

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."



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)
Faculdade de Economia, Administração,
Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação
Programa de Pós-Graduação em Administração
Curso de Especialização em Gestão Legislativa

PRODUÇÃO LEGISLATIVA:
PODER EXECUTIVO & CONGRESSO NACIONAL

GERALDO DE MORAIS RODRIGUES

MATRÍCULA: 200409332

Brasília-DF
Novembro de 2004

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
Faculdade de Economia, Administração,
Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação – FACE
Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGA
Curso de Especialização em Gestão Legislativa

**PRODUÇÃO LEGISLATIVA:
PODER EXECUTIVO & CONGRESSO NACIONAL
GERALDO DE MORAIS RODRIGUES**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Administração como requisito parcial para obtenção
do título de especialista em Gestão Legislativa.

Orientador: Professor Paulo Calmon
Brasília-DF
Novembro/2004

RODRIGUES, Geraldo de Moraes.

Produção legislativa:

Poder Executivo & Congresso Nacional

Monografia de Curso de Especialização – Programa de Pós-Graduação em Administração.

Brasília, novembro de 2004.

Orientador: Professor Paulo Calmon.

1. Brasil - Produção Legislativa. 2. Congresso Nacional. 3. Poder Executivo. 4. Poder Legislativo.

Fl. de aprovação

Geraldo de Moraes Rodrigues

PRODUÇÃO LEGISLATIVA:
PODER EXECUTIVO & CONGRESSO NACIONAL

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração como requisito parcial para obtenção do título de especialista em Gestão Legislativa.

Data de aprovação:

RESUMO

O presente trabalho analisa a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, no que tange à propositura de leis federais, buscando identificar, dentre as leis publicadas entre jan. de 1999 e ago. de 2004, o percentual de leis cuja iniciativa coube ao Presidente da República. As leis foram levantadas por meio dos dados disponíveis nos *sites* de legislação da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e da Presidência da República. Dados sobre as proposições originárias foram obtidos por meio dos sistemas de tramitação de proposições da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Sistema de Informações do Congresso Nacional – SICON. Para subsidiar o referencial teórico foram consultadas obras dos constitucionalistas clássicos: José Afonso da Silva, Pinto Ferreira, Cretella Júnior e outros. Recorreu-se, ainda a artigos, revistas jurídicas e trabalhos científicos abordando o tema. A partir de um banco de dados elaborado, foi possível quantificar as iniciativas apresentadas por cada agente legitimado a dar início ao processo de elaboração das leis. Foram também elaborados cálculos com médias: tempo de tramitação; do uso de veto; temas predominantes; do uso de medidas provisórias; etc. Os dados, demonstram haver predomínio das leis de iniciativa do Poder Executivo sobre o Legislativo no total de leis aprovadas pelo Congresso no período. Essa primazia ocorre, entre outros fatores, em razão da sistemática do processo legislativo constitucional, em que o Presidente da República dispõe de quatro instrumentos efetivos: a **iniciativa privativa** – conforme o objeto da lei – (§ 1º do art. 61 CF); a possibilidade de **solicitar urgência** para os projetos de lei de sua autoria; (§ 2º do art. 64 CF); o **poder de veto** (§ 1º do art. 66 CF) e; finalmente, as **medidas provisórias**. Apesar disso, o Congresso possui instrumentos decisivos para influir no processo legislativo, pois detém o poder de emendar o texto, e até de rejeitá-lo – interferindo na dinâmica de formação do texto legal – assim como o controle da tramitação dos projetos. Além disso, o Chefe do Executivo não encaminha proposta de lei ao Parlamento sem antes avaliar a possibilidade de êxito; sem discussão e negociação prévias. Há, às vezes, ônus para o Executivo, que precisa liberar emendas orçamentárias dos parlamentares ou usar de outros instrumentos de barganha política. Assim, a mudança nesse cenário passa, obrigatoriamente, pela reação do Poder Legislativo, que deve fazer uso, efetivo, de suas prerrogativas constitucionais, especialmente em relação às medidas provisórias adotadas pelo Presidente da República.

Palavras-chave: Produção Legislativa, Congresso Nacional, Poder Executivo, Poder Legislativo, Leis.

SUMÁRIO

1 Introdução	6
1.1. Formulação da Situação-problema	8
1.2. Objetivos	9
1.2.1 Objetivo geral	9
1.2.2 Objetivo específico	9
1.3 Justificativa e Relevância	10
2. Quadro Teórico de Referência	12
2.1. Poder e Divisão de Poderes	12
2.2. Reflexo das Normas Constitucionais e Institucionais: relação de poder entre Executivo e Legislativo	14
2.2.1 Harmonia e Independência dos Poderes: funções típicas e atípicas	15
2.2.2 Do Processo Legislativo Constitucional.....	17
2.2.3 Iniciativa privativa	18
2.2.4 Urgências Constitucional e Regimental – efeitos da norma interna	20
2.2.5 Delegação de poder e Medidas Provisórias	23
2.2.6 Sanção e Veto	26
3. Metodologia.....	28
3.1. Tipo de pesquisa.....	28
3.2. População e amostra.....	29
3.3. Instrumentos de coleta de dados.....	29
3.4. Processo de coleta de dados	30
3.5. Análise de dados.....	30
4. Resultados e discussão	31
4.1. Análise das leis quanto à iniciativa.....	32
4.1.1 As leis conforme o conteúdo ou temática.....	42
4.2. Tempo médio de tramitação no Congresso Nacional	44
4.2.1 Uso da Urgência como “acelerador” da tramitação.....	47
4.3. O Debate sobre as Medidas Provisórias	50
4.4. Veto e controle da produção legislativa	53
5. Conclusões e Recomendações	56
6. Referências	60

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CCT	-	Cultural/Científico/Tecnológico
CCD	-	Comissão da Câmara dos Deputados
CIDE	-	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
CD	-	Câmara dos Deputados
CF	-	Constituição Federal.
CLT	-	Consolidação das Leis do Trabalho
CM	-	Comissão Mista
CN	-	Congresso Nacional
COFINS	-	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CSF	-	Comissão do Senado Federal
CSLL	-	Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
Dep.	-	Deputado
DOU	-	Diário Oficial da União
EC	-	Emenda Constitucional
Exe.	-	Executivo
IPI	-	Imposto Sobre Produto Industrializado
IR	-	Imposto de Renda
MP (s)	-	Medida (s) Provisória (s)
PEC	-	Proposta de Emenda à Constituição
PEP	-	Político-Eleitoral / Processual
PL	-	Projeto de Lei
PGR	-	Procuradoria-Geral da República
RICD	-	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
Sen.	-	Senador
SF	-	Senado Federal
STF	-	Supremo Tribunal Federal
STJ	-	Superior Tribunal de Justiça
TST	-	Tribunal Superior do Trabalho
TJLP	-	Taxa de Juros de Longo Prazo
UC	-	Urgência Constitucional
UR	-	Urgência Regimental

1. INTRODUÇÃO

Muito se tem discutido sobre a possível ingerência de um Poder sobre o outro, em especial, a do Poder Executivo sobre o Legislativo. Uma das vertentes a se considerar, para melhor compreensão dessa relação, diz respeito à atuação desses entes no processo legislativo, ou seja, nas ações emanadas desde a propositura de projetos de lei até a publicação final da norma. O grau de influência e atuação de cada agente nesse processo, certamente refletirá no resultado final da produção legislativa federal.

Nas palavras de Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (1995, p. 33), professores do Departamento de Ciência Política da Unicamp e da USP, respectivamente, “O Executivo determina a pauta de trabalhos legislativos e o conteúdo da produção legal”. Já Márcio Aranha (2002, p. 146) combate esse ponto, ao argumentar que a utilização de função normativa originariamente atribuída ao Executivo “não significa que ele possa exercê-la quando quiser e independentemente de prévia atuação legislativa”.

Partindo dessas ponderações, pretende-se avaliar no presente trabalho monográfico, apresentado junto à Universidade de Brasília (UnB), na conclusão do curso de Especialização em Gestão Legislativa, as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo enquanto agentes constitucionalmente capazes de participar do processo criador de normas legais. A partir da análise das leis federais publicadas nos últimos seis anos (jan. 1999 a ago. 2004¹), pretende-se verificar a quantidade de Leis Federais aprovadas pelo Congresso Nacional, cuja iniciativa coube ao Presidente da República. Para tanto serão levantadas todas as leis publicadas no referido período, outrossim pesquisadas as respectivas proposições iniciais, de forma a identificar seus autores e, assim, quantificar o total de leis propostas pelo Chefe do Executivo Federal.

Não obstante, procurar-se-á apurar nesta abordagem, entre outros aspectos: o quantitativo de uso do veto (parcial) pelo Presidente da República; a diversidade de assuntos tratados nas leis; as temáticas predominantes; as leis oriundas de medidas provisórias; as proposições com tramitação em regime de urgência e; o tempo médio de tramitação das

propostas no Congresso Nacional. Com este fim será procedida a classificação das leis considerando a área temática nos seguintes grupos: I - **administrativas** (contempla atividades da administração pública - criação e extinção de cargos e órgãos; remuneração, carreiras, etc); II - **Ambientais** (definição de áreas de preservação ambiental, sanções contra lesões ao meio ambiente, destinação de resíduos); III – **Cultural/Científico/Tecnológico** (leis relacionadas com o incentivo à cultura, o lazer, desporto (esporte), fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico); IV – **Econômicas** (regulam a atividade econômica em geral: tributação, subvenções fiscais; comércio, cooperativas, etc); V – **Homenagens** (normas instituindo feriados nacionais, nomeando monumentos, aeroportos, viadutos); VI – **Orçamentárias** (nessa espécie figuram: os Créditos adicionais - suplementares, especiais e extraordinários -, as leis alterando ou dispondo sobre o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, a Lei Orçamentária Anual - LOA e, limites da dívida dos Estados); VII – **Político-Eleitoral/Processual** (termas intrínsecos ao sistema partidário, anistias a multas eleitorais, alterações ao Código Eleitoral, Códigos de Processo Civil e Penal); VIII – **Previdenciárias** (inerentes à concessão de benefícios previdenciários (aposentadorias, pensões, seguro desemprego), alterações de alíquotas, segurados, etc.); IX – **Sociais** (tratam de temas como: salário mínimo, normas trabalhistas, direito do consumidor, legislação em prol de deficientes físicos, crianças, idosos, saúde educação, habitação, etc.).

O lapso temporal considerado pela amostra deve-se ao fato de que a partir de 2003, quando Luiz Inácio Lula da Silva assume a Presidência da República, pressupõe-se mudanças no cenário político nacional, isso é, uma nova fase de diálogos e de novas formas de condução das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo. Por isso, torna se mais significativo e oportuna proceder ao comparativo entre as propostas de lei apresentadas e aprovadas no mandato do “novo governo” e as leis cuja vigência se deu na gestão do governo anterior, tendo em vista que a amostra contempla, também, as leis aprovadas durante o segundo mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1999-2002).

Para uma maior compreensão das prerrogativas constitucionais conferidas aos Poderes Legislativo e Executivo, bem assim das implicações das decisões na condução do processo legislativo, pretende-se inserir, no desenvolvimento deste trabalho: o **capítulo 2** - no qual se fará a contextualização do tema por meio do **Referencial Teórico**, com as seguintes seções: **2.1** Poder e Divisão de Poderes (onde se discute a formação institucional que regula a

¹ Foram incluídas as leis publicadas até 31/12/2004, em razão do prazo para entrega da versão preliminar do

atividade dos Poderes Executivo e Legislativo); **2.2** Reflexo das Normas Constitucionais e Institucionais: relação de poder entre Executivo e Legislativo; **2.2.1** Harmonia e Independência dos Poderes: funções típica e atípica; **2.2.2** Do processo legislativo Constitucional; **2.2.3** Iniciativa privativa; **2.2.4** Urgências Constitucional e Regimental; **2.2.5** Delegação de poder e Medidas Provisórias; **2.2.6** Sanção e Veto.

No **capítulo** seguinte (**3**) é abordada a metodologia, contendo: o tipo de pesquisa realizada; a população e amostra consideradas e seus critérios; os instrumentos de coleta de dados utilizados; o processo de coleta de dados e; as técnicas para análise dos dados coletados. Já no **capítulo** (**4**) são explanados os Resultados e Discussão – onde também é procedida a análise da produção legislativa no período. Finalmente, no **Capítulo 5**, serão apresentadas as Conclusões e Recomendações, sintetizando os principais pontos mostrados no decorrer do trabalho com sugestões objetivando contribuir para uma maior participação do Poder Legislativo na atividade de produção normativa. Seguem, por fim as Referências e Anexos.

1.1. Formulação da Situação-problema

O autor, servidor da Câmara dos Deputados há dezenove anos, oito dos quais prestando assessoria em Plenário, tem desenvolvido atividades relacionadas aos trabalhos de elaboração legislativa na apreciação das diversas proposições normativas que tramitam nessa Casa Congressual.

Por essa razão, a escolha do tema deve-se, primeiramente, ao fato de o mesmo estar intrinsecamente ligado à área de atuação do autor. Além disso, conhecer a quantidade de leis ordinárias federais aprovadas no período avaliado e o respectivo percentual de propostas correspondente à iniciativa de cada um desses poderes, fornecerá elemento fundamental para que se possa avaliar a necessidade ou não de mudanças na forma de interação e atuação legislativa implementada até então entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo Federal. Por isso, mereceu atenção do autor, proceder a uma investigação mais detalhada sobre as proposições aprovadas pelo Congresso Nacional e, posteriormente, publicadas como lei, de forma a responder à seguinte indagação: **das leis publicadas entre jan. de 1999 e ago. de 2004, qual o percentual é de iniciativa do Poder Executivo?**

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Esta monografia tem como objetivo geral proceder à investigação das leis federais, publicadas nos últimos seis anos (1999/2004), de forma a diagnosticar, entre essas, quais as de iniciativa do Chefe do Executivo. A partir desses dados pretende-se avaliar a relação entre Executivo e Legislativo no que concerne à produção de leis no país. Para se chegar a esse resultado serão identificadas as proposições iniciais, detectando as respectivas datas de apresentação de forma a se estimar, além de outros elementos: o tempo médio de tramitação das propostas de lei - desde a apresentação ao Congresso Nacional até a data de Publicação da lei no Diário Oficial da União -; o total de proposições que tramitaram em regime de urgência; o número de propostas de lei iniciadas pelos demais autores designados pelo texto constitucional a iniciarem o processo legislativo (Deputados, Senadores, Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores, etc.); a proporção de medidas provisórias no total das leis publicadas no período.

Nesse intuito, pretende-se realizar uma ampla pesquisa bibliográfica que permita subsidiar o Referencial Teórico do trabalho e o confronto entre os resultados obtidos e a teoria discorrida sobre o tema. Além da consulta bibliográfica serão colhidas informações eletrônicas, com a utilização da internet, de forma a construir um banco de dados único contendo todas as propostas de lei com o respectivo número da norma gerada. A partir da análise desses elementos será possível interpretar e comparar os dados coletados.

