região em face do presidencialismo vivido pelos Estados Unidos da América, inclusive, com relação ao grau de deterioração do regime democrático ante ao denominado presidencialismo latino americano. Devendo ter na separação de poderes e no mecanismo de pesos e contrapesos os elementos basilares de sua conformação, o Presidencialismo vivenciado na América Latina registra algumas particularidades que, de uma ou de outra forma, se fez presentes nestas dezessete décadas em que dita forma de governo viu-se implementada na região, aí, sobretudo, caracterizada pelo choque entre o Executivo e o Legislativo, pondo-se a resolução da contenda pela superposição hierárquica daquele em detrimento deste ou, ainda, por negociações comprometedoras do próprio programa

governamental quanto à implementação das suas políticas sociais. (...) Dita distorção do sistema presidencialista, com inegáveis reflexos sobre o regime político democrático implementado na região, de certo modo tem levado, não raro, a um quadro de imobilismo Estatal, que, assim, não tem permitido ao Estado desincumbir-se das funções que lhe são cometidas, em prol do bem comum, sendo a solução do problema encontrada na cada vez maior concentração de poderes nas mãos do Presidente que, ocupando as funções de Chefe de Estado e Governo, passa, então, a encarnar a condição de detentor do status de titular exclusivo do Poder do Estado. (Caldas Neto, 2009).

Dessa forma, na América Latina, mesmo que o sistema presidencialista esteja assentado na doutrina da separação dos poderes, o que ocorreu foi que, devido aos antecedentes históricos desses países, como no caso pela luta por suas independências, o fato é que se acabou colaborando para a personificação do poder estatal na pessoa do Presidente da República. Era necessário se eleger uma pessoa que abarcasse o poder Estatal. Precisava-se de um “centro”, e esse centro era a figura do presidente a quem foi dado maior concentração de poderes. Aqui já podemos observar um desequilíbrio com relação aos outros poderes do Estado que passam a serem meros colaboradores do Poder Executivo.

Valadés (1982, pp. 622-623 *apud* Caldas Neto, 2009), analisa tal processo, tomando por base, fenômenos como a tradição indígena, a necessidade de um poder nacional, as tendências de governos federalistas e centralizador, o poder da igreja, as organizações sociais frágeis e vicissitudes dos sistemas eleitorais implantados, o crescimento da responsabilidade política do executivo, as pressões externas do século XIX sofridas pelos países recém independentes e as guerras de fronteiras que se seguiram, somado à instabilidade institucional e à falta de uma cultura política, como fatores que foram determinantes ao processo de agigantamento do poder executivo, que, para sua autoafirmação e manutenção, se direcionou ao militarismo, sistema governamental que sequer poderia estar inserido no contexto de regime político democrático. Conclui que é nesse contexto que se desenhou o presidencialismo na América Latina, fomentando o ranço do presidencialismo típico da região, comumente personificado nos indivíduos, e não nas instituições, tornando precária a organização constitucional de um sistema presidencial e democrático de governo na região.

Assim, o agigantamento do Poder Executivo, na América Latina, resultou em um tipo de presidencialismo típico da região, como é o caso do Brasil, apelidado de “hiperpresidencialismo”, devido à alta concentração de poderes nas mãos do Presidente da República que cumula as funções da chefia de Estado e a de Governo.

### 1.3 O Presidencialismo Brasileiro

A feitura da nossa primeira Constituição, em 1824, época do Império, conservava o modelo parlamentarista inglês, adotando o regime monárquico hereditário, constitucional e representativo, que foi baseado no modelo de Benjamin Constant, onde se assegurava a formulação quadripartite de poder, ou seja, o monarca cumulava o comando do Poder Executivo e do Poder Moderador ao lado do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. O Poder Legislativo estava representado por uma Assembleia Geral, composta pela Câmara dos Deputados com representantes eleitos pelo povo e pela Câmara dos Senadores, cujos nomes eram escolhidos pelo Imperador indicados em lista tríplice e tinham mandato vitalício. O Poder Judiciário estava composto por juízes e por jurados.

Existia, assim, a figura do monarca que, para garantir seu poder, governava acobertado e respaldado pelo Poder Moderador. Conhecido como o 4º Poder, o Poder Moderador garantia ao Imperador (D. Pedro I) mecanismos de centralização do poder, o que permitia, dentre outros, a intervenção em todos os outros poderes o que viria a acarretar, o abuso de poder por parte do Imperador. Esse poder estava acima dos demais e podia, inclusive, dissolver o governo e o parlamento, como também suspender magistrados. Essa situação só foi possível já que, por motivos de desavenças políticas, o Imperador dissolveu a Assembleia Constituinte de 1823 e outorgou a Constituição de 1824. Seu comportamento inspirava indignação em todo o país pelo povo e começaram a surgir revoltas populares. Os constituintes não aceitavam mais tamanho abuso, pois estavam influenciados pelas novas teorias políticas em voga na Europa, como o liberalismo, o constitucionalismo, o federalismo, a democracia e o republicanismo. Liberais cobravam medidas de descentralização do poder, limitação do mandato dos Senadores (que era vitalício), independência do Poder Judiciário, liberdade de escolha de religião (a Católica era a religião oficial), como também medidas que comessem a rever a condição dos escravos. Os ideais políticos estavam assentados em apenas dois partidos: no Partido Liberal e Conservador. Após a ascensão de D. Pedro II, permaneciam o Partido Conservador e o Partido Liberal; esse último começava a que entrar em desacordo com o Imperador.

Para Cabral (2006), diante de desavenças dentro do próprio Partido Liberal, ocorreu a ruptura do mesmo e os dissidentes da ala esquerdista do Partido lançaram um manifesto (em 1871) que anunciava a decisão de romper com todas as tradições e compromissos do antigo partido e formar o Partido Republicano, que tinha por meta acabar de vez com a monarquia. O

rompimento do Partido Liberal iria contribuir, mais tarde, para a instalação da república no Brasil. Ele representava o que havia de mais moderno em termos de ideais políticos. Assim tudo se encaminhava para uma nova estrutura política brasileira.

Foi em 15 de novembro de 1889 que ocorreu um movimento político que acabou com a monarquia e se instalou um governo provisório, sob a presidência do Marechal Deodoro da Fonseca. Dessa forma o período republicano teve início com um governo militar. Assim, em 1889, ocorreu a Proclamação da República onde se instalou o Sistema Presidencialista de Governo. Começa uma nova fase política no Brasil. Esse novo modelo nasce da influência norte-americana que enterrou definitivamente a monarquia, baseando-se na Teoria da Separação dos Poderes (Montesquieu) como também na Teoria do Contrato Social.

Foi criada uma comissão especial para a elaboração do Anteprojeto da nossa primeira Constituição Republicana (reunida de 1890 a 1891), sendo promulgada em 24 de fevereiro de 1891, trazendo uma nova ordem jurídica que se baseava nos ideais republicanos. Salientando que foi Rui Barbosa, um dos principais defensores do sistema presidencialista, na época ocupante do cargo de deputado constituinte, quem comandou os trabalhos e que foi, na realidade, considerado o grande autor doutrinário dessa Constituição. Sua atenção sempre esteve voltada para a descentralização do poder. Os poderes finalmente se assentavam na teoria clássica da Separação de Poderes de Montesquieu. O Presidencialismo foi, então, o sistema de governo oficial adotado pela República Federativa do Brasil que se constituía pela união perpétua e indissolúvel de suas províncias, formando os Estados Unidos do Brasil. Esse sistema prevalece desde a promulgação da Carta Magna em 24 de fevereiro de 1891. A nova ordem constitucional previa a harmonia e independência dos poderes, eleições diretas para Presidente da República, autonomia dos municípios, a hipótese de destituição do Presidente da República no caso da prática de crimes de responsabilidade (impeachment), entre outros.

Em novembro de 1891, o Marechal Deodoro renuncia, assumindo a Presidência da República Floriano Peixoto. O Poder Legislativo foi dividido em duas casas: Câmara dos Deputados e Senado. O Poder Judiciário teve seu campo de atuação ampliado, ganhando assim mais autonomia, inclusive passando a ter controle sobre os atos legislativos e judiciários.

Embora não houvesse mais lugar para a imponente figura do Poder Moderador, em verdade, nem tudo havia mudado. Inovações foram introduzidas ao texto constitucional, como o alargamento que mereceu a Declaração de Direitos e a instituição do Habeas-Corpus. Todavia, a velha e

arcaica política de patronagem praticada pelos antigos partidos políticos permaneciam bem atuais, provocando frequentes crises que terminariam por conduzir o país ao estado de sítio. O enfraquecimento do poder central da União levou o país a situações cada vez mais irremediáveis, resultando no restabelecimento dos poderes locais, ou seja, os governos estaduais amparados pelos velhos coronéis passaram a interferir no esquema político do país, elegendo deputados e senadores. De outra parte, a descrença dos próprios teóricos da Constituição fez com que se difundisse a necessidade de reforma, a fim de promover alterações no processo de intervenção da União nos Estados, no Poder Legislativo e no processo de elaboração de leis, nos direitos e garantias individuais, na Justiça Federal e, especialmente, fortalecer o Executivo. Tais reformas ocorreram em 1926, e provocariam, quatro anos mais tarde, o fim do primeiro período republicano, com a subida de Getúlio Vargas ao poder, em 1930, voltado atentamente para as questões sócias (Cabral, 2006, p.10).

Dessa forma foi em 1926 que ocorreram reformas políticas provocando o fim do primeiro período republicano, com a subida ao poder por Getúlio Vargas, em 1930.

O presidencialismo brasileiro nasce em 1889 com a proclamação da República, porém o novo regime só adquire alguma estabilidade com a eleição de Campos Sales para a presidência, ou seja, uma década após sua instauração (...) o sistema presidencialista nasce no Brasil desprovido de uma prática de freios e contrapesos entre os diversos agentes políticos. O Executivo governava o país sem interferência alguma do Congresso, cujos membros se elegiam no mais das vezes por obra e graça a influência dos governadores nos pleitos estaduais. Uma vez que o governo funcionava com base em um pacto entre presidente e governadores, aos congressistas, dependentes que eram dos chefes estaduais, não restava outra alternativa senão seguir a orientação política emanada do chefe do Executivo. Sabemos, contudo, que a doutrina dos controles mútuos fornece o esquema conceitual que consagrou tal sistema de governo na história do pensamento e as instituições políticas representativas. A conclusão a que se pode chegar é que as origens do presidencialismo brasileiro traíram os princípios do presidencialismo democrático, baseadas que foram em uma concepção imperial do exercício do poder. Durante a República de 46, o Brasil parte para o experimento político que mais se aproximou do que podemos chamar de um presidencialismo democratizado. Descontando a extrema centralização administrativa, o que tornava os estados dependentes dos recursos repassados pela União, e a cassação em 1947 do Partido Comunista Brasileiro, pode-se dizer que o desempenho do presidencialismo durante o período 1946-64 se adequou razoavelmente aos princípios do governo de controles mútuos. Infelizmente, esse rico experimento democrático foi abortado precocemente pelo golpe militar em 1964. Mais algumas décadas de espera e, com a redemocratização a partir de fins da década de 70 e início dos 80, de novo temos a oportunidade de discutir as perspectivas de construção de um sistema de governo baseado no esquema de freios e contrapesos entre os Poderes. (Fabiano Santos, 1999, p.1).

Cintra (2004, pp.37-59) faz uma descrição contextualizando a adoção do presidencialismo no Brasil. Para ele, a discussão sobre o melhor sistema de governo para o nosso país tem sido intensa ao longo de nossa história republicana. Especula que pelo fato do

sistema presidencialista ter sido adotado sob a égide do positivismo militar, com a derrubada da monarquia, possa ter ensejado, no nosso mundo político e intelectual, discordância se realmente esse seria o melhor sistema a ser adotado em contrapartida ao sistema parlamentarista. Segundo ele o próprio Rui Barbosa parecia ter aceitado o sistema presidencialista por julgar a incompatibilidade do parlamentarismo com o federalismo necessário ao Brasil. Em sua opinião, apesar da adesão ao sistema presidencialista, os traços da República Velha teriam permitido a sobrevivência do parlamentarismo. Explica que o parlamentarismo poderia ter sido implantado quando foi instituído o Ato Adicional de 1961, destinado a resolver a crise política advinda da renúncia de Jânio Quadros à presidência e o veto militar à posse do vice-presidente João Goulart, que fora eleito dentro da regra presidencial. Esse Ato permitiria instituir um parlamentarismo puro, com presidente eleito pelo parlamento, mas com uma fase de transição. Só depois do mandato de Goulart é que os presidentes passariam a eleger-se de forma indireta pelo Congresso Nacional. O Congresso Nacional também nomearia o primeiro-ministro e, por indicação deste, os outros ministros de Estado. A exoneração dos ministros não partiria da decisão do Presidente. Os atos do Presidente dependeriam de um presidente do Conselho e não do Presidente da República. Também não estavam previstos os decretos-lei. Nesse novo sistema teriam sido retiradas prerrogativas como a diminuição do poder presidencial que fora negociada num contexto de veto militar ao vice-presidente.

Segundo Cintra (2004, pp.61-70), o parlamentarismo de 1961 nasceu em um ambiente de crise, tendo sido sabotado pelo presidente e por seus ministros, motivo pelo qual não foi difícil mostrar para a população que esse sistema deveria ser rejeitado, pela opinião majoritária a favor da volta dos poderes do presidente, concretizada no plebiscito realizado, por antecipação, em janeiro de 1963. Com o golpe militar e com a consequente instalação do regime autoritário de 1964, o modelo parlamentarista foi totalmente desconsiderado já que o pensamento dos militares era o de rejeitar qualquer forma de compartilhamento de poderes com um parlamento.

Com a redemocratização e a convocação da Assembleia Nacional Constituinte imbuída de elaborar o anteprojeto da nova Carta, presidida por Afonso Arinos de Mello Franco, que era declaradamente a favor do parlamentarismo, trouxe de volta ânimo aos parlamentaristas. Na Comissão Arinos, existiam membros que apresentavam posições diferentes em relação ao sistema de governo: havia os presidencialistas puros, os parlamentaristas mitigados e os adeptos ao parlamentarista dual (segundo o modelo francês).

No parlamentarismo dual, que prevaleceu na versão final do anteprojeto, o Presidente da República seria eleito diretamente, por maioria absoluta, para mandato de seis anos. Indicaria ou exoneraria o presidente do Conselho de Ministros (após consulta das maiorias do Congresso Nacional). Dessa forma como ficou definido o anteprojeto – o poder de exonerar o primeiro-ministro – afastava-se do semipresidencialismo francês, no qual apesar da indicação do primeiro-ministro caber ao presidente, somente a Assembleia Nacional poderia derrubá-lo. Na proposta de Arinos, o gabinete seria duplamente responsável, perante a Câmara como também perante o Presidente da República. A escolha de um sistema de governo parlamentarista, que mesmo assim mantinha a figura do Presidente da República eleito diretamente e com amplos poderes, teria sido uma das razões que levou o presidente José Sarney a engavetar o relatório da Comissão Arinos. Esse relatório nem sequer foi debatido pelo Congresso Constituinte.

Mesmo diante de um cenário de incertezas, a Assembleia Nacional Constituinte optou pelo Sistema Presidencialista, mas estipulou que após cinco anos de promulgação da nova Carta haveria um plebiscito para escolha entre o sistema presidencialista e o sistema parlamentarista, juntamente com sua forma: república ou monarquia constitucional. Esse plebiscito foi realizado em setembro de 1993 dando vitória ao Sistema Presidencialista.

