CÂMARA DOS DEPUTADOS

CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO - CEFOR

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

Gilson Gobatto

EXECUTIVO E LEGISLATIVO – PODERES HARMÔNICOS E INDEPENDENTES?

Uma análise do poder de agenda

Brasília

2013

Gilson Gobatto

EXECUTIVO E LEGISLATIVO – PODERES HARMÔNICOS E INDEPENDENTES?

Uma análise do poder de agenda

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOR como parte dos requisitos para aprovação no curso de Especialização em Processo Legislativo.

Orientador: Prof. Ricardo Chaves de Rezende Martins

Brasília

2013

Autorização

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

Assinatura: _____

Data: ___/___/_____

Gobatto, Gilson.
Executivo e legislativo - poderes harmônicos e independentes? [manuscrito] : uma análise do poder de agenda / Gilson Gobatto. -- 2013.
85 f.

Orientador: Ricardo Chaves de Resende Martins.
Impresso por computador.
Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2013.

1. Brasil. Congresso Nacional. 2. Poder executivo, Brasil. 3. Poder legislativo, Brasil 4. Elaboração legislativa, Brasil. 5. Separação de poderes, Brasil.
6. Governabilidade, Brasil. I. Título.

CDU 328.1(81)

EXECUTIVO E LEGISLATIVO – PODERES HARMÔNICOS E INDEPENDENTES?
Uma análise do poder de agenda

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo, do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – 2º Semestre de 2013.

Aluno: Gilson Gobatto

Banca examinadora:

_____

Orientador: Ricardo Chaves de Rezende Martins

_____

Examinador: João Ricardo Carvalho de Souza

Brasília, 29 de outubro de 2013.

Agradeço a Deus, fonte fecunda de sabedoria e paz.

A meu pai, exemplo de força, de trabalho e de companheirismo, e a minha mãe, professora dedicada, fonte de meu gosto pelos livros, e que nos deixou muito cedo.

A minha mulher, Maria José, e minha filha, Maia, minhas fontes de inspiração e força, que souberam administrar o tempo de minhas ausências.

A meus companheiros da Câmara dos Deputados, que me ajudaram em algum momento deste trabalho.

Aos meus colegas da turma, pela convivência e pelo aprendizado.

A meu Orientador, Ricardo Chaves de Rezende Martins, pela orientação, e também pela paciência.

A dúvida é o princípio da sabedoria.

Aristóteles

RESUMO

O presente trabalho analisa se o Poder Executivo define a pauta do Poder Legislativo, por meio de uma reflexão sobre a separação de poderes, o presidencialismo de coalizão e o poder de agenda. Apresenta um breve estudo sobre as Medidas Provisórias, importante instrumento legislativo, utilizado pelo Poder Executivo com base em atribuição constitucional. São analisados os dados quantitativos sobre as sessões deliberativas da Câmara dos Deputados, a respeito do trancamento das pautas e da iniciativa das proposições ali incluídas. Também é analisada a edição de leis ordinárias e complementares, sob os aspectos da iniciativa legislativa e dos tempos médios de tramitação. Quanto às leis ordinárias, destaca-se uma análise mais detalhada das que tiveram origem em Medidas Provisórias e em Projetos de Lei do Congresso Nacional. As análises abrangem três períodos distintos, sendo o primeiro o que vai desde a entrada em vigor da Constituição da República Federativa do Brasil, em outubro de 1988, até a Emenda Constitucional nº 32/01; o segundo, que vai desde a edição da EC nº 32/01 até a Questão de Ordem nº 411/09; e o terceiro, desde a QO nº 411/09 até a presente data. São também determinadas as taxas de sucesso e de dominância das iniciativas do Poder Executivo.

Palavras-chave: medidas provisórias, poder de agenda, presidencialismo de coalizão, produção legislativa, sessões deliberativas, trancamento de pauta.

LISTA DE TABELAS

Tabela 6.1- Número de sessões ordinárias e extraordinárias da Câmara dos Deputados - 2001 a 2012 46

Tabela 6.2 - Conversão de MPs no período de 2001 a 2012 63

Tabela A.1 - Análise das matérias colocadas em pauta, nas sessões ordinárias e extraordinárias da Câmara dos Deputados, no período de 2001 a 2012 78

Tabela A.2 - Número de leis que entraram em vigor no Brasil, separadas por iniciativa, no período de 1988 a 2012 79

Tabela A.3 - Número de leis que entraram em vigor no Brasil, com iniciativa agrupada por Poderes, no período de 1988 a 2012 79

Tabela A.4 - Taxas de Dominância no período de 1988 a 2012 80

Tabela A.5 - Tempos médios de tramitação das leis, separados por iniciativa, no período de 1988 a 2012 80

Tabela A.6 - Dados sobre a edição, conversão e tempo de tramitação de PLNs, no período de 1988 a 2012 81

Tabela A.7 - Edição de MPs nos governos Sarney, Collor e Itamar 81

Tabela A.8 - Número de MPs originárias editadas por ano, de 1988 a 2012 81

Tabela A.9 - Reedição de MPs nos anos de 1988 a 2001 82

Tabela A.10 - Motivos de arquivamento de MPs, no período de 2001 a 2012 82

Tabela A.11 - Edição de Leis Complementares, nos anos de 1988 a 2012 83

LISTA DE FIGURAS

Gráfico 6.1 - Número de sessões ordinárias da Câmara dos Deputados, de 2001 a 2012 47
Gráfico 6.2 - Número de sessões extraordinárias da Câmara dos Deputados, de 2001 a 2012 48
Gráfico 6.3 - Comparativo da quantidade de sessões ordinárias e extraordinárias Câmara dos Deputados, de 2001 a 2012 48
Gráfico 6.4 - Porcentagem das sessões ordinárias da Câmara dos Deputados com pautas trancadas, de 2001 a 2012 49
Gráfico 6.5 - Porcentagem das sessões extraordinárias da Câmara dos Deputados com pautas trancadas, de 2001 a 2012 50
Gráfico 6.6 - Comparativo das porcentagens de sessões ordinárias e extraordinárias com pautas trancadas, da Câmara dos Deputados, de 2001 a 2012 50
Gráfico 6.7 - Número de sessões da Câmara dos Deputados com pautas incluindo somente temas de interesse do Executivo, no período de 2001 a 2012 51
Gráfico 6.8 - Porcentagem das sessões ordinárias e extraordinárias da Câmara dos Deputados, apenas com matérias originadas do Executivo, no período de 2001 a 2012 52
Gráfico 6.9 - Número de sessões da Câmara dos Deputados com pautas incluindo somente temas de interesse do Legislativo, no período de 2001 a 2012 53
Gráfico 6.10 - Porcentagem das sessões ordinárias e extraordinárias da Câmara dos Deputados, apenas com matérias originadas do Legislativo, no período de 2001 a 2012 53
Gráfico 6.11 - Número de sessões da Câmara dos Deputados com pautas incluindo temas de interesse de mais de um Poder, no período de 2001 a 2012 54
Gráfico 6.12 - Porcentagem das sessões ordinárias e extraordinárias da Câmara dos Deputados, com matérias originadas de mais de um Poder, no período de 2001 a 2012 55
Gráfico 6.13 - Número de leis editadas no Brasil, divididas por origem da iniciativa, no período de 1988 a 2012 57
Gráfico 6.14 - Taxa de dominância das leis editadas no Brasil, divididas por origem da iniciativa, no período de 1988 a 2012 58
Gráfico 6.15 - Tempo médio de tramitação das leis editadas no Brasil, no período de 1988 a 2012 (em dias) 59
Gráfico 6.16 - Tempo médio de tramitação das leis editadas no Brasil, separadas por iniciativa, no período de 1988 a 2012 (em dias) 60
Gráfico 6.17 - Edição anual de Medidas Provisórias originárias, de 1988 a 2012 61
Gráfico 6.18 - Total de MPs convertidas em lei, por ano, no período de 1988 a 2012 62
Gráfico 6.19 - Total de reedições de MPs, por ano, no período de 1988 a 2012 63
Gráfico 6.20 - Tempos médios de tramitação de MPs, no período de 1988 a 2012 (em dias) 64
Gráfico 6.21 - Número de PLNs editados, no período de 1988 a 2012 66
Gráfico 6.22 - Taxa de conversão de PLNs no período de 1988 a 2012 (em porcentagem) 67
Gráfico 6.23 - Tempo médio de tramitação de PLNs, no período de 1988 a 2012 (em dias) 68
Gráfico 6.24 - Número de Leis Complementares, no período de 1988 a 2012 69

SUMÁRIO

RESUMO 6

Introdução 10

1 Metodologia 12

2 A separação de poderes 17

3 O presidencialismo de coalizão 24

4 O poder de agenda 28

5 As Medidas Provisórias 31

5.1 O uso em outros países 32

5.2 O *decreto-legge* italiano 34

5.3 O decreto-lei no Brasil 35

5.4 A Medida Provisória 37

5.4.1 O período de 1988 até a Emenda Constitucional nº 32/2001 37

5.4.2 O período da Emenda Constitucional nº 32/2001 até a QO nº 411/2009 39

5.4.3 O período da QO nº 411/2009 até os dias atuais 42

6 A produção legislativa no Brasil após a Constituição Federal de 1988 45

6.1 As sessões deliberativas da Câmara dos Deputados 45

6.2 Leis Ordinárias 55

6.2.1 Leis originadas de Medidas Provisórias 60

6.2.2 Leis originadas de Projetos de Lei do Congresso Nacional - PLNs 65

6.3 Leis Complementares 68

Conclusão 70

Referências Bibliográficas 74

Apêndice 78

Introdução

O presente trabalho busca responder a um questionamento comum nas pesquisas da ciência política, e também no dia a dia dos trabalhos na Câmara dos Deputados, que é se o Poder Executivo usa seu poder de agenda para definir a pauta dos trabalhos do Poder Legislativo. Para tanto, o texto está estruturado em seis capítulos e uma conclusão.

No primeiro capítulo faz-se a definição do problema de pesquisa, estabelecem-se as hipóteses e os objetivos geral e específicos, e descreve-se qual a metodologia utilizada na análise dos dados obtidos junto ao Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados e nas páginas da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Palácio do Planalto na rede mundial de computadores.

O segundo capítulo discorre sobre a separação de poderes, traçando um breve histórico sobre o tema, desde as posições de Aristóteles, passando pelo entendimento do tema na Idade Média, por Montesquieu, que traçou as bases da moderna teoria da tripartição de poderes, pelos federalistas, nos Estados Unidos da América e pela teoria da tetrapartição de poderes de Henri-Benjamin Constant. A seguir, discute-se a separação de poderes no Brasil, desde o Império até os dias atuais.