1.2.2 Objetivo específico

O objetivo específico deste trabalho monográfico é identificar, entre as leis federais publicadas no período de janeiro de 1999 a agosto de 2004, qual o percentual destas, é de autoria do Poder Executivo.

Na persecução deste objetivo é elaborado um banco de dados contendo, além de outras informações, as proposições iniciais, seus autores, e as leis publicadas no período descrito. A partir deste “banco”, que viabiliza a agregação das propostas de lei por grupo de

autoria, torna-se possível aferir o percentual de proposições apresentadas pelo dirigente do Executivo e, ainda pelos demais agentes autorizados a dar início ao processo gerador das leis.

Considerando o período citado, a amostra contempla desde a primeira lei publicada em 1999, Lei nº 9.778, de 5 de jan.1999, Publicada no DOU de 6 de jan. 1999, até a última lei publicada no mês de agosto de 2004, Lei nº 10.940, de 27 de ago. 2004, publicada no DOU de 30 de ago. 2004. Destarte, será procedida a análise de 1.163 leis.²

1.3 Justificativa e Relevância

Pode se verificar na atual Constituição, em termos de processo legislativo, a distribuição dos poderes – inerentes à função legislativa – entre o Congresso Nacional e o Presidente da República. Exemplos dessa distribuição de poder podem ser confirmados, além de outros dispositivos, pelo teor dos artigos, 48 – onde se expressa a competência legislativa do Congresso com a participação do Presidente da República, por meio da sanção -; e 66 § 4º, o qual prevê a possibilidade da rejeição, pelos Deputados e Senadores, de veto apostado a projeto de lei, pelo Presidente da República.

Na produção legislativa, portanto, há a interação de ações que se completam com a manifestação tanto Congresso Nacional quanto do Presidente da República. Essas ações interativas entre os dois Poderes iram influenciar no processo e no resultado final da produção legislativa. Esses e outros aspectos já foram objeto da análise de alguns pesquisadores, entre os quais se destacam: Marta Ma. A. Rodrigues (1988 a 1994); Figueiredo e Limongi (1989-1993; 1989-1994); Mueller e Pereira (1995-1998).

Apesar disso, percebe-se a necessidade de serem desenvolvidos estudos, acerca da produção legal no país, contemplando períodos mais recentes. Tal fato despertou no autor da presente monografia o interesse em verificar as leis federais cuja vigência ocorreu nos anos de 1999-2004 (até ago.2004), trazendo dados mais recentes sobre o tema. Além disso, busca trazer resposta a uma pergunta que lhe trouxe inquietação – a de saber -: **qual o percentual das leis publicadas no período mencionado é de iniciativa do Poder Executivo?**

² As medidas provisórias em tramitação, editadas antes da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, embora vigorem com força de lei, não serão computadas, por não terem, ainda, sido deliberadas pelo CN.

A resposta a essa indagação permitirá compreender melhor o papel desempenhado por cada um dos Poderes na atribuição que lhe é comum, a de legislar. Além disso, torna viável aferir se há ou não supremacia do Poder Executivo sobre o Congresso Nacional, na atividade de produção legislativa e, dessa forma, se for o caso, propor alternativas que possam aprimorar e equalizar as formas de participação e atuação no processo de elaboração legislativa. Pois, mais importante que produzir muitas leis é produzir boas leis. A relevância da produção legislativa para a sociedade brasileira não se limita aos casos em que dele resulta a promulgação de normas jurídicas. O regime democrático exige do Congresso Nacional discussão permanente das necessidades do país e de alternativas que possam aprimorar a legislação vigente.

2. QUADRO TEÓRICO DE REFERÊNCIA

2.1 Poder e Divisão de Poderes

A expressão “poder” tem dupla significação. Na lição de Cretella Júnior (1989, p. 148), “‘Poder’, com ‘P’ maiúsculo, é cada um dos três Poderes – o Poder (Legislativo, Executivo, Judiciário) –, e ‘poder’, com ‘p’ minúsculo, é uma ‘forma que irradia determinada fonte’”.

Para a abordagem dada no presente trabalho interessa, com maior relevo, definir o “poder político”. Nas palavras de Silva J. A. (1994) o poder é fenômeno sócio-cultural (sic); é fato da vida social. Assim, pertencer a um grupo social é reconhecer que ele pode exigir certos atos, conduta; impor certos esforços custosos; fixar limites, etc. Segundo Silva, tal é o poder inerente ao grupo, que se pode definir como “*uma energia capaz de coordenar e impor decisões visando à realização de determinados fins*”. Por fim, o mesmo autor argumenta: “o Estado, como grupo social máximo e total, também tem o seu poder, que é o *poder político* ou *poder estatal*”. (p.108, grifos do autor).

Consoante dispõe a Constituição brasileira de 1988, em seu artigo 2º, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si. Dessa forma, o texto constitucional estabelece o princípio da separação dos poderes e, por conseguinte, da separação ou divisão das funções exercidas por cada um dos poderes constituídos. A “chamada tripartição dos poderes, poderia ter sido melhor chamada de tripartição de funções” (BASTOS, 2002, p. 249).

A teoria da separação dos poderes já se encontrava sugerida em Aristóteles (em sua obra “*Política*”, o filósofo grego já distinguia três poderes: o poder deliberante – deliberava sobre todos os negócios públicos; o poder executivo – atribuído aos magistrados e exercido com fundamento nas decisões tomadas pelo poder deliberante; e o poder de fazer justiça – que dizia respeito à jurisdição). John Locke e Rousseau também conceberam a doutrina da separação de Poderes, a qual, em termos diversos, veio a ser definida e divulgada por Montesquieu (SILVA J. A., 1994).

Ao tecer comentários sobre a teoria elaborada por Montesquieu Bastos (2002) ressalta que seu traço mais importante não foi identificar as três funções, já abordadas por

Aristóteles, mas o de demonstrar que essa divisão possibilitaria maior controle do poder nas mãos do Estado, por meio de um sistema de “freios e contrapesos”. Afirma outrossim o referido autor:

Ao contemplar tal princípio o constituinte teve por objetivo – tirante as funções atípicas previstas pela própria Constituição – não permitir que um dos ‘poderes’ se arrogue o direito de interferir nas competências alheias, portanto **não permitindo, por exemplo, que o Executivo passe a legislar** e também a julgar ou que o legislativo que tem por competência a produção normativa aplique a lei ao caso concreto (p. 250, grifo nosso).

O Professor José Afonso da Silva (1994, p. 111), sobre o assunto, leciona:

Se ao Legislativo cabe a edição de normas gerais e impessoais, estabelece-se um processo para sua formação em que o Executivo tem participação importante, quer pela iniciativa das leis, quer pela sanção e pelo veto. Mas a iniciativa legislativa do Executivo é contrabalançada pela possibilidade que o Congresso tem de modificar-lhe o projeto por via de emendas e até rejeitá-lo. Por outro lado, o Presidente da República tem o poder de veto, que pode exercer em relação a projetos de iniciativa dos congressistas como em relação às emendas aprovadas a projetos de sua iniciativa. Em compensação, o Congresso, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, poderá rejeitar o veto e, pelo Presidente do Senado, promulgar a lei, se o Presidente da República não o fizer no prazo previsto (art. 66).

São esses alguns exemplos apenas do mecanismo dos freios e contrapesos, caracterizador da harmonia entre os poderes. Tudo isso demonstra que os trabalhos do Legislativo e do Executivo, especialmente, mas também do Judiciário, só se desenvolverão a bom tempo, se esses órgãos se subordinarem ao princípio da harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (que aliás, integra o mecanismo), para evitar distorções e desmandos. A desarmonia, porém, se dá sempre que se acrescentam atribuições, faculdades e prerrogativas de um em detrimento de outro.

O eminente constitucionalista observa ainda, a existência de algumas exceções previstas na Carta Magna ao princípio da divisão de poderes como, por exemplo, a possibilidade de adoção de medidas provisórias, com força de lei, pelo Presidente da República (art. 62), e a autorização de delegação de atribuições legislativas ao Presidente da República (art. 68).

Apesar da existência desse sistema de “freios e contrapesos, Rocha (2001, p.30), defende que “durante todo o período de História do Brasil, as inconstâncias de nossas constituições tenderam a provocar um domínio de um dos Poderes (o Executivo) sobre os demais”.

Outros, porém, como Coelho (1991) e Bastos (2002), consideram que a divisão rígida destas funções já esta superada, pois, no Estado contemporâneo, cada um destes órgãos é obrigado a realizar atividades que tipicamente não seriam suas.

2.2 Reflexo das Normas Constitucionais e Institucionais: relação de poder entre Executivo e Legislativo

Após a abordagem feita sobre “Poder e Divisão de Poderes” e o sistema de “freios e contrapesos” é oportuno, relacionar disposições constitucionais as que impliquem na repartição de poder entre Executivo e Legislativo e, da mesma forma, descrever normas internas do Congresso, com ênfase no Regimento Interno da Câmara o qual de uma forma ou de outra esteja relacionadas com a produção legislativa.

Estabelece o art. 49 da Constituição Federal de 1988 ser de competência exclusiva do congresso: autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias (inc. III); sustar os autos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa (inc. V); julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República [...] (inc. IX). No mesmo condão prevê o art. 50, caput: "A câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou qualquer de suas comissões poderão convocar Ministro do Estado ou quaisquer titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando em crime de responsabilidade e ausência sem justificção adequada". Estes exemplos poderiam ser multiplicados como na competência da Câmara dos Deputados para autorizar a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado (art. 51, inc. I).

Esses exemplos permitem demonstrar as possibilidades criadas pela Constituição de o Poder Legislativo interferir nas ações do Poder Executivo. A recíproca também é verdadeira como se pode depreender do disposto nos seguintes dispositivos: o § 1º do art. 61, prevê a iniciativa privativa do Presidente da República para propor leis dispendo sobre uma gama de matérias, em especial, relacionadas à administração pública (cargos e órgãos) e às Forças Armadas. O art. 62 expressa um claro exemplo de relações estabelecidas entre os Poderes, onde se lê: "Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias com força de lei". Já o art. 66 prevê a possibilidade de o Chefe do Executivo vetar projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional. Esses exemplos são meramente exemplificativos havendo inúmeras outras hipóteses, as quais serão tratadas em tópicos próprios que se seguem.

2.2.1 Harmonia e Independência dos Poderes: funções típica e atípica

Conforme preceitua o artigo 2º da Constituição Federal de 1988, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são poderes independentes entre si com suas funções típicas atribuídas a cada um: a de legislar, executar e julgar.

Celso Ribeiro Bastos (2002), explica que a atividade típica do Legislativo é de legislar ele é o poder encarregado da elaboração de normas genéricas e abstratas que se denominam leis. São elas atos que, oriundos do Legislativo e produzidos segundo procedimento descrito na Constituição, inovam originariamente a ordem jurídica.

Já Michel Temer (2003) em sua obra Elementos do Direito Constitucional, relata que ao lado das atividades típicas, exerce também o Legislativo, em caráter secundário, funções atípicas como a de administrar [por exemplo, ao dispor sobre sua organização e, ao fiscalizar o Executivo] e julgar [quando decide a respeito dos crimes de responsabilidade do Presidente da República, dos Ministros de Estado e do STF]. No mesmo condão, José Afonso da Silva (2001), ensina que o Poder Legislativo tem funções típicas e atípicas, como mencionado anteriormente.

Tais funções de competência da União, são exercidas pelo Congresso Nacional composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, cujas Casas possuem órgãos internos destinados a ordenar seus trabalhos, sendo integrados respectivamente por Deputados Federais e Senadores.

Função Típica - a atividade do Legislativo é tipificada pela produção de normas geradoras de direitos e obrigações. Legislar é sua atividade típica. Dessa forma, este Poder abrange ainda, de acordo com o instituído pela Constituição Federal (art. 59), o processo legislativo compreende elaboração de: emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos; resoluções.

Consoante destaca (BASTOS, 2002, p. 245):

Ao Legislativo cabe essencialmente, respondendo às aspirações do povo, realizar por meio de normas subconstitucionais as grandes metas e fins almejados pela Constituição, com os limites que esta mesma impõe ao Estado em benefício do cidadão.

A atividade legislativa é insubstituível porque através dela opera-se a renovação permanente da ordem jurídica, adaptando-se as leis aos novos reclamos das realidades sócio-econômica e política.

Igualmente José Afonso observa que *a função legislativa* consiste na edição de regras gerais, abstratas, impessoais e inovadoras da ordem jurídica, denominadas *lei*.

Função atípica - embora a função típica do Legislativo seja a elaboração de leis, ele também exerce funções de outra natureza, tais como as administrativas, as de cooperação com o Poder Executivo e, até mesmo, as investigatórias, voltadas a apurar os desvios cometidos pelos membros componentes dos órgãos públicos.

Não obstante, o Legislativo exerce também, o mister fiscalizatório de acordo com o artigo 49, inciso X, da Constituição Federal que expressa ser de sua competência, "fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta."

Detêm também, o Poder Legislativo, duas competências fiscalizadoras: uma ampla e geral permitindo-lhe indagar e questionar a respeito de todos os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta; a outra, prevista no artigo 70 da Constituição, inerente à fiscalização financeira e orçamentária, sendo o Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União.

Neste sentido ressalta o ilustre constitucionalista Orlando Soares (2002, p. 172):

A nova Carta Política estabeleceu disposições análogas, estendendo a obrigação de prestação de contas a qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumam obrigações de natureza pecuniária (art. 70, parágrafo único).

O Poder Legislativo exerce, por tanto, as funções atípicas, funções estas desempenhadas em caráter secundário, o qual acabam por fazer nascer a idéia de atipicidade.

2.2.2 Do Processo Legislativo Constitucional

Do conjunto de normas compreendidas no processo legislativo, emendas Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos resoluções, etc., interessa para o presente estudo, particularmente, as leis ordinárias, inclusive as resultantes de medidas provisórias convertidas em lei. Por essa razão, antes de se fazer maiores explanações a respeito do processo legislativo é salutar definir o termo “lei”.

A maioria dos doutrinadores apresenta definições bem semelhantes ao termo. Em comum está o fato de que a lei deve ser preceito escrito, elaborada por órgão competente. Além disso, deve obedecer a forma previamente estabelecida, mediante a qual as normas jurídicas são criadas, modificadas ou revogadas. Na definição de PINTO FERREIRA (1992), lei “é a norma de conduta fixada pelo Poder Público competente para reger as relações sociais de certa comunidade”.

O processo legislativo é definido como “um conjunto de atos preordenados visando a criação de normas de Direito”. Esses atos são: iniciativa legislativa; emendas; votação; sanção e veto; promulgação e publicação. (SILVA J. A. p. 497). Para o ilustre autor, a iniciativa é compreendida como a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projetos de lei ao Legislativo.