Para Amorim Neto (2000, pp.479-519), com a promulgação da Constituição de 1988, o presidencialismo brasileiro passou a ter as seguintes características:

O presidente é eleito por maioria absoluta, havendo uma eleição de segundo turno entre os dois candidatos mais votados no primeiro turno, caso nenhum deles obtenha 50% do total de votos válidos. De 1985 a 1994, o mandato presidencial foi de cinco anos. Em 1994, esse prazo foi reduzido para quatro anos. Em junho de 1997, o Congresso aprovou, pela primeira vez em sua história, uma emenda constitucional que permitia uma reeleição imediata para a Presidência da República. A Constituição de 1988 concede ao chefe do Executivo o poder de opor veto parcial e total aos projetos de lei; a faculdade de propor leis, com o monopólio da iniciativa em muitas áreas de políticas públicas; o poder de nomear e demitir ministros livremente; e a prerrogativa de editar medidas provisórias com imediata força de lei. As medidas provisórias devem ser imediatamente submetidas ao Congresso, e caso não sejam convertidas em lei no prazo de trinta dias, perdem eficácia. Embora o Artigo 62 da Constituição estabeleça que as medidas provisórias somente podem ser editadas em matérias de urgência e relevância, na realidade elas converteram-se no instrumento político mais usado pelos presidentes, principalmente para implementar decisões de política econômica.

Podemos dizer que são características do presidencialismo brasileiro:

- a) Independência formal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário;
- b) O Presidente da República acumula as funções de Chefe de Estado e de Chefe de Governo;
- c) O Presidente da República é eleito de forma direta, por maioria absoluta dos votos (sistema majoritário). Se nenhum candidato tiver alcançado 50% do total dos votos válidos, ocorrerá o segundo turno de votação para definir a eleição;
- d) O mandato do Presidente é de quatro anos, cabendo a reeleição, uma única vez, de acordo com a emenda nº 16 de 1997 da Constituição Federal;
- e) O Presidente governa com o auxílio dos Ministros de Estado, escolhidos e exonerados por ele a qualquer momento;
- f) O Presidente dispõe do poder de veto total ou parcial sobre os projetos de lei;
- g) O Presidente pode editar Medidas Provisórias com força de lei;
- h) O Presidente poder requerer o regime de urgência para seus projetos;
- i) O Presidente detém a exclusividade da iniciativa de leis no que tange as matérias orçamentárias e da administração pública;
- j) Sistema eleitoral proporcional de lista aberta, que possibilita a existência da representação de muitos partidos no Congresso Nacional (Multipartidarismo).

## CAPÍTULO 2

### O PRESIDENCIALISMO DE COALIZÃO NO BRASIL

#### 2.1 Definição

O termo “Presidencialismo de Coalizão” foi empregado, pela primeira vez, pelo cientista político Sérgio Henrique Hudson de Abranches, em 1988, para denominar o presidencialismo brasileiro, em artigo publicado na Revista de Ciências Sociais, do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, no volume 31, número 1, páginas 5 a 38, sob o título “Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro”. Seu artigo foi escrito antes da promulgação da Constituição Federal de 1988.

Sérgio Abranches (1988, p. 21-22) escreve:

(...) o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, “presidencialismo de coalizão” (...).

O intuito de batizar essa expressão era de definir o tipo de presidencialismo existente no Brasil, como também a estrutura e o mecanismo de funcionamento do regime político institucional brasileiro.

Esse novo termo ganhou espaço na sociedade e, desde então, vem sendo amplamente utilizado pelos cientistas políticos, estudiosos, jornalistas dentre outros. Vários autores, estudiosos no assunto, se debruçam sobre esse tema definindo, descrevendo seu funcionamento, apontando as consequências sobre a política brasileira e sobre a questão da governabilidade no Brasil.

Para Abranches (1988, pp.27-28):

(...) É um sistema caracterizado pela instabilidade, de alto risco, e cuja sustentação baseia-se, quase exclusivamente, no desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar estritamente os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão (...). A formação de coalizões envolve três momentos típicos. Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória

eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições de sua implementação.

A palavra coalizão carrega o sentido de acordos entre partidos (normalmente com vistas a ocupar cargos no governo) e alianças entre forças políticas para alcançar determinados fins.

Para o referido autor (1988, p. 22), o presidencialismo praticado no Brasil seria uma espécie de costura de coalizões ao longo de dois eixos: o partidário e regional-estadual o que explicaria a recorrência de grandes coalizões:

É preciso compreender melhor a dinâmica do presidencialismo de coalizão no Brasil. A Nova República repete a de 1946 que, por sua vez, provavelmente manteve resquícios da República Velha, sobretudo no que diz respeito à influência dos estados no governo federal, pela via da “política de governadores”. A lógica de formação das coalizões tem, nitidamente, dois eixos: o partidário e o regional (estadual), hoje como ontem. É isto que explica a recorrência de grandes coalizões, pois o cálculo relativo à base de sustentação política do governo não é apenas partidário-parlamentar, mas também regional (...).

Marcus Mello (2011), ao se referir ao papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão, entende que já na década de 1940, Afonso Arinos já destacava as implicações mais amplas na natureza do presidencialismo brasileiro e sua natureza peculiar, por estar ancorado em coalizões. O presidencialismo funcionaria de forma particular. Não praticaríamos o presidencialismo normal e sim um sistema de governo funcionando de forma especial assumindo características próprias.

Arinos argumentava que esta inovação tornava o sistema político brasileiro mais próximo do parlamentarismo europeu do que do presidencialismo americano:

Cingindo-se ao aspecto federal, as relações do presidente com o Congresso têm de ser na base da coligação, porque nós praticamos um sistema talvez único no mundo: o presidencialismo com representação proporcional, de onde emergiram vários partidos fortes. (Melo Franco e Pilla, 1958, p.86).

A prática e o conceito de presidencialismo de coalizão estão ancorados no conjunto de inovações institucionais que se sucederam a partir da Revolução de 1930 no Brasil.

Em 1932 tivemos a criação da justiça eleitoral e a introdução do voto secreto como forma de eliminar as fraudes que ocorriam anteriormente. Também em 1935 somamos a adoção da representação proporcional com a quebra dos monopólios políticos estaduais, varrendo assim os sistemas de partido único nas unidades federativas. Com a Constituição Federal de 1946 tivemos a exigência da criação de partidos políticos nacionais que tinha como objetivo quebrar o poder dos governadores. Afonso Arinos constatou que essas inovações criaram uma inovação política:

Os partidos nacionais, a representação proporcional, os ministros congressistas, o comparecimento dos ministros ao congresso fizeram do nosso presidencialismo algo de muito diferente do que conhecemos daquele presidencialismo morto em 1930. (ARINOS *apud* FRANCO, 1949, p.93).

Assim, com a revolução eleitoral, as relações do Presidente da República com os governadores e com o Congresso Nacional tiveram que ser estabelecidas na base de coligações partidárias.

A coalizão se refere a acordos entre partidos políticos (encabeçado pelos líderes partidários) e pelo executivo.

Para Fabiano Santos (2003, p. 32), o presidencialismo de coalizão pode ser definido como:

A combinação de sistema presidencialista, representação proporcional de lista aberta e sistema parlamentar fragmentado leva o chefe do executivo, na intenção de implementar sua agenda de políticas públicas, a distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos, na esperança de obter em troca o apoio da maioria do Congresso.

Com relação ao conceito de presidencialismo de coalizão, Limongi (2006, pp.18-19) escreve:

A necessidade de adjetivar ou qualificar o presidencialismo brasileiro deixa subtendido que este teria algo de peculiar, de especial. Não praticaríamos um presidencialismo normal ou corriqueiro. Teríamos um regime com características próprias. Para bem ou para o mal, o presidencialismo brasileiro funcionaria desta forma particular: como um *presidencialismo de coalizão*. (...) A Coalizão, portanto, entra na definição do conceito não como solução, mas como expressão das dificuldades enfrentadas pelo presidente para governar. (...) o sistema político brasileiro, não há dúvidas, pode ser nomeado como um presidencialismo de coalizão. Afinal, a forma de governo adotada é o presidencialismo e governos recorrem à formação de coalizões para obter apoio para suas iniciativas.

## 2.2 Razões que levam ao Presidencialismo de Coalizão

Nosso sistema eleitoral proporcional de lista aberta permite a existência da representação de vários partidos no Congresso Nacional. Diante de sistemas multipartidaristas, é pouco provável que o partido do presidente tenha ampla maioria no Congresso Nacional para aprovar proposições de seu interesse e implementar suas políticas públicas.

As coalizões são necessárias para que o Presidente da República tenha condições de exercer seu programa de governo diante de um Congresso multipartidarista.

No presidencialismo brasileiro o governo enfrentaria sérias dificuldades para conseguir maioria no Congresso se não fosse pelas coalizões. O Presidente precisa montar uma coalizão que seja majoritária e cuja base se assente nos partidos políticos.

Por coalizões entendam-se os acordos realizados entre o Executivo e o Legislativo já que o Presidente da República precisa recorrer a esses acordos para facilitar a execução do seu programa de governo através da aprovação de proposições de sua autoria, no Congresso Nacional, que irão viabilizar a implementação de seu exercício na Presidência da República. O Presidente da República não consegue governar sem o apoio do Congresso Nacional porque incorre no risco de não aprovar as matérias que são de seu interesse. Assim, o Executivo precisa estabelecer coligações com os partidos políticos para que possa ter sua agenda aprovada no Congresso. Além disso, o Presidente precisa estabelecer uma espécie de barganha com o Legislativo quando o mesmo não tem o apoio da maioria dos parlamentares.

Limongi e Figueiredo (1998, p.96), falam sobre as coalizões:

A imagem corrente sobre as barganhas entre o Executivo e o Legislativo retrata uma negociação em que parlamentares oportunistas são capazes de, a cada votação, extrair mais uma nomeação ou sinecura de um Executivo frágil e acuado pela necessidade constante de obter votos. Nesta barganha, os parlamentares seriam o lado forte, em posição de agir como verdadeiros chantagistas, extraíndo “rendas” de seu monopólio sobre os votos que o Executivo necessita. Esta imagem caricatural partilha com a concepção que propomos a premissa de que o Executivo controla recursos pelos quais parlamentares se interessam e desejam obter com vistas à sua reeleição. No entanto, não há por que tomar o Executivo como a parte fraca nesta barganha. Se o Executivo controla os recursos desejados por parlamentares, também pode retirar “rendas” deste seu monopólio. Afinal de contas, por que o Executivo se disporia a entregar uma nomeação por um preço tão baixo? Um só voto? Por que não ocorreria ao Executivo condicionar a nomeação à obtenção de dois votos? E por que não a três? E por que não a uma determinada agenda? Vejamos, então, se a seguinte situação parece

plausível. Ao tomar posse, o presidente forma seu governo à maneira de um primeiro-ministro, isto é, distribui ministérios para os partidos dispostos a apoiá-lo e assegura assim a formação de uma maioria parlamentar. Formado o governo, portanto, benefícios políticos das mais diversas ordens – influência sobre política, cargos, nomeações de parentes, sinecuras, prestígio etc. – são distribuídos aos membros da coalizão partidária que participa do governo. Em troca, o Executivo espera os votos de que necessita no Parlamento, ameaçando e, se necessário, punindo com a perda dos benefícios recebidos aqueles que não apoiarem a coalizão.

A base do governo se forma mediante as negociações com os partidos, onde os líderes intermediam esses acordos entre os membros dos partidos e o Presidente.

O Brasil vive um presidencialismo de coalizão. No entanto, há duas perspectivas básicas acerca desse assunto. Alguns autores entendem que os deputados são indisciplinados e estão interessados nas questões pessoais, característica do modelo distributivista; outros autores entendem que há disciplina partidária e os trabalhos legislativos são ancorados na ação dos partidos, o que caracteriza o modelo partidário (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 28).

Para Fabiano Santos (2003, p.65), a decisão dos deputados de participar de coalizões de apoio presidencial depende, não somente do grau de concordância com seu programa de governo, mas também do acesso a cargos públicos que forem dados a eles por essa cooperação. Em sua opinião devido ao multipartidarismo, seria irrealista supor que uma coalizão pudesse se sustentar com base única e exclusivamente na afinidade programática. A coalizão por desejo de controlar cargos se manteria até o momento em que o valor dos postos obtidos pela participação na coalizão presidencial for igual ou superior ao valor esperado da obtenção de cargos que derivam da adesão a outras coalizões potenciais.

Para Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001, pp.11-13), dados demonstram que sob a Constituição de 1988, o Executivo teria se constituído no principal legislador *de jure* e de fato. Para os referidos autores essa preponderância legislativa do Executivo é decorrente de previsão garantida na própria Constituição de controlar a agenda – o *timing* e o conteúdo – dos trabalhos legislativos. Os dispositivos constitucionais que ampliam os poderes legislativos do presidente – ou seja, a extensão da exclusividade de iniciativa, o poder de editar medidas provisórias com força de lei e a faculdade de solicitar urgência para os seus projetos, estabelecidos pelas reformas constitucionais militares e ratificados pela Carta de 1988, não só permite ao Executivo definir a agenda legislativa como também o coloca em posição estratégica para a aprovação de projetos de sua iniciativa. Os poderes legislativos do Presidente da República, poder de agenda, explicam boa parte da história. Não é pelo fato do Executivo passar por cima do Congresso. Para os autores, Executivos dotados de fortes

poderes legislativos não podem governar contra a vontade da maioria. Proposições só podem ser aprovadas se apoiadas pela maioria. Entretanto, os poderes legislativos influem na capacidade do Executivo de induzir a formação e a manutenção de maiorias. O Executivo organizaria o apoio à sua agenda legislativa em bases partidárias. O Chefe do Executivo, em moldes muito similares àqueles dos sistemas parlamentaristas, distribui as pastas ministeriais em troca do apoio da maioria dos congressistas. Dessa forma, partidos que recebem pastas seriam membros do governo e devem comportar-se como tal no Congresso, ou seja, devem votar a favor das matérias de iniciativa do Executivo. Para os autores o instrumento legislativo mais poderoso de que dispõe o Executivo, é a faculdade de editar, em casos de relevância e urgência, medidas provisórias com força de lei no ato de sua edição. Assim, o Executivo garante sua preponderância legislativa e inibe o desenvolvimento institucional do Legislativo.

Pereira e Mueller (2000, pp.45-68) defendem a *teoria da preponderância executiva*. Para os autores existem dois aspectos do processo de tomada de decisão no Congresso brasileiro que são fundamentais para se entender essa teoria: primeiro, o poder de legislar garantido ao Presidente da República pela Constituição; e, segundo, a centralização do poder decisório nas mãos dos líderes dos partidos no Congresso.

Diante do exposto, nota-se que o Executivo domina o processo legislativo pelo fato de ter em suas mãos o poder de agenda. Para garantir esse poder, ele dispõe de instrumentos constitucionalmente previstos que permitem impor disciplina nas votações aos parlamentares da coalizão que o apoiam.

O poder de agenda garante a aprovação das propostas do Executivo. Ele controla a produção legislativa inibindo a função precípua dos parlamentares.

Quanto ao poder de agenda, o sistema político brasileiro é caracterizado pela preponderância do Executivo sobre o Legislativo. O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda. Os regimentos internos das duas casas consagram um padrão decisório centralizado e que confere amplos poderes aos partidos políticos. (Figueiredo e Limongi, 1999, p.22 e 28).