O terceiro capítulo aborda o presidencialismo de coalizão, e mostra a origem da expressão, seus mecanismos e a atuação do Poder Executivo na busca de apoio parlamentar para o cumprimento de sua agenda.

O quarto capítulo trata do poder de agenda do Executivo, que é a capacidade de este Poder determinar quais propostas de seu interesse serão apreciadas no Parlamento, e quando serão apreciadas.

A Medida Provisória, MP, importante ato normativo utilizado pelo Poder Executivo no Brasil, é abordada no quinto capítulo, no qual se discute primeiramente a utilização de instrumentos legislativos semelhantes em outros países, passando-se posteriormente a uma breve descrição do *decreto-legge* italiano, usado como base para a introdução das MPs no ordenamento jurídico brasileiro. A seguir, mostra-se o uso do antecessor da MP no Brasil, o decreto-lei, instrumento muito usado durante o período do regime militar, até o advento da nova Constituição, em 1988. Enfim, discorre-se sobre a MP, em três momentos distintos: desde a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988 até a Emenda Constitucional nº 32, de 2001; a partir da referida Emenda até a resposta à Questão de Ordem nº 411, em março de

2009, por parte do então Presidente da Câmara, Deputado Michel Temer; e desde março de 2009 até a presente data.

O último capítulo apresenta os resultados obtidos a partir da análise dos dados coletados, sendo dividido em três partes. A primeira parte apresenta o número de sessões ordinárias e extraordinárias da Câmara dos Deputados, abordando-se o trancamento das pautas das referidas sessões, além de se fazer uma análise sobre a iniciativa das proposições pautadas, quanto à sua origem. A segunda parte discorre sobre a produção de leis ordinárias no Brasil, no período de 1988 até 2012, com destaque para sua origem por MPs e Projetos de Lei do Congresso Nacional, PLNs. A terceira apresenta as leis complementares que entraram em vigor no período. As análises das duas últimas partes levam em conta os números anuais, as iniciativas e os tempos médios de tramitação.

Na conclusão, avalia-se o atingimento dos objetivos, faz-se a análise das hipóteses formuladas, e responde-se afirmativamente à pergunta formulada inicialmente, ou seja, se o Poder Executivo define a pauta do Poder Legislativo, usando de suas atribuições constitucionais, notadamente por meio das Medidas Provisórias, mas com o consentimento do Congresso Nacional, sem haver, portanto, usurpação do poder de legislar.

O Apêndice traz as tabelas mais importantes geradas a partir da análise dos dados obtidos sobre as sessões deliberativas da Câmara dos Deputados e sobre as leis ordinárias e complementares que entraram em vigor no Brasil, no período de 1988 a 2012.

1 Metodologia

O poder pode ser entendido como sendo a aptidão de determinar, modificar, manter ou alterar condutas de outrem. Sendo a política o exercício do poder, Motta Filho e Santos (2004, p. 398) afirmam que o poder político é o exercício da capacidade de modificar as condutas de uma sociedade, a bem desta.

Em um Estado o poder é uno, mas a sua tripartição em funções administrativas, de estabelecimento de regras e de decisão de conflitos permite que haja harmonia e equilíbrio na busca do bem comum da sociedade (PAULO; ALEXANDRINO, 2008, p. 388).

Cada uma dessas funções é exercida precipuamente por instâncias denominadas Poderes, quais sejam o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. Apesar de sua função predominante, cada um deles pode exercer, atipicamente, e de maneira limitada, as funções dos demais. Essa atuação, parcelada e mutuamente controlada, é denominada na doutrina como o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) (MOTTA FILHO; SANTOS, 2004, p. 398). Posição semelhante adotam Paulo e Alexandrino (2008, p. 386), esclarecendo não se tratar de subordinação entre os poderes, mas sim do uso de mecanismos limitadores, constitucionalmente estabelecidos, com o propósito de manter um equilíbrio saudável e necessário para o bem da sociedade.

Uma das funções atípicas mais exercidas pelo Poder Executivo é a legislativa, com o poder de iniciativa exclusiva em determinadas matérias, quais sejam as de caráter administrativo, dispostas no § 1º do art. 61 da Constituição Federal, as relativas ao orçamento e as relativas à instituição impostos, e com a edição de Medidas Provisórias, MPs, como instrumento de governo. Pinheiro, Vieira e Motta (2011, p. 1745) destacam a MP, instrumento originado do parlamentarismo italiano (MOTTA FILHO; SANTOS, 2004, p. 417), como sendo a espécie normativa que usurparia a função legislativa para o Poder Executivo.

Essa suposta usurpação, por parte do Poder Executivo, afetaria as prerrogativas do Poder Legislativo no exercício de sua função precípua, que é a de legislar, revelando assim um forte poder de agenda daquele poder sobre este.

Entretanto, deve ser ressaltado que o rito de edição e tramitação das MPs passou por três períodos distintos desde a entrada em vigor da Constituição Federal de 1988, até a presente data. O primeiro período vai desde o início da vigência da Constituição, em 5 de outubro de 1988, até a edição da Emenda Constitucional nº 32, em 11 de setembro de 2001, que alterou significativamente o art. 62 da Constituição Federal, que trata das MPs. O

segundo período transcorre dessa data até 17 de março de 2009, com a resposta dada pelo então Presidente da Câmara dos Deputados, Sr. Michel Temer, à Questão de Ordem (QO) nº 411/09, que trata do sobrestamento das pautas das Sessões Ordinárias da CD por MPs. Machado (2011) esmiúça a questão, com a análise dos discursos proferidos na ocasião, e relata que o Presidente Michel Temer "defendeu que não somente as resoluções, mas também as PECs, projetos de lei complementar e decretos legislativos não estariam sujeitos ao trancamento da pauta" (p. 27). A partir de então, com essa nova interpretação da Constituição, as pautas das sessões extraordinárias não mais estariam sobrestadas pelas MPs, permitindo assim que tais matérias pudessem ser votadas (p. 29). O terceiro período se estende desde março de 2009 até a presente data.

Assim, a pergunta que se pretende responder ao longo do texto é: *o Executivo realmente usa seu poder de agenda e impõe a pauta do Legislativo?*

Para que se possa respondê-la, há que se fazer um recorte, limitando as análises do trabalho à Câmara dos Deputados e ao período desde a entrada em vigor da Constituição de 1988 até o final da sessão legislativa de 2012, o que garante um período relativamente extenso e uma base significativa de dados, que permitirão uma análise consistente do problema.

A análise da pergunta formulada acima, na definição do problema, leva à construção das seguintes hipóteses, que ajudarão na elaboração da sua resposta:

- H1: Há uma tendência de aumento na quantidade de sessões extraordinárias na Câmara dos Deputados.
- H2: Há uma tendência de aumento na quantidade de sessões ordinárias com pautas normais.
- H3: Após a Questão de Ordem nº 411/09, há uma tendência de colocação de proposições de autoria não do Executivo nas pautas das sessões extraordinárias.
- H4: Há uma tendência de redução na quantidade de Medidas Provisórias editadas.
- H5: Há uma tendência de redução no tempo de tramitação das Medidas Provisórias.
- H6: Das leis que entraram em vigor no período compreendido no presente trabalho, a maioria teve origem no Poder Executivo.

A articulação das hipóteses aqui definidas permite a busca da resposta à pergunta formulada, pois um aumento do número de sessões extraordinárias e de proposições nelas aprovadas, de iniciativa dos parlamentares, seria evidência de que, nesses casos, a agenda do Legislativo não estaria sendo pautada pelo Poder Executivo.

Da mesma forma, uma redução no número de MPs editadas poderia levar a um aumento no número de sessões ordinárias com pautas normais, pois o Poder Legislativo conseguiria analisar as MPs enviadas dentro dos prazos constitucionais, ou seja, reduzindo os tempos de tramitação, para que as pautas não ficassem trancadas.

Já com relação à origem da legislação que entrou em vigor, um equilíbrio percentual entre o Executivo e o Legislativo, ou mesmo uma maioria não muito expressiva por parte do Executivo, aliado aos demais fatores, mostra que não haveria uma imposição da agenda deste Poder.

Estabelecidas as hipóteses e como a sua articulação permite buscar a resposta ao problema, há que se definir o objetivo geral deste trabalho, que é avaliar se o uso das Medidas Provisórias, por parte do Poder Executivo, leva à definição da pauta do Poder Legislativo. Para que se atinja o objetivo geral, são estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- OE1: Quantificar as sessões ordinárias e as extraordinárias nos três períodos;
- OE2: Analisar as pautas das sessões ordinárias e verificar quantas estavam trancadas por Medidas Provisórias, nos três períodos;
- OE3: Analisar o que foi pautado nas sessões extraordinárias, sob o aspecto da iniciativa;
- OE4: Quantificar a edição de Medidas Provisórias em três períodos, antes da EC nº 32/01, depois da EC nº 32/01 até a QO nº 411/09, e depois da QO nº 411/09, e os seus tempos de tramitação;
- OE5: Determinar as taxas de sucesso e de dominância das iniciativas do Poder Executivo.

Após o estabelecimento das hipóteses e a definição dos objetivos que vão nortear o desenvolvimento, cabe a justificativa do presente trabalho.

Um dos temas que mais tem suscitado debates na ciência política no Brasil (AMORIM NETO; COX; MCCUBBINS, 2003; CAREY; SHUGART, 1998; FIGUEIREDO; LIMONGI, 2006; FREITAS, 2010) é o poder de agenda do Executivo, caracterizado por Limongi e Figueiredo (2009) como sendo um poder institucional, garantido constitucionalmente, e que permite ao Poder Executivo, mais especificamente ao Presidente da República, o controle da agenda legislativa, por meio de suas prerrogativas de propor legislação, e também por meio da edição de Medidas Provisórias. Assim, o Poder Legislativo atuaria sob fortes restrições, agindo apenas depois de o Executivo ter feito suas propostas.

Ao longo de seu período de trabalho na Câmara dos Deputados, e durante as aulas do curso de Especialização em Processo Legislativo, este autor teve sua atenção despertada para o tema do poder de agenda do Executivo no Congresso Nacional, e como ele tem afetado os trabalhos legislativos, daí o desejo de realizar a pesquisa que originou o presente trabalho. Trata-se, portanto, de tema ligado à ciência política, aos objetivos do curso e às linhas de pesquisa do programa de pós-graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, CEFOR.