A Constituição Federal trouxe tópico próprio inerente ao Processo Legislativo e à iniciativa das leis (Arts. 59 e 61 da Constituição). Ela abrange diversas matérias, no que se refere aos agentes capacitados a iniciar o rito de formação das leis, sua elaboração e seus processos de sanção, veto e promulgação. Embora a tarefa de legislar caiba precipuamente ao Poder Legislativo, o texto constitucional de 1988 delegou ao Presidente da República, entre outros agentes, a prerrogativa de dar início ao processo de elaboração das leis.

Essa parcela de competência, no que diz respeito à iniciativa, por meio de projetos de lei, foi também conferida pela Lei Maior a outros atores. Nos termos do artigo 61 da Constituição Federal, a iniciativa das leis cabe - além dos membros do Congresso Nacional e do Presidente da República - ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos. Estes últimos, mediante a proposta de projeto de lei de iniciativa popular.

Ao confrontar os poderes conferidos pelos textos constitucionais (1946 e 1988) Figueiredo e Limongi (1995) ressaltam que, a iniciativa nas leis dispendo sobre matérias orçamentárias e tributárias eram compartilhadas pelos Poderes Executivo e Legislativo, a teor da Constituição de 1946. No entanto, a Constituição em vigor (1988) “confere o monopólio dessas matérias ao Executivo” (p.178).

2.2.3 Iniciativa privativa

A reserva de iniciativa de leis sobre determinadas matérias, conferida pela Carta Magna ao Poder Executivo, constitui-se em importante ferramenta na propositura de leis. Assim, a teor do ° 1º do art. 61, são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoais da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.

Assim, de acordo com a Carta Magna, somente o Presidente da República pode introduzir no legislativo propostas que digam respeito a matérias orçamentárias e criação de órgãos da administração pública, por exemplo. A iniciativa privativa de leis sobre alguns temas, concedia ao Presidente da República, contribui, decisivamente para que o Executivo exerça o controle da agenda do Legislativo e tenha primazia na produção legislativa. Para Pereira e Limongi (1995, p. 183) “as normas que garantem a iniciativa exclusiva do Executivo lhe fornecem instrumentos de controle da agenda legislativa diretamente, ...”

Os mesmos autores argumentam que a exclusividade concedida ao Executivo para iniciar propostas de lei inerentes a matérias orçamentárias, “também marca de forma fundamental a atividade do legislativo”. Ponderam, ainda, ter sido a redefinição do papel do Poder Legislativo no processo orçamentário uma das mais importantes mudanças contempladas pela Constituição de 1988. (1994, p. 31)

A teor dos artigos 48, II e 166 da Constituição, é competência das duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum, apreciar os projetos de lei relativos ao plano plurianual (PPA), às diretrizes orçamentárias (LDO), ao orçamento anual (LOA) e aos créditos adicionais serão apreciados pelas.

Apesar de os Congressistas poderem emendar o projeto de lei orçamentária anual e aos projetos de lei de créditos, a participação do legislativo fica restringida pelas normas internas e constitucionais. As emendas à LOA, por exemplo, só podem ser apresentadas e aprovadas caso sejam compatíveis com o PPA e a LDO; os recursos dirigidos à emenda devem provir de anulação de despesas específicas. (166, § 3º CF e art. 21 da Res. 2002-CN). Sendo emendas ao Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias devem respeitar as normas do PPA (§ 4º). Por outro lado, o Presidente da República pode solicitar modificações nos projetos orçamentários até o início da votação, na Comissão Mista de Orçamento, da parte cuja alteração é proposta (§ 6º).

A Resolução 1/2001-CN³, que dispõe sobre a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO) concede amplos poderes ao Relator-Geral do Orçamento o qual pode não só acolher ou rejeitar emendas dos demais parlamentares como apresentar suas próprias sugestões.

Em relação à forma de apreciação do Orçamento, o fato mais preocupante consiste em que as decisões tomadas pelos membros da CMO – composta por 84 (oitenta e quatro) membros, sendo 63 (sessenta e três) Deputados e 21 (vinte e um) Senadores – têm sido levadas ao Plenário do Congresso apenas para a confirmação, ou seja, a chancela dos demais congressistas. Dessa forma, o poder de atuação individual do parlamentares, ou mesmo coletiva (o Plenário reunido) tem sido drasticamente reduzido.

De mais a mais, as matérias orçamentárias devem ser apreciadas no prazo estabelecido, inclusive os créditos adicionais, de forma serem utilizadas dentro do exercício financeiro previsto, sob pena de perderem o próprio objeto. Assim sendo, o tempo é um dos elementos aliados do Executivo, o qual pode retardar ao máximo o envio da proposta orçamentária com o objetivo de limitar o prazo disponível para a apreciação da matéria pelo Legislativo. Por isso, as deliberações em Plenário se dão, quase sempre, de forma açodada.

Essas regras e artifícios permitem um controle quase absoluto do Executivo nas

³ Alterada pelas Resoluções nºs 01, 02 e 03/2003-CN

matérias relacionadas ao orçamento.

2.2.4 Urgências Constitucional e Regimental – efeitos da norma interna

Se o Presidente da República não pode interferir nos trabalhos legislativos, para obter aprovação rápida de seus projetos, é-lhe, porém, facultado marcar prazo para sua apreciação, nos termos dos parágrafos do art. 64 da Constituição Federal.

Nos termos do disposto nesse dispositivo, o Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua autoria - podendo, dessa forma interferir na tramitação de uma proposta no Congresso Nacional, pro meio deste *procedimento legislativo*. Sendo assim, caso o Presidente use da faculdade de solicitar urgência para apreciação de projeto de sua iniciativa, a Câmara e o Senado deverão apreciá-lo, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, caso contrário, ficam sobrestadas todas as demais deliberações legislativas da Casa na qual se encontrar o projeto, até que se ultime sua votação.

O Regimento interno da Câmara dos Deputados – RICD (art. 204), não só ratifica o dispositivo constitucional como amplia o seu alcance ao prever que “a solicitação do regime de urgência poderá ser feita pelo Presidente da República depois da remessa do projeto e em qualquer fase de seu andamento”.

Assim sendo, o Presidente da República pode, posteriormente ao envio de projeto de lei, solicitar sua tramitação em regime de urgência. Por outro lado, se alguma proposição nesse regime vier a trancar a pauta de uma das Casas do legislativo, o dirigente do Executivo pode, se lhe for conveniente, encaminhar mensagem solicitando o cancelamento do regime de urgência. Essa faculdade, indiscutivelmente, lhe permite interferir no andamento dos trabalhos legislativo – sobrestando ou liberando a pauta - conforme a necessidade ou conveniência política.

Por outro lado, o RICD permite que seja requerida, pelos parlamentares e Líderes, urgência para apreciação de proposições, inclusive às de autoria do Presidente da República. Ressalte-se que considerando as Constituições de sete países da América do sul (Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Uruguai Peru, Brasil) em que se admite aos presidentes declarar um projeto de lei urgente,

o Brasil é o único país da região no qual o Executivo possui prerrogativa constitucional de requerer unilateralmente a tramitação de urgência para proposições legislativas que o presidente introduz, e o congresso (sic), a prerrogativa regimental de solicitar tramitação de urgência urgentíssima para os projetos de autoria do Executivo. Rodrigues (2003, pp. 335-336).

O Regimento Interno do Senado (RISF. art. 336), possibilita a aprovação do regime de urgência para matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou de providência para atender a calamidade pública; apreciação da proposição na segunda sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento ou; incluir em Ordem do Dia matéria pendente de parecer. A urgência viabiliza que a matéria seja apreciada imediatamente após a concessão da urgência (art. 336 I) ou, na segunda sessão deliberativa ordinária (art. 336, II), sendo esta última a mais usual no Senado Federal.

Na Câmara, as proposições também podem tramitar em regime de urgência. Nos termos do Regimento da Casa há dois tipos de urgência⁴: a primeira que pode ser denominada “urgência simples” (art. 154 RICD), cujo requerimento pode ser submetido ao Plenário se for apresentado por: I - dois terços dos membros da Mesa, quando se tratar de matéria da competência desta; II - um terço dos membros da Câmara (171 Deputados), ou Líderes que representem esse número; III - dois terços dos membros de Comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição. No entanto, esse tipo de urgência não é muito utilizado por estar restrito a duas matérias em tramitação e por permitir a inclusão da matéria na sessão imediata.

O segundo tipo de urgência, denominada na Câmara de “urgência urgentíssima” (art. 155 do RICD), permite que a proposição seja incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão na qual for apresentada

O requerimento deve estar subscrito pela maioria absoluta da composição da Câmara (257 Deputados), ou Líderes que representem esse número e, também, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados. Além disso, a proposição deva versar sobre matéria de “relevante e inadiável interesse nacional”. Na prática, no entanto, tudo é inadiável e relevante.

Diferentemente da “urgência simples”, sua aplicação não se restringe a duas proposições, permitindo a tramitação de boa parte dos projetos sob este regime.

A aprovação de requerimento de urgência para as proposições facilita sua apreciação

pela Casa, considerando que esse regime dispensa algumas exigências, interstícios ou formalidades regimentais (exceto distribuição em de avulsos; parecer e quorum para deliberar). Apesar disso a **aprovação de urgência traz importantes conseqüências**: *retira a matéria do “poder conclusivo”* das Comissões, isto é, as comissões não mais podem apreciar a matéria sem a manifestação final do Plenário (art. 24, II, h do RICD), senso o parecer, na maior parte dos projetos proferidos pelos relatores, instantaneamente, em Plenário sem possibilidade de uma análise mais detalhada pelos demais congressistas e; as *emendas, só podem ser apresentados se subscriptas por um quinto dos membros da Câmara* ou Líderes que representem este número (art. 120, § 4º). Dessa forma, a o regime de urgência não só prejudica a manifestação mais aprofundada dos órgãos técnicos competentes para opinar sobre a matéria, como inviabiliza a apresentação individual de emendas pelos parlamentares.

A exemplo desses dispositivos, em vários outros o RICD prevê a necessidade de apoio para a apresentação e tramitação de proposições, permitindo também que assinatura dos Líderes valha pelo total de Deputados integrantes da bancada. Por essa razão, os Líderes têm papel decisivo e relevante para viabilizar a apresentação de requerimentos de urgência e de emendas, para os quais as aposições de suas assinaturas são primordiais.

Quanto à apreciação dos requerimentos de urgência urgentíssima em Plenário, apesar de o Regimento Interno exigir o voto da maioria absoluta dos Deputados para sua aprovação - o que exige votação nominal, por se tratar de *quorum* qualificado - na prática a Presidência tem consultado o Plenário e, não havendo contestação de qualquer parlamentar, o requerimento é aprovado simbolicamente. Ocorre que, embora alguns parlamentares sejam contra a matéria objeto do requerimento de urgência, na maior parte das vezes, havendo manifestação favorável dos Líderes, o Deputado se sente constrangido de manifestar sua posição e exigir que se proceda à votação nominal, sucumbindo à vontade da maioria.

Alem da representar a bancada, inclusive junto ao Colégio de Líderes, o Líder tem outras atribuições e prerrogativas entre as quais se destaca a de indicar à Mesa membros para compor as Comissões (podendo substituí-los a qualquer momento - art 10 VI e 44 § 3º).

O Colégio de Líderes (constituído pelos Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo) tem dentre outras atribuições: juntamente com a Mesa, fixar o número de Deputados por Partido em cada Comissão Permanente (art.

⁴ Há proposições que tramitam em regime de urgência pela sua natureza (sobre declaração de guerra, tratados

15, X); e juntamente com o Presidente, nomear Comissão Especial e; **organizar a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente** (art. 17, I, grifo nosso).

Cabe ao Presidente da Câmara, entre outras atribuições (conforme art.17 do RICD): convocar sessões – inclusive fora do horário normal de funcionamento (sessões extraordinárias) -; distribuir as matérias às Comissões Permanentes ou Especiais (pode, inclusive constituir comissões especiais se entender ser a matéria competência de mais de três Comissões de mérito – art. 34, II); devolver ao autor proposições e determinar o arquivamento (atribuição exercida especialmente em relação a requerimentos propondo a instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito); decidir, juntamente com o Presidente do Senado Federal, sobre a convocação extraordinária do Congresso Nacional.

Nesse contexto, inserem-se, perfeitamente, as importantes observações trazidas pelo ilustre Professor Paulo Calmon ao proferir que “quem controla a Agenda (a pauta) comanda o que será escolhido...[...]. As próprias regras regimentais de procedimento contribuem para maior eficácia desse controle: o que votar, o dia e hora que será pautada a matéria, a maneira de votar – simbólica ou nominal... o poder se concentra, portanto, na Presidência, no Colégio de Líderes, na Mesa, nas Lideranças Partidárias, representadas por seus Líderes.” (informação verbal).⁵

Pelo exposto constata-se que as normas institucionais determinam, em parte, quem estabelece a agenda do Congresso e quais questões serão pautadas na Ordem do Dia. Em particular as normas regimentais, as quais viabilizam a concentração de poder nas mãos dos Líderes e do Presidente da Casa.

2.2.5 Delegação de poder e Medidas Provisórias

A Lei Maior assegura: “em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las ao Congresso Nacional” (art. 62 CF).

internacionais – art. 151) mas não é esse o enfoque desta análise.

⁵ Informação fornecida pelo Prof. Paulo Calmon, no Curso de Pós-Graduação em Gestão Legislativa, Brasília: set./2004.

O cientista político David Fleischer, da Universidade de Brasília (UnB), em Palestra realizada na Câmara dos Deputados, afirma que as medidas provisórias dão mais poder ao presidente da República do que o antigo decreto-lei, adotado no regime militar. "O decreto-lei só passava a valer trinta dias depois, enquanto a medida provisória vale a partir da sua edição".⁶

A partir da vigência da Emenda Constitucional nº 32, de 11/09/2001, as medidas provisórias passaram a perder vigência se não apreciadas em 60 dias (prorrogável por igual período). A grande novidade da nova sistemática reside no sobrestamento da pauta de votações da Casa congressional na qual a MP estiver tramitando. Se a medida provisória não for apreciada em até 45 dias, contados de sua publicação, ela entra em regime de urgência, sobrestado todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando, até que se ultime a votação da matéria.

Como o Congresso não tem conseguido apreciar as medidas provisórias antes do prazo de quarenta e cinco dias, a pauta de votações das Casas têm sido, constantemente, trancadas pelas seguidas medidas provisórias editadas pelo Presidente da República, tendo se tornado o principal empecilho a que o legislativo adote uma agenda própria de votações.

O sobrestamento das pautas de votações, da Câmara e do Senado, em razão da adoção de medidas provisórias tem sido constante. A nova regra que obriga à apreciação de MPs, com o intuito de forçar a deliberação – o que na época da alteração constitucional era visto como fato positivo – tem se tornado o grande empecilho para a adoção de uma agenda própria do Legislativo. O Congresso tornou-se refém do Executivo, por meio desse dispositivo constitucional. Os seguidos trancamentos da pauta de votações do Congresso, em particular na Câmara dos Deputados, ficam comprovados por alguns trechos de pronunciamentos, proferidos em datas distintas, no Plenário na Câmara:

05 fev./ 2002 - a Sra. Ângela Guadagnin (PT-SP) – “Sr. Presidente, ... há algumas semanas, a Casa tenta em vão um acordo para votação da Medida Provisória nº 66, de 2002, **que está trancando a pauta e atrasando a votação das demais matérias**”.