Limongi e Figueiredo (2004, p.41), escrevem:

O Legislativo no Brasil é, por vezes, rotulado de fraco por não participar decisivamente da elaboração das leis, sendo visto como mero carimbador das iniciativas do Executivo.

Os deputados que fazem parte de coalizões que apoiam o Presidente seguem a orientação do Líder de seu partido. A orientação do Líder mostra a posição ideológica que o mesmo compartilha com seus colegas de legenda. Um deputado individualmente não tem muitas chances de progredir dentro do parlamento quando não segue a orientação de seu partido. Podendo, inclusive, ser expulso do partido se assim dispor o estatuto do partido. Se o parlamentar vota de acordo com a orientação do líder, terá maior chance na obtenção de recursos com vistas aos próximos pleitos. O controle da agenda legislativa exercido pelos líderes, pela Mesa e pelo Executivo diminui as chances de sucesso das iniciativas individuais dos parlamentares.

(...) o processo legislativo no Brasil é centralizado na Mesa e no Colégio de Líderes. O plenário referenda o que é decidido pelos líderes. A decisão crucial diz respeito à escolha dos projetos que serão objeto de um requerimento de urgência. Neste momento decide-se que matérias passarão a integrar a pauta dos trabalhos e quais, portanto, têm chances de serem aprovadas. Matérias que não recebem tratamento diferenciado dos líderes têm chances escassas de se tornar lei. Em uma palavra: a deliberação, em sentido forte, se dá no interior destas instâncias decisórias. No interior da Câmara dos Deputados, a Presidência da Mesa é, sem dúvida alguma, o cargo politicamente mais importante. O Presidente detém quase que exclusivamente a coordenação dos trabalhos legislativos. As prerrogativas do presidente da Mesa na coordenação dos trabalhos legislativos e na direção das sessões plenárias são amplas e extensas, garantindo-lhe grande influência nos resultados do processo legislativo, pois podem afetar o funcionamento das comissões e o desenrolar dos trabalhos em plenário. Duas dessas prerrogativas o presidente da Mesa compartilha com os líderes de bancadas: a designação dos membros das comissões e a definição da agenda legislativa. (...) O poder dos líderes se expressa ao longo de toda a tramitação das matérias. (...) Portanto, os líderes partidários, incluindo o Presidente da Mesa entre os líderes partidários, contam com armas poderosas para definir a agenda dos trabalhos. (...) Já notamos o papel da Mesa e dos Líderes na tramitação das matérias. Em realidade, no mais das vezes o poder de agenda dos líderes é usado em favor do Executivo. Isto pode ser visto quando se nota que a maioria dos projetos aprovados em tramitação urgente foi proposta pelo Executivo. A agenda de propostas legislativas do Executivo conta com o poder de agenda dos líderes para ser aprovada. (...) O Executivo tem sucesso em suas iniciativas legislativas porque conta com o apoio da maioria. (...) A base de sustentação do governo é formada pelos partidos que recebem pastas ministeriais. Em outras palavras, presidentes “formam governo” de maneira análoga a primeiros ministros em sistemas parlamentaristas pluripartidários. Ao receber uma pasta ministerial, um partido passa a participar da definição da política do governo e, desta forma, enquanto membro do governo deve apoiar estas mesmas políticas quando elas são votadas pelo Legislativo (Limongi e Figueiredo, 2004).

Com relação à detenção dos recursos orçamentários por parte do Poder Executivo, podemos dizer que a liberação de recursos para a execução das emendas orçamentárias apresentadas pelos parlamentares é um grande fator de contribuição para a aprovação dos projetos do Poder Executivo. É o Presidente quem tem a “chave do cofre” e, portanto, tem naturalmente maiores chances de ver suas matérias aprovadas pelo Plenário ou Comissões.

### **2.3 Instrumentos do Presidencialismo de Coalizão**

Entender como funciona o Presidencialismo de Coalizão é decifrar quais mecanismos ou instrumentos que o Executivo lança mão para obter apoio para suas propostas. Como ele consegue? Quais são os instrumentos ou mecanismos que ele se utiliza?

Fernando Henrique Cardoso escreveu uma frase que retrata a necessidade que o Executivo tem de estabelecer coalizões com o Legislativo para exercer seu plano de governo:

“Por mais bem votado que tenha sido o presidente eleito, seu capital eleitoral (votos) tem de ser, no dia seguinte, convertido em capital político (isto é apoios). Do contrário ele reina, mas sem base aliada e aí não consegue governar.”

A proporcionalidade é um instrumento de grande valor na cultura da coalizão. É através desse mecanismo que se garante, por exemplo, que um partido maior ganhe mais ministérios, presidência de comissões como também relatorias no Congresso.

A Constituição de 1988 garantiu ao Chefe do Executivo um vasto arsenal de prerrogativas legislativas diferentemente dos vários sistemas presidencialistas do resto do mundo. O Executivo é poderoso porque foi a própria Constituição Federal que assim estabeleceu. Parece que o Legislativo legislou contra si próprio. A nova Carta acabou enfraquecendo o legislativo.

Existe consenso entre os autores que abordam esse tema de que as prerrogativas constitucionais concedem grande poder ao Presidente da República.

PINTO (2008, p.42) escreve:

(...) a Constituição de 1988 como que distribuiu diferentes “caixas de ferramentas” entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Na realidade, a “caixa de ferramentas” do Poder Executivo, ao longo de grande parte da história do Brasil maior e mais bem dotada do que as caixas de

ferramentas dos Poderes Legislativo e Judiciário foi mantida basicamente intacta. O Presidente da República conservou o poder de editar medidas com força de lei e manteve a exclusividade da iniciativa das leis mais importantes do País. As medidas com força de lei editada pelo Chefe do Executivo e os projetos de lei por ele enviados ao Congresso Nacional continuam a ter preferência sobre as proposições de iniciativa parlamentar, chegando, inclusive, a sobrestar as demais deliberações legislativas, se não forem apreciadas em determinado prazo. As leis orçamentárias continuam a ser de iniciativa exclusiva do Presidente da República, persistem restrições às emendas apresentadas pelos congressistas e o orçamento preservou seu caráter indicativo. O Chefe do Executivo manteve o poder de nomear os membros do STF e dos tribunais superiores, o Procurador-Geral da República e um terço dos membros do Tribunal de Contas da União. Os sucessivos Presidentes da República, seguindo rigorosamente a autoritária tradição política brasileira, têm feito pleno uso de todas essas poderosas ferramentas.

A seguir podemos destacar os instrumentos legais de que dispõe o Executivo para estabelecer seus acordos.

### **2.3.1 Medidas Provisórias**

O instituto das medidas provisórias surgiu em nosso ordenamento jurídico com a promulgação da Constituição Federal de 1988. O texto constitucional originário passou a integrar o art. 62, *verbis*:

Art. 62. 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 que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

Segundo Cavalcanti Filho (2012, p. 184-185), foi da Constituição Italiana de 1947, especificamente no art. 77, que o Constituinte Brasileiro de 1988 importou a figura das medidas provisórias. O art. 77 prevê a possibilidade de o Governo (Poder Executivo) adotar, “em casos extraordinários de necessidade e urgência”, provimentos provisórios com força de lei. Para o referido autor, a redação original do art. 62 da nossa Constituição era uma cópia fiel (antes da EC 32/01), com pouquíssimas alterações, do texto do art. 77 da Constituição Italiana.

As medidas provisórias aparecem em substituição ao decreto-lei, instituto esse considerado pelos estudiosos como extremamente autoritário.

Para Cavalcanti Filho (2012, p. 183), os Decretos-Lei foram os antecedentes das medidas provisórias:

Surgidos em 1937, com o Golpe do Estado Novo e a outorga da Constituição de 1937(vulgarmente conhecida como a Polaca) por Getúlio Vargas, os Decretos-Lei configuravam uma forma de legislação editada pelo Poder Executivo, com a homologação pelo Legislativo. Todavia, como o Parlamento permaneceu fechado durante todo o período ditatorial (1937-1945), na verdade o Brasil foi regido, inteira e exclusivamente, por decretos editados pelo Presidente da República, com força da lei. A figura do decreto-lei foi abolida com a Constituição democrática de 1946, mas ressurgiu com o Ato Institucional nº 2, de 1964, que atribuía ao Presidente da República o poder de editar decretos-lei, *ad referendum* do Congresso Nacional, nas matérias relativas a segurança nacional. Com a Constituição de 1967, o campo de edição dos decretos com força de lei foi ampliado, para permitir sua edição também em matérias financeiras e administrativas. Interessante notar, também, que, nessa segunda fase dos decretos-lei, a não apreciação do ato pelo Congresso Nacional no prazo constitucionalmente descrito implicava a aprovação do decreto, que se transformava em lei por decurso de prazo (instituto que não existe mais no Brasil). E, pior, mesmo se o decreto-lei fosse rejeitado pelo Congresso, os efeitos já produzidos continuavam necessariamente válidos, pois a rejeição se dava com efeitos *ex nunc*, e não *ex tunc* (retroativos).

Praticamente com as mesmas características do decreto-lei, as medidas provisórias já nascem, após sua edição, com força de lei. Surgem como um instrumento de governabilidade.

Tinham prazo de validade de 30 dias, mas segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, em sua origem podiam ser editadas sem limite de vezes, dentro do prazo legal, até ser apreciada conjuntamente pelo Congresso Nacional. Também, poderia tratar de qualquer tema ou matéria (igual à Constituição Italiana) que o Presidente da República achasse relevante.

Se houvesse rejeição da MP pelas Casas, se produzia efeitos *ex tunc*, devendo o Congresso Nacional regular a eficácia da medida provisória por meio de um decreto-legislativo.

Cavalcante Filho entende que existem quatro causas para esse número elevado de medidas provisórias tramitando, que seriam:

1º Abuso por parte do Poder Executivo. A seu ver todos os presidentes eleitos desde 1988 fizeram uso de forma exacerbada já que não existe controle. Ele edita sem consultar ninguém;

2º Na grande maioria das vezes, o legislativo não as rejeita. Geralmente todas são aprovadas pelo Congresso Nacional. Para corroborar, essas medidas provisórias não atenderam ao disposto no art. 62, § 9º da CF, que dispõe sobre a formação de Comissão Mista para analisar a medida provisória antes de ser votada;

3º As medidas provisórias são instrumento do sistema parlamentarista e não do sistema presidencialista como é o caso do Brasil. Foi um sistema importado, portanto incompatível com a realidade brasileira;

4º A culpa desse problema é do Poder Judiciário que se mantém praticamente inerte sobre esse problema (informação verbal).

### **2.3.1.1 Emenda Constitucional nº 32**

Devido ao elevado número de edições das medidas provisórias e, mais ainda, às ilimitadas reedições, entrou em vigor a Emenda 32 de 2001 para frear esse mecanismo usado em alta escala como também para definir sobre que temas não poderiam abordar dentre outras modificações. O art. 62 da CF tornou-se mais restritivo tendo por finalidade limitar o poder do Executivo de editar as medidas provisórias.

Logo no §1º do art. 62, incluído pela EC 32/01, se estabeleceu as matérias que não podem ser objeto de medida provisória, como por exemplo, dispor sobre Direito Penal, nem mesmo a favor do réu.

Segundo Pinto, a EC 32/01 trouxe várias limitações ao Executivo:

Mais adiante, entretanto, a Emenda Constitucional nº 32/2001 impôs várias limitações ao poder do chefe do Executivo de adotar tais medidas. Elas não mais podem dispor sobre nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Judiciário e do Ministério Público, carreira e garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares. Também não podem visar à detenção ou ao sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro. Por último, não podem versar sobre matéria reservada à lei complementar ou já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República (PINTO, 2009, pp.56-57).

Com as novas regras impostas pela Emenda 32, as medidas provisórias passaram a trabalhar com dois prazos de validade: 60 dias prorrogáveis automaticamente por uma única vez, ou seja, totalizando 120 dias para se apreciar a medida provisória e 45 dias de prazo para ser apreciada sob pena de sobrestamento de pauta. Nesse último caso, passados 45 dias da edição, a pauta da Casa em que estiver tramitando a medida provisória, será trancada até que seja votada ou transcorra o prazo para a perda de sua eficácia. Muitas vezes a medida provisória já chega trancando a pauta da outra Casa.

Para contornar essa problemática de travamento total de todas as matérias constante da pauta de votações da Câmara, o então presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Michel Temer, do PMDB, respondeu à Questão de Ordem nº 411/09 do Deputado Regis de Oliveira, resolvendo que somente ficam sobrestadas as deliberações legislativas com relação a matérias que podem ser objeto de medidas provisórias. Dessa forma mesmo que haja sobrestamento da pauta por medidas provisórias, a Câmara poderá apreciar em sessão extraordinária matérias que não possa ser objeto de medida provisória, ou seja, propostas de emenda à Constituição, projetos de lei complementar, projetos de decreto legislativo, projetos de resolução e projetos de lei que não possa ser objeto de medida provisória.

Dentre as modificações que a EC 32/01 acrescentou ao nosso ordenamento jurídico foi também com relação à fixação de prazos das MPs que não mais correm durante o período de recesso do Congresso Nacional. Também não há mais previsão de convocação extraordinária do Congresso Nacional para apreciação das MPs. A apreciação das MPs passou a ser feita por cada Casa isoladamente. Foi instituída a criação de uma Comissão mista de Deputados e Senadores para a análise dos requisitos de relevância e urgência.

Se a MP for rejeitada, perderá os efeitos *ex tunc*, mas, se o Congresso Nacional não regular, em 60 dias, os efeitos da MP, aí sim a rejeição terá o efeito *ex nunc*.

A EC 32/01 também vedou a reedição, na mesma sessão legislativa, de medidas provisórias que tenham sido rejeitadas ou que tenham perdido sua eficácia.

Mesmo que, de certa forma a Emenda 32/2001 tenha trazido certo limite às medidas provisórias, elas se transformaram em um dos principais instrumentos de governabilidade do Presidente da República. Esse instituto se transformou em instrumento legiferante por parte do executivo já que não são respeitados os critérios de relevância e urgência exigidos. Dessa

forma as edições das medidas provisórias continuam sendo abusivas e inconstitucionais quando são editadas tratando de matérias secundárias (p.ex. a MP 249/2005 da Timemania).

Foi uma forma encontrada pelo Executivo, com respaldo constitucional, de se fazer leis usurpando a função precípua do Congresso Nacional o que feriu o princípio constitucional da Separação dos Poderes. Além disso, o elevado número de edições promove o trancamento da pauta do Congresso Nacional, tolhendo grande parte das atividades legislativas das Casas. Esse sobrestamento de pauta é um mecanismo de alta pressão e força o legislativo a apreciar logo as medidas provisórias. É nessa medida que o executivo impõe a agenda de votações do Congresso articulando “o que” e “quando” se vota algo nas Casas.

O Manual da Presidência da República orienta que matérias urgentes devem ser encaminhadas ao Congresso Nacional por proposição com pedido de urgência (Art. 64, § 1º CF). Esse deveria ser o caminho adotado pelo executivo. Questionamentos de estudiosos no assunto sobre “o quê” seria relevante e urgente levou o Supremo Tribunal Federal a se pronunciar da seguinte forma: até 2000 o STF entendia que só o Presidente da República saberia o que é relevante e urgente. De 2000 em diante, o Supremo Tribunal Federal começou um novo entendimento sobre os critérios de relevância e urgência, e, declarou a inconstitucionalidade da Medida Provisória nº 405/2007 (ADI 4.048), que abria créditos extraordinários para compras, dentre outros, de sofás. Dessa forma há um movimento que está surgindo do clamor público com o intuito de frear a emissão dessas medidas que não atenderem aos critérios de relevância e urgência.