Quanto à metodologia utilizada no desenvolvimento, consigna-se que o embasamento teórico foi realizado a partir de pesquisas na bibliografia relacionada ao tema, com consultas às obras disponíveis na Biblioteca da Câmara dos Deputados e a artigos e dissertações disponíveis na rede mundial de computadores.

A busca de corroboração das hipóteses se fez pela coleta de dados sobre iniciativas legislativas no período, tratadas quantitativamente com base em critérios de origem, tipo de proposição, sessão em que foi apreciada, trancamento de pauta.

Tomando-se por base os objetivos e as hipóteses estabelecidos, os dados obtidos foram organizados em planilhas do *software* Excel, conforme descrito a seguir.

Sobre as sessões ordinárias e extraordinárias da Câmara dos Deputados, considerou-se como marco inicial da análise o ano de 2001, pois antes disso as pautas das sessões deliberativas não ficavam trancadas por Medidas Provisórias, MPs. Como marco final, foi fixado o encerramento da sessão legislativa de 2012. As sessões ordinárias e extraordinárias foram separadas por ano e por mês de realização e suas respectivas pautas avaliadas quanto ao trancamento por MPs. Foram também quantificados os itens pautados com relação à iniciativa legislativa.

Sobre a legislação que entrou em vigor no Brasil, consideradas no presente trabalho as leis ordinárias e as leis complementares, desde a promulgação da Constituição de 1988 até o final de 2012, as mesmas foram separadas por ano, ordenadas por ordem crescente de numeração, classificadas por origem de iniciativa, e tiveram calculados seus tempos de tramitação, aqui considerados como a diferença entre a data de sua apresentação à Casa iniciadora e a data de sua publicação inicial no Diário Oficial da União, não se considerando, portanto, a data de eventuais republicações.

Ainda com relação às leis ordinárias, sabe-se que duas importantes fontes de sua origem são as Medidas Provisórias e os Projetos de Lei do Congresso Nacional, PLNs, ambos enviados ao Congresso pelo Poder Executivo. Assim, procedeu-se à sua avaliação quantitativa em separado, nos mesmos moldes do que foi feito para o conjunto das leis ordinárias. Neste

momento, cabe uma breve explanação sobre os PLNs, que são projetos de lei que tratam de temas financeiros ou orçamentários, afetos às receitas e despesas do Estado, incluindo o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a Lei Orçamentária Anual (LOA) e as leis que abrem créditos adicionais, sejam eles especiais ou suplementares.

Parte importante da avaliação dos instrumentos normativos acima, no contexto deste trabalho, que versa sobre o poder de agenda do Executivo, diz respeito a dois índices citados por Limongi (2006, p. 21), que são a taxa de sucesso, definida como sendo a proporção entre as matérias aprovadas e o total de proposições enviadas por esse Poder, e a taxa de dominância, que é a divisão das leis propostas pelo Executivo pelo total de leis aprovadas em um determinado período. Ambos foram calculados ao longo das análises, e compõem os instrumentos de avaliação dos objetivos e hipóteses, quando cabível.

2 A separação de poderes

O poder pode ser entendido como sendo a aptidão de determinar, modificar, manter ou alterar condutas de outrem. Na concepção de Silva (2010, p. 107), o poder é "uma energia capaz de coordenar e impor decisões visando à realização de determinados fins". Sendo a política o exercício do poder, Motta Filho e Santos (2004, p. 398) afirmam que o poder político é o exercício da capacidade de modificar as condutas de uma sociedade, a bem desta. Na mesma linha segue Silva (2010, p.107), para quem o poder político rege os demais poderes sociais, a fim de ordenar as relações sociais na manutenção da ordem e no estímulo do progresso, visando o bem comum.

Em um Estado o poder político é uno e indivisível, mas a sua tripartição em funções administrativas, de estabelecimento de regras e de decisão de conflitos permite que haja harmonia e equilíbrio na busca do bem comum da sociedade (PAULO; ALEXANDRINO, 2008, p. 388). A teoria da tripartição tem sua origem na Grécia antiga, com o filósofo Aristóteles, que identifica a existência de três partes em um governo e, se tais partes fossem bem constituídas, o governo seria bom:

> Uma dessas três partes está encarregada de deliberar sobre os negócios públicos; a segunda é a que exerce as magistraturas, e aqui é preciso determinar quais as que se devem criar, qual deve ser a sua autoridade especial, e como se devem eleger os magistrados. A terceira é a que administra a justiça. A parte deliberativa decide soberanamente da guerra, da paz, da aliança, da ruptura dos tratados, promulga as leis, pronuncia a sentença de morte, o exílio, o confisco, e examina as contas do Estado. (ARISTÓTELES, 1995, p. 221).

Ao analisar a obra de Aristóteles, Piçarra (1989, p. 33) identifica que a origem da separação de poderes está na constituição mista, entendida como sendo aquela em que vários grupos ou classes sociais exercem o poder político, ou aquela em que a soberania ou o governo estão nas mãos de todas as partes constitutivas da sociedade. Partindo desse conceito, Maldonado (s/d, p. 3) afirma que tal tipo de constituição foi usado na Idade Média para a defesa da limitação do poder real. Piçarra (1989, p. 41) segue na mesma linha, dizendo que na Inglaterra desenvolveu-se "a ideia de que a melhor forma de governo consistia num esquema constitucional em que o Rei, Lordes e Comuns repartissem entre si o poder político".

Para Maldonado (s/d, p. 3), as "instituições representativas inglesas" fazem com que a Inglaterra se torne um Estado constitucional praticamente sem uma passagem pelo absolutismo. O autor afirma que isso ocorreu pelo fato de a doutrina de separação dos poderes

ter nascido no país, no século XVII, ligada às primeiras formas do Estado de Direito, sendo a separação de poderes um de seus elementos fundamentais. A seguir, o autor cita o absolutismo como uma contraposição a tais ideias, sendo construído com base no conceito de soberania de Jean Bodin e na doutrina de Thomas Hobbes, responsáveis pela justificativa filosófica da concentração de poderes do soberano, "limitado [...] apenas pelo direito natural, do ponto de vista filosófico, mas, na prática, apenas pela razão ou vontade e não pelo direito." Na sequência, Maldonado (s/d, p. 4) diz que, neste sistema, a vontade do Estado se confundia com a vontade do soberano, e que esta concentração de poderes levou ao abuso de poder e às arbitrariedades. Ainda segundo o autor, tais fatores, associados à ascensão econômica da burguesia formam as condições que levariam ao término da Idade Moderna, sendo este o panorama propício para o desenvolvimento das doutrinas de separação de poderes "como técnica de limitação do poder", o que efetivamente foi realizado por Locke e Montesquieu.

Segundo Paulo e Alexandrino (2008, p. 384), a concepção de Aristóteles para o exercício do poder permaneceu até os séculos XVII e XVIII, quando se passou a pensar num sistema político-jurídico que realizasse uma contenção eficaz desse exercício.

Em 1689, John Locke escreve sua obra "Dois Tratados sobre o Governo Civil". Para ele, os poderes do Estado são derivados do contrato social que o fundou (LOCKE, 2005, p. 70). E, dentre tais poderes, o poder legislativo é superior aos demais (p. 72), por ser o responsável pela edição das leis que determinam as funções dos corpos do Estado e que estabelecem as regras da vida em comum. Os demais poderes (p. 74-75) eram o executivo, responsável pela execução das leis, e o federativo, responsável por fazer a guerra e a paz com outros Estados.

Entretanto, apesar de tal importância, Locke (2005, p. 74) estabelece quatro limites para a atuação do poder legislativo: o governo será exercido por leis estabelecidas e promulgadas, que não deverão ser modificadas para casos particulares; as leis deverão ter como finalidade o bem da sociedade; não se poderá tirar qualquer parte da propriedade de alguém sem o seu consentimento; e o poder de legislar não será delegado a pessoas que não tenham recebido a confiança do povo.

Já no século XVIII, em 1748, Charles-Louis de Secondat, Barão de La Brède e de Montesquieu, conhecido por Montesquieu, escreve sua obra "Do Espírito das Leis", onde afirma:

> Há, em cada Estado, três espécies de poderes: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o executivo das que dependem do direito civil.

> Pelo primeiro, o príncipe ou magistrado faz leis por certo tempo ou para sempre e corrige ou ab-roga as que são feitas. Pelo segundo, faz a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as querelas dos indivíduos. Chamaremos este último o poder de julgar e o outro, simplesmente o poder executivo do Estado. (MONTESQUIEU, 2005, p. 201).

A seguir, ele afirma não haver liberdade caso o poder legislativo esteja reunido ao poder executivo na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, e caso estejam igualmente juntos o poder de julgar e o poder legislativo ou o poder executivo. Também faz a ressalva quanto à coexistência dos três poderes:

> Tudo estaria perdido se o mesmo homem ou o mesmo corpo dos principais, ou dos nobres, ou do povo, exercesse esses três poderes: o de fazer leis, o de executar as resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as divergências dos indivíduos. (MONTESQUIEU, 2005, p. 202).

Cabe ressaltar que Montesquieu, apesar de estabelecer a separação de poderes da maneira como é conhecida atualmente, atribuiu um caráter secundário ao poder de julgar, ao apresentar uma justificativa para a existência da Câmara Alta:

> Dos três poderes dos quais falamos, o de julgar é, de algum modo, nulo. Restam apenas dois e, como esses poderes têm necessidade de um poder regulador para moderá-los, a parte do corpo legislativo que é composta dos nobres é bastante capaz de produzir esse efeito. (MONTESQUIEU, 2005, p. 204).

Ao comentar a obra de Montesquieu, Sampaio (2007, p. 28) cita o filósofo francês Louis Althusser, e o que este chamou de “mito da separação dos poderes”, criado a partir de interpretações de fórmulas isoladas da teoria de Montesquieu, e que teria gerado um “modelo imaginário de divisão dos poderes do Estado”. Segundo Sampaio, a separação de poderes tornou-se um “cânone incontestável do constitucionalismo”, sendo que cada poder teria sua competência, não havendo qualquer possibilidade de interferência de um sobre o outro, o que levaria a um equilíbrio entre eles.