11 fev./2002 - Deputado Aécio Neves, Presidente da Casa na época: [... A Medida Provisória nº 75 **está trancando a pauta**, mas dificilmente será votada amanhã. ...].

04 jun. /2002 - O Sr. Avenzoar Arruda (PT-PB) - Sr. Presidente, Sras. e Srs.

⁶ Legislativo e Executivo. I Ciclo de Palestras sobre o Parlamento Brasileiro, Câmara dos Deputados, 14 set. 2004.

Deputados, **a pauta de votações da Câmara dos Deputados está trancada** pela Medida Provisória nº 35, de 2002, que fixa em 200 reais o salário mínimo.

10 mar./2004 - O SR. Presidente (Inocência Oliveira) - Esta Presidência informa ao Plenário que hoje participou de amplo entendimento ... acerca das **18 medidas provisórias que estão trancando a pauta.**

20 out./204 - O Sr. Henrique Fontana (PT-RS) . [...Existe um conjunto de **15 medidas provisórias que trancam a pauta...**] (grifos nossos).⁷

A medida provisória é, por sua própria natureza, o principal instrumento legislativo à disposição do Executivo e tem sido freqüentemente utilizado pelo Presidente da República.

Segundo argumentam Pereira e Mueller (2000, p. 46) entre os poderes constitucionais do Presidente estão os poderes legislativos pró-ativos, os quais permitem ao chefe do Executivo legislar e estabelecer “um novo *status quo*”. Segundo os autores o principal poder “pró-ativo” do Executivo garantido pelo texto constitucional é a capacidade do Presidente de legislar por meio das medidas provisórias, autorizando-o “a promulgar (sic) prontamente uma nova legislação sem a necessidade de aprová-la no Congresso”.

Dados referentes à produção legislativa comprovam que, das leis sancionadas no período de 89-93, 18% são originárias de medidas provisórias (LIMONGI e FIGUEIREDO, 1995, p.33). Os mesmos autores afirmam que “as medidas provisórias são o mais poderoso instrumento legislativo conferido ao Executivo”.

Nesse mesmo sentido, é oportuno destacar as palavras de Marilda Soares ao observar que:

Esse instrumento legislativo, copiado do artigo 77 da Constituição Italiana, constitui-se hoje na principal causa do apequenamento da atividade legislativa, com a transferência da atribuição de legislar para o Executivo.

A interpretação subjetiva dos conceitos de “relevância e urgência” ocasionou, ao longo dos anos posteriores à Constituinte, uma avalanche interminável de edições e reedições de pequenos atos institucionais, dos mais variados assuntos, a maioria dos quais sem obedecer a qualquer pressuposto de relevância e urgência, conforme apregoa o artigo 62 da Constituição Federal.⁸

É notório que essa discussão, de interferência do Executivo na área Legislativa, já se dava antes da promulgação da Constituição de 1988. Hoje a discussão não é muito diferente,

⁷ Discursos disponíveis em www.camara.gov.br.

⁸ Marilda Soares, parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 472, de 1997, Assessoria do PCdoB na Câmara dos Deputados, 1998.

não há que negar, atualmente, que o Estado não pode funcionar sem o mecanismo de delegação de poderes. O Executivo, qualquer que seja sua esfera (Federal, Estadual ou Municipal), precisa, às vezes, atuar imediatamente para regular relações que, de fato, incluem-se nos requisitos de urgência e relevância. O debate que se faz hoje, é quanto ao excesso do Poder Executivo, que, desconhecendo o limite razoável, abusa do Poder que lhe é conferido.

2.2.6 Sanção e Veto

Entre os instrumentos constitucionais que permitem a interferência do Poder Executivo no processo legislativo figura o veto. **Veto** é a discordância, total ou parcial, do Presidente da República ao projeto de lei votado pelo Congresso Nacional. Ou, em outras palavras, a recusa de sanção por parte do Chefe do Estado a um projeto de lei. Portanto, a **sanção** (positiva) contrapõe-se ao veto, que é sanção negativa. O veto é ato formal, sempre expresso, ao passo que a sanção é escrita, ou se exprime pelo silêncio.

A manifestação sob a forma de veto ou sanção são poderes deferidos exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo, sendo a sanção (positiva) “uma das operações integrativas formais e de fundo, na feitura da lei” (MIRANDA, 1967, p. 177). Assim, antes da sanção há projeto de lei, e não **lei**. À mesma idéia filia-se José Afonso da Silva (2001), para quem a sanção e o veto somente recaem sobre projetos de lei, sendo errôneo dizer que o Presidente sancionou ou vetou uma lei. Preleciona, ainda, que a sanção é “a adesão do Chefe do Poder Executivo ao projeto de lei aprovado pelo Poder Legislativo” a qual pode ser expressa – o Presidente emite o ato de sanção assinando o projeto –, ou tácita – o Presidente silencia durante os quinze dias úteis dos quais dispõe para se manifestar.

Assim o Presidente da República tem o poder de veto, o qual pode ser exercido em relação a projetos de iniciativa dos parlamentares e dos demais agentes legitimados a iniciar a elaboração legislativa. Inclusive em relação às emendas aprovadas a projetos de sua iniciativa. O equilíbrio da “balança” residiria na possibilidade de o Congresso, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, rejeitar o veto e, pelo Presidente do Senado, promulgar a lei, caso o Chefe do Executivo não o fizer no prazo previsto (art. 66).

O veto é um poderoso instrumento de controle da produção legislativa do Congresso Nacional, pois, por meio dele, o Presidente da República tem como evitar – até deliberação

definitiva do Congresso - que texto, considerado inconstitucional ou contrário ao interesse público, no todo ou em parte, seja posto no mundo jurídico (art. 66, §§ 1º e 2º CF).. Embora o Congresso detenha a prerrogativa de rejeitar veto apostado pelo Presidente da República, isso não é tarefa fácil, pois este deve ser apreciado em sessão conjunta do Congresso (Câmara e Senado) e, além disso, o texto constitucional exige votos da maioria dos membros Congressuais para a derrubada de veto presidencial. Talvez por isso, venha sendo largamente utilizado.

Além dos instrumentos descritos anteriormente (iniciativa privativa, urgência, veto), pelos quais se permite a interferência do Poder Executivo na função legislativa, expostos, cabe citar, a título de exemplo, a competência do Presidente da República para: expedir decretos e regulamentos para fiel execução da lei (art. 84. Inc. IV); elaborar leis delegadas em conformidade com o art. 68 da Constituição Federal e; especialmente na competência para editar medidas provisórias (art. 62), que será abordado em seguida.

3. METODOLOGIA

Neste capítulo serão explanados detalhes sobre o tipo de pesquisa a ser desenvolvida, e os principais métodos e procedimentos utilizados para sua consecução. Para isso, serão inseridas cinco subseções das quais constarão: o tipo de pesquisa realizada; a população e amostra consideradas, com a descrição dos critérios para sua definição e suas características; os instrumentos por meio dos quais se efetivou a coleta dos dados utilizados; o processo de coleta de dados, contendo informações sobre a forma, o local e a época em que estes foram coletados e, por fim; análise de dados, na qual serão abordadas as técnicas a serem implementadas na análise dos dados coletados.

3.1 Tipo de pesquisa

A pesquisa para coleta dos dados pertinentes ao referencial teórico foi realizada por meio do Banco de Dados da Rede Virtual de Bibliotecas, disponibilizada pela biblioteca da Câmara dos Deputados. A referida “Rede”, permite a pesquisa do acervo constante da biblioteca da Câmara dos Deputados, com consulta simultânea, das obras disponíveis nas bibliotecas da PGR; do SF; do STF; do STJ e; do TST. Dessa forma foram consultados livros, revistas, artigos científicos e periódicos relacionados ao tema.

A coleta dos dados inerentes aos projetos de lei apresentados e às leis publicadas, foi procedida, prioritariamente, nos bancos de dados sobre legislação disponíveis nos sites da Câmara dos Deputados; do Senado Federal; e da Presidência da República. Além disso, foi utilizado paralelamente, o banco de dados referente ao Sistema de Informações do Congresso Nacional – SICON, cujo acesso é restrito, sendo necessária senha própria de acesso, disponibilizada a diversos órgãos e a servidores do Congresso Nacional.

3.2 População e amostra

A amostra da presente pesquisa não é probabilística, considerando ter sido sua escolha procedida de forma intencional. Assim, da população considerada, ou seja, das leis

federais publicadas, optou-se por limitar a amostra por meio do período a ser pesquisado, incluindo-se apenas as leis que passaram a ter vigência nos últimos seis anos, isto é, publicadas no período de janeiro de 1999 a agosto de 2004. Cabe frisar que, as medidas provisórias em tramitação à data de elaboração deste trabalho, embora vigorem com força de lei, não serão consideradas no computo, tendo em vista que ainda não foram deliberadas pelo Congresso Nacional. Além disso, as propostas de lei complementar e, da mesma, as de emenda à Constituição, apesar de integrarem o conjunto de normas inerentes à produção legislativa, não serão analisadas em razão de sua pequena representação numérica quando comparadas ao universo das leis federais produzidas.

Entendeu-se que essa amostra é significativa e se torna mais relevante na medida em que permite comparar a produção legislativa compreendida em dois períodos de governo distintos, isto é, das leis postas no mundo jurídico no decorrer do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique (1999-2002), bem assim a primeira parte do mandato do Presidente Luis Inácio Lula da Silva (jan. 2003 a ago. 2004). Isso inclui a análise do total de **1.163** leis, oriundas de 514 projetos de lei – CN (de tramitação conjunta no Congresso Nacional); 380 projetos de lei e 269 medidas provisórias. A seqüência das leis publicadas inicia-se sob o nº **9.778**, de 1999 finalizando com a lei de nº **10.940**, de 2004.

3.3 Instrumentos de coleta de dados

Na coleta de dados para execução da pesquisa foi vital o emprego dos recursos da Internet e do Sistema de Informações do Congresso Nacional, os quais viabilizaram o acesso e recolhimento das proposições apresentadas e das leis publicadas no período analisado. As informações colhidas foram armazenadas em um banco de dados, gerenciadas e manipuladas com o uso do programa EXCEL, o qual tornou mais prática a execução de cálculos representativos de médias, percentuais e prazos. De igual forma foram montadas tabelas e gráficos armazenados por meio do WORD, de forma a facilitar o gerenciamento e interpretação das dos dados colhidos.

3.4 Processo de Coleta de Dados

A parte dos dados relativa às leis publicadas no período investigado foi colhida na segunda quinzena do mês de julho e complementada na primeira semana de setembro de 2004, por meio da Internet, nos endereços eletrônicos do Planalto (www.planalto.gov.br); da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br); e do Senado Federal (www.planalto.gov.br).

Para reunir as proposições originárias dessas leis, fez-se uso, além dos endereços da Câmara e Senado já mencionados, do programa interno de consultas do legislativo, denominado Sistema de Infamações do Congresso Nacional – SICON, cujo acesso é feito por meio de senha pessoal e/ou institucional.

Parcela significativa dos dados necessários à pesquisa já foi colhida. Todavia, buscas complementares, por intermédio desses instrumentos, serão retomadas na primeira semana de out. 2004, para que o banco de dados figure com todos os elementos necessários ao andamento deste trabalho.

3.5 Análise de dados

A análise dos dados foi feita com o auxílio dos programas da Microsoft: Word e Excel. A partir do Word serão construídos gráficos e tabelas de forma a permitir melhor visualização e comparação dos dados colhidos.

As leis publicadas serão classificadas conforme o seu conteúdo temático: econômico, social, homenagens, orçamentário, político, ecológico, etc. Serão inseridos identificadores que permitam classificar, por exemplo, quais leis tramitaram em regime de urgência; quais são de autoria apenas de Deputados ou Senadores. Além disso, a partir do lançamento da data de apresentação da proposição e a respectiva data de publicação no banco de dados, o programa (Excel) calcula o tempo médio durante o qual o projeto tramitou, desde a data inicial até sua publicação como lei. Dessa forma, por meio do Excel serão desenvolvidas fórmulas que permitam cálculos estatísticos como médias aritméticas, ponderadas e simples; a classificação de dados para contagem, o agrupamento dos mesmos conforme a definição de um parâmetro específico, entre outras formas necessárias à análise geral.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O tema proposto já fora examinado por alguns autores, considerando períodos anteriores da produção legislativa brasileira. A produção legislativa do Congresso entre 1989-94 fora analisada em estudos feitos por Figueiredo & Limongi (1994, 1995), além de Santos (1997). Estudos mais recentes - abordando a produção legislativa (1995-98) - constam de artigo de autoria de Pereira & Mueller (2000). As referidas obras destacam como os Poderes Legislativos do Executivo – em especial, a faculdade de editar Medidas Provisórias - e as normas de funcionamento do Congresso Nacional foram capazes de produzir seja o controle da agenda legislativa pelo Executivo, seja o predomínio das normas originárias de propostas iniciadas pelo Executivo.

Outros estudos destacam, também, o papel decisivo da tramitação em regime de urgência, exercido por meio de requerimentos, de forma a viabilizar a apreciação das matérias em menor tempo possível. Tanto a chamada “urgência constitucional”, solicitada pelo Presidente da República para projetos de sua iniciativa (§ 1º do art. 64, CF) quanto a urgência concedida pelo Plenário, por meio da aprovação de requerimentos de urgência (RODRIGUES, 2003). Além disso, as relações entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo, sob o prisma do processo legislativo, são abordadas por (COELHO, 1991, p. 56) o qual destaca que “alterações significativas foram introduzidas na distribuição dos poderes entre Congresso Nacional e o Presidente da República, mas, apesar disso, continua o Chefe do Executivo a ter a primazia na produção normativa”.

Ao se proceder à avaliação da produção legislativa do Congresso, levando-se em conta apenas o quantitativo das leis publicadas no período (jan./99 a ago./2004), depara-se com o total de 1.163 leis ordinárias. Essas leis estão divididas em 514 Projetos de Lei do Congresso Nacional – PLNs (dispondo, exclusivamente, sobre créditos – especiais, suplementares e extraordinários); 380 projetos de lei – PLs e 269 medidas provisórias - MPs.

A **Tabela 1**, apresentada a seguir, permite uma rápida aferição dos quantitativos das leis publicadas ano a ano, os quais são os seguintes:

TABELA 1
LEIS PUBLICADAS 1999/2004

ANOS	Nº inicial	Nº final	Total no ano
1999	9.778	9.952	175
2000	9.953	10.170	218
2001	10.171	10.400	230
2002	10.401	10.637	237
2003	10.638	10.834	197
2004	10.835	10.940	106 ⁹
TOTAL GERAL	-	-	1.163

Fonte: www.planalto.gov.br e www.soleis.adv.br

Da **Tabela 1** expressa, pode ser extraída a média anual da produção legislativa entre os anos de 1999 e 2004, a qual ficou em 194 leis. O ano em no qual houve o maior número de leis postas em vigor foi em 2002, último ano de governo do Presidente Fernando Henrique. A partir desses números será feita a abordagem dessas leis sob vários aspectos, em particular quanto: à iniciativa, isto é dos diferentes autores (Legislativo, Executivo, Judiciário); ao tempo de tramitação das propostas de lei no Congresso; ao percentual de cada tipo de proposta; à natureza (temas); ao impacto das medidas provisórias; o quantitativo de vetos apostos, etc.