Para Azevedo (2009), em artigo publicado na Revista da Faculdade de Direito da UFG, a EC 32/01 não conteve o executivo:

Como habitualmente ocorre em nossa prática política, ao invés de se exigir o cumprimento da Constituição, optou-se por emendá-la. As principais modificações trazidas pela Emenda 32 foram a limitação de reedições, a limitação de matérias passíveis de serem reguladas por medidas provisórias e o trancamento da pauta do Congresso até que a mesma seja votada. De acordo com os §§ 3º e 7º do novo art. 62, o prazo de vigência da MP passou a ser de sessenta dias, prorrogáveis, uma única vez, por igual período, ao passo que o § 6º dispõe que se a mesma não for convertida em lei em 45 dias, “entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando”. Pensava-se que isso limitaria o Executivo. Mas a emenda saiu pior que o soneto. Afinal, a única consequência concreta trazida pela emenda foi o oficializar a subordinação da pauta do Legislativo às normas editadas pelo Executivo. A Emenda 32 estabeleceu dois regimes jurídicos para as medidas provisórias. Um regime para as medidas anteriores à Emenda 32 e

outro para as medidas provisórias posteriores. O art. 2º da EC 32 dispõe que “as medidas provisórias editadas em data anterior à da publicação desta emenda continuam em vigor até que medida provisória ulterior as revogue explicitamente ou até deliberação definitiva do Congresso Nacional”. Isso significa que as medidas provisórias anteriores à Emenda 32 passaram a vigorar com força de lei. Perderam seu caráter provisório e se transformaram em normas permanentes que só perderão eficácia quando expressamente revogadas, exatamente como ocorre com as leis. O objetivo era estabelecer um marco zero na disciplina das medidas provisórias, esquecendo todo o passado e inaugurando um novo período. Até mesmo a numeração das medidas provisórias foi zerada, estabelecendo-se nova contagem de MP’s após a Emenda 32. (...) Apesar de se pretender fixar novo regime para as medidas provisórias, a Emenda 32 não fez mais que consagrar o poder legiferante autônomo do Presidente da República, pois mesmo para as medidas provisórias submetidas ao novo regime, a Emenda acabou por possibilitar a atribuição do caráter de permanência. O parágrafo terceiro do art. 62 determina que as medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável uma vez por igual período, “devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes”. Todavia, o parágrafo 11 do mesmo artigo assim dispõe: § 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o §3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas. Isto é, se o Congresso não disciplina as relações jurídicas decorrentes da vigência “provisória” da medida, esta passará a valer como lei para o período em que esteve em vigor. Isso significa dizer que, seja convertida em lei ou não, a medida provisória terá força de lei por todo o período de sua vigência. (...) O Executivo continuou numa posição confortável, pois continuou a deter o poder de legislar sozinho e ainda assumiu o poder de submeter a si a pauta do Congresso (Azevedo, 2009).

### **2.3.2 Pedido de Urgência Constitucional**

A Urgência Constitucional está prevista no art. 64, § 1º da Constituição Federal. Ela confere ao Presidente da República a prerrogativa de solicitar urgência para a votação de projetos de sua iniciativa como também permite que o Executivo encaminhe uma proposição com esse pedido de urgência.

Os pedidos de urgência são encaminhados à Câmara dos Deputados pela Casa Civil, através de Mensagem Presidencial. Chegam à Mesa da Casa através da 1ª Secretaria que a encaminha para a Secretaria Geral da Mesa. Essas mensagens garantem que a matéria sobre a qual se está pedindo a urgência, entre imediatamente na pauta de votações para ser apreciada e esteja, na ordem de votação do Plenário, apenas abaixo das Medidas Provisórias que ocupam o primeiro lugar da pauta. Os pedidos de urgência garantem, dentro do Congresso Nacional, prioridade no andamento das matérias de iniciativa do Presidente.

De acordo com o disposto no art. 64, §2º, da Constituição Federal, cada Casa terá o prazo máximo de 45 dias para apreciação da matéria sob pena de sobrestamento de todas as demais deliberações, com exceção daquelas que têm prazo constitucional determinado. Geralmente quando são apresentados à Mesa, foram previamente comunicados às Lideranças.

Pereira e Mueller (RBCS Vol.15, nº 43, junho, 2000) escrevem que:

(...) Outro instrumento importante que o Executivo pode utilizar para interferir na tramitação de uma proposta no Congresso é o pedido de urgência (...) o pedido de urgência é amplamente utilizado no Congresso brasileiro (...) Pedidos de urgência foram feitos principalmente para propostas sobre temas econômicos (49,97%) e administrativos (28,91%); temas sociais (19,38%) e políticos (2,27%) têm recebido menos pedidos de urgência. Em geral, pode-se dizer que quando o Legislativo pediu urgência para uma proposta, isso foi feito de acordo com os interesses do Executivo. A taxa de aprovação de legislação com origem no Executivo está altamente associada com o pedido de urgência.

### **2.3.3 Iniciativa legislativa exclusiva do Presidente da República**

O Presidente da República detém a iniciativa legislativa exclusiva das principais áreas de política como são os casos das leis orçamentárias e relativas à administração pública, além disso, suas iniciativas de lei tratam de matérias que são relevantes para o país. Praticamente legisla o que há de mais importante.

Limongi (2006) escreve:

O fato é que o presidente brasileiro é poderoso do ponto de vista legislativo não porque usurpe o poder legislativo, mas porque a Constituição de 1988 assim o estabeleceu. O presidente tem a prerrogativa exclusiva de iniciar legislação nas principais áreas de política: (...) orçamento e fixação dos quadros do funcionalismo, para citar as áreas fundamentais. Logo, o presidente não é um legislador qualquer (...). Conferir ao presidente a prerrogativa exclusiva de iniciar as matérias legislativas mais relevantes tende a ser a norma. Sobretudo, limita-se a esfera de ação possível dos legisladores à definição do orçamento público. Essa ação é circunscrita de forma clara e expressa.

Além disso, é importante salientar que o Presidente da República não está impedido de iniciar proposição quando o mesmo não tem poder exclusivo de iniciativa. Dessa forma o executivo, em alguns casos, também tem iniciativa concorrente com o Legislativo. Some-se o possível uso da urgência constitucional e o executivo continuará sendo o legislador mais forte.

### 2.3.4 Poder de veto

O veto está previsto no art. 66, § 1º da Constituição Federal. Trata-se de prerrogativa dada ao Chefe do Executivo quando o mesmo considerar que um projeto é inconstitucional ou contrário ao interesse público. Assim, o presidente tem o poder de vetar as matérias legislativas que vão à sua sanção, sendo esse veto total ou parcial. O veto só poderá ser derrubado por maioria absoluta em sessão conjunta do Congresso Nacional.

### 2.3.5 Distribuição das pastas ministeriais

O Chefe do Executivo distribui as pastas ministeriais para os partidos dispostos a apoiá-lo, com o intuito de obter apoio da maioria dos legisladores.

Geralmente é obedecido o critério da proporcionalidade onde os partidos maiores ganham mais pastas. Os partidos que são agraciados pelo comando dos ministérios passariam a ser membros do governo e, portanto, devem seguir a orientação de seus líderes partidários nas votações a favor das iniciativas do Executivo dentro do Congresso Nacional.

O Presidente da República nomeia e exonera os ministros de acordo com seus interesses. Essa é uma escolha pessoal já que ele precisa escolher esses ministros de forma que sejam de sua inteira confiança.

Diante da exposição, nesse capítulo, das razões que levariam o Presidente da República a estabelecer coalizões como também diante dos instrumentos legais por ele utilizados, percebe-se que o Executivo é o maior legislador do país como também encaminha projetos de leis ordinárias de relevante interesse social, político e econômico.

A **Tabela 1** mostra que a maioria da produção legislativa, no período compreendido entre janeiro de 1999 e janeiro de 2007, como seria de se esperar, é a do Poder Executivo.

Nem mesmo as restrições à edição das Medidas Provisórias trazidas pela EC 32/2001 foram capazes de reduzir a atividade legiferante do Poder Executivo.

Também nos **Apêndices de A a I**, que trazem a produção legislativa anual, constata-se que a produção legislativa do Executivo prepondera em todos os anos; os quais foram objeto de estudo (1999 a 2007). Mesmo que não se compute as leis orçamentárias, que são de

iniciativa exclusiva do Poder Executivo constata-se que a maior produção legislativa é a do Executivo. **O Apêndice J** traz o total de todo o período (janeiro de 1999 a janeiro de 2007).

TABELA 1

Leis Ordinárias que entraram em vigor no período de janeiro de 1999 a janeiro de 2007

(51ª e 52ª Legislaturas)

ASSUNTO	AUTORIA LEGISLATIVA								TOTAL POR ASSUNTO	
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		JUDICIÁRIO		MPU		N	%
	N	%	N	%	N	%	N	%		
ADMINISTRATIVO	94	5,62	346	20,69	34	2,03	11	0,66	485	29,00
ECONÔMICO	17	1,02	80	4,78	0	0,0	0	0,0	97	5,80
HONORÍFICO	100	5,98	8	0,48	0	0,0	0	0,0	108	6,46
ORÇAMENTÁRIO	0	0,0	809	48,39	0	0,0	0	0,0	809	48,39
POLÍTICO	6	0,36	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6	0,36
SOCIAL	85	5,08	42	2,51	0	0,0	0	0,0	127	7,60
CULTURAL-CIENTÍFICO-TECNOLOGICO	20	1,20	13	0,78	0	0,0	0	0,0	33	1,97
ECOLÓGICO	2	0,12	5	0,30	0	0,0	0	0,0	7	0,42
<b>TOTAL POR AUTORIA</b>	<b>324</b>	<b>19,38</b>	<b>1303</b>	<b>77,93</b>	<b>34</b>	<b>2,03</b>	<b>11</b>	<b>0,66</b>	<b>1672</b>	<b>100,0</b>

Fontes: Site da Presidência da República ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)); SILEG – Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados; SICON – Sistema de Informações do Congresso Nacional ([www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)). Elaboração da autora.

### CAPÍTULO 3

#### LEIS ORDINÁRIAS VIGENTES NA 51ª E 52ª LEGISLATURAS

Octávio Amorim Neto e Fabiano Santos escreveram um artigo que foi publicado na *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, em 2003 sob o título: “O Segredo Ineficiente Revisto: O que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros”.

Por Segredo Ineficiente, os autores entendem a existência de um sistema político onde os legisladores têm um foco paroquial de atuação parlamentar, o que significa dizer que, no período eleitoral, não oferecem aos eleitos opções claras a respeito de políticas públicas nacionais, e, além disso, a disciplina partidária seria fraca. Para eles o segredo ineficiente decorreria, sobretudo, da interação de dois fatores institucionais: um Executivo dotado de fortes poderes legislativos e líderes partidários com baixa capacidade de controle sobre seus liderados. Para eles, teríamos um modelo onde os partidos nacionais são dominados por líderes locais, ou caciques, que, por sua vez, controlariam uma assembleia constituinte. Esses caciques demandariam um sistema eleitoral preservando a autonomia local e o Executivo se encontraria dotado de fortes poderes legislativos. Em outras palavras, os caciques querem proteger sua autonomia local ao mesmo tempo em que se preocupam com a capacidade do governo de elaborar políticas públicas de abrangência nacional. Na qualidade de legisladores, os parlamentares agem como lobistas perante o Executivo federal buscando maximizar as transferências de recursos para suas clientelas e, dessa forma, especializaram-se em canalizar para seus distritos eleitorais projetos e verbas federais.

Ainda, segundo os autores, esse modelo político implicaria em uma divisão do trabalho legislativo, ou um padrão particular de apresentação de projetos e aprovação de leis que podem ser resumidos em: (1) os congressistas apresentam projetos de lei de baixo impacto que beneficiam seus distritos eleitorais, enquanto o Executivo propõe projetos de impacto nacional; (2) diferentemente das propostas de iniciativa do Executivo, poucos projetos dos congressistas passam na Câmara, já que os legisladores não gastam tempo tentando aprova-los; (3) os poucos projetos iniciados pelos deputados que são aprovados também têm baixo impacto e beneficiam igualmente suas regiões eleitorais. A ineficiência de tal divisão do trabalho legislativo reside no fato de o paroquialismo dos congressistas não

oferecer aos eleitores opções claramente identificáveis entre políticas públicas nacionais na época das eleições. Nesse artigo os autores se preocupam apenas com a ineficiência eleitoral.

Amorim Neto e Fabiano Santos escrevem nesse artigo que a Constituição de 1988 concedeu ao chefe do Executivo o mais vasto arsenal de prerrogativas legislativas entre os regimes presidencialistas puros do mundo. Confirmam que há um amplo consenso entre os cientistas políticos a respeito do poder exacerbado concedido, pela Constituição, ao chefe do Executivo.

Citam que 86% das leis sancionadas entre 1989 e 1998 foram de iniciativa do Poder Executivo confirmando, então, esse modelo do segredo ineficiente. Nesse artigo, os autores fazem uma análise do comportamento dos legisladores brasileiros dentro do contexto do presidencialismo de coalizão, demonstrando através de levantamento de dados, as leis que entraram em vigor no período de 1985 a 1999. Nesses dados foram incluídos todos os 269 projetos de lei apresentados por deputados e transformados em lei entre 1985 e 1999, bem como os 1.291 projetos de lei propostos em 1995. O estudo também examinou quem propôs o quê em 1995 e identifica os atributos dos deputados que conseguiram aprovar suas propostas no período de 1985 a 1999. Para classificar os projetos apresentados pelos deputados brasileiros nesse período, eles empregaram uma tipologia criada por Taylor-Robinson e Diaz usada para avaliar o processo legislativo de Honduras.

Os projetos foram classificados quanto ao nível de agregação (individual, local, regional, setorial e nacional), quanto aos efeitos (benéfica, onerante, mista e neutra), quanto ao assunto ou objeto (administrativa, econômica, honorífica, orçamentária, política, social, cultural-científica-tecnológica e ecológica). Não houve levantamento das leis orçamentárias pelo fato desse tipo de projeto ser de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

Os autores chegaram à conclusão de que o Brasil tem um sistema político em que o poder decisório está concentrado no Executivo e os membros do Congresso Nacional têm um papel de menor importância no processo legislativo. O conteúdo da produção legislativa dos parlamentares seria muito limitado.

Finalizando concluem que o Congresso brasileiro tem um papel de menor importância no processo legislativo não só por causa das restrições impostas pelo segredo ineficiente, isto é, a ampla delegação ao Executivo da autoridade para tomar decisões sobre políticas públicas de abrangência nacional -, mas também em virtude dos incentivos à construção das carreiras

parlamentares. A essência desses incentivos seria que o Poder Executivo é o *locus* fundamental da influência política, o que dissuade os deputados de tentarem construir uma carreira mais duradoura no Congresso, ou seja, os fracos incentivos à construção de longas carreiras parlamentares contribuem para reforçar o modelo do segredo ineficiente.

Tomando por base o tipo de levantamento de dados realizado pelos referidos autores dentro de um período determinado e, especificamente, o levantamento com relação à classificação dos projetos quanto ao assunto ou objeto (administrativa, econômica, honorífica, orçamentária, política, social, cultural-científica-tecnológica e ecológica), surgiu a ideia de fazer um novo levantamento, no período compreendido entre duas legislaturas (51<sup>a</sup>, que compreendeu os anos de 1999 a 2003 e a 52<sup>a</sup>, os anos de 2003 a janeiro de 2007), acrescido das autorias dos projetos: Poder Executivo, Poder Legislativo (deputados, senadores, TCU, Comissão Especial), Poder Judiciário e Ministério Público da União.