Na mesma linha seguem Mendes, Coelho e Branco, para quem “o princípio da separação dos poderes adquiriu o *status* de uma *forma que virou substância* no curso do processo de construção e de aprimoramento do Estado de Direito” (MENDES, COELHO E BRANCO, 2009, p. 177-178, grifo no original), citando como exemplos disso o artigo XVI da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que diz que uma sociedade não tem constituição caso não estejam assegurados os direitos dos indivíduos e nem separados os poderes estatais, e o art. 2º da Constituição da República Federativa do Brasil, que estabelece

que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário são independentes e harmônicos entre si, sendo tal princípio uma das cláusulas pétreas da Carta Magna.

Entretanto, conforme relatado por Sampaio (2005, p. 28), o próprio Montesquieu estabelece uma exceção a essa regra de separação, o que parece ter sido desconsiderado pela doutrina:

> Na maior parte dos reinos da Europa, o governo é moderado, porque o príncipe, que tem os dois primeiros poderes, deixa a seus súditos o exercício do terceiro. Entre os turcos, onde esses três poderes estão reunidos na pessoa do sultão, reina um despotismo horroroso.
> Nas repúblicas da Itália, onde esses três poderes estão reunidos, há menos liberdade do que em nossas monarquias. (MONTESQUIEU, 2005, p. 202).

Na América do Norte, no final do século XVIII, de acordo com Maldonado (s/d, p. 6), havia o temor dos norte-americanos de que o Poder Legislativo pudesse impor certa tirania aos demais poderes. Tal sentimento levou à elaboração e publicação de uma série de artigos federalistas que ratificavam a recém-escrita Constituição norte-americana, construída segundo um modelo de separação de poderes que atenuasse a dominância do Legislativo e fortalecesse o Poder Executivo, sendo assim diferente do modelo europeu, que dava proeminência ao Legislativo.

De fato, Hamilton, Madison e Jay (2003, p. 298) manifestam-se pela rejeição de propostas que firam a separação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e afirmam que a acumulação dos poderes em apenas um ente caracteriza uma tirania. Estabelecem também (p. 317 e segs.) que a separação é fundamental para a manutenção da liberdade, determinam que deva ser minimizada a influência de um poder sobre o outro na nomeação de seus membros, e listam meios para evitar a usurpação, quais sejam a divisão da legislatura em frações, diferenciando-as pelo princípio de ação e pela maneira de elegê-las, e o mecanismo do veto por parte do Executivo.

Já no século XIX, a tripartição de poderes não foi uma unanimidade na política. De acordo com Mariano, a teoria da tetrapartição dos poderes foi formulada por Henri-Benjamin Constant de Rebecque, publicista suíço, que:

> "[...] propôs a distinção, funcional e orgânica, de um poder novo, a par do conjunto tradicional das atribuições do Rei na monarquia, o qual, desonerado da função ministerial ou executiva, passaria a ser chamado de Poder Real. Benjamin declarava ser essa necessária distinção entre o poder real e o poder ministerial '*la clef de toute organisation politique'*." (MARIANO, 2003, p. 10, grifo no original).

No Brasil, segundo Mariano (2003, p. 10) e Bonavides (2000, p. 166), a criação desse quarto Poder, por influência das ideias de Constant, foi introduzida no ordenamento pátrio na Constituição do Império de 1824, com o nome de Poder Moderador, centrado na figura do Imperador. O exercício de tal poder asseguraria o equilíbrio, a harmonia e a independência entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Entretanto, para Bonavides (2000, p. 167), a prática restou diferente do previsto pela teoria, quando afirma que houve um desvirtuamento tanto no sentido, devido à concentração de poderes nas mãos do Imperador, quanto na aplicação do conceito, quando D. Pedro I exerceu tais poderes "em termos absolutos de exceção", ao usar as Comissões Militares para reprimir manifestações contrárias ao Império.

Findo o período imperial em 1889, tem início a fase republicana da história brasileira, extinguindo-se o Poder Moderador, e mantendo-se a existência e a separação dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário como princípio constitucional estruturante, estando presentes no artigo 15 da Constituição de 1891[1], onde aparece a expressão "harmônicos e independentes entre si". Já na Constituição de 1934[2], a separação aparece no artigo 3º, consignando-se a expressão "independentes e coordenados entre si".

A Carta de 1937[3], por suas características ditatoriais, apesar de manter a existência dos três poderes, submete o Poder Legislativo ao jugo do Poder Executivo, restringindo aquele praticamente a um mero confirmador dos atos deste.

Em 1946[4], a Constituição volta a explicitar a separação dos poderes em seu artigo 36, utilizando a expressão "independentes e harmônicos entre si". A Constituição de 1967[5], já no período do regime militar, consigna o princípio em seu artigo 6º, usando apenas "independentes e harmônicos" no texto, condição que foi mantida pela Emenda Constitucional nº 1 de 1969[6]. Cabe aqui ressaltar que há, nesse período, uma concentração de poderes no Executivo, e uma consequente redução da importância tanto do Legislativo, quanto do Judiciário (MORAES, 2001, p. 45).

---

[1] Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>: Acesso em 1 set. 2013.

[2] Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>.Acesso em 1 set. 2013.

[3] Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>.Acesso em 1 set. 2013.

[4] Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>.Acesso em 1 set. 2013.

[5] Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em 1 set. 2013.

[6] Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em 1 set. 2013.

Com a promulgação da Constituição de 1988[7], implanta-se no Brasil um Estado Democrático de Direito, no qual se reafirma o princípio da separação dos poderes, cristalizado já no seu artigo 2º, e novamente utilizando a expressão de 1946, "independentes e harmônicos entre si".

A separação rígida dos poderes mostra-se, atualmente, inviável, conforme prelecionam Silva (2010, p. 109), na passagem "o princípio não configura mais aquela rigidez de outrora. A ampliação das atividades do Estado contemporâneo impôs nova visão da teoria da separação dos poderes [...]", e Paulo e Alexandrino (2008, p. 385), pois "terminou por ensejar o arbítrio por parte de cada um dos poderes (órgãos) em razão da completa independência com que exerciam suas funções." Assim, deixar de lado a rigidez foi necessário para evitar que tal independência levasse a um distanciamento de uma unidade política central.

Como a sociedade hoje se mostra ampla, diversa e politicamente mais ativa, suas relações são complexas e não podem ser estanques. Assim também devem ser as relações entre os poderes, e tornam-se necessárias uma maior interação e coordenação entre eles, inclusive quanto às suas funções denominadas precípuas, ou típicas. De fato, cada uma dessas funções, executiva, legislativa e de julgamento, são exercidas tipicamente pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Apesar de sua função predominante, cada um deles pode exercer, atipicamente, e de maneira limitada, as funções dos demais. Essa atuação, parcelada e mutuamente controlada, é denominada na doutrina como o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*) (MOTTA FILHO; SANTOS, 2004, p. 398). Posição semelhante adotam Paulo e Alexandrino (2008, p. 386), esclarecendo não se tratar de subordinação entre os poderes, mas sim do uso de mecanismos limitadores, constitucionalmente estabelecidos, com o propósito de manter um equilíbrio saudável e necessário para o bem da sociedade.

Semelhantes comentários são também tecidos por Mendes, Coelho e Branco (2009, p. 178), ao afirmarem que o dogma da separação de poderes precisou se flexibilizar, para que houvesse espaço para legislações advindas do Poder Executivo, tais como as Medidas Provisórias, e para a "legislação judicial", pois no Poder Judiciário tem sido frequente a criação de normas de caráter geral, oriundas de "sentenças aditivas" proferidas por cortes constitucionais em sede de controle de constitucionalidade.

A seguir, são expostos exemplos da Constituição Federal de 1988, sobre o funcionamento do sistema de freios e contrapesos, ou controles recíprocos, que mostram a atuação equilibrada e harmoniosa dos Poderes. O Poder Executivo tem como atribuição o

---

[7] Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988, disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm> . Acesso em 1 set. 2013.

exercício da administração pública. Mas o artigo 49 apresenta as competências exclusivas do Congresso Nacional e, entre elas, estão os incisos V, que permite que o Congresso suste atos normativos do Poder Executivo que exorbitem seu poder regulamentar, e X, que autoriza o controle e a fiscalização dos atos do Poder Executivo, aí incluídos os da administração indireta. Cite-se também a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, realizada com o auxílio do Tribunal de Contas da União, preceituada no art. 70. De acordo com o disposto no artigo 5º, inciso XXXV, a lei não excluirá a apreciação de lesão ou de ameaça a direito por parte do Poder Judiciário, o que implica dizer que atos ilegais do Poder Executivo podem ser questionados se ameaçarem direitos. Com relação ao processo legislativo, tanto o Legislativo, quanto o Executivo e o Judiciário têm poder de iniciativa de leis, conforme o disposto no art. 61. O Legislativo, dentro de suas prerrogativas, pode alterar os projetos por meio de emendas, ou até mesmo pode rejeitá-los. O Executivo tem o poder de vetar parcial ou integralmente as leis aprovadas, e o Congresso, por sua vez, pode rejeitar o veto, de acordo com o art. 66. O Presidente da República não pode interferir no processo legislativo, mas pode pedir urgência na apreciação de projetos de sua iniciativa, constante do art. 64, § 1º, além de editar Medidas Provisórias com força de lei, conforme o art. 62. O Supremo Tribunal Federal, STF, não pode interferir no Poder Legislativo, mas pode declarar a inconstitucionalidade de determinadas leis, de acordo com o que estatui o art. 102. O Presidente da República não pode interferir no Poder Judiciário, mas os ministros do STF e do Superior Tribunal de Justiça, STJ, são nomeados por ele, após aprovação de seus nomes pelo Senado Federal (art. 101, parágrafo único).

Pelo exposto, mostra-se a evolução do conceito de separação de poderes, chegando-se à necessidade de sua atualização, para que se analise e compreenda, com toda a propriedade, o dispositivo constitucional do artigo 2º da Constituição Federal, que diz que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são Poderes independentes e harmônicos entre si.

3 O presidencialismo de coalizão

Analisada a interação entre os poderes, notadamente entre o Legislativo e o Executivo, constata-se a existência de instrumentos constitucionais que permitem tal relacionamento, tais como a iniciativa legislativa, as medidas provisórias, os pedidos de urgência e o poder de veto. De acordo com Sampaio, tais instrumentos garantem a governabilidade e a estabilidade do sistema presidencialista brasileiro desde que o Executivo divida seu protagonismo com o Congresso Nacional:

> Utilizando-se do cabedal institucional externado pela separação de Poderes, brasileira, o Executivo aparece como o titular do governo, mas não o exerce, de modo algum, sozinho. Antes de haver disputa permanente por espaço político entre os Poderes Legislativo e Executivo, o que se vê é uma cooperação tanto na formação subjetiva do governo, quanto na sua manutenção. (SAMPAIO, 2007, p. 121-122).