4.1 Análise das leis quanto à iniciativa

As leis podem ser propostas, segundo o texto constitucional (art. 61), por qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, pelo Presidente da República, pelo Supremo Tribunal Federal, pelos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos. Ressalte-se que no período de 1999-2004, nenhuma lei popular foi aprovada. A participação numérica de cada ente, no universo de leis que passaram a vigorar no período entre 1999-2004, pode ser observada por meio da **Tabela 2**, a seguir:

⁹ Publicadas até 31/08/2004.

TABELA 2
LEIS SANCIONADAS OU PROMULGADAS¹⁰ - 99/20004
INICIATIVA POR PODER

TRAMITAÇÃO CONJUNTA – CN								
De iniciativa exclusiva do Executivo								
	Tipo de Proposição	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Leis Orçamentárias (*) ⇒	*Projetos de Lei CN	086	138	100	095	063	032	514
*Crédito Extraordinário por meio de ⇒	<u>MPs</u>	009	008	003	-	-	-	<u>020</u>
Medidas Provisórias - MPs (editadas antes da EC. nº 32/2001) ⇒	<u>MPs</u>	028	010	040	-	-	-	<u>081</u>
TRAMITAÇÃO CASA A CASA CD/SF								
Iniciativa exclusiva do Executivo	<u>MPs</u>	-	-	005	043	037	049	<u>131</u>
*Crédito Extraordinário por meio de ⇒	<u>MPs</u>	-	-	002	012	018	005	<u>037</u>
Leis de iniciativa do Executivo	Projetos de Lei	019	030	027	031	025	009	141
Total do (EXECUTIVO)								(924)
Leis de iniciativa do Legislativo	Projetos de Lei							
	Deputados	027	016	042	038	032	005	160
	Senadores	004	010	007	010	010	002	43
	Comissão da CD (CCD)	-	-	-	001	-	-	001
	Comissão do SF (CSF)	-	-	-	-	-	001	001
	Comissão Mista (CM)	-	-	-	-	004	-	004
Total do (LEGISLATIVO)								(209)
Leis de Iniciativa do Judiciário	Projetos de Lei	002	003	002	005	006	002	020
TCU		-	-	001	-	001	001	003
PGR (MPU)		-	003	001	002	001	-	007
Total do (JUDICIÁRIO/TCU/ MPU)								(030)
TOTAL GERAL		175	218	230	237	197	106 11	1.1163

Fontes: Prodasen-Sicon e Banco de dados de tramitação legislativa (CD e SF).

Os dados da **Tabela 2** expressam a produção legislativa havida no período e a participação de cada agente legitimado a apresentar propostas de leis. É indiscutível o impacto do Executivo na produção legislativa. Das 1.163 leis sancionadas e promulgadas, 924 são de iniciativa do Executivo. **Esse dado trás a resposta à pergunta inicial do trabalho, isto é, as leis de iniciativa do Executivo correspondem a 79,45% das leis publicadas no período de janeiro de 1999 a agosto de 2004.**

A preponderância do Executivo na produção legislativa não é fato novo. De acordo com Figueiredo e Limongi (1995),

As alterações constitucionais introduzidas pelo regime militar tiveram como efeito a elevação do Executivo à posição de principal fonte de iniciativa legislativa. Na vigência da Constituição de 1946, **a média de leis de iniciativa do Executivo foi de 43 por cento, passando a 90 por cento** (incluindo os decretos-leis) no período militar. Após a Constituição de 88, o padrão do regime militar é mantido: **média de leis do Executivo atinge 85 por cento** (p. 180, grifo nosso).

Os mesmos autores, investigando a produção legislativa entre **1989/94**, inferem que **79,19** das leis ordinárias sancionadas no período eram de iniciativa do Executivo. Não é diferente a constatação feita por meio do trabalho de Mueller (2000, p. 47), segundo o qual: **“do total de 805 propostas que tramitaram no Congresso brasileiro entre 1995 e 1998, 648 (80,49%) foram iniciadas pelo Executivo”** (grifos nossos).

Como pode ser observado dos dados apresentadas, na primeira parte da **Tabela 2**, o maior impacto, no resultado da produção legislativa no período abordado, é causado, principalmente, pelo grande número de projetos contemplando matérias orçamentárias, cuja iniciativa é privativa do Presidente da República.

O poder conferido ao Presidente da República de, com exclusividade, apresentar ao Congresso iniciativas referentes a matérias orçamentárias, incluídas nessa categoria os créditos adicionais, o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, a Lei Orçamentária Anual – LOA, como também, o de adotar medidas provisórias - em caso de relevância e urgência - marcam de forma significativa a atividade do Legislativo.

Foram encaminhados ao Legislativo 514 Projetos de Lei do Congresso Nacional (PLNs) propondo a abertura de **créditos adicionais** (suplementares, especiais) como também, 57 MPs dispoendo sobre créditos extraordinários, representando **49,1%** das 1.163 leis. Em segundo lugar, como instrumento legislativo bastante utilizado pelo Chefe do Executivo, aparecem medidas provisórias. Foram convertidas em lei 269 MPs, ou seja, 23,13% do total das leis.

Para se ter melhor idéia do reflexo na produção legislativa, considerando as matérias nas quais o Executivo tem exclusividade na iniciativa, somamos os projetos de lei versando sobre matéria orçamentária – créditos adicionais (514) com as medidas provisórias convertidas em lei (269). O resultado permite inferir que, somente as MPs e os PLNs, representam 67,32 % do total de leis do período. Em consonância com estes números, pode se

¹⁰ As MPs aprovadas sem alteração não vão à Sanção, são promulgadas pelo Presidente da Mesa do CN.

¹¹ Publicadas até 31/08/2004.

afirmar que a hegemonia do Executivo, na produção legislativa, deriva das prerrogativas constitucionais atribuídas a esse Poder.

Resumindo o quantitativo das 924 leis de iniciativa do Executivo, tem-se: 514 Projetos de Lei do Congresso Nacional (créditos adicionais); 269 medidas provisórias e 141 projetos de lei. A distribuição e discussão das leis conforme o conteúdo (sociais, econômicas, administrativos, homenagens, etc.) será feita em tópico próprio mais adiante.

As leis cuja iniciativa foram do Poder Judiciário, juntamente com as proposições do Ministério Público da União - MPU (que tem por chefe o Procurador-Geral da República) e do Tribunal de Contas da União – TCU, referem-se, em geral a matérias dispendo sobre alteração do número de membros dos tribunais; a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus membros, dos serviços auxiliares e dos juízos que lhes são vinculados. O Poder Judiciário teve 20 (1,72%) de suas leis aprovadas no período, o MPU 7 (sete), e o TCU 3 (três). Juntos os três órgãos são autores de 2,58% das leis publicadas.

Iniciativas do Poder Legislativo - Das leis que passaram a vigor no período (99-2004), **são de iniciativa do Poder Legislativo 209 propostas, o que corresponde a 17,97% do total** de leis. É interessante observar que esse percentual é basicamente o mesmo abstraído do período entre 1995 e 1998 que ficou em 17,51%, conforme informa Mueller (2000). Já no período de 1989-94 - consoante Figueiredo e Limongi (1995), a participação do Legislativo nas leis sancionadas foi ainda menor, ficando em 13,98%.

Considerando a composição (nº de parlamentares) de cada Casa, separadamente, os Senadores obtiveram aprovação de suas propostas em proporção bem maior que os Deputados. Das propostas de lei aprovadas e publicadas como lei, cuja iniciativa coube ao Legislativo, **160 são de autoria dos Deputados; 43 dos Senadores** e 6 apresentadas pelas comissões da Câmara e do Senado, sendo que quatro dessas seis, foram propostas pela Comissão Mista de Segurança Pública. Para que os Deputados alcançassem a mesma produção legislativa obtida pelos Senadores ter-se-ia a seguinte situação: se 81 Senadores tiveram 43 projetos aprovados, os 513 Deputados deveriam ter tido aprovados nada menos que 272 propostas de lei.

Embora os números possam induzir a se imaginar que os Senadores trabalharam mais que os Deputados, não se pode deixar de levar em conta que, no Senado, onde o número

de membros é bem inferior aos da Câmara, as negociações tendem a ser menos árduas. Encontrar consenso entre 81 membros certamente é bem mais viável que entre 513.

Com o objetivo de tentar aferir melhor a participação do Poder Legislativo no universo das leis publicadas, abordando, particularmente, as propostas de lei apresentadas por Deputados e Senadores, foi inserido no banco de dados (Planilha no Excel) que serviu de base para análise das leis, informações sobre o Partido e o Estado de origem de cada Parlamentar cujos projetos foram sancionados como lei. **A síntese da participação por partido e por Unidade da Federação** está exposta nas **Tabelas 3 e 4** respectivamente:

TABELA 3
LEIS ORDINÁRIAS SANCIONADAS – 1999/2004
QUANTITATIVO POR PARTIDO

Autores ↓	PARTIDOS																
	PM DB	PS DB	PT L	PF L	PP B	PT B	PC doB	PS B	PD T	PL	PP S	PS D	PP N	PR N	PS C	S/Part	
Deputados	35	28	26	21	11	08	07	05	04	04	04	02	02	01	01	01	160
Senadores	14	11	06	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-	01	-	-	43
TOTAL	49	39	32	32	11	08	07	05	04	04	04	02	02	02	01	01	203
%	24,1	19,2	15,7	15,7	5,4	4	3,4	2,4	2	2	2	1	1	1	0,5	0,5	100

Considerando o tamanho das bancadas, no Congresso Nacional, na data da posse em 1999 – já que o maior número de leis foi aprovado entre 99/2002 - o PFL, seguido do PSDB, PMDB, PT E PPB, eram as maiores bancadas. A produção legislativa não acompanhou a ordem em na qual figuravam os partidos segundo o tamanho de suas bancadas no Congresso.

Como se pode notar da **Tabela 3**, o partido que mais aprovou leis de seus parlamentares foi o PMDB, embora figurasse como terceira bancada em número de congressistas (no governo atual é a segunda). O partido teve aprovadas 49 propostas de lei autoria de seus congressistas (24,14% da participação do Legislativo). Chama a atenção o fato de que o PMDB teve 40 (quarenta) de seus projetos aprovados pelo Congresso e sancionados como lei pelo Governo de FHC e apenas 9 (nove) durante os quase dois anos de Governo do Presidente Lula. Caso seja mantida a média até agora registrada no governo Lula, o partido tenderá a aprovar metade do número de propostas que teve aprovadas no governo passado. O maior percentual de projetos da bancada peemedebista, entre as leis aprovadas, pode ser justificado em razão de ter sido o principal partido de apoio ao governo de Fernando Henrique. Já no atual governo o PMDB, aliou-se aos demais partidos componentes da

chamada “base de sustentação” do Governo Lula, o que também pode ter favorecido a aprovação de projetos de sua bancada.

Em seguida aparece o PSDB, com 39 projetos aprovados (19,21% do total das leis). A colocação em segundo lugar em número de propostas acatadas pelo Congresso é compreensível e, neste caso, coaduna com a posição de segunda maior bancada, ocupada pelo partido durante o segundo período de mandato Fernando Henrique. Além disso, o fato de ser o partido do Presidente da República, provavelmente, teve peso para que um maior número de proposições dos congressistas do PSDB fossem acatadas. Das 39 leis de autoria da bancada do PSDB, 32 foram aprovadas pelo Legislativo e sancionadas pelo governo do seu partido (FHC) e, apesar de ser o principal partido de oposição ao governo Lula, juntamente com o PFL, já conseguiu que fossem transformadas em lei 7 (sete) propostas de sua bancada, após a assunção desse governo.

O PT, que na maior parte do período detinha a quarta bancada (hoje é a maior), empatou com a bancada do PFL (maior bancada durante período FHC) em número de propostas transformadas em lei. Cada partido participa com a autoria de 32 leis.

O PT surpreende, pela aprovação de um significativo número de leis oriundas de sua bancada, considerando ter sido o grande opositor do Governo anterior a Lula. Curiosamente, a bancada do PT é a terceira autora em números de leis aprovadas, tendo em vista que, sendo sua bancada inferior a do PFL, sua produção proporcional é maior. A maioria das propostas legislativas de parlamentares petistas (24) foi aprovada durante o governo de FHC e, após a posse de Lula, a bancada teve aprovadas apenas 8 (oito), ficando em terceiro lugar no número de leis aprovadas.

Já o PFL, hoje na oposição ao governo, teve 11 das suas 32 propostas de leis, ou seja (34%), aprovadas na gestão do Presidente Lula. Isso comprova que os projetos de lei dos congressistas são aprovados independentemente de integrarem partidos de oposição, embora possam enfrentar maiores dificuldades em conseguir aprová-los.

Merece ser destacada, também, a participação do PCdoB que, apesar de ser a décima bancada em número de parlamentares, está incluído na sétima posição em número de projetos transformados em lei, ficando à frente do PDT, PSB e PL, ambos com bancadas numericamente maiores que o partido comunista.

Os números, por si sós, não permitem que se façam afirmativas mais contundentes sobre o exato desempenho dos partidos na produção legislativa. No entanto nota-se a presença de um número maior de leis oriundas de propostas dos partidos que apóiam o Presidente da República, bem assim, dos partidos detentores do maior número de parlamentares. Isso, contudo, não é regra, conforme atestam os números relativos às leis oriundas de propostas das bancadas do PT e do PFL, os quais tiveram boa parte de suas propostas de lei aprovada em momentos nos quais esses partidos se apresentavam como opositores do Governo.

Não se pode negar, todavia, que os partidos com as maiores bancadas têm mais poder de aprovar suas propostas, pois, antes de serem encaminhados ao Plenário, os projetos são analisados pelas comissões, as quais funcionam como “filtro” preliminar. Tendo em vista que a composição das comissões (inclusive a escolhas das Presidências) leva em conta a representação proporcional dos partidos (arts. 23 e 25 d RICD). Assim, os maiores partidos estarão, numericamente, em vantagem sobre os demais.

O princípio da proporcionalidade das bancadas (nº de parlamentares) vale, também, para a composição da Mesa diretora. Não havendo acordo entre as bancadas, a distribuição dos cargos é feita por escolha das Lideranças, da maior para a de menor representação (art. 8º § 1º do RICD). Dessa forma, o Regimento Interno da Câmara garante à maior bancada, por exemplo, o direito de escolher a presidência da Casa. Por essa via – o cargo de presidente da Casa - o partido poderá ter maiores probabilidades de viabilizar a aprovação de propostas de lei de seus parlamentares, pois o presidente detém atribuições regimentais que lhe permitem influenciar no quê, quando e como votar, trazendo reflexos para a produção legislativa.