Além disso, foi conjugado ao levantamento de dados, os efeitos da Emenda Constitucional nº 32 de 2001 sobre as leis que entraram em vigor após a vigência da mesma. O objetivo é o de comprovar que, igualmente ao artigo de Otávio Amorim Neto e Fabiano Santos, existe a preponderância legislativa do Executivo.

A classificação dos projetos quanto ao assunto ou objeto foi feita com base nas palavras-chave identificadas na ementa do projeto. Quando o projeto tratou de vários assuntos foi considerado o tópico mais importante.

Para fazer o levantamento dos dados dessa pesquisa foi utilizado as seguintes fontes de pesquisa:

- Site da Presidência da República;
- SILEG – Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados;
- SICON – Sistema de Informações do Congresso Nacional.

Na classificação dos projetos quanto ao assunto, foi obedecido o mesmo critério empregado pelos autores no referido texto. São eles:

- **Leis orçamentárias**: compreendem os planos plurianuais, as leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias anuais, que regulam a elaboração do orçamento assim como a lei

orçamentária anual. Também são incluídos nessa tipologia os pedidos de abertura de créditos extraordinários que modificam a lei orçamentária vigente.

- **Leis econômicas**: se referem a leis salariais (salário mínimo), tributos (taxas, impostos), matéria tributária (como concessão de subsídios, isenções e benefícios fiscais), repartição de receitas entre unidades da Federação, Direito Financeiro, política monetária. Também leis que regulam atividades econômicas em diferentes áreas (industrial, comercial, financeira).

- **Leis administrativas**: algumas são de exclusividade do Poder Executivo: envolvem normas da Administração Pública como a criação ou extinção de cargos e órgãos públicos, definição de competência, composição e funcionamento de órgãos governamentais, fixação de efetivos de força militar ou policial, fixação de vencimentos e gratificações de funcionários públicos, doações e alienações de bens móveis ou bens imóveis da União, anistia de dívidas, estabelecimento de limites entre estados. Criação, estruturação e atribuições de ministérios e órgãos da administração pública.

- **Leis sociais**: se referem à definição e à ampliação de direitos de cidadania. Englobam serviços públicos, serviços sociais, Direito do Trabalho, Previdência Social, política habitacional, política educacional, saúde pública. Compreendem todos os programas sociais, de saúde, de habitação, de trabalho, de justiça, de profissões, de direitos civis. Também direitos sociais que concedem benefícios como aposentadorias, seguro-desemprego. Englobam direitos do consumidor, assistência judiciária, proteção ao menor, proteção à mulher e ao idoso, dentre outros.

- **Leis ecológicas**: leis que englobam todas as questões relacionadas ao meio ambiente.

- **Leis políticas**: leis que tratam da organização dos poderes, sistema eleitoral e partidário.

- **Leis honoríficas**: leis que dão nomes a monumentos, ruas, estabelecem feriados e comemoração de dias nacionais.

- **Leis cultural-científica-tecnológicas**: leis que tratam do desenvolvimento científico, tecnológico e cultural, inclusive patrimônio histórico, geográfico, arqueológico, cultural, artístico e científico.

A **Tabela 2** foi elaborada nos mesmos moldes do artigo de Otávio Amorim Neto e Fabiano Santos. Nela está contida toda a produção do Poder Legislativo no período compreendido entre duas legislaturas (51ª e 52ª) correspondentes ao período de janeiro de 1999 a janeiro de 2007. Entraram em vigor 324 Leis Ordinárias. Com relação aos assuntos da produção legislativa do Legislativo, tiveram destaque as leis honoríficas, administrativas e sociais.

TABELA 2

Leis Ordinárias, de autoria do Poder Legislativo, que entraram em vigor

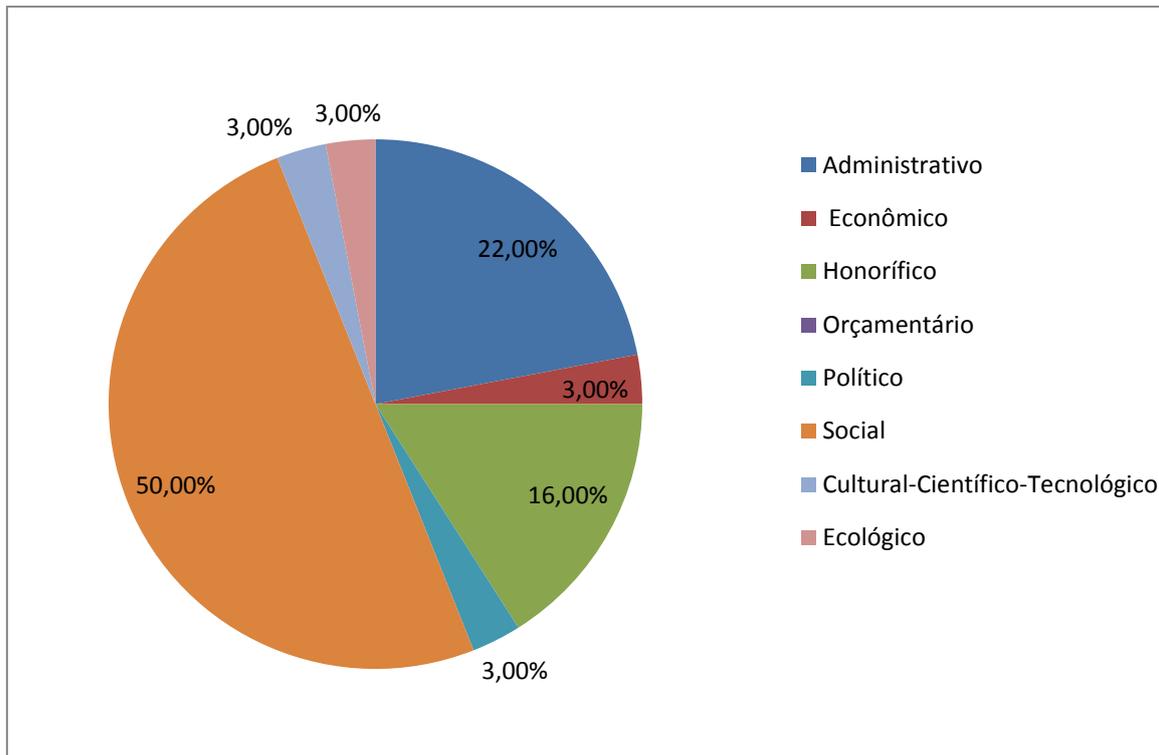
(Janeiro de 1999 a janeiro de 2007)

<b>Assunto</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Administrativo	94	29,01
Econômico	17	5,25
Honorífico	100	30,86
Orçamentário	0	0,00
Político	6	1,85
Social	85	26,23
Cultural-Científico-Tecnológico	20	6,17
Ecológico	2	0,62
<b>Total</b>	<b>324</b>	<b>100,0</b>

Fontes: Site da Presidência da República ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)); SILEG – Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados; SICON – Sistema de Informações do Congresso Nacional ([www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)). Elaboração da autora.

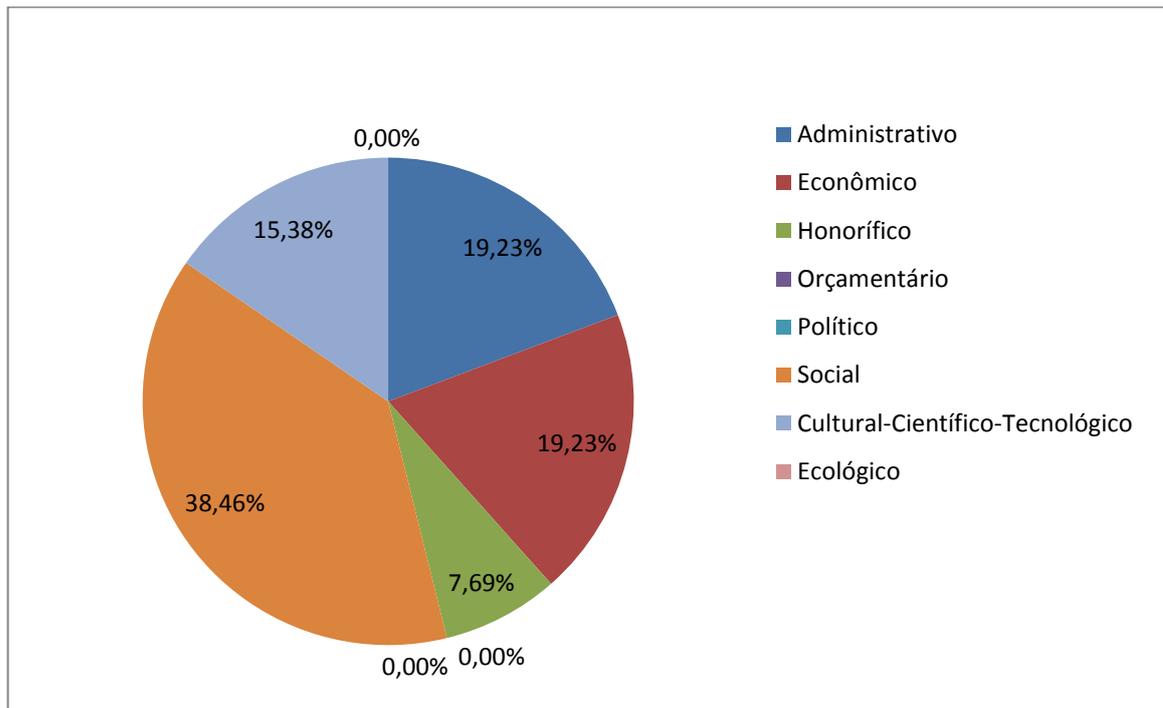
Para melhor visualização da produção legislativa do Poder Legislativo foram feitos gráficos, **Figura 1 a 9**, demonstrando a produção de cada ano com os respectivos assuntos das Leis Ordinárias. Já a **Figura 10** traz a produção legislativa do Poder Legislativo correspondente a todo o período compreendido entre as duas legislaturas.

FIGURA 1



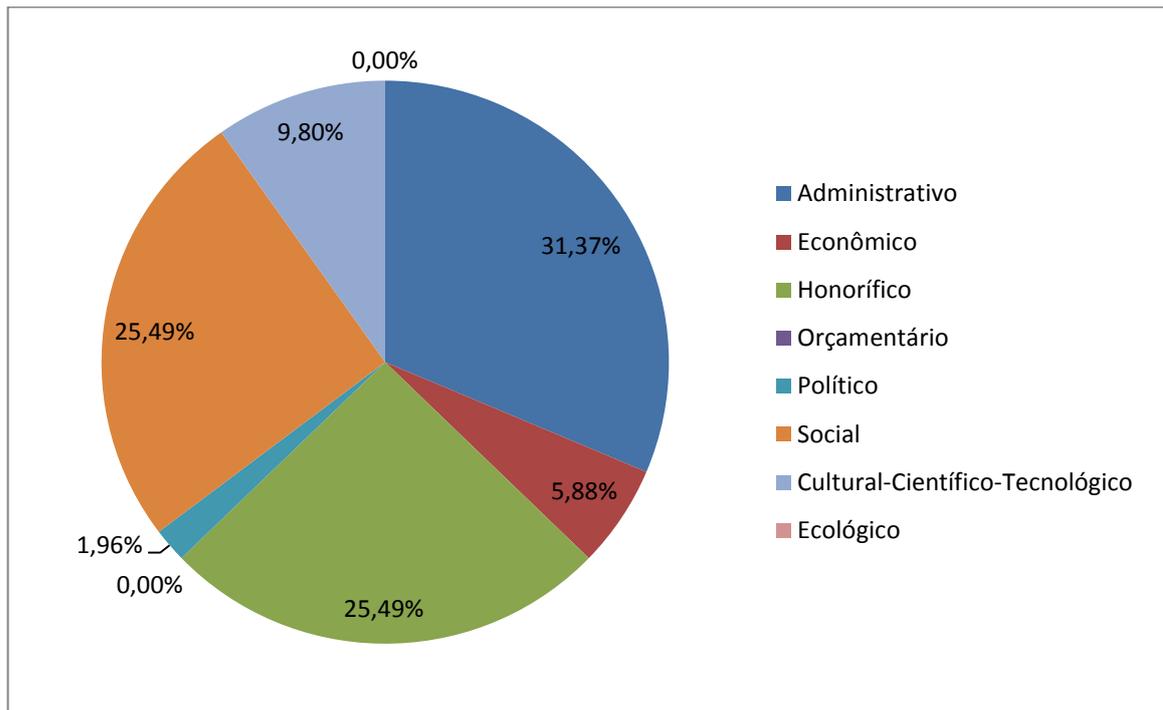
*Figura 1:* Gráfico representativo do resultado dos projetos de lei ordinária, de autoria do Poder Legislativo, que entraram em vigor na 1ª Sessão Legislativa da 51ª Legislatura, que corresponde, respectivamente, ao ano de 1999.

FIGURA 2



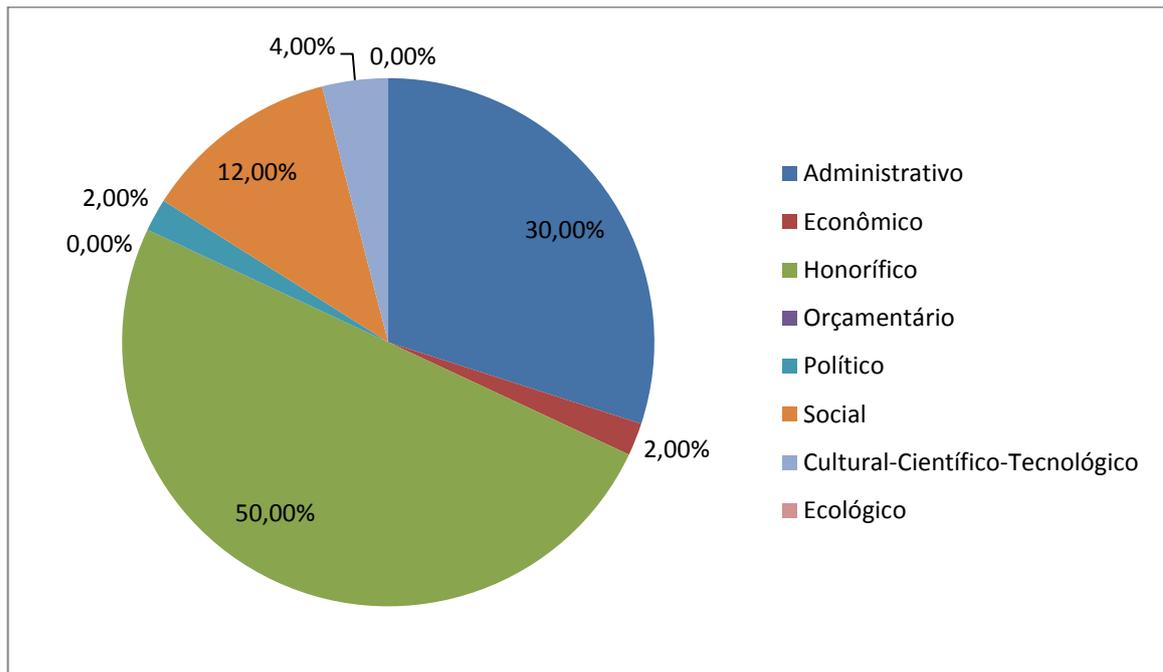
*Figura 2:* Gráfico representativo do resultado dos projetos de lei ordinária, de autoria do Poder Legislativo, que entraram em vigor na 2ª Sessão Legislativa da 51ª Legislatura, que corresponde, respectivamente, ao ano de 2000.