Por força constitucional, cabe ao Executivo a iniciativa de projetos de lei cujas matérias vão influenciar a gestão estatal, cabendo ao Legislativo a discussão e aprovação de tais proposições, com a posterior conversão das mesmas em leis. Para tal, o Presidente da República precisa de maioria no Congresso para que suas proposições sejam efetivamente aprovadas, a fim de que possa cumprir seus planos de governo.

Entretanto, conforme argumentam Pinheiro, Vieira e Motta (2011, p. 1742-1743), a formação dessa maioria pode ser dificultada pelo grande número de partidos concorrentes nos pleitos. Ao término do processo eleitoral, faz-se necessário ao Executivo construir sua base de apoio no Congresso, muitas vezes com o uso da distribuição de cargos, tanto na administração direta, quanto na administração indireta. Os autores apontam também certa instabilidade e contraditoriedade das maiorias, causadas pela dualidade nacional-regional dos partidos, que têm caráter nacional, mas apresentam posicionamentos e alianças regionalizados, em função de seus interesses locais e das dimensões continentais do Brasil.

Segundo Pinheiro, Vieira e Motta (2011, p. 1744), um elevado número de partidos exige um grande esforço de articulação por parte do Executivo, quando do preenchimento dos muitos cargos existentes. Tal contexto permite aos partidos com bancadas reduzidas, que participam da base do governo, angariarem elevada força política, pois podem eventualmente definir os resultados de votações importantes, de interesse para o Executivo, notadamente no caso de necessidade de quórum qualificado. Assim, instala-se um permanente estado de

negociação entre o Poder Executivo e sua base aliada no Congresso Nacional, caracterizando as relações entre essas forças como sendo um "embate contínuo".

Pinheiro, Vieira e Motta (2011, p. 1744-1745) lançam então a seguinte questão: "se o número de agremiações políticas tem sido um entrave às relações institucionais, por que se permite sua manutenção e mesmo ampliação?" A explicação estaria na ausência de uma cláusula de barreira, que estabelecesse uma quantidade mínima de votos para permitir a existência dos partidos ou de coligações no Congresso. Esta cláusula, contida na legislação que dispõe sobre os partidos políticos, a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, foi julgada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal em 2006[8], "por ferir o direito de manifestação política das minorias".

O quadro traçado mostra os problemas enfrentados pelo Executivo na busca pelo apoio e cooperação do Legislativo, a fim de colocar em prática os seus planos de governo. Segundo Sampaio (2007, p. 122), a citada cooperação levou cientistas políticos a usarem a expressão *presidencialismo de coalizão*, que ressalta "a governabilidade buscada pelo Executivo a partir de base de apoio sediada no Congresso Nacional".

A expressão *presidencialismo de coalizão* foi criada por Abranches:

> Apenas uma característica, associada à experiência brasileira, ressalta como uma singularidade: o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o "presidencialismo imperial", organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, "presidencialismo de coalizão", distinguindo-o dos regimes da Áustria e da Finlândia (e a França gaullista), tecnicamente parlamentares, mas que poderiam ser denominados de "presidencialismo de gabinete". (ABRANCHES, 1988, p. 21).

Outra definição para tal expressão é dada por Sampaio:

> [...] sistema presidencial de governo em que a governabilidade se dá pela formação de coalizão parlamentar mais ampla que o partido do presidente, servindo de apoio às políticas governamentais, o que é refletido na distribuição das pastas ministeriais e no exercício do poder de agenda legislativa pela presidência da República. (SAMPAIO, 2007, p. 127).

Na mesma linha, Santos estabelece sua definição:

> A combinação de sistema presidencialista, representação proporcional de lista aberta e sistema parlamentar fragmentado leva o chefe do Executivo, na intenção de implementar sua agenda de políticas públicas, a distribuir pastas

[8] ADI 1351-DF disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=1351&processo=1351>; ADI 1354-DF disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=1354&processo=1354> Acesso em 7 out. 2013.

> ministeriais entre membros dos principais partidos, na esperança de obter em troca o apoio da maioria do Congresso. (SANTOS, 2002, p. 237)

Comentando a contribuição de Abranches, Limongi (2006, p. 18-19) cita que aquele autor escreveu seu texto no período pré-constituição de 1988, no qual afirmava que o Brasil estaria sujeito a crises, que enfrentaria dificuldades com o regime democrático, e que as coalizões seriam inevitáveis, formadas pelo Presidente para poder governar, mesmo que seu partido fosse majoritário, pois elas não seriam construídas somente por critérios partidários, mas também em função da estrutura federativa do país, do poder local atribuído aos governadores e da composição heterogênea da sociedade brasileira.

Em suas pesquisas, Limongi (2006) constata que o Executivo brasileiro tem conseguido, sistematicamente, elevado índice de aprovação das matérias submetidas ao Legislativo, inclusive no caso das Medidas Provisórias, pois tem contado com o apoio da maioria no Congresso, formada por sólida coalizão partidária. Nesta coalizão, "disciplina é norma. Deputados filiados aos partidos que fazem parte da coalizão de apoio ao presidente seguem a recomendação de voto do líder do governo." (p. 24). Na mesma linha, Moisés (2011, p. 25) afirma que o Executivo encontra menos obstáculos para ter suas propostas transformadas em lei, em comparação com as do Legislativo.

Posição semelhante adota Santos (2003, p. 17), para quem o presidencialismo de coalizão no Brasil é adotado no relacionamento entre Executivo e Legislativo desde 1946, excetuando-se o período autoritário. Para ele, no entanto, "os partidos do período pré-64, à diferença dos de hoje, não eram disciplinados", o que poderia gerar certa insegurança para o Presidente quanto à aprovação de projetos de seu interesse, apesar da formação da coalizão partidária. Já no período pós-1988,

> "[...] ao contrário, há um governo que controla diversos instrumentos, que lhe permitem intervir no trabalho parlamentar, e conta com líderes partidários capazes de disciplinar o comportamento em plenário dos seus membros. Em outras palavras, se o governo quiser negociar cargos e verbas orçamentárias em troca de votos durante a legislatura, e se os partidos estiverem interessados em negociar votos por cargos e verbas orçamentárias, o presidente sabe que esses acordos não serão em vão". (SANTOS, 2003, p. 18)

Compartilham da mesma opinião Figueiredo e Limongi (2001, p.26 e segs.), para quem há altos índices de disciplina partidária na Câmara dos Deputados, o que permite inferir que, por isso, o comportamento do Plenário é previsível, com os Deputados votando de acordo com a indicação dos líderes. Assim, os autores (p. 123) apontam que o sucesso do Executivo tem base em suas coalizões, o que garante a aprovação de sua agenda legislativa.

Na sequência, será abordado o poder de agenda do Executivo. De maneira semelhante, Moisés (2011, p. 8) reconhece a existência de um comportamento disciplinado no Congresso, “em face da orientação das coalizões majoritárias formadas pelos presidentes e transmitidas pelo líder do governo ou pelos líderes partidários a respeito do processo e das decisões legislativas.”

4 O poder de agenda

Segundo Grynszpan, a patronagem pode ser definida como sendo um relacionamento por meio do qual é possível o acesso a recursos, bens e serviços, ou até mesmo a posições sociais que, de outra maneira, não seriam obtidos. O autor ainda afirma que se trata de:

> "[...] um vínculo pessoal, vertical, entre indivíduos de status, poder e riqueza diferentes, uma relação assimétrica que se expressa mesmo através de uma troca desequilibrada, com fluxos de natureza distinta. De um lado teríamos, por exemplo, proteção, emprego e auxílio em ocasiões diversas e, de outro, deferência, lealdade, serviços variados e mesmo – ou principalmente, diriam alguns – votos." (GRYNSZPAN, 1990).

Ao discorrer sobre o tema, Santos afirma:

> Quando os legisladores estão organizados em partidos disciplinados, a força do seu apoio parlamentar aproxima-se do peso dos partidos que formalmente integram a coalizão governista. Isso, por sua vez, garante o fluxo da legislação no plenário da Câmara e, em contrapartida, os parlamentares são aquinhoados pelo Executivo com benefícios de patronagem que eles distribuem aos seus redutos eleitorais. (SANTOS, 2002, p. 245).

O sistema político brasileiro é construído com base no presidencialismo e no multipartidarismo. De acordo com Santos (1997, 2002, 2003), há grandes chances de o Presidente da República ser eleito por um partido que, sozinho, não detenha a maioria no Parlamento, notadamente na Câmara dos Deputados. Assim, ele será obrigado a articular uma coalizão com partidos que concordem com sua plataforma de governo, ou seja, que tenham afinidade programática, e que possam apoiá-lo nas votações de propostas de seu interesse.

Entretanto, a participação na coalizão dependerá de dois fatores importantes, sendo um deles a concordância citada acima, e o outro é o acesso a cargos políticos na estrutura do governo, conforme citado por Santos (1997, 2003), mediante o mecanismo da patronagem. Este acesso manterá a coalizão, de acordo com Michael Leiserson[9], *apud* Santos (2003), "até o momento em que o valor dos postos obtidos [...] for igual ou superior ao valor esperado pela obtenção de cargos que derivam da adesão a outras coalizões potenciais".

Santos (2003, p. 64) argumenta que a formação e a manutenção das coalizões, como forma de garantir o apoio necessário às propostas que necessitem de aprovação parlamentar,

---

[9] LEISERSON, Michael. Power and ideology in coalition behavior: an experimental study. *In* GROENNINGS, S. E. W. Kelley; LEISERSON, M. (Ed.) *The study of coalition behavior:* theoretical perspectives and cases from four continents. 1970. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc.

se dão pela utilização combinada de dois instrumentos, quais sejam a patronagem, descrita acima, e o poder de agenda.

De acordo com Figueiredo e Limongi (2001, p. 23), o poder de agenda do Executivo é a "capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão". Para os autores, um elevado poder de agenda faz com que o Executivo possa influir nos trabalhos do Congresso, reduzindo os efeitos da separação constitucional dos poderes, e levando os parlamentares a cooperarem na aprovação dos projetos de interesse daquele Poder.

Outra definição para o poder de agenda, semelhante à anterior, é oferecida por Limongi e Figueiredo (2009) como sendo a maioria tendo meios de aprovar medidas que alterarão o *status quo*, superando eventuais obstáculos impostos pela minoria na tramitação dos projetos. Os autores citam, como exemplos de "armas clássicas" da minoria, o controle de comissões legislativas, o prolongamento das discussões e os pedidos excessivos de votações nominais. E, pelo lado da maioria, para forçar as deliberações, citam dois instrumentos importantes, que são o pedido de urgência e a Medida Provisória.