Após esses comentários, acerca da participação dos partidos na produção de leis ordinárias, será apresentada, mesmo que de forma apenas quantitativa, a distribuição das leis propostas pelo Legislativo considerando o Estado da Federação ao qual pertença o Deputado ou Senador.

Da mesma forma como se procedeu na verificação do *quantum* cada partido aprovou de suas propostas, buscar-se há aferir, **considerando cada Estado, se o número de proposições aprovadas** por cada um corresponde ao tamanho da bancada estadual. Os números estão dispostos na **Tabela 4** que se segue:

TABELA 4
LEIS ORDINÁRIAS APROVADAS 99/2004
POR ESTADOS DOS CONGRESSISTAS

ESTADOS																											
	S P	M G	R J	R S	D F	P R	C E	G O	B A	E S	M A	P A	P I	R C	S C	A L	A B	M O	P T	T A	R R	R S	M E	Total			
LEIS	33	24	18	12	11	11	10	10	8	8	7	6	5	4	4	4	3	3	3	3	3	2	2	2	2	1	203

Fontes: Prodasen-Sicon e Banco de dados de tramitação legislativa (CD e SF).

Nos termos do exposto na **Tabela 4**, os Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro foram, respectivamente, os que mais tiveram proposições aprovadas pelo Congresso e sancionadas como lei. Curiosamente, esta é também a ordem correspondente ao tamanho dessas bancadas estaduais no Congresso Nacional (SP 70 Deps.; MG 53 e RJ 46).¹²

Mais uma vez, a exemplo do verificado em relação aos Partidos, percebe-se um maior reflexo na produção legislativa em função do número de membros pertencentes a cada unidade da Federação. Isso, no entanto, ocorreu apenas em relação aos três maiores estados da Federação em número de congressistas, nos quais a produção legislativa foi proporcional ao tamanho das bancadas. Há, todavia, vários casos que fogem a essa proporcionalidade.

Como exemplo de produção legislativa abaixo da média, pode ser incluído o Estado da Bahia que, apesar de ser a quarta bancada estadual – com 39 Deputados, conseguiu ter aprovadas apenas 8 propostas de lei de Parlamentares daquele Estado, ficando na nona posição conforme o número de leis aprovadas. O mesmo fato é detectado em relação ao Estado de Pernambuco (25 Deps.) o qual teve aprovados 6 projetos de lei e ao Maranhão (18 Deps.) com aprovação de 3 leis originárias de parlamentares dessa unidade.

Por outro lado, há Estados que surpreendem pelo significativo número de leis, originárias de propostas dessas bancadas estaduais. O Distrito Federal aparece como o quinto Estado mais produtivo, tendo conseguido ver aprovadas 11 leis de parlamentares de sua bancada. Ressalte-se que o DF é representado por apenas 8 Deputados (mesmo quantitativo de outros 10 Estados), ou seja, a décima sétima bancada em número de Deputados. No entanto, superou, por exemplo, os três Estados citados acima (BA, PE e MA) e ainda PR (30); CE (22); GO (17); ES; PA e outros, cujas bancadas são numericamente superiores à do DF.

¹² Acrescido de três Senadores em cada Estado.

Os números, isoladamente, não revelam os porquês dessas variações na produção legislativa, na qual Estados e bancadas menos representativas numericamente, conseguem suplantar bancadas com maior quantidade de parlamentares, aprovando mais leis. No caso particular do Distrito Federal há vários fatores que podem colaborar para esse desempenho. Sendo o DF a unidade sede da capital federal, onde se situa o centro das decisões políticas e os principais órgãos que conduzem as políticas públicas do País, é muito provável que o êxito obtido pela Bancada do Distrito Federal esteja atrelado a essa proximidade com as demais autoridades e Poderes. Isso facilita o conhecimento pessoal e viabiliza as negociações com os demais órgãos do Poder Executivo.

4.1.1 As leis conforme o conteúdo ou temática

No intuito de selecionar e melhor compreender os temas tratados nas leis ordinárias, publicadas no período (1999-2004), foi feita a classificação das leis considerando a área temática em grupos. A explicação mais detalhada sobre o conteúdo de cada categoria consta do **item 1** (Introdução) deste trabalho.

As leis foram divididas em nove áreas ou temas: **Administrativas; Ambientais; Cultural/Científico/Tecnológico; Econômicas; Homenagens; Orçamentárias; Político-Eleitoral/Processual; Previdenciárias e; Sociais.**

Do total de leis publicadas no período, predomina, de forma avassaladora, as propostas de natureza **orçamentária**. São 585 proposições, representando **50,30%** das leis do período todas, apresentadas pelo Executivo, em razão de sua exclusividade.

Em relação às leis **sociais** o número é significativo. Constam desse grupo 148 leis, o que reproduz (**12,72%**) do total de leis. Dessas 148 leis de caráter social, 64 (38,1%) são oriundas de propostas do Chefe do Executivo e 84 (56,75%) de autoria de congressistas. Isto revela que **o Legislativo supera o legislativo em número de proposições de cunho social**, convertidas em lei no período de 1999-2004.

Cabe lembrar que nessa área figuram, com maior destaque, as propostas dispendo sobre: salário mínimo, normas trabalhistas, direito do consumidor, legislação em prol de deficientes físicos, crianças, idosos, saúde, educação (Auxílio-Aluno), habitação; a criação do

Programa Bolsa Família, Renda mínima; Bolsa-Renda para agricultores atingidos por efeitos de estiagem; movimentação de FGTS (opção para trabalhadores domésticos), etc.

As leis regulando a atividade econômica em geral – dispendo sobre tributação, subvenções fiscais; comércio, cooperativas, etc - foram incluídas da categoria **Econômicas**. Estas ocupam o terceiro lugar com 147 (**12,64%**) do total. As propostas **administrativas** (134), bastante utilizadas pelo e Executivo para dispor sobre a máquina administrativa representa **11,52%** das leis. Nesse conjunto incluem-se as propostas de lei do Judiciário, do MPU (AGU) e do TCU, as quais dispõem, exclusivamente sobre temas administrativos (criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros).

No que se refere às leis inseridas na categoria de **Homenagens** - instituindo feriados nacionais, nomeando monumentos, aeroportos, viadutos - há predomínio do Legislativo. Das 62 propostas, 7 e do Executivo, as demais são de autoria de Deputados (46) e de Senadores (9). Esse dado chama atenção, pois, se os congressistas tiveram 209 projetos sancionados como lei, **só as propostas relativas à homenagens representam 26,31% das leis iniciadas pelo Legislativo.**

As demais leis, quanto à área temática, aparecem na seguinte ordem e quantitativos: **Político-Eleitoral / Processual** 36 (2,9%), sendo 18 do Legislativo e 18 do Executivo; **Previdenciárias** 20 (1,72%); **Cultural/Científico/Tecnológico** – (CCT) 19 (1,63%) e; **Ambientais**, 12 (1,03%).

Considerando o assunto e o **percentual das Leis iniciadas apenas pelos Poderes Executivo (924) e Legislativo (209)**, constata-se o seguinte:

Executivo – as leis de natureza orçamentária e administrativa, e econômica são as mais representativas da participação do Poder Executivo. Das 924 **propostas 585 (63,31%) são de natureza orçamentária**; na normatização de atividades **econômicas** constam 123 leis, isto é, (13,31%) do total de suas leis. Excluídos apenas os créditos adicionais, o percentual de leis de natureza econômica chega a (30%) das leis de iniciativa do Executivo. Por outro lado, foram convertidas em lei 64 propostas de legislação na área social postas pelo Executivo, expressando (**6,92%**) das leis de sua autoria.

Legislativo – as leis de natureza econômica propostas pelo Congresso Nacional (24) perfazem (11,48 %) de suas leis sancionadas. Por outro lado, dos projetos de lei de autoria do Legislativo sancionados, 84 foram dirigidos à área social, o que representa (40,19%), das leis de autoria desse Poder.

Em conformidade com esses números nota-se que o Executivo domina a produção legislativa, particularmente pelo grande número de leis orçamentárias, ficando ainda aparente as diferenças entre as agendas do Executivo e do Legislativo. **Enquanto o Executivo legisla com maior ênfase nas questões orçamentárias e econômicas**, atuação do Congresso está mais voltada a questões **relacionadas à agenda “social”**.

4.2 Tempo médio de tramitação no Congresso Nacional

Para o cálculo do tempo de tramitação das proposições no Congresso Nacional foi considerado no cômputo desde a data de apresentação das proposições, até a data de publicação da respectiva lei no Diário Oficial da União. Dessa forma, está incluído inclusive, o prazo para sanção ou veto do Presidente da República, o qual dispõe de quinze dias úteis para se manifestar.

Cabe ressaltar, ainda, que as datas de apresentação das proposições foram obtidas da base de dados do Prodasen / Sicon – Sistema de Informações do Congresso Nacional. Apenas quando esta informação não constava do referido “banco de dados”, foram utilizados, complementarmente, os dados sobre tramitação legislativa disponibilizados pelos sítios da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (www.camara.gov.br e www.senado.gov.br).

A princípio, considerando todo o universo das leis publicadas entre 1999-2004, a **média geral do tempo de tramitação** das proposições originárias no Legislativo, até serem publicadas do Diário Oficial como leis, ficou em **349,82 dias, portanto inferior a um ano**.

No entanto, este dado, por si só, não permite se ter noção perfeita dos tempos de tramitação. Ao proceder a separação das proposições conforme o tipo e a autoria, por exemplo, pode se ter uma melhor avaliação dos prazos mais específicos. É isso que mostra a **Tabela 5:**

TABELA 5
TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO (1999/2004)
POR TIPO DE LEI e ORIGEM

TRAMITAÇÃO CONJUNTA – CN				
	Nº de Proposições	Tempo Min.	Tempo Max.	Média (dias)
PLNs (Créditos adicionais)	514	003	350	57,63
MPs - editadas antes da EC nº 32/2001	101	001	332	40,23
TRAMITAÇÃO CASA A CASA Câmara dos Deputados/SF				
MPs - editadas após a EC nº 32/2001	168	023	177	103,29
PLs de iniciativa do Executivo	141	008	9.711¹³	501,33
EXECUTIVO - Geral (PLNs, MP, PL)	924	001	9.711	131,73
Deputados	160	042	4.444	1.238,97
Senadores	043	147	4.396	1.354,49
Comissões da Câmara e Senado	006	133	556	388,5
LEGISLATIVO - Geral Dep./Sen./Com.	209	042	4.444	1.238,32
Iniciativa do Judiciário	020	031	3.915	928,30
Total do JUDICIÁRIO (TCU / MPU)	030	031	3.915	876,90
TOTAL GERAL	1.1163	001	9.711	349,82

Conforme exposto na **Tabela 5**, o Congresso Nacional tem apreciado as proposições em tempo significativamente curto. Os **PLNs** referentes a créditos adicionais, PPA, LDO e LOA, tiveram o tempo médio de 57,63 dias. Um pouco abaixo da média apuradas para as MPs (juntas).

O tempo médio de tramitação no Congresso Nacional, de **todos os projetos de lei**, (excluídas as MPs e PLNs) é de **936,32** dias. Cabe, no entanto uma observação importante - o Projeto de Lei nº 634/75, sancionado como lei nº 10.406/02, que instituiu o “novo” **Código Civil**, tramitou no Legislativo de jun. 1975 até jan. 2002, tendo sido a proposição com maior tempo de tramitação no legislativo, no total foram **9.111** dias. Portanto teve uma tramitação anômala. Desconsiderando essa exceção, o prazo médio cai para 913,17 dias. Da mesma forma nos PLs do Executivo, sem o Cód. Cível o prazo médio de tramitação fica em

¹³ Refere-se ao prazo de tramitação do Código Civil, conforme obs. feita.

435,54 dias, já com o PL do Código sobe para 501,33 dias.

A média de tempo de tramitação das propostas do **Executivo**, como um todo (PLs, PLNs e MPs), tramitaram por **131,73** dias (121,36 sem o Cód. Civil). Para os projetos de autoria do próprio **Legislativo** o tempo de tramitação média é de **1.238,32** dias.

Cabe enfatizar que, ao se proceder ao cálculo do tempo médio para conversão das medidas provisórias em lei, de forma separada, isto é considerando estas em dois grupos - no primeiro incluindo as medidas que tramitaram antes da EC. 32 (apreciação conjunto do Congresso) e no segundo as medidas com trâmite posterior à Emenda (cuja apreciação é seqüencial, pela Câmara e Senado em sessões de cada Casa legislativa) pode se constatar o seguinte: as **medidas provisórias editadas antes da EC 32/2001**, têm o tempo médio de tramitação de **40,23 dias**. Já para as MPs editadas conforme **a regra atual**, foi obtida a média de **103,29 dias** de tramitação até sua promulgação, pelo Presidente da Mesa do Congresso, ou a sanção pelo Presidente da República, quando aprovada com alterações (PLV).

A MP com maior prazo de tramitação no legislativo, na nova regra, tramitou por 177 dias (editada em out. 2001, suspende prazo no Recesso). Este número é um indicador de que a Emenda Constitucional nº 32, de 11 de set. 2001, trouxe uma nova sistemática que tem se mostrado menos favorável que a anterior, ou seja, não trouxe os resultados pretendidos com a sua aprovação. Como se não bastasse, apesar de as MPs terem o prazo de tramitação de 60 dias, prorrogável uma vez por igual período – totalizando 120 dias – **na prática, a nova regra permite que MP adotada possa vigorar e tramitar, por até 180 dias (6 meses)**, já que a contagem do prazo é suspensa durante o período de recesso do Congresso Nacional (16/12 a 14/02 – 60 dias).

As **medidas provisórias, editadas antes da EC 32/2001, portanto**, têm o menor tempo médio de tramitação entre as matérias aprovadas pelo Congresso Nacional no período. As **MPs**, consideradas no todo (269), tiveram tempo média de **80,51** dias de tramitação, sendo o mínimo de 1 e o máximo 332 dias. Isso só foi possível, graças às intermináveis reedições ocorridas durante o Governo de FHC. A apreciação da maioria delas excedeu ao prazo máximo constitucional, inclusive causando o sobrestamento das Pautas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. De qualquer forma o prazo médio é inferior ao lapso estabelecido pelo texto constitucional (incluída a prorrogação de 60 dias – total 120).

Pelo que expressa os dados percebe-se que as propostas de iniciativa do Poder Executivo são apreciadas com maior presteza pelo Legislativo, isto é, em menor tempo. Considerando apenas os projetos de lei onde os dois Poderes podem legislar concorrentemente, o tempo médio de tramitação das propostas do Legislativo é quase três vezes maior (2,58) que o gasto para as propostas pelos Deputados e Senadores. As proposições de autoria dos Senadores têm ainda tempo de tramitação um pouco superior ao verificado para os projetos dos Deputados. Isso indica o tratamento privilegiado das propostas de lei de autoria do dirigente do Executivo.