FIGURA 3



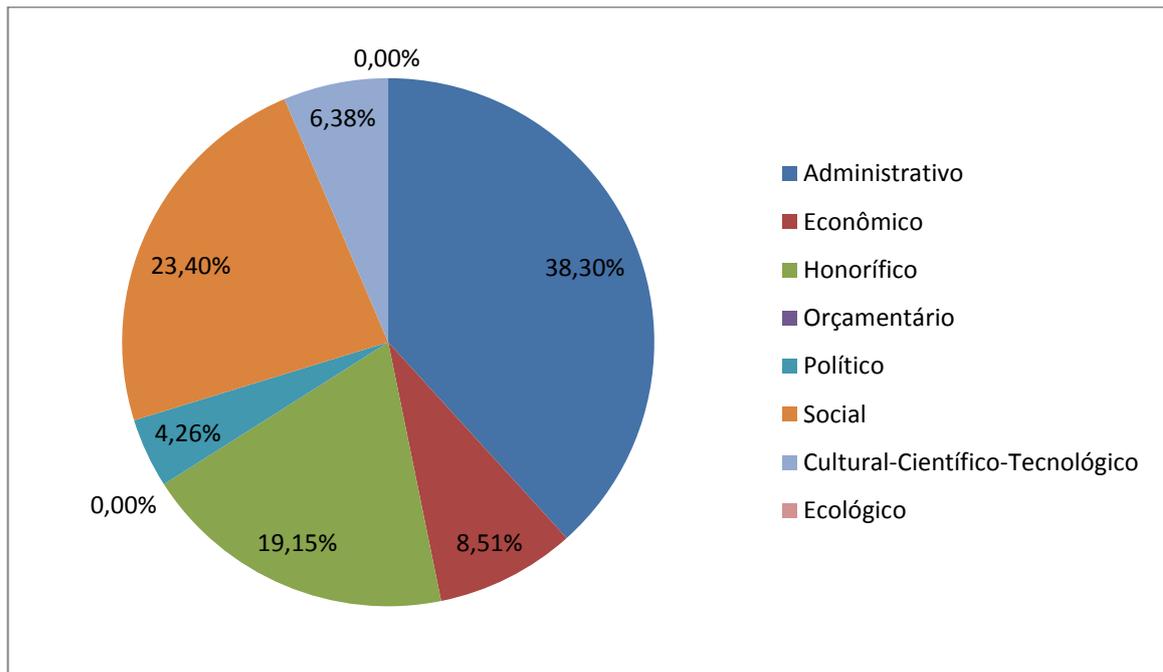
*Figura 3:* Gráfico representativo do resultado dos projetos de lei ordinária, de autoria do Poder Legislativo, que entraram em vigor na 3ª Sessão Legislativa da 51ª Legislatura, que corresponde, respectivamente, ao ano de 2001.

FIGURA 4



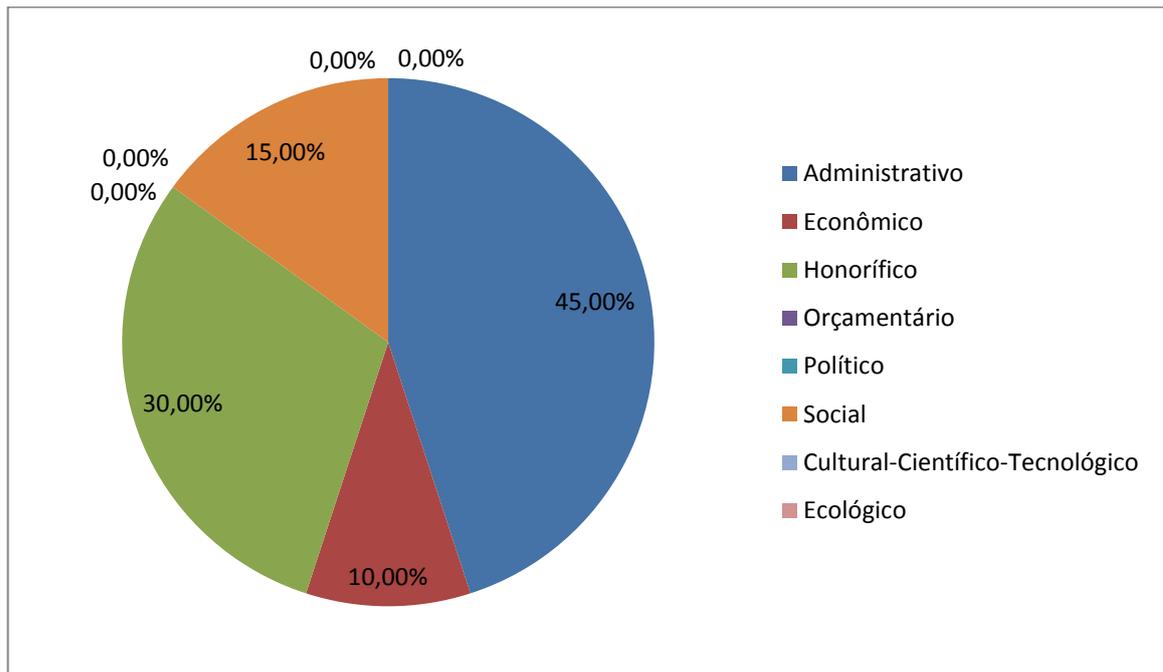
*Figura 4:* Gráfico representativo do resultado dos projetos de lei ordinária, de autoria do Poder Legislativo, que entraram em vigor na 4ª Sessão Legislativa da 51ª Legislatura, que corresponde, respectivamente, ao ano de 2002.

FIGURA 5



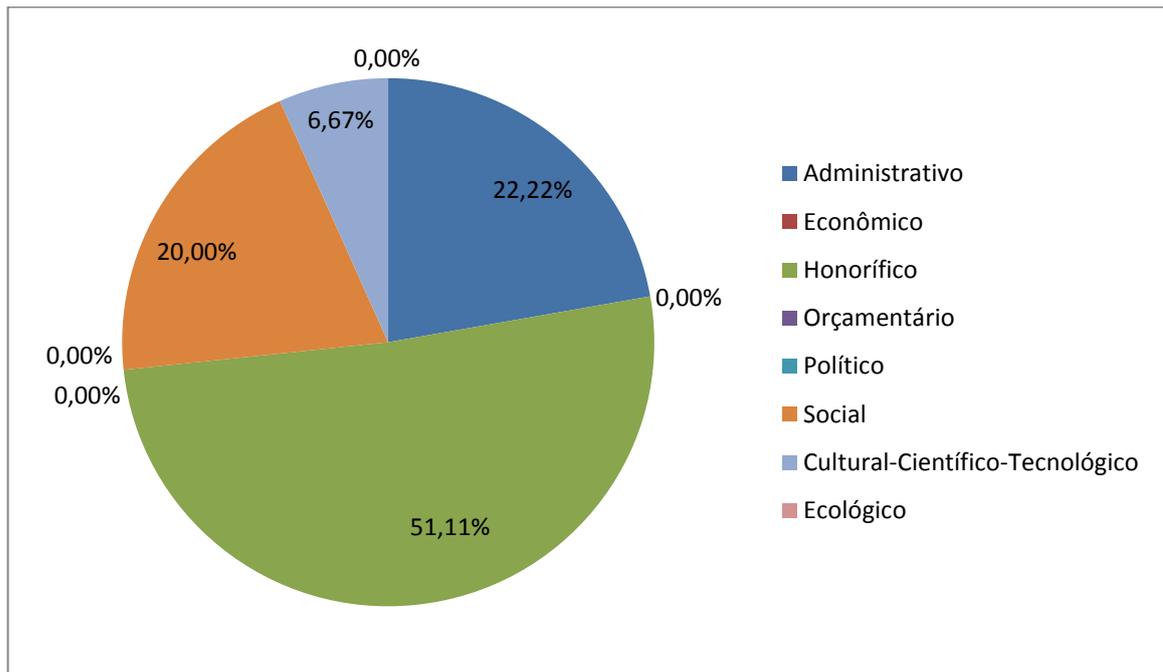
*Figura 5:* Gráfico representativo do resultado dos projetos de lei ordinária, de autoria do Poder Legislativo, que entraram em vigor na 1ª Sessão Legislativa da 52ª Legislatura, que corresponde, respectivamente, ao ano de 2003.

FIGURA 6



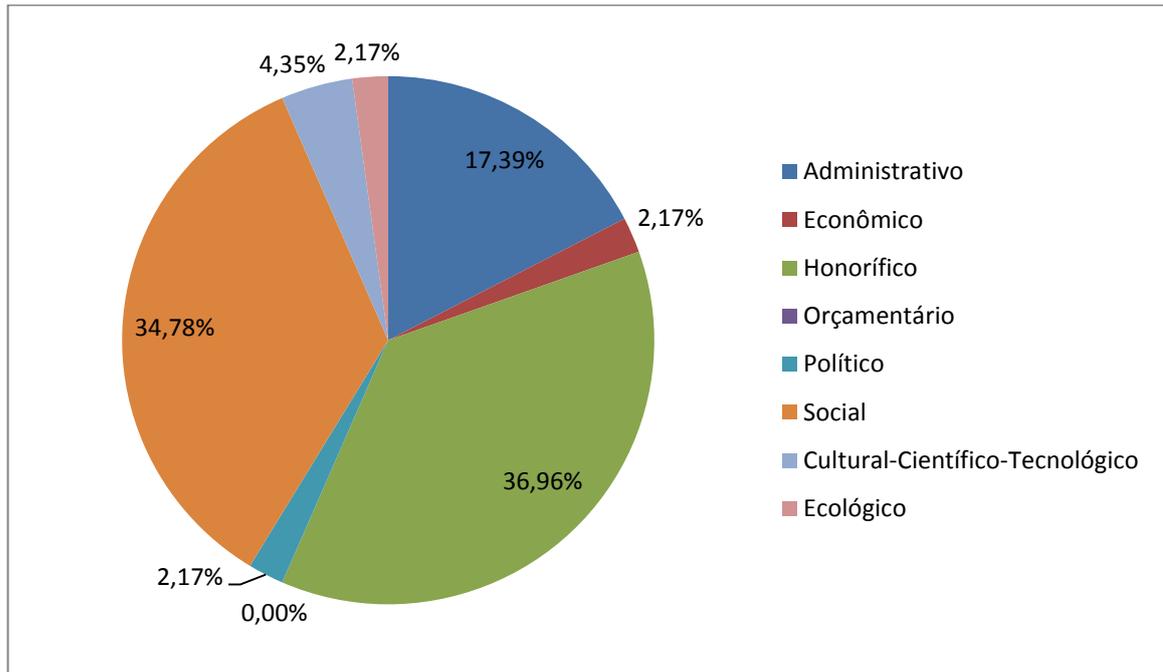
*Figura 6:* Gráfico representativo do resultado dos projetos de lei ordinária, de autoria do Poder Legislativo, que entraram em vigor na 2ª Sessão Legislativa da 52ª Legislatura, que corresponde, respectivamente, ao ano de 2004.

FIGURA 7



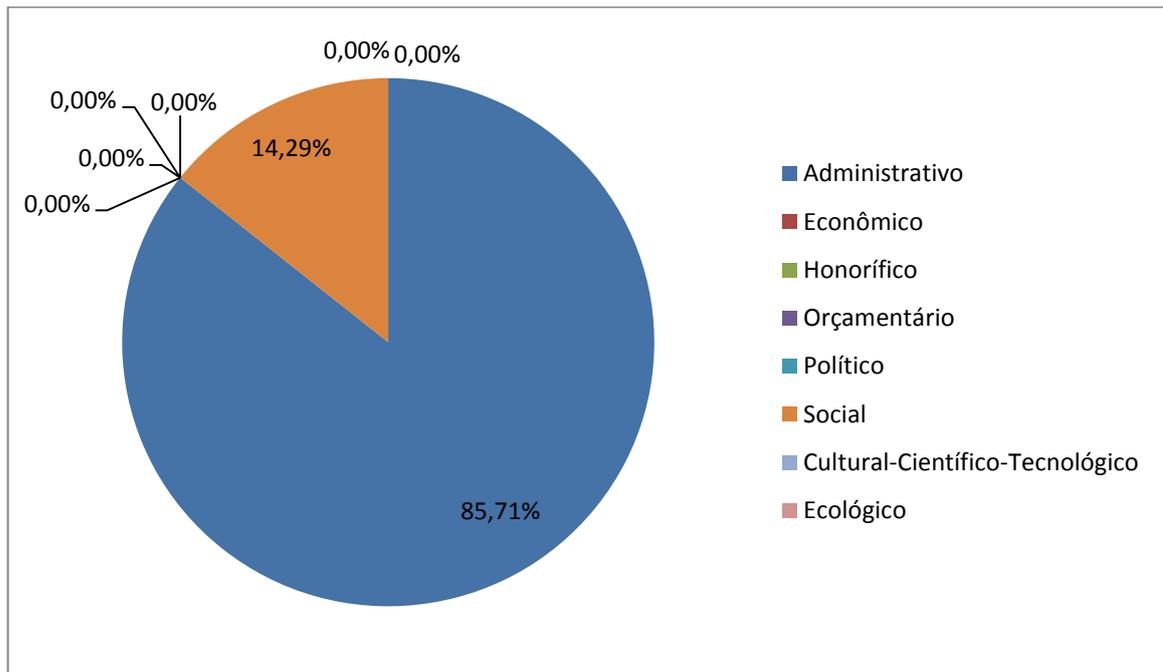
*Figura 7:* Gráfico representativo do resultado dos projetos de lei ordinária, de autoria do Poder Legislativo, que entraram em vigor na 3ª Sessão Legislativa da 52ª Legislatura, que corresponde, respectivamente, ao ano de 2005.

FIGURA 8



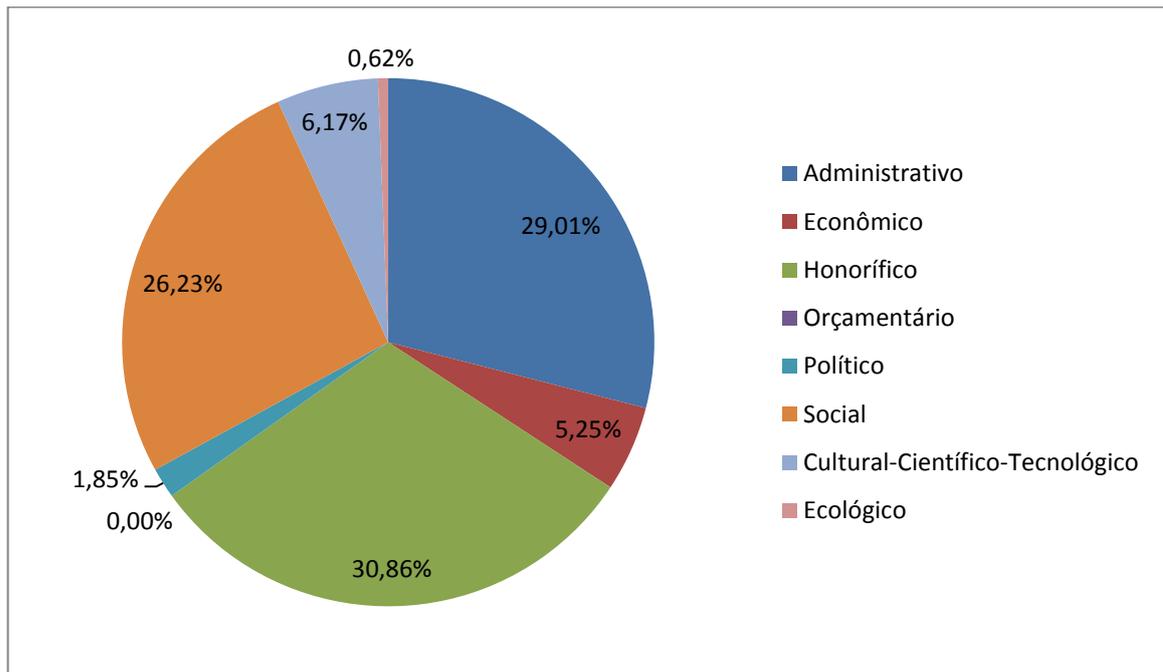
*Figura 8:* Gráfico representativo do resultado dos projetos de lei ordinária, de autoria do Poder Legislativo, que entraram em vigor na 4ª Sessão Legislativa da 52ª Legislatura, que corresponde, respectivamente, ao ano de 2006.