Para Limongi e Figueiredo (1995), os pedidos de urgência são instrumentos que permitem a agilização na tramitação de proposições. Para proposições vindas do Executivo, este Poder pode requerer a urgência constitucional, prevista no § 1º do art. 64 da Constituição Federal, o que impõe um prazo de apreciação de 45 dias para a Câmara dos Deputados, e outros 45 dias para o Senado Federal, sob pena de sobrestamento das pautas das deliberações, caso tais prazos não sejam cumpridos. Já para as proposições do Legislativo, assim como para as do Executivo, pode ser usado o disposto no art. 153, para a urgência, e o disposto no art. 155, para a chamada urgência urgentíssima. Aqueles autores citam a influência do Colégio de Líderes no processo legislativo, quando este se utiliza do recurso da urgência para alterar o fluxo de tramitação das matérias, por exemplo, retirando das comissões suas prerrogativas na análise de projetos que tramitam de forma conclusiva.

O Colégio de Líderes, citado acima, está definido no Regimento Interno da Câmara dos Deputados em seu art. 20, e do qual fazem parte, com direito a voz e voto, além do Presidente da Câmara, os líderes da Maioria, da Minoria, dos Blocos Parlamentares e do Governo. Os líderes dos partidos que compõem os Blocos e o líder do Governo têm direito a voz, mas não a voto durante as reuniões. Segundo Figueiredo e Limongi (1995), Limongi e Figueiredo (2001) e Santos (2002), o Colégio de Líderes é considerado um "órgão auxiliar da Mesa Diretora" na organização dos trabalhos legislativos, sendo que ali é preparada a agenda das proposições que o Presidente utilizará na elaboração da Ordem do Dia das sessões.

De acordo com Figueiredo e Limongi (1995), o predomínio do Poder Executivo na produção de leis é fruto de sua capacidade de controle da agenda legislativa, por força das normas que lhe dão a iniciativa exclusiva em várias áreas, e dos diversos instrumentos de controle direto da agenda, quer diretamente, pelo estabelecimento dos prazos de apreciação, quer indiretamente, pressionando para impor prioridade a seus projetos.

Cabe ressaltar que Figueiredo e Limongi (1995), em levantamento feito entre 1989 e 1994, assim como este autor, no presente trabalho, encontraram tempos médios de tramitação dos projetos do Executivo menores do que os do Legislativo. Para aqueles autores, os dados "permitem identificar o poder de agenda institucionalmente garantido ao Executivo", e afirmam que os projetos deste poder "recebem um tratamento privilegiado no interior do Legislativo: andam mais rápido e têm mais altos índices de aprovação".

Por se tratar de tema merecedor de análise mais aprofundada, a Medida Provisória, uma das principais ferramentas do poder de agenda, será analisada no próximo capítulo.

5 As Medidas Provisórias

Este capítulo fará um breve estudo sobre as Medidas Provisórias, MPs, começando pelo seu uso na Alemanha, França, Portugal, Espanha e Estados Unidos da América. A seguir, é descrito o *decreto-legge* italiano, usado como base para a implantação das MPs no Brasil, avaliando-se então o precursor do instrumento no Brasil, o decreto-lei. Então, passa-se à Medida Provisória, analisada em três momentos da história constitucional, quais sejam: desde sua introdução no ordenamento pátrio, com a Constituição Federal de 1988, até o advento da Emenda Constitucional nº 32, de 2001; a partir da Emenda até a Questão de Ordem nº 411/2009; e desde então até o momento atual.

Sobre este instrumento normativo, Pinheiro, Vieira e Motta (2011, p. 1746) elucidam que a MP é um "instrumento de excepcionalidade", tendo sido criado para que o Executivo tivesse agilidade na implantação de ações "quando a eficiência, a eficácia e a efetividade da gestão pudessem vir a ser prejudicadas em razão dos prazos habitualmente incorridos no trâmite do processo legislativo".

Para o Executivo, os grandes atrativos para a utilização das medidas provisórias são a sua eficácia imediata, com força de lei, e o rito sumário de tramitação no Congresso. Entretanto, ao longo de sua existência, tal instrumento transmutou-se de excepcional em banal, posto que foi editado para atender inúmeras necessidades do Executivo, sendo muitas delas altamente discutíveis quanto à sua real urgência e relevância.

Como citam Pinheiro, Vieira e Motta (2011, p. 1746), quando o Executivo traz para si a responsabilidade da edição de uma norma que não tenha tema tão urgente ou tão relevante para o governo, ou mesmo para a sociedade, haveria usurpação de uma das competências originárias do Legislativo, com uma concentração do poder de legislar nas mãos de um pequeno grupo. Os mesmos autores esclarecem (p. 1747) que há, entretanto, uma responsabilidade compartilhada entre os dois poderes citados, pois não basta ao Executivo a edição da medida provisória, cabendo ao Legislativo apreciá-la nos termos do § 9º, do art. 62 da Constituição. A urgência e a relevância, pressupostos constitucionais para a edição da medida provisória, estão sujeitas ao entendimento, primeiro do Executivo, e depois do Legislativo, que assumem certa corresponsabilidade, desde a edição do instrumento normativo até a sua conversão em lei. Os autores ainda argumentam que, quanto aos ônus desse procedimento, ambos os poderes os repassam entre si, atribuindo ao outro a culpa da irresponsabilidade:

> "[...] assim, o Legislativo acusa o Executivo de usurpar suas prerrogativas, e este, àquele de inércia, pois não produz, tempestivamente, o aparato legal e necessário à gestão do governo." (PINHEIRO; VIEIRA; MOTTA, 2011, p. 1747),

Após esta breve introdução, passa-se então ao estudo das Medidas Provisórias.

5.1 O uso em outros países

As Medidas Provisórias, MPs, são uma importante ferramenta legislativa colocada à disposição do Presidente da República, que pode editá-las em determinadas situações definidas constitucionalmente. Tal instrumento, que entrou no ordenamento jurídico brasileiro com a Constituição, em 1988, como sucessor do decreto-lei, não se trata de inovação, havendo institutos semelhantes à MP em outros países.

Abreu Júnior (2002, p. 15 e segs.) traça os antecedentes das MPs, citando épocas e locais de sua utilização. Na Alemanha, o decreto-lei surgiu no século XIX, durante o período imperial, para os casos de necessidade ou de emergência, e também foi previsto na Constituição de Weimar, de 1919. Foi abolido na Constituição de Bonn, de 1949, que instituiu a declaração de estado de emergência legislativa[10]. Trata-se de situação específica, no caso de não obtenção de voto de confiança para o Chanceler por parte do Parlamento, quando este rejeita um projeto de lei que foi declarado urgente por aquele.

Na França, os decretos de necessidade foram previstos nas Constituições de 1799 e 1814, para as situações de risco às instituições. Já a Constituição de 1830 impediu que o rei pudesse editar decretos com força de lei. Em 1946 tal instrumento teve seu uso suspenso, sendo, entretanto, permitido com uma lei de 1948, com o Executivo podendo emitir decretos regulamentares, que se tornariam definitivos no caso de o Poder Legislativo não se manifestar a respeito. A Constituição atual, de 1958[11], prevê a existência de três tipos de ordenanças, dos regulamentos autônomos e de complementação. A ordenança do art. 16 dá ao Presidente da República poderes extraordinários em caso de estado de emergência. A do art. 38 faculta ao

---

[10] Art. 81 da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, disponível em < http://www.brasil.diplo.de/contentblob/3254212/Daten/1330556/ConstituicaoPortugues_PDF.pdf>.

[11] O texto em espanhol da Constituição de 4 de outubro de 1958 está disponível em < http://www.assemblee-nationale.fr/espanol/8bb.asp>.

Governo a solicitação de autorização ao Parlamento para emissão de medidas reservadas às leis, emissão esta limitada a um prazo fixo. Já a do art. 47 permite que o Governo coloque em vigor um projeto de lei orçamentária que não tenha sido apreciado pelo Parlamento no prazo de 60 dias.

A Constituição da República Portuguesa, de 1976[12], estabelece três tipos de decreto-lei em seu art. 198, quais sejam os que tratam de matérias não reservadas à Assembleia da República, os que tratam de matérias de reserva relativa da Assembleia da República, mediante autorização desta, e os que tratam de desenvolvimento dos princípios ou das bases gerais dos regimes jurídicos contidos em leis que a eles se circunscrevam. Duas características dos decretos-lei, em Portugal, são a atribuição do Conselho de Ministros de aprová-los, e a inexistência de referência aos requisitos de urgência, relevância ou necessidade para sua edição.

A Espanha é uma monarquia parlamentarista, e tal regime apresenta uma tendência de maior responsabilidade na adoção de decretos-lei. A Constituição espanhola[13] estabelece, em seu art. 86, que o decreto-lei será usado em casos de extraordinária e urgente necessidade, sendo submetido de imediato ao Congresso dos Deputados, que deverá convalidá-lo ou revogá-lo no prazo de trinta dias. Caso seja convalidado, tramitará como projeto de lei em regime de urgência. Se não houver deliberação nesse prazo, o decreto-lei perderá a validade *ex nunc*, sem afetar atos ocorridos durante sua vigência.

Ao analisar o caso dos Estados Unidos da América, Sampaio (2007, p. 43 e segs.) afirma que ali também existe a prática do decreto-lei, apesar de o mesmo não estar expressamente previsto na Constituição[14]. O instrumento utilizado recebe vários nomes, tomados como sinônimos, quais sejam decreto de autoridade, ação direta executiva, decreto presidencial e ordem executiva, sendo esta última forma, segundo Sampaio (2007, p. 47), adotada como gênero, em sentido lato, das demais. O autor também assinala que as definições e as práticas de tais atos são fluidas, sendo que a maior parte da doutrina norte-americana não se aprofunda nas diferenciações. Ainda segundo Sampaio (2007, p. 88 e segs.), o uso deste instrumento se dá em condições de emergência, e que exijam atuação enérgica do Executivo.

---

[12] A Constituição da República Portuguesa, de 2 de abril de 1976, está disponível em < http://www.parlamento.pt/ Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa. aspx>.

[13] A Constituição espanhola, de 29 de dezembro de 1978, está disponível em < http://www.boe.es/buscar/ act.php?id= BOE-A-1978-31229>.