4.2.1 Uso da Urgência como “acelerador” da tramitação

O regime de urgência é um mecanismo eficaz para reduzir o tempo de tramitação e abreviar a apreciação das proposições no Congresso Nacional.

Conforme foi exposto no **item 2.2.4** deste trabalho, o regime de urgência pode se originar tanto por solicitação do Presidente da República, a projetos de sua iniciativa (art. 64, § 1º CF c/c 204 do RICD), quanto por requerimento dos parlamentares ou Líderes, nas formas previstas nos Regimentos Internos (arts. 153,154 e 155 RICD e art. 336 RISF).

Nesse tópico será analisado efeito do regime de urgência sobre a produção legislativa, considerando o universo das proposições que originaram as leis publicadas entre 99-2004, de forma a quantificar quantas e quais propostas, tramitaram sob o regime de urgência urgentíssima e urgência constitucional, que são as principais.

Quanto às medidas provisórias cabe observar que estas entram em regime de urgência, se não forem apreciadas em até quarenta e cinco dias de sua publicação. Além disso, são instrumentos de caráter urgente não estando sujeitas a requerimento de urgência para sua tramitação pelas Casas do Congresso.

Já os Projetos de Lei dispendo sobre Créditos – PLNs, embora seja comum a aprovação de requerimento de urgência para sua tramitação, cabe frisar que estes projetos tramitam com prazos relativamente curtos pelo fato de estarem adstritos ao exercício em que são encaminhadas. Por esta razão, a análise das proposições, convertidas em lei que tramitaram em regime de urgência, será concentrada apenas nos projetos de lei – PLs.

A síntese dos percentuais de proposições que tramitaram com urgência está expressa, na **Tabela 6**:

TABELA 6
LEIS ORDINÁRIAS – TRAMITAÇÃO URGENTE 1999/2004
POR TIPO DE PROPOSIÇÃO

PROJETOS DE LEI	Nº Projetos	Com Urgência	(%)	Sem Urgência	(%)
De autoria do Executivo	141				
Urgência urgentíssima - UR		89	63,12	52	36,88
Urgência Constitucional - UC	141	34*	24,12	107	75,88
Total de PLs com (UR + UC)	(141)	(123)	(87,23)	(18)	(12,77)
PLs de autoria do Legislativo	(209)	(105)	(50,24)	(104)	49,76
Deputados	160	83	51,87	77	48,13
Senadores	43	16	37,21	27	62,79
Comissões	06	06	100	00	100
PLs de autoria do Judiciário + TCU/MPU	30	25	83,33	05	16,67

* Sete (7) PLs tiveram urgência constitucional e, posteriormente, regimental.

Inicialmente cabe verificar as proposições que tramitaram em urgência como um todo. Excluídas as MPs – restam 894 proposições. Destas 514 são PLNs, para os quais o Congresso também aprova requerimentos de urgência apesar de terem tempo médio bem curto de tramitação.

Dos 380 projetos de lei 246 (64,73%) tramitaram em regime de urgência, sendo 219 aprovadas pelo Congresso, tanto na Câmara dos Deputados como no Senado Federal, e 34 constitucionais, solicitadas pelo Presidente da República. Em 7 (sete) destas 34 proposições, o Chefe do Executivo solicitou, posteriormente, a retirada do regime de urgência ao projeto, sendo aprovada urgência urgentíssima pelo próprio Congresso.

Grande parte das proposições teve urgência aprovada tanto pelo Plenário da Câmara quanto pelo Pleno do Senado. No entanto, os números levantados dos bancos de dados, sobre tramitação, nas duas Casas consideram apenas se a matéria tramitou com urgência no Congresso, ou seja, não se cumulou a urgência numa e noutra Casas Legislativas para o mesmo projeto.

Como se pode depreender da Tabela 6, dos 141 projetos de lei de autoria do Executivo (excluídas as 269 MPs e 514 PLNs), que se tornaram lei no período 1999/2004, 87,23% tramitaram em regime de urgência. Os dados comprovam a prevalência na aprovação de urgência a projetos de lei encaminhados pelo Executivo superando aos percentuais aferidos

para os demais Poderes, inclusive os do Poder Judiciário. Para os projetos de iniciativa do Legislativo (Deputados, Senadores e comissões) este percentual fica em 50,24%, das iniciativas. Já as propostas de lei do Judiciário - por serem em número bem menor que os demais Poderes - tem um percentual de projetos aprovados com urgência maior que o do próprio Congresso, tendo tramitado sob este regime 83,33% das proposições de sua autoria (considerando 10 propostas do MPU E TCU).

Em geral a urgência concedida pelo Legislativo a projetos de iniciativa do Presidente da República ocorre por intervenção do próprio Executivo, por meio da Liderança do Governo na Câmara ou no Senado, conforme o caso. Contudo esse instrumento tem sido bastante utilizado, com maior relevo para matérias de interesse do Poder Executivo, que, com isso, vê suas propostas de lei serem apreciadas com maior presteza, isto é, em menor tempo pelo Congresso Nacional.

A prerrogativa da urgência constitucional, conforme visto na Tabela 6, foi utilizada pelo Presidente da República para 34 (24,11%) dos PLs de sua iniciativa. Apesar desse número parecer pouco representativo, o pedido de urgência feito pelo dirigente do Executivo tem um grande poder de interferir na pauta do Congresso pois, além de trancar as demais deliberações (a partir do 45º dia), o Presidente da República pode solicitar tanto a urgência para matéria já encaminhada quanto o cancelamento da mesma, podendo às vezes, trancar e liberar a pauta da Casa onde a matéria esteja tramitando.

Assim, tal artifício pode ser utilizado conforme a conveniência do Executivo em ver votada ou não proposições de sua autoria. Por isso, a prerrogativa constitucional da urgência, confere ao Presidente da República elemento de significativo controle da pauta de votações do Congresso Nacional, que pode ser exercido por meio da manutenção ou não do regime de urgência a projeto que esteja com prazo para apreciação expirado em qualquer das Casas Congressuais.

4.3 O Debate Sobre as Medidas Provisórias

A partir da vigência da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, as medidas provisórias passaram a perder vigência se não apreciadas pelo Congresso Nacional

em 60 dias (prorrogável por igual período).

A grande novidade da nova sistemática reside no sobrestamento da pauta de votações da Casa na qual a MP esteja tramitando. Se esta não for apreciada em até 45 dias da publicação, entra em regime de urgência, sobrestado todas as demais deliberações legislativas, até que seja votada. Esse fato tem sido uma constante, Câmara e Senado estão, seguidamente, com a pauta de votações trancadas por medidas provisórias editadas. O Congresso tornou-se refém do Executivo, por meio desse dispositivo constitucional (art. 62 § 6º). Além disso, a apreciação da matéria (discussão e votação) é feita separadamente por cada Casa. Primeiro pelo Plenário da Câmara e, posteriormente, pelo Plenário do Senado Federal. Apenas o parecer é de competência de comissão mista, criada a cada medida editada.

As medidas provisórias (MPs) foram postas de forma separada na **Tabela 7**. Na primeira parte (Tramitação Conjunta) constam as medidas editadas antes da Emenda Constitucional (EC) nº 32, de 11 de setembro de 2001, quando a matéria tinha rito de tramitação diferente do atual. Antes da alteração, promovida pela Emenda, essas proposições tinham tramitação unicameral, ou seja, eram apreciadas conjuntamente em Sessão do Congresso Nacional; vigoravam por apenas 30 dias e não sobrestavam (travavam) a pauta de votações do Congresso. No entanto, a maioria, não apreciada, foi sendo reeditada por inúmeras vezes, [a figura da reedição foi criada no Governo FHC], o que viabilizou a perpetuação de medidas provisórias por meses e até anos. As MPs editadas antes da EC nº 32/01, e ainda não apreciadas pelo Congresso Nacional, embora estejam vigorando, com força de lei, não serão objeto desta análise.

TABELA 7
MEDIDAS PROVISÓRIAS CONVERTIDAS EM LEI (1999-2004)

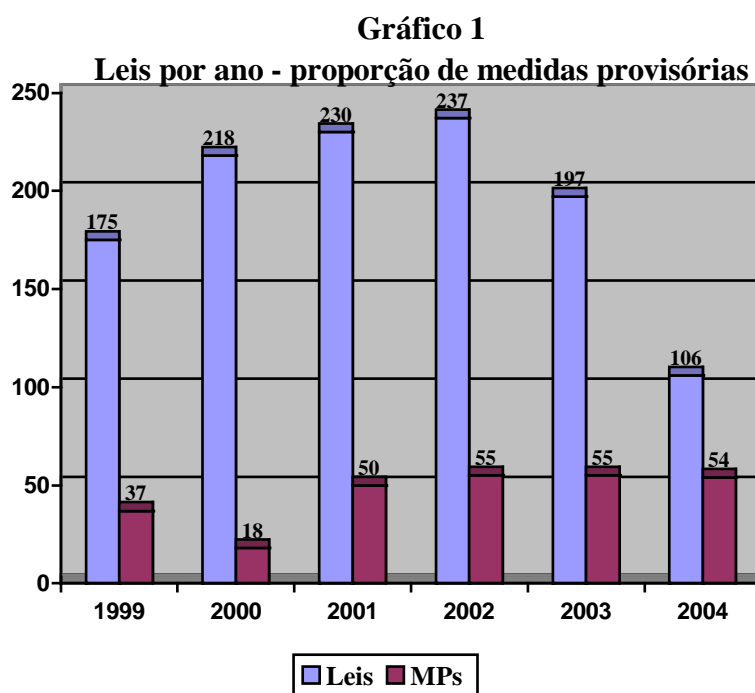
TRAMITAÇÃO CONJUNTA – CN							
MPs editadas antes da EC. nº 32/2001							
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
*Crédito Extraordinário por meio de ⇒	009	008	003	-	-	-	<u>020</u>
Demais MPs	028	010	040	-	-	-	<u>078</u>
TRAMITAÇÃO CASA A CASA CD/SF - editadas após a EC nº 32/2001.							
*Crédito Extraordinário por meio de ⇒	-	-	002	012	018	005	<u>037</u>
Demais MPs	-	-	005	043	037	049	<u>134</u>
Total	037	018	050	055	055	054	<u>269</u>

Algumas observações podem ser postas, tendo em vista os números apresentados. Foram convertidas em lei 269 medidas provisórias, sendo 101 adotadas antes da EC nº 32/2001 e 168 editadas após as novas regras. Portanto, **das 1163 leis sancionadas ou promulgadas no período 99-2004, 23,13% são oriundas de medidas provisórias**. Esse percentual situa-se bem próximo ao apurado em trabalho realizado por Limongi e Figueiredo (1995, p. 33) quando as MPs representaram 18% das leis “sancionadas” no período 89-93.

Do total de MPs convertidas em lei, 185 foram adotadas durante o segundo mandato do Governo **Fernando Henrique** (1999-2002 – 48 meses), o que resulta na **média de 3,85 medidas provisórias por mês** – quase uma por semana. Já na primeira metade do governo **Lula** (2003 a ago./2004 – 20 meses) foram editadas 84 medidas provisórias, resultando na **média de 4,2 MPs por mês** – pouca mais de uma por semana. Essa média foi menor considerando as MPs convertidas em lei no período de 95-1998, quando o uso desse “dispositivo”, ficou em 3,5 MPs por mês, conforme informa Pereira e Mulher (2000, p. 47).

Como se pode deduzir desses números, as MPs contribuem, em boa parte, para que haja predominância do Poder “legislativo” do Executivo, que se utiliza desse recurso, sistematicamente, para por em vigor imediato, norma que entenda ter caráter urgente e relevante.

Para se ter dimensão e melhor percepção da proporção de medidas provisórias, em relação às leis promulgadas ano a ano, entre 1999 e 2004, foi elaborado o seguinte **Gráfico 1**:



Ao se proceder a análise dos elementos do gráfico infere-se que no ano de 1999 as medidas provisórias representam 21,14 % (por cento) das leis publicadas no período. O maior percentual verificado ocorre no ano de 2004, onde as MPs correspondem a 50,94% das leis - incluindo as leis publicadas até 31 de agosto - e, o menor proporção se deu no ano de 2000, em que esse tipo de proposição originou apenas 8,25 % das leis aprovadas naquele ano.

Se por um lado o Presidente da República tem a prerrogativa de adotar medidas provisórias, em caso de urgência e relevância, submetendo às de imediato ao legislativo, por outro, o Congresso Nacional tem sua participação na produção legislativa fortalecida, por sua possibilidade de alterar (por emendas – adotando PLV) as medidas encaminhadas pelo Executivo. Esse confronto de poderes se torna mais visível ao se analisar as medidas provisórias encaminhadas pelo Presidente da República e que tiveram seu texto alterado pelo Legislativo.

Das 269 MPs convertidas em lei, 162 (13,9% das leis) foram aprovadas pelo Congresso Nacional sem modificações, o que corresponde 60,22% das MPs. Por outro lado, **o Parlamento realizou alterações no texto original de 107 (39,8%) das medidas.** Esse número é significativo, mesmo considerando que as mudanças textuais procedidas pelos Congressistas são, na maior parte das vezes, negociadas entre os relatores designados e representantes do Poder Executivo. Qualquer alteração ao texto original obriga a que o relator apresente substitutivo, o qual recebe a denominação de PLV – Projeto de Lei de Conversão. Desses 107 PLVs, encaminhados à sanção do Presidente da República, 38 (35,5%) sofreram vetos. Isso demonstra que, embora o Legislativo promova alterações em parcela considerável das MPs, o Executivo usa a ferramenta do veto para, certamente, minimizar as modificações feitas por Deputados e Senadores

As medidas provisórias foram utilizadas com ênfase na regulação de questões tributárias **econômicas** 102 (**37,9**)% das MPs dispõem sobre legislação tributária, incluindo IPI, PIS/PASEP, COFINS, TJLP, CSLL, IR, IPI, além de Crédito Rural, micro e pequenas empresas. Nesse grupo, uma das que gerou mais polêmica dispõe sobre o plantio e comercialização da safra de soja 2004, geneticamente modificada. Na área **orçamentária** constam 69 (**25,65**%) MPs, sendo, 57 sobre créditos extraordinários e outras 12 inerentes à capitalização de empresas, alterações das LDOs, ajuste fiscal e partilha com os Estados da CIDE. No âmbito da administração pública 41 (15,24%). Também foram adotadas medidas

provisórias de caráter **social**. Nesse grupo estão 39 (**14,5%**), com relevo para: salário mínimo; Auxílio-Aluno; criação do Programa Bolsa Família, Renda mínima; Bolsa-Renda para agricultores atingidos por efeitos de estiagem; movimentação de FGTS (opção para trabalhadores domésticos) e; promoção da igualdade racial. Entre as restantes, estão 9 (3,34) classificadas como **PEP** - Político-Eleitoral / Processual (destaque para a MP que reconhece como mortos desaparecidos políticos); 5 na área da Cultura e Desporto (**CCT**); 2 **Previdenciárias**, 1 meio ambiente (**MA**) e 1 **Homenagem** (institui feriados civis nos Estados)

4.4 Veto e controle da produção legislativa

Em consonância com a Lei Maior, o Presidente da República dispõe de quinze dias úteis para fazer uso do veto (art. 66, § 1º).