FIGURA 9



*Figura 9:* Gráfico representativo do resultado dos projetos de lei ordinária, de autoria do Poder Legislativo, que entraram em vigor na 52ª Legislatura, que corresponde, respectivamente, a janeiro de 2007.

FIGURA 10



*Figura 10:* Gráfico representativo do resultado dos projetos de lei ordinária, de autoria do Poder Legislativo, que entraram em vigor na 51ª e 52ª Legislaturas, que corresponde, respectivamente, aos anos de janeiro de 1999 a janeiro de 2007.

Diante do exposto no presente capítulo, constata-se que, no período compreendido entre a 51ª e 52ª Legislaturas, a produção legislativa do Poder Legislativo se manteve baixa em relação ao total de Leis Ordinárias que entraram em vigor. Apenas 324 leis de autoria do Poder Legislativo entraram em vigor em um contingente de 1672 leis. Esse número expressa uma porcentagem de apenas 19% da produção nacional. O Poder Executivo continua sendo o maior e principal detentor da atividade legislativa.

Nem mesmo a tentativa de reduzir a edição de Medidas Provisórias, principal instrumento de governabilidade do Presidente da República, com a vigência da EC 32/2001 foi capaz de diminuir a atividade legislativa do Poder Executivo.

Além disso, os assuntos das Leis Ordinárias que entraram em vigor, de autoria do Poder Legislativo, tem menor expressão nacional, ou seja, menor relevância nas áreas social, política e econômica.

No contingente das 324 leis podemos constatar que a maior produção legislativa está afeta às leis de cunho honorífico, seguidas às de cunho administrativo, social, cultural-científico-tecnológico, econômico, político e ecológico, respectivamente.

Fazendo um comparativo entre o estudo apresentado por Otávio Amorim Neto e Fabiano Santos (período de 1985 a 1999) e o levantamento feito nesse trabalho (período de 1999 a janeiro de 2007) concluímos, de acordo com a **Tabela 3**, que:

- a) A produção legislativa do Parlamento se manteve baixa, tendo um acréscimo de apenas 55 leis em relação ao período anterior;
- b) Com relação aos assuntos, as leis tiveram mudanças significativas na seguinte proporção: as leis honoríficas tiveram aumento significativo passando de 15 para 100 leis. As leis administrativas também aumentaram passando de 21 para 94 leis. As leis ecológicas também aumentaram na proporção de 4 para 20. Já as leis sociais baixaram de 129 para 85, as econômicas baixaram de 62 para 17, as políticas foram de 30 para 6 leis e as ecológicas baixaram de 8 para 2 leis;
- c) No quadro geral de toda produção nacional houve aumento pouco significativo em relação à produção do Poder Legislativo.

TABELA 3

Comparativo da Tabela apresentada por Otávio Amorim Neto e Fabiano Santos (1985-1999) e da Tabela 2 do trabalho (1999 a janeiro de 2007)

<b>Assunto</b>	<b>Dados de Otávio Amorim Neto e Fabiano Santos (1985-1999)</b>	<b>Dados do presente Trabalho (1999-janeiro de 2007)</b>
Administrativo	21	94
Econômico	62	17
Honorífico	15	100
Orçamentário	0	0
Político	30	6
Social	129	85
Cultural-Científico-Tecnológico	4	20
Ecológico	8	2
<b>Total</b>	<b>269</b>	<b>324</b>

Fontes: Site da Presidência da República ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)); SILEG – Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados; SICON – Sistema de Informações do Congresso Nacional ([www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)). Elaboração da autora.

## CONCLUSÃO

Neste trabalho, procuramos examinar a atuação do Poder Legislativo frente ao Presidencialismo de Coalizão adotado no Brasil. Esse sistema sempre existiu nos períodos democráticos (desde 1946 até 1964 e após 1985). Sérgio Abranches apenas adotou esse nome técnico.

O renomado jurista Afonso Arinos já alertava, desde a década de 1940, que o Brasil praticava um sistema presidencialista tido como único no mundo, já que o presidente tinha que estabelecer coligações com um Congresso Nacional multipartidário de onde estavam emergindo partidos políticos fortes. Para que um Presidente da República desenvolva seu programa de governo é mister ter apoio do Congresso Nacional para a aprovação de suas matérias. Quando a Presidência se vê diante de um Parlamento multipartidário dificilmente vai ter maioria no Congresso e, necessariamente, terá que recorrer às coalizões. Esse fato só é possível porque a Constituição Federal de 1988 trouxe vários elementos que garantem ao Chefe do Executivo o poder de barganha com os partidos políticos.

Com relação aos instrumentos legalmente constituídos ao Executivo, podemos citar o instituto das medidas provisórias que ainda constitui o principal instrumento de governabilidade do Presidente. Em verdade há um abuso da emissão em larga escala dessa proposição e não são observados os pressupostos de relevância e urgência para que o instituto seja utilizado. É sem dúvida, o principal instrumento de pressão de que o Presidente da República dispõe. Se o Congresso Nacional não apreciar as MPs rapidamente, já no 45º dia a pauta já estará sobrestada. O então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Michel Temer, tentou contornar essa situação de sobrestamento de pauta, decidindo a Questão de Ordem nº 411/2009, feita pelo Deputado Régis de Oliveira. Decidiu que somente ficariam sobrestadas as deliberações legislativas com relação à matérias que podem ser objeto de medidas provisórias. Assim, mesmo que a pauta esteja sobrestada, em sessão extraordinária, os parlamentares poderão deliberar sobre matérias que não possam ser objeto de medidas provisórias. Esse novo entendimento mudou um pouco a rotina do Parlamento, mas uma pauta sobrestada ainda tem muito peso político porque acarreta o ônus da inércia para os Parlamentares.

Também, dentre as matérias de iniciativa exclusiva do Presidente da República, podemos citar a elaboração do orçamento da União onde o Governo Federal é quem decide todos os repasses para os Estados. Esse é um instrumento de grande repercussão política e desencadeia uma enxurrada de acordos em torno dele. Como os parlamentares querem ver suas emendas ao orçamento aprovadas a fim de angariar fundos para seus estados, eles, em contrapartida, apreciam e votam as matérias que são de interesse do Executivo.

O pedido de urgência constitucional é facultado ao Presidente da República e garante que suas proposições tramitem rápido, pois se a proposição não for apreciada em 45 dias a pauta ficará sobrestada. As proposições com regime de urgência só ficam abaixo das MPs na pauta do Plenário. O Presidente da República também dispõe do poder de veto, parcial ou total, às matérias que vão à sua sanção. Para que esse veto seja derrubado é necessário que os parlamentares constituam uma sessão do Congresso Nacional com quórum qualificado.

A nomeação dos Ministros de Estado pelo Presidente da República, ou melhor, a distribuição das pastas ministeriais também constitui objeto de barganha já que os partidos políticos agraciados acabam se comprometendo com as votações de interesse do Executivo em uma espécie de troca de favores. Os acordos são realizados entre o Líder do Governo e as Lideranças Partidárias que, por sua vez, vão orientar suas bancadas como deverão proceder nas votações. Assim, os partidos políticos têm um comportamento nas votações altamente previsível. Quando as matérias são pautadas pelo Presidente das Casas já houve, na reunião de Líderes, acordo prévio sobre a pauta. A disciplina partidária é quase uma regra. Raramente o Governo é derrotado nas votações, pois o Legislativo funciona referendando quase todas as matérias que entram em pauta. É patente a preponderância que o Presidente da República exerce sobre o controle da atividade legislativa dos congressistas. É o Presidente da República quem acaba influenciando diretamente sobre a agenda de votações do país.

Para corroborar as informações que afirmam haver a preponderância do Executivo na área legislativa e a baixa atuação do Congresso Nacional na aprovação de suas leis, foi retomado o estudo realizado por Otávio Amorim Neto e Fabiano Santos.

No presente estudo os autores fazem um levantamento das leis ordinárias que entraram em vigor no período de 1985 a 1999. Eles atestam que a produção legislativa do Poder Legislativo é numericamente baixa e que as matérias dessas Leis Ordinárias são de pouca relevância social, política e econômica.

Nos mesmos moldes desse estudo foi feito o levantamento da produção legislativa, compreendida entre os anos de 1999 e janeiro de 2007 (51ª e 52ª Legislaturas) classificando as autorias e os assuntos que essas leis trataram.

Chegou-se às mesmas conclusões que os referidos autores chegaram o que não reservou nenhuma surpresa. O resultado da preponderância legislativa do Poder Executivo, mesmo diante da vigência da EC 32, também já era esperado para esse novo período.

Em suma, conclui-se que as leis ordinárias que entraram em vigor de autoria do Poder Legislativo representam apenas 19% do total da produção nacional e estão voltadas principalmente para as proposições simbólicas. A baixa produção legislativa já atesta sobremaneira que o Poder Legislativo está com sua atividade firmemente comprometida. O Poder Executivo continua sendo o maior e principal detentor da atividade legislativa chegando a ser autor de 78% das Leis Ordinárias que entraram em vigor no último período analisado. A preponderância do Executivo está respaldada no tipo de Presidencialismo praticado no Brasil – o Presidencialismo de Coalizão, que por sua vez se materializa graças ao respaldo constitucional que lhe foi dado.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol.31, n.1, pp. 5-34, 1988.

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. O Parlamento Brasileiro: Processo, Produção e Organização Legislativa – O Papel das Comissões em Perspectiva Comparada. In: BRAGA, Ricardo de João (Org.) e NICOLAU, Jairo (Org.). **Para Além das Urnas: Reflexões sobre a Câmara dos Deputados**. Brasília: Edições Câmara, 2011. p.154-155.

AMORIM NETO, Octávio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, vol. 43, n. 3, p. 479-519, 2000.

AMORIM NETO, Octávio e SANTOS, Fabiano. O Segredo Ineficiente Revisto: o que propõem e o que aprovam os Deputados Brasileiros. **Dados, Revista de Ciências Sociais**, vol. 46, n. 4, p. 661-697, 2003.

AZEVEDO, Damião Alves de. **Revista da Faculdade de Direito da UFG/Universidade Federal de Goiás**. Faculdade de Direito, v.33, nº 1, 2009. Disponível em: <<http://www.revistas.ufg.br>. Acesso em 9 de maio de 2012.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. São Paulo: Saraiva, 1986.

BRASIL. 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 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas

Emendas Constitucionais de Revisão n°s 1 a 6/1994. 35. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2012.

CABRAL, Lucíola Maria de Aquino. **O Presidencialismo na Constituição Brasileira de 1988**. 2006. 44 f. Trabalho de Conclusão da Disciplina Seminário III (Doutorado) – Curso de Doutorado em Ciências Jurídicas e Sociais, Universidade do Museu Social Argentino, Buenos Aires, 2006. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/.../26043-26045-1-PB.pdf>>. Acesso em 15 de maio de 2012.

CALDAS NETO, Pedro Rodrigues. Direito e Liberdade. **Presidencialismo e Democracia na América Latina**. Disponível em: <<http://www.esman.org.br>>. Acesso em 30 de abril de 2012.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo Legislativo Constitucional**. Editora Jus podivm, 2012.p. 181-220.

CINTRA, Antônio Octávio. **Presidencialismo e Parlamentarismo são importantes as instituições?** In: CINTRA, Antônio Octávio e AVELAR, Lúcia (org). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. São Paulo: Konrad/UNESP, 2004, pp. 37-59.

\_\_\_\_\_. **O Sistema de Governo no Brasil**. In: CINTRA, Antônio Octávio e AVELAR, Lúcia (org). Sistema Político Brasileiro: uma introdução. São Paulo: Konrad/UNESP, 2004, pp.61-70.

FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2001. p. 11.

\_\_\_\_\_. Bases Institucionais do Presidencialismo de Coalizão. **Lua Nova – Revista de Cultura e Política**. 1988, n° 44, p. 96.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo.; PILLA, Raul. **Presidencialismo ou Parlamentarismo?** Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1958, p.86.

LIMONGI, Fernando. A Democracia no Brasil, Presidencialismo, Coalizão Partidária e Processo Decisório. **Novos Estudos – CEBRAP**. 2006, p. 17-41.

LIMONGI, Fernando e FIGUEIREDO, Argelina. Modelos de Legislativo: o Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada, *Plenarium*, Câmara dos Deputados, Ano 1, n.1, 2004, p.41.

MELLO, Marcus. **O papel do Congresso Nacional no Presidencialismo de Coalizão**. São Paulo, SP. Comentário no lançamento do E-Book de pesquisadores do Núcleo de Pesquisa em Políticas Públicas da Universidade de São Paulo, 1 julho de 2011. Disponível em <<http://www.nupps.usp.br>. Acesso em 9 de julho de 2012.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 27.ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 486-487.

PANTOJA, Rosália Volcanow. Sistemas de Governo: a escolha do ideal ou uma adequação à realidade. **Juris Síntese, nº 36** – Julho/Agosto de 2002.

PEREIRA, Carlos e MULLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento brasileiro. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol.45, n.2,p. 265-301, 2002.

\_\_\_\_\_. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo. O Sistema de Comissões no Legislativo Brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v.15, n.43, p.45-68, junho – 2000.

PINTO, Júlio Roberto de Souza. **Revista Jurídica Cosulex – Ano XII – Nº 283 – 31 de outubro de 2008. P. 42.**

\_\_\_\_\_. **Poder Legislativo Brasileiro: Institutos e Processos.**  
1.ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2009.

\_\_\_\_\_. **Sistema Político e Comportamento Parlamentar.**  
Brasília: Editora Consulex, 2011.

QUINTANA, Fátima Romano. **El nuevo Hyper-Presidencialismo em Latino America – El caso de Venezuela.** Disponível em: <http://www.grin.com/de/preview/41258.html>. Acesso em 23 de março de 2007.

SANTOS, Fabiano. **Dados, 1999, Scielo Brasil, vol. 42. nº 1.** Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão.** Belo Horizonte: Editora UFMG, Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. (Coleção Origem).

VALADÉS, Diego & Serna de La Garza, José María, Coordenadores, **El Gobierno em América Latina, Presidencialismo?** Universidade Nacional Autônoma de México. México, 2000. Disponível em <http://www.bibliojuridica.org>. Acesso em 7 de fevereiro de 2007.

## APÊNDICES

**APÊNDICE A** – Tabela das Leis Ordinárias que entraram em vigor em 1999

ASSUNTO	AUTORIA LEGISLATIVA								TOTAL POR ASSUNTO	
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		JUDICIÁRIO		MPU		N	%
	N	%	N	%	N	%	N	%		
ADMINISTRATIVO	7	4,0	18	10,28	2	1,14	0	0,0	27	15,42
ECONÔMICO	1	0,57	19	10,86	0	0,0	0	0,0	20	11,42
HONORÍFICO	5	2,86	3	1,71	0	0,0	0	0,0	8	4,57
ORÇAMENTÁRIO	0	0,0	95	54,28	0	0,0	0	0,0	95	54,28
POLÍTICO	1	0,57	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,57
SOCIAL	16	9,14	6	3,43	0	0,0	0	0,0	22	12,57
CULTURAL-CIENTÍFICO-TECNOLOGICO	1	0,57	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,57
ECOLÓGICO	1	0,57	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,57
<b>TOTAL POR AUTORIA</b>	<b>32</b>	<b>18,28</b>	<b>141</b>	<b>80,56</b>	<b>2</b>	<b>1,14</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>175</b>	<b>100,0</b>

Fontes: Site da Presidência da República ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)); SILEG – Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados; SICON – Sistema de Informações do Congresso Nacional ([www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)). Elaboração da autora.

**APÊNDICE B** – Tabela das Leis Ordinárias que entraram em vigor em 2000

ASSUNTO	AUTORIA LEGISLATIVA								TOTAL POR ASSUNTO	
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		JUDICIÁRIO		MPU		N	%
	N	%	N	%	N	%	N	%		
ADMINISTRATIVO	5	2,29	12	5,50	2	0,92	3	1,37	<b>22</b>	<b>10,09</b>
ECONÔMICO	5	2,29	6	2,75	0	0,0	0	0,0	<b>11</b>	<b>5,04</b>
HONORÍFICO	2	0,92	0	0,0	0	0,0	0	0,0	<b>2</b>	<b>0,92</b>
ORÇAMENTÁRIO	0	0,0	146	66,97	0	0,0	0	0,0	<b>146</b>	<b>66,97</b>
POLÍTICO	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	<b>0</b>	<b>0,0</b>
SOCIAL	10	4,59	13	5,96	0	0,0	0	0,0	<b>23</b>	<b>10,55</b>
CULTURAL-CIENTÍFICO-TECNOLOGICO	4	1,83	7	3,21	0	0,0	0	0,0	<b>11</b>	<b>5,04</b>
ECOLÓGICO	0	0,0	3	1,38	0	0,0	0	0,0	<b>3</b>	<b>1,37</b>
<b>TOTAL POR AUTORIA</b>	<b>26</b>	<b>11,92</b>	<b>187</b>	<b>85,77</b>	<b>2</b>	<b>0,92</b>	<b>3</b>	<b>1,37</b>	<b>218</b>	<b>100,0</b>

Fontes: Site da Presidência da República ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)); SILEG – Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados; SICON – Sistema de Informações do Congresso Nacional ([www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)). Elaboração da autora.

**APÊNDICE C – Tabela das Leis Ordinárias que entraram em vigor em 2001**

ASSUNTO	AUTORIA LEGISLATIVA								TOTAL POR ASSUNTO	
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		JUDICIÁRIO		MPU		N	%
	N	%	N	%	N	%	N	%		
ADMINISTRATIVO	16	6,96	38	16,52	2	0,87	1	0,43	57	24,78
ECONÔMICO	3	1,30	21	9,13	0	0,0	0	0,0	24	10,43
HONORÍFICO	13	5,65	2	0,87	0	0,0	0	0,0	15	6,52
ORÇAMENTÁRIO	0	0,0	106	46,08	0	0,0	0	0,0	106	46,08
POLÍTICO	1	0,43	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	0,43
SOCIAL	13	5,65	7	3,04	0	0,0	0	0,0	20	8,69
CULTURAL-CIENTÍFICO-TECNOLOGICO	5	2,17	1	0,43	0	0,0	0	0,0	6	2,60
ECOLÓGICO	0	0,0	1	0,43	0	0,0	0	0,0	1	0,43
<b>TOTAL POR AUTORIA</b>	<b>51</b>	<b>22,16</b>	<b>176</b>	<b>76,5</b>	<b>2</b>	<b>0,87</b>	<b>1</b>	<b>0,43</b>	<b>230</b>	<b>100,0</b>

Fontes: Site da Presidência da República ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)); SILEG – Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados; SICON – Sistema de Informações do Congresso Nacional ([www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)). Elaboração da autora.

**APÊNDICE D** – Tabela das Leis Ordinárias que entraram em vigor em 2002

ASSUNTO	AUTORIA LEGISLATIVA								TOTAL POR ASSUNTO	
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		JUDICIÁRIO		MPU		N	%
	N	%	N	%	N	%	N	%		
ADMINISTRATIVO	15	6,33	55	23,21	5	2,11	2	0,84	<b>77</b>	<b>32,49</b>
ECONÔMICO	1	0,42	11	4,64	0	0,0	0	0,0	<b>12</b>	<b>5,06</b>
HONORÍFICO	25	10,55	1	0,42	0	0,0	0	0,0	<b>26</b>	<b>10,97</b>
ORÇAMENTÁRIO	0	0,0	109	45,99	0	0,0	0	0,0	<b>109</b>	<b>45,99</b>
POLÍTICO	1	0,42	0	0,0	0	0,0	0	0,0	<b>1</b>	<b>0,42</b>
SOCIAL	6	2,53	4	1,68	0	0,0	0	0,0	<b>10</b>	<b>4,22</b>
CULTURAL-CIENTÍFICO-TECNOLOGICO	2	0,84	0	0,0	0	0,0	0	0,0	<b>2</b>	<b>0,84</b>
ECOLÓGICO	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	<b>0</b>	<b>0,0</b>
<b>TOTAL POR AUTORIA</b>	<b>50</b>	<b>21,09</b>	<b>180</b>	<b>75,94</b>	<b>5</b>	<b>2,11</b>	<b>2</b>	<b>0,84</b>	<b>237</b>	<b>100,0</b>

Fontes: Site da Presidência da República ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)); SILEG – Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados; SICON – Sistema de Informações do Congresso Nacional ([www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)). Elaboração da autora.

**APÊNDICE E** – Tabela das Leis Ordinárias que entraram em vigor em 2003

ASSUNTO	AUTORIA LEGISLATIVA								TOTAL POR ASSUNTO	
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		JUDICIÁRIO		MPU		N	%
	N	%	N	%	N	%	N	%		
ADMINISTRATIVO	18	9,14	55	27,92	6	3,04	1	0,51	<b>80</b>	40,61
ECONÔMICO	4	2,03	6	3,04	0	0,0	0	0,0	<b>10</b>	5,07
HONORÍFICO	9	4,57	1	0,51	0	0,0	0	0,0	<b>10</b>	5,07
ORÇAMENTÁRIO	0	0,0	78	39,59	0	0,0	0	0,0	<b>78</b>	39,59
POLÍTICO	2	1,01	0	0,0	0	0,0	0	0,0	<b>2</b>	1,01
SOCIAL	11	5,58	2	1,01	0	0,0	0	0,0	<b>13</b>	<b>6,59</b>
CULTURAL-CIENTÍFICO-TECNOLOGICO	3	1,52	1	0,51	0	0,0	0	0,0	<b>4</b>	<b>2,03</b>
ECOLÓGICO	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	<b>0</b>	0,0
<b>TOTAL POR AUTORIA</b>	<b>47</b>	<b>23,85</b>	<b>143</b>	<b>72,58</b>	<b>6</b>	<b>3,04</b>	<b>1</b>	<b>0,51</b>	<b>197</b>	<b>100,0</b>

Fontes: Site da Presidência da República ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)); SILEG – Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados; SICON – Sistema de Informações do Congresso Nacional ([www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)). Elaboração da autora.

**APÊNDICE F** – Tabela das Leis Ordinárias que entraram em vigor em 2004

ASSUNTO	AUTORIA LEGISLATIVA								TOTAL POR ASSUNTO	
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		JUDICIÁRIO		MPU		N	%
	N	%	N	%	N	%	N	%		
ADMINISTRATIVO	9	3,57	76	30,16	7	2,78	1	0,39	<b>93</b>	<b>36,90</b>
ECONÔMICO	2	0,79	9	3,57	0	0,0	0	0,0	<b>11</b>	<b>4,36</b>
HONORÍFICO	6	2,38	0	0,0	0	0,0	0	0,0	<b>6</b>	<b>2,38</b>
ORÇAMENTÁRIO	0	0,0	133	52,78	0	0,0	0	0,0	<b>133</b>	<b>52,78</b>
POLÍTICO	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	<b>0</b>	<b>0,0</b>
SOCIAL	3	1,19	5	1,98	0	0,0	0	0,0	<b>8</b>	<b>3,17</b>
CULTURAL-CIENTÍFICO-TECNOLOGICO	0	0,0	1	0,39	0	0,0	0	0,0	<b>1</b>	<b>0,39</b>
ECOLÓGICO	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	<b>0</b>	<b>0,0</b>
<b>TOTAL POR AUTORIA</b>	<b>20</b>	<b>7,93</b>	<b>224</b>	<b>88,88</b>	<b>7</b>	<b>2,78</b>	<b>1</b>	<b>0,39</b>	<b>252</b>	<b>100,0</b>

Fontes: Site da Presidência da República ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)); SILEG – Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados; SICON – Sistema de Informações do Congresso Nacional ([www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)). Elaboração da autora.

**APÊNDICE G** – Tabela das Leis Ordinárias que entraram em vigor em 2005

ASSUNTO	AUTORIA LEGISLATIVA								TOTAL POR ASSUNTO	
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		JUDICIÁRIO		MPU		N	%
	N	%	N	%	N	%	N	%		
ADMINISTRATIVO	10	5,68	49	27,84	2	1,14	1	0,57	62	35,22
ECONÔMICO	0	0,0	3	1,70	0	0,0	0	0,0	3	1,70
HONORÍFICO	23	13,07	0	0,0	0	0,0	0	0,0	23	13,06
ORÇAMENTÁRIO	0	0,0	73	41,48	0	0,0	0	0,0	73	41,47
POLÍTICO	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
SOCIAL	9	5,11	1	0,57	0	0,0	0	0,0	10	5,68
CULTURAL-CIENTÍFICO-TECNOLOGICO	3	1,70	2	1,14	0	0,0	0	0,0	5	2,84
ECOLÓGICO	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>TOTAL POR AUTORIA</b>	<b>45</b>	<b>25,56</b>	<b>128</b>	<b>72,73</b>	<b>2</b>	<b>1,14</b>	<b>1</b>	<b>0,57</b>	<b>176</b>	<b>100,0</b>

Fontes: Site da Presidência da República ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)); SILEG – Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados; SICON – Sistema de Informações do Congresso Nacional ([www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)). Elaboração da autora.

**APÊNDICE H** – Tabela das Leis Ordinárias que entraram em vigor em 2006

ASSUNTO	AUTORIA LEGISLATIVA								TOTAL POR ASSUNTO	
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		JUDICIÁRIO		MPU		N	%
	N	%	N	%	N	%	N	%		
ADMINISTRATIVO	8	4,49	42	23,59	8	4,49	2	1,12	<b>60</b>	<b>33,71</b>
ECONÔMICO	1	0,56	5	2,81	0	0,0	0	0,0	<b>6</b>	<b>3,37</b>
HONORÍFICO	17	9,55	1	0,56	0	0,0	0	0,0	<b>18</b>	<b>10,11</b>
ORÇAMENTÁRIO	0	0,0	68	38,20	0	0,0	0	0,0	<b>68</b>	<b>38,20</b>
POLÍTICO	1	0,56	0	0,0	0	0,0	0	0,0	<b>1</b>	<b>0,56</b>
SOCIAL	16	9,0	4	2,25	0	0,0	0	0,0	<b>20</b>	<b>11,23</b>
CULTURAL-CIENTÍFICO-TECNOLOGICO	2	1,12	1	0,56	0	0,0	0	0,0	<b>3</b>	<b>1,68</b>
ECOLÓGICO	1	0,56	1	0,56	0	0,0	0	0,0	<b>2</b>	<b>1,12</b>
<b>TOTAL POR AUTORIA</b>	<b>46</b>	<b>25,84</b>	<b>122</b>	<b>68,53</b>	<b>8</b>	<b>4,49</b>	<b>2</b>	<b>1,12</b>	<b>178</b>	<b>100,0</b>

Fontes: Site da Presidência da República ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)); SILEG – Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados; SICON – Sistema de Informações do Congresso Nacional ([www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)). Elaboração da autora.

**APÊNDICE I** – Tabela das Leis Ordinárias que entraram em vigor até janeiro de 2007

ASSUNTO	AUTORIA LEGISLATIVA								TOTAL POR ASSUNTO	
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		JUDICIÁRIO		MPU		N	%
	N	%	N	%	N	%	N	%		
ADMINISTRATIVO	6	66,66	1	11,11	0	0,0	0	0,0	7	77,77
ECONÔMICO	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
HONORÍFICO	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
ORÇAMENTÁRIO	0	0,0	1	11,11	0	0,0	0	0,0	1	11,11
POLÍTICO	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
SOCIAL	1	11,11	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	11,11
CULTURAL-CIENTÍFICO-TECNOLOGICO	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
ECOLÓGICO	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
<b>TOTAL POR AUTORIA</b>	<b>7</b>	<b>77,77</b>	<b>2</b>	<b>22,22</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>0,0</b>	<b>9</b>	<b>100,0</b>

Fontes: Site da Presidência da República ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)); SILEG – Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados; SICON – Sistema de Informações do Congresso Nacional ([www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)). Elaboração da autora.

**APÊNDICE J** – Tabela das Leis Ordinárias que entraram em vigor em janeiro de 1999 a janeiro de 2007 (51ª e 52ª Legislaturas)

ASSUNTO	AUTORIA LEGISLATIVA								TOTAL POR ASSUNTO	
	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		JUDICIÁRIO		MPU		N	%
	N	%	N	%	N	%	N	%		
ADMINISTRATIVO	94	5,62	346	20,69	34	2,03	11	0,66	485	29,00
ECONÔMICO	17	1,02	80	4,78	0	0,0	0	0,0	97	5,80
HONORÍFICO	100	5,98	8	0,48	0	0,0	0	0,0	108	6,46
ORÇAMENTÁRIO	0	0,0	809	48,39	0	0,0	0	0,0	809	48,39
POLÍTICO	6	0,36	0	0,0	0	0,0	0	0,0	6	0,36
SOCIAL	85	5,08	42	2,51	0	0,0	0	0,0	127	7,60
CULTURAL-CIENTÍFICO-TECNOLOGICO	20	1,20	13	0,78	0	0,0	0	0,0	33	1,97
ECOLÓGICO	2	0,12	5	0,30	0	0,0	0	0,0	7	0,42
<b>TOTAL POR AUTORIA</b>	<b>324</b>	<b>19,38</b>	<b>1303</b>	<b>77,93</b>	<b>34</b>	<b>2,03</b>	<b>11</b>	<b>0,66</b>	<b>1672</b>	<b>100,0</b>

Fontes: Site da Presidência da República ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)); SILEG – Sistema de Informação Legislativa da Câmara dos Deputados; SICON – Sistema de Informações do Congresso Nacional ([www.senado.gov.br](http://www.senado.gov.br)). Elaboração da autora.