[14] Uma versão em português da Constituição dos EUA está disponível em < http://www.direitoshumanos.usp.br/ index.php/Documentos-anteriores-%C3%A0-cria%C3%A7%C3%A3o-da-Sociedade-das-Na%C3%A7%C3%B5es-at%C3%A9-1919/constituicao-dos-estados-unidos-da-america-1787.html>.

5.2 O *decreto-legge* italiano

De acordo com Abreu Júnior (2002, p. 21), Amaral Júnior (2004, p. 57) e Sampaio (2007, p. 39), a MP brasileira foi inspirada no modelo italiano do *provvedimento provvisorio*, definido no art. 77 da Constituição italiana de 1947[15], usualmente chamado de *decreto-legge*. Este instrumento, editado formalmente pelo Presidente da República e adotado por deliberação do Conselho de Ministros, segundo Amaral Júnior (2004, p. 69 e 74), tem como pressupostos de utilização a necessidade e a urgência, mas Abreu Júnior (2002, p. 22) cita que, apesar da ausência de limites materiais para sua edição, a doutrina italiana concorda que o governo não deveria usá-lo "para dispor sobre matérias insuscetíveis de delegação legislativa, matérias eleitorais, autorização para emitir leis delegadas (*decreti legislativi*), autorização para o Chefe de Estado ratificar tratados internacionais e matéria orçamentária".

Apesar das limitações sugeridas pela doutrina, o uso do decreto-lei por parte dos governos italianos se intensificou no período das décadas de 1950 a 1980, conforme afirma Abreu Júnior (2002, p. 22-23), o que levou, em 1988, a um posicionamento da Corte Constitucional com relação a uma questão vinculada à reiteração, por nove vezes, de determinado *decreto-legge*. A Corte manifestou-se dizendo que a reiteração de *decreti-leggi* suscitava dúvidas quanto ao equilíbrio das instituições e aos princípios constitucionais. A resposta a tais questionamentos, segundo Abreu Júnior (2002, p. 23), Amaral Júnior (2004, p. 65) e Sampaio (2007, p. 41), foi a aprovação, pelo Parlamento, em 23 de agosto de 1988, da Lei nº 400, que impôs limitações materiais e formais ao uso do instrumento, mas silenciando quanto à possibilidade de reedição, o que somente foi corrigido em 1995, quando a Corte Constitucional italiana decidiu pela inconstitucionalidade da reedição dos *decreti-leggi*. Abreu Júnior (2002, p. 24) comenta que, devido a tal decisão, em 1997, a redação da Constituição foi modificada, para definição das possibilidades de reedição somente nos casos de segurança nacional, calamidade pública e normas financeiras.

Segundo Amaral Júnior (2004, p. 79 e segs.), após a edição do decreto-lei, deve ele ser submetido, no mesmo dia, às Câmaras (Câmara dos Deputados e Senado da República) para

---

[15] Uma versão em português da Constituição italiana, de 27 de dezembro de 1947, está disponível em <http://www.educazioneadulti.brescia.it/certifica/materiali/6.Documenti_di_riferimento/La%20Costituzione%20in%2015%20lingue%20%28a%20cura%20della%20Provincia%20di%20Milano%29/CostituzioneItaliana-Portoghese.pdf>.

que seja convertido em lei. Caso estas estejam dissolvidas, serão convocadas para reunião em cinco dias. O decreto-lei pode ser emendado, e deve ser convertido em lei no prazo de sessenta dias desde sua publicação. Caso o prazo se expire sem a conversão, ou caso o decreto-lei seja rejeitado, este perderá sua validade desde o início, com as Câmaras podendo regular as relações jurídicas advindas da aplicação do mesmo.

5.3 O decreto-lei no Brasil

De acordo com Abreu Júnior (2002, p. 24), Amaral Júnior (2004, p. 109 e segs.) e Sampaio (2007, p. 116 e segs.), as Constituições da primeira e da segunda Repúblicas, quais sejam a de 1891 e a de 1934, não permitiam a delegação legislativa. Com o Estado Novo, a Constituição de 1937, em seu art. 180, transferiu para o Presidente da República todas as competências legislativas da União, dando-lhe poderes para expedir decretos-lei até que se instalasse o Parlamento Nacional. A Constituição de 1946 não previu a delegação legislativa, "salvo pelo breve período parlamentarista entre 1961 e 1963" (Amaral Júnior, 2004, p. 112), mas, durante sua vigência, o instituto do decreto-lei constou do Ato Institucional nº 2, de 1965, que permitia sua edição para matérias relativas à segurança nacional e, no caso de decretação de recesso parlamentar, para todas as matérias previstas na Constituição. Constou igualmente do Ato Institucional nº 4, de 1966, que previa sua edição não só para matérias afetas à segurança nacional, mas também para matérias administrativas, durante a convocação extraordinária do Congresso Nacional, e para matérias administrativas e financeiras no período entre o fim da convocação extraordinária e a volta das reuniões ordinárias do Congresso.

A Constituição de 1967 trouxe o decreto-lei originalmente em seu art. 58, que foi posteriormente alterado pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, ficando com a seguinte redação:

> Art. 55. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interêsse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sôbre as seguintes matérias:
> I - segurança nacional;
> II - finanças públicas, inclusive normas tributárias; e
> III - criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.

> § 1º Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado.
>
> § 2º A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência.

Na lição de Amaral Júnior (2004, p. 114), o decreto-lei era "típico ato normativo primário e geral", próprio do Chefe do Poder Executivo, e que independia de delegação. Os requisitos para sua edição eram alternativos, quais sejam a "urgência" ou o "interesse público relevante", e com a condição de que não houvesse aumento de despesas. Mantiveram-se os temas "segurança nacional" e "matéria financeira", mas com o acréscimo das "normas tributárias", além de serem permitidas a "criação de cargos públicos" e a "fixação de vencimentos".

Da análise do texto do § 1º do art. 55, depreende-se que a vigência do decreto-lei era imediata e que o Congresso Nacional deveria rejeitá-lo ou aprová-lo sem qualquer emenda, no prazo de sessenta dias. Caso não houvesse deliberações, seu texto seria aprovado findo o prazo citado. Cabe ressaltar que, em 1982, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho[16], alterando o texto do § 1º do art. 55, que passou a vigorar na seguinte forma:

> Art. 55 ...
> § 1º - Publicado o texto, que terá vigência imediata, o decreto-lei será submetido pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, que o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias a contar do seu recebimento, não podendo emendá-lo, se, nesse prazo, não houver deliberação, aplicar-se-á o disposto no § 3º do art. 51.

A previsão constante no § 3º do art. 51, também com a redação dada pela EC nº 22, dizia:

> Art. 51 ...
> § 3º - Na falta de deliberação dentro dos prazos estabelecidos neste artigo e no parágrafo anterior, cada projeto será incluído automaticamente na ordem do dia, em regime de urgência, nas dez sessões subseqüentes em dias sucessivos, se, ao final dessas, não for apreciado, considerar-se-á definitivamente aprovado.

Os novos comandos constitucionais passaram, então, a incluir os decretos-lei automaticamente na ordem do dia, em regime de urgência, por dez sessões, em dias sucessivos. Somente depois de transcorrido tal prazo, mesmo que não houvesse qualquer deliberação, o decreto-lei estaria definitivamente aprovado.

---

[16] Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982, disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc22-82.htm>. Acesso em 1 set. 2013.

Do § 2º do art. 55, tem-se que a rejeição do decreto-lei não levaria à "nulidade dos atos praticados durante sua vigência". Segundo Amaral Júnior (2004, p. 118), este fato "muito concorria para um mínimo de estabilidade e segurança nas relações jurídicas."

O decreto-lei foi um importante instrumento normativo típico dos períodos do regime militar, da transição democrática e dos primeiros anos da Nova República no Brasil. Amaral Júnior (2004, p. 212) cita que, sob a vigência da Constituição de 1967, de aproximadamente 260 meses, foram expedidos 2.163 decretos-lei, com média mensal acima de 8,3 decretos-lei. Ao discorrer sobre o uso deste instrumento em situações com características autoritárias, tais como a do Brasil, Amaral Júnior (2004, p. 120) cita Giuseppe Viesti, que afirma que, em circunstâncias como essas, a separação dos Poderes seria rejeitada ou apenas aparente, e os governos, sem temer a ação das oposições, legislariam sempre que necessário.

Entretanto, a Assembleia Constituinte de 1987-1988 viria a sepultar o decreto-lei, criando no seio da nova Constituição a sua sucessora, a Medida Provisória.

5.4 A Medida Provisória

5.4.1 O período de 1988 até a Emenda Constitucional nº 32/2001

Após amplas discussões sobre o tema na Assembleia Constituinte, a Constituição Federal de 1988, em seu texto original, previu a existência de um tipo normativo considerado o sucessor do decreto-lei, que é a Medida Provisória, MP. O art. 62 continha o seguinte texto:

> Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.
>
> Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

Ao dissertar sobre a natureza da MP, Amaral Júnior (2004, p. 122 e segs.) a descreve como sendo um "ato normativo, primário e provisório, circunscrito à esfera de competência privativa do Presidente da República, possuindo, desde logo, força, eficácia e valor de lei".

Trata-se de um projeto de lei, mas cuja eficácia é imediata, e que precisa da manifestação do Congresso Nacional. Aquele autor ainda se manifesta no sentido de que a MP "não é uma negação da separação dos Poderes", posto que o Presidente da República adota as MPs por ter a faculdade constitucional de participar do processo legislativo, como se pode ver na seguinte passagem:

> Com efeito, a 'separação dos poderes' da Constituição brasileira prevê a medida provisória não como um elemento de sua própria desestabilização ou derrogação, mas como elemento que a integra e dá feição. Com efeito, a medida provisória compõe a ordem normal de competência da Constituição de 1988. (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 128).

Ao contrário do caráter alternativo encontrado no decreto-lei, os requisitos de relevância e urgência da MP são cumulativos, como frisam Sampaio (2007, p. 119) e Amaral Júnior (2004, p. 156). Este último explicita que tais requisitos são de natureza política, sendo que a relevância legitima a adoção da MP, por tratar ela de assunto próprio de lei, e a urgência "atrela a medida provisória não tanto a um determinado lapso temporal, mas, sim, a um juízo político de oportunidade e conveniência. Daí não raro o uso da expressão 'urgência política'" (AMARAL JÚNIOR, 2004, p. 158-159).

Como se depreende do texto constitucional original, não havia vedações explícitas para a edição de MPs. Entretanto, Amaral Júnior (2004, p. 133 e segs.) relata que a doutrina passou a negar às MPs a ação sobre matérias próprias de leis delegadas, quais sejam: os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49, CF) e os de competência privativa da Câmara dos Deputados (art. 51) e do Senado Federal (art. 52); as matérias reservadas às leis complementares; as relativas à organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, aí inclusas as carreiras e as garantias de seus membros; os atos relativos à nacionalidade, cidadania, e aos direitos individuais, políticos e eleitorais; e a legislação que envolve os planos plurianuais, as diretrizes orçamentárias e o orçamento.

O texto original do art. 62 da Constituição Federal não previa explicitamente a reedição de MPs. Entretanto, Abreu Júnior (2002, p. 34) e Oliveira (OLIVEIRA, M., 2009, p. 28) citam que, em fevereiro de 1989, o Congresso Nacional recebeu uma reedição de MP. O Presidente do Senado à época, Senador Nelson Carneiro, nomeou uma Comissão Mista para analisar a constitucionalidade da reedição. O parecer emitido foi pela admissão das reedições, até que uma lei complementar regulamentasse adequadamente a matéria. A seguir, o Congresso Nacional aprovou a Resolução nº 1, de 1989, que detalhou os procedimentos de tramitação das MPs. Segundo Abreu Júnior (2002, p. 34), "o próprio Congresso Nacional foi

o primeiro a possibilitar as constantes reedições de MPs por parte dos Presidentes da República".

Sobre este ponto, a prática de reedição das MPs pelo Poder Executivo foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula nº 651[17]:

> Súmula nº 651: A Medida Provisória não apreciada pelo Congresso Nacional podia, até a Emenda Constitucional 32/2001, ser reeditada dentro do seu prazo de eficácia de trinta dias, mantidos os efeitos de lei desde a primeira edição.

Segundo Amaral Júnior (2004, p. 165-166), a reedição seria admitida desde que a MP não tivesse sido expressamente rejeitada no período de trinta dias após sua entrada em vigor, e tal se dava, na maioria das vezes, retomando-se o teor original com modificações e com a inclusão de "uma cláusula de convalidação das relações jurídicas havidas sob o jugo da medida provisória imediatamente anterior à reedição."

A admissão das reedições de MPs, tanto por parte do Congresso, quanto por parte do Judiciário, levaram o Poder Executivo a adotar tal procedimento de maneira abusiva, como relatado por Abreu Júnior (2002, p. 48 e segs.) e Amaral Júnior (2004, p. 200 e segs.), e corroborado pela pesquisa realizada por Oliveira (OLIVEIRA, M., 2009, p. 28-30).

O panorama institucional causado pelas reedições das MPs levou o Congresso à discussão sobre o tema, com a consequente promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, EC nº 32/2001, com o intuito de adotar regras mais rígidas para a edição e apreciação das MPs.

5.4.2 O período da Emenda Constitucional nº 32/2001 até a QO nº 411/2009

Com a edição da EC nº 32/2001, o art. 62 da Constituição Federal passou a ter a seguinte redação:

> Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.
> § 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:
> I - relativa a:

[17] Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/cms/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_601_700>.

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
b) direito penal, processual penal e processual civil;
c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;
II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;
III - reservada a lei complementar;
IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.
§ 2º Medida provisória que implique instituição ou majoração de impostos, exceto os previstos nos arts. 153, I, II, IV, V, e 154, II, só produzirá efeitos no exercício financeiro seguinte se houver sido convertida em lei até o último dia daquele em que foi editada.
§ 3º As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.
§ 4º O prazo a que se refere o § 3º contar-se-á da publicação da medida provisória, suspendendo-se durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.
§ 5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais.
§ 6º Se a medida provisória não for apreciada em até quarenta e cinco dias contados de sua publicação, entrará em regime de urgência, subseqüentemente, em cada uma das Casas do Congresso Nacional, ficando sobrestadas, até que se ultime a votação, todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.
§ 7º Prorrogar-se-á uma única vez por igual período a vigência de medida provisória que, no prazo de sessenta dias, contado de sua publicação, não tiver a sua votação encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.
§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.
§ 9º Caberá à comissão mista de Deputados e Senadores examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir parecer, antes de serem apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional.
§ 10. É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.
§ 11. Não editado o decreto legislativo a que se refere o § 3º até sessenta dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por ela regidas.
§ 12. Aprovado projeto de lei de conversão alterando o texto original da medida provisória, esta manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.

Não houve alteração quanto à natureza da MP, mantendo-se o que já foi dito no item 5.4.1, ou seja, é um ato normativo, dotado de primariedade e de caráter provisório, cuja competência de edição é privativa do Presidente da República, e possuindo, desde o momento em que é publicado no Diário Oficial da União, força, eficácia e valor de lei.

Entretanto, agora, os limites materiais estão expressos no § 1º do art. 62, ou seja, não será admitida a edição de MPs sobre: nacionalidade, cidadania, direitos e partidos políticos e sobre direito eleitoral; matérias afetas ao direito penal, ao processual penal e ao processual civil; organização, carreira e garantias de membros do Poder Judiciário e do Ministério Público; matérias orçamentárias, quais sejam os planos plurianuais (PPA), as diretrizes orçamentárias (LDO), orçamento (PLOA) e créditos adicionais e suplementares, com a ressalva de permissão para os créditos extraordinários; detenção ou sequestro de bens, poupança ou ativos financeiros, a fim de se evitar o ocorrido no Plano Collor; matérias reservadas às leis complementares; e matérias que já estejam disciplinadas em projetos de lei devidamente aprovados pelas Casas do Congresso Nacional, e que estejam pendentes de sanção ou de veto por parte do Presidente da República.

A EC nº 32/2001 manteve a vedação constante do art. 246 da Constituição Federal, mas estabeleceu uma limitação temporal, determinando que o Executivo não poderia adotar MP para regulamentar dispositivos constitucionais que tivessem sua redação alterada por eventual emenda promulgada entre 1º de janeiro de 1995 e a data da promulgação da referida Emenda. E, ainda que implicitamente, também se mantiveram as vedações relativas às competências exclusivas do Congresso Nacional e às privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Uma alteração importante está prevista no § 2º, devido à permissão para adoção de MPs que instituam ou aumentem impostos, mais especificamente o imposto de importação, o imposto de exportação, o imposto sobre produtos industrializados, o imposto sobre operações de crédito, câmbio, seguro, títulos e valores mobiliários, e os impostos extraordinários, em caso de guerra externa. Mas a instituição e o aumento só produziriam efeito no exercício financeiro seguinte no caso de a MP em questão ter sido convertida em lei até o último dia do ano de sua edição.

Uma das maiores alterações trazidas pela EC nº 32/2001 diz respeito à tramitação das MPs, conforme o disposto nos §§ 3º a 12 do art. 62 da Constituição Federal. As MPs passam a ter validade por sessenta dias, prazo este prorrogável por igual período, mas há que se obervar que tal prazo é suspenso nos períodos de recesso do Congresso. As MPs são analisadas por uma Comissão Mista de Deputados e Senadores, quanto aos pressupostos de

constitucionalidade (relevância e urgência), à adequação financeira, ao mérito e às eventuais emendas apresentadas. Depois desta etapa, as MPs seguem para análise em sessões separadas na Câmara e no Senado. Entretanto, de acordo com Oliveira (OLIVEIRA, F., 2009, p. 102), poucas foram as vezes em que tal Comissão efetivamente emitiu pareceres, passando a valer uma das regras inseridas na Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, que determina que se encaminhe a MP em análise diretamente à Câmara dos Deputados, e que um Deputado profira o parecer no Plenário.

Mas, de todas as alterações, o ponto mais significativo na tramitação das MPs é o sobrestamento ou trancamento das pautas, causado pelo disposto no § 6º do art. 62, pois, caso uma MP não seja apreciada em até 45 dias contados a partir de sua edição, ela passará a tramitar em regime de urgência, em cada uma das Casas, sobrestando todas as demais deliberações legislativas, até que sua votação seja encerrada. Segundo Oliveira (OLIVEIRA, F., 2009, p. 102 e segs.), criou-se uma expectativa no Congresso de que tal regra iria incentivar votações mais rápidas, e que o Presidente da República passaria a ser mais criterioso na edição de MPs, para que se evitasse a paralisia dos trabalhos parlamentares. Mas, na prática, os prazos estabelecidos para a apreciação das MPs pela Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional, foram sistematicamente descumpridos, e as pautas, tanto da Câmara, quanto do Senado, passaram a estar constantemente trancadas.

Seguindo na análise desta situação, Oliveira (OLIVEIRA, F., 2009, p. 105) afirma que as novas regras estabelecidas pela EC nº 32/2001 impediram as reedições de MPs, mas aumentaram o poder de agenda do Presidente da República, que passou a contar com um instrumento que lhe garantiria altos níveis de segurança e previsibilidade, pois as MPs entrariam automaticamente na pauta de votações do Congresso, desconsiderando a eventual preferência dos parlamentares por outros temas.

Tal condição se manteve até a Questão de Ordem nº 411, de 2009, QO nº 411/2009, que alterou a situação do sobrestamento das pautas das sessões da Câmara por MPs.

5.4.3 O período da QO nº 411/2009 até os dias atuais

Saudada à época de sua promulgação como sendo a solução para o problema das reedições, a EC nº 32/2001 trouxe um novo problema para o Congresso, que foi o trancamento das pautas pelas MPs. Como se verá mais adiante, no capítulo 6, grande parte das sessões da Câmara dos Deputados esteve trancada no período de 2001 a 2009 e, sobre o tema, Machado explana que:

> Com esse quadro, o Congresso Nacional viu uma de suas principais funções, a de deflagrar o processo legislativo, se esvair e a balança de poder pender novamente para o lado do Executivo, sobretudo no tocante ao poder de agenda. Assim, "caixa de ressonância", na qual os cidadãos apresentam suas demandas e propõem medidas legislativas para dirimir os conflitos sociais, ficou refém da pauta imposta pela iniciativa legislativa do Presidente da República. (MACHADO, 2011, p 25).

Um ponto importante a ser considerado no uso das MPs após a edição da EC nº 32/2001 se deu na sessão extraordinária da Câmara dos Deputados de 11 de março de 2009, quando o Deputado Regis de Oliveira levantou uma Questão de Ordem, QO, numerada como sendo a QO nº 411/2009[18], na qual defendeu que as resoluções, previstas no inciso VII, do art. 59 da Constituição Federal