Os fundamentos teóricos acerca do uso do veto já foram dispostos no **item 2.2.6** desta peça, no qual se ponderou que o veto presidencial pode ser exercido em relação a projetos de iniciativa dos parlamentares e dos demais agentes legitimados a iniciar a elaboração legislativa. Inclusive em relação às emendas aprovadas a projetos de sua iniciativa.

Foi visto, também, que rejeitar veto apostado pelo Presidente da República, não é tarefa fácil, pois sua derrubada exige voto da maioria dos membros Congressuais com deliberação em sessão conjunta do Congresso (Câmara e Senado). Talvez por isso, venha sendo largamente utilizado, principalmente o veto parcial, que é o objeto deste tópico.

Das 1163 leis produzidas no período, o Presidente da República vetou, em parte, 148, o que representa 12,72% das leis. A discriminação dos vetos (parciais), ano a ano, pode ser observada na **Tabela 8** a seguir:

TABELA 8
VETOS APOSTOS POR ANO (1999-2004)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	Total
Nº de leis	175	218	230	237	197	106	1163
Nº de Leis vetadas	15	31	31	24	29	18	148
Percentual por ano (%)	8,6	14,2	13,5	10,1	14,72	17	12,72

Como se pode observar da **Tabela 8**, do total de leis publicadas, nos quase seis anos, **12,72% delas foram sancionadas com veto**. O menor percentual de vetos aos projetos de leis aprovados pelo Congresso Nacional foi registrado em 1999, primeiro ano do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique, quando os vetos incidiram sobre 15 das proposições sancionadas, alcançando a marca de 8,6%. O oposto, ou seja, o maior percentual no uso de vetos é registrado no ano de 2004 (17%) das leis. **A média no Governo FHC é de (11,74%)** 101 vetos em 860 leis. Já na de gestão do **Governo Lula** foram vetadas 47 das 303 sancionadas, leis postas em vigor durante o seu governo. Esse número representa veto a **15,51%** das leis publicadas em um ano e oito meses do governo atual.

Se por um lado o Congresso Nacional tem sua participação na produção legislativa fortalecida, por sua prerrogativa de alterar (por emendas) as propostas de lei encaminhadas pelo Executivo, por outro, o dirigente do Executivo tem o mecanismo de minimizar essas alterações. Esse confronto de poderes se torna mais visível ao se analisar as medidas provisórias encaminhadas pelo Presidente da República e que tiveram seu texto alterado pelo Legislativo.

Das 269 MPs convertidas em lei o Parlamento introduziu alterações no texto original de 107 (39,8%) medidas. Esse número é significativo, mesmo considerando que as mudanças textuais procedidas pelos Congressistas são, na maior parte das vezes, negociadas entre os relatores designados e representantes do Poder Executivo. Qualquer alteração ao texto original obriga a que o relator apresente substitutivo, o qual recebe a denominado de PLV – Projeto de Lei de Conversão. Desses 107 PLVs, encaminhados à sanção do Presidente da República, 38 (35,5%) sofreram vetos. Isso demonstra que, embora o Legislativo promova alterações em boa parte das medidas provisórias, o Executivo usa a ferramenta do veto para suprimir do texto parcela das modificações feitas por Deputados e Senadores.

Do total de vetos (148) a maior parcela (90 ou **60,8,2%**), incidiu sobre proposições de iniciativa do próprio Executivo (alteradas pelo CN), incluindo os 38 PLVs (citados do parágrafo anterior); 35 PLs e 17 PLNs.

Das 209 leis originárias de proposições do Poder Legislativo, 55 (16,32%) foram sancionadas com veto, o que corresponde a **37,1% dos vetos totais**, assim divididas: 45 de Deputados; 7 de Senadores e 3 de autoria das Comissões das duas Casas. Os demais vetos foram distribuídos em 3 projetos (1 da PGR, 1 do STM e 1 do TCU).

Conforme o exposto e, apesar de todas as negociações havidas no Congresso para se chegar ao consenso e aprovar os projetos, a prerrogativa do veto ainda é utilizada pelo Executivo para ajustar o texto à sua vontade (usado em 12,72 leis a cada 100 sancionadas). Por isso, se constitui em importante ferramenta de controle da produção legislativa.

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Neste trabalho analisou-se a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, a partir da produção legislativa havida entre jan. de 1999 e ago. de 2004, de forma a identificar, dentre as leis publicadas, o percentual de participação do Chefe do Executivo.

Pelo exposto ao longo deste trabalho, infere-se que o poder propositivo de políticas públicas é muito restrito ao Poder Executivo, o que não deveria ser, já que o Congresso Nacional detém tais prerrogativas. Além disso diagnosticou-se que das leis publicadas no período a maior parcela (79,45%) foi proposta pelo Chefe do Poder Executivo.

Pode-se deduzir, ainda, que o poder preponderante de legislar, exercido pelo Poder Executivo (leia-se Presidente da República), decorre, dentre outros fatores, em razão das estratégias de que dispões na apreciação das matérias orçamentárias e do sistema de processo legislativo estabelecido pelo texto constitucional brasileiro. Tal predomínio é viabilizado, basicamente, por meio de quatro instrumentos dos quais o Presidente da República pode lançar mão. Em primeiro lugar o Chefe do Poder Executivo Federal detém **iniciativa privativa** em leis que tratem de assuntos específicos, tais como efetivos das Forças Armadas, cargos e empregos públicos da administração direta, matéria orçamentária, etc. (artigo 61, § 1º da CF). Em segundo, o Presidente da República **pode solicitar urgência** (denominada urgência constitucional) para os projetos de lei de sua autoria. Dessa forma, caso o projeto não seja apreciado pela Casa em que se encontre (Câmara ou Senado), em até quarenta e cinco dias, passa a sobrestar todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa Congressual, até que se ultime a votação (§ 2º do art. 64 da CF); por fim, **detém o poder de veto** (total ou parcial), assim, pode coibir que seja posta no mundo jurídico, norma oriunda de projeto de lei que considere inconstitucional ou contrário ao interesse público (art. 66, § 1º da CF) e; finalmente, fazendo uso de um dos instrumentos mais poderosos de que dispõe, isso é, editando medida provisória.

Quanto a esse último instrumento, verificou-se que a tentativa de coibir o uso de medidas provisórias, intentado por meio da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, acabou

por tornar o Congresso Nacional refém do Poder Executivo, face à constante edição de medidas provisórias que, sucessivamente, sobrestam a pauta de votações, fazendo com que a Câmara e o Senado ocupem suas pautas de votações - adiando sua agenda própria - e envidem seus esforços constantemente na apreciação desses instrumentos normativos. Além disso, os números comprovam que o tempo médio de tramitação das medidas provisórias, convertidas em lei a partir da EC 32/2001, é mais que o dobro do prazo das que tramitaram antes da Emenda (40 contra 103 dias).

Por outro lado, as demais normas institucionais também têm papel decisivo na produção legislativa. Nas matérias orçamentárias, conforme a Resolução 01/2001-CN, o poder está concentrado nas mãos dos parlamentares que compõem a Comissão Mista de Orçamento, especialmente, na figura do Relator-Geral. No mesmo sentido, o Regimento Interno da Câmara favorece a que o Presidente da Casa e o Colégio de Líderes tenham atuação decisiva. Ao Presidente cabe, por exemplo, distribuir as proposições ou negar o prosseguimento arquivando-as – como ocorreu com vários requerimentos de CPI. Os líderes intervêm na tramitação das proposições por meio dos requerimentos de urgência, retirando as matérias da esfera exclusiva das comissões e restringe a participação individual dos demais parlamentares que precisão de apoio para emendar as matérias, forçando a apreciação açodada pelo Plenário. Essa instância centralizada de poder favorece as negociações com o Poder Executivo.

As evidências expostas ao longo do texto demonstram que o Poder Legislativo tem sido extremamente cooperativo com o Poder Executivo. No entanto, isso não significa que tudo que este Poder quer seja aprovado. Apesar disso, o Congresso Nacional não é passivo. Há todo um processo de negociação realizado antes do envio das proposições ao Congresso Nacional. O Chefe do Executivo avalia, previamente, a possibilidade de êxito ou não na aprovação da matéria. Além disso, o Executivo tem que pagar um preço relativamente alto para que suas propostas sejam aprovadas, seja por meio da liberação de emendas orçamentárias dos parlamentares, seja por outros instrumentos de barganha política.

Vislumbrar soluções para o quadro apresentado não é tarefa fácil sequer para os grandes cientistas políticos. Segundo Figueiredo e Limongi (1994), até mesmo mudanças na legislação eleitoral surtiriam efeitos mínimos sobre a “*performance*” do Congresso Nacional caso seja mantido inalterado o quadro institucional e organizacional.

De outro lado, não se justifica, no todo, a alegação de que, para se alterar a forma de produção legislativa no país, há que se proceder a mudanças na estrutura constitucional que norteia o processo legislativo brasileiro. A solução não passa simplesmente pela supressão de prerrogativas do Executivo ou ampliação das que são conferidas ao Legislativo. O Congresso Nacional dispõe de instrumentos legislativos suficientes para frear a “ação legislativa” do Executivo, na parte em que ela se der de forma abusiva. Basta que faça uso dos mesmos.

Se o Executivo envia proposta de lei com abuso de suas prerrogativa, cabe ao Congresso rejeitá-lo, ou modificá-lo por via de emendas. Se o Presidente da República vetar as sugestões dos congressistas, em compensação, o Congresso, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, poderá rejeitar o veto e, pelo Presidente do Senado, promulgar a lei, se o Presidente da República não o fizer no prazo previsto (art. 66). Como sé vê, a decisão final cabe ao Congresso Nacional.

No caso das Medidas Provisórias, apesar da competência conferida ao Congresso Nacional para emendar e até rejeitar o seu texto, sua atuação se torna mais difícil, pois elas produzem efeitos imediatos. Assim por mais que os congressistas sejam eficazes na sua apreciação, estas podem trazer benefícios ou prejuízos indesejados a indivíduos ou grupos da sociedade, conforme a vontade do dirigente do Executivo. Assim, o Congresso Nacional precisa fazer uso prerrogativa constitucional de negar prosseguimento das medidas provisórias, encaminhadas pelo Presidente da República, quando essas não atendam aos requisitos constitucionais de urgência e relevância. Há matérias que, claramente, não se enquadram na exigência da Lei Maior.

Alternativa também recomendável, é estabelecer na Constituição Federal as matérias sobre as quais podem ser editadas medidas provisórias, diferentemente do que determina as regras do texto hoje em vigor, que enumera as matérias sobre as quais é vedada a utilização de medida provisória, ou seja tudo mais pode. Por outro lado, se rejeitada a MP, a vedação de reedição deve ser geral, e não apenas na mesma sessão legislativa.

As sugestões postas objetivam retomar o papel histórico incumbido ao Poder Legislativo na sua tarefa de legislar, atribuição, em parte, subtraída pelo Poder Executivo. Isso não significa alijar o Executivo do seu papel participativo no processo legislativo. Continua esse Poder com a prerrogativa de fazer uso das medidas provisórias, desde que haja estrita observância dos requisitos constitucionais. Além disso, o Chefe do Executivo continua tendo

a possibilidade de solicitar urgência para as propostas de sua autoria.

Por fim cabe salientar que os dados apresentados no presente trabalho estão longe de trazer respostas a todas as indagações a respeito das “relações legislativas” entre os dois Poderes. Pesquisas contemplando períodos mais elásticos, assim como estudos de caso sobre projetos de maior relevância para o Executivo, certamente, estabelecerão patamares mais fieis sobre o exercício das prerrogativas de legislar exercidas, simultaneamente, pelos Poderes Executivo e Legislativo. Além disso, o diagnóstico mais detalhado de todas as medidas provisórias editadas no país poderá contribuir para uma melhor compreensão do alcance da atividade legiferante de que dispõe o Presidente da República.

REFERÊNCIAS

- ARANHA, Márcio Iorio. **Poder normativo do executivo e a teoria da regulação**. In: *Notícia do direito brasileiro*, n. 9, p. 143-154, 2002.
- BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos, 2002.
- BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno a Câmara dos Deputados**: aprovado pela Resolução nº 17, de 1989. 6. ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2003.
- BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 01, de 2001-CN**, alterada pelas Resoluções nº 1, 2 e 3/2003-CN. Disponível em www.camara.gov.br.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Organização de Alexandre de Moraes, 22. ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- CAMPOS, Francisco. **Direito Constitucional**. Rio, Forense, 1942.
- CALMON, Paulo. **Instituição e Processo Político**. In: *Curso de Pós-Graduação em Gestão Legislativa*, Universidade de Brasília: set. 2004.
- COELHO, Inocêncio Mártires. **Processo Legislativo: Relações entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo**. In: *Revista de Informação Legislativa*, v. 28, n. 112, p. 55-68, out./dez. 1991.
- CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**. Forense Universitária, Rio de Janeiro: 1989. 3 v.
- FERREIRA, Pinto. **Comentários à Constituição brasileira**. São Paulo: Saraiva, 1992, p.323-345.
- FIGUEIREDO, Argelina C.; LIMONGI, Fernando. **O Processo legislativo e a produção legal no congresso pos-constituente**. In: *Novos Estudos Cebrap*, n. 38, p. 24-37, mar. 1994.
- _____. **Poderes legislativos e o poder do Congresso**. In: *Monitor Público*, v. 2, n. 5, p. 33-37, mar./maio 1995.
- _____. **Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional**. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 10, n. 29, p. 175-200, out. 1995.
- FLEISCHER, David. **Legislativo e Executivo**. In: *I Ciclo de Palestras sobre o Parlamento Brasileiro*. *Jornal da Câmara dos Deputados*, Brasília: 14 set. 2004.
- MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 1967. Tomo III, p.175-187.
- PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo**. O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000.

ROCHA, Kleverton Gomes. **A ditadura do Poder Executivo:** a carga tributária e o descaso do governo brasileiro. In Revista Jurídica Consulex, v. 5, n. 114, p. 28-32, out. 2001.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Poder constitucional e tramitação de urgência.** Um estudo da produção legislativa brasileira de 1988 a 1994. In: Revista de Informação Legislativa, v. 40, n. 159, p. 335-342, jul./set. 2003.

SILVA, Fernando da. **As relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo.** In: Do processo legislativo, Brasília: Câmara dos Deputados, 1972. P. 123-152.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 10 ed. São Paulo: Mallheiros Editores, 1994.

_____,. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 19 ed. São Paulo: Mallheiros Editores, 2001.

SOARES, Orlando. **Comentários à Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 05.10.1988. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

TEMER, Michel. **Elementos de direito constitucional.** São Paulo: Malheiros, 2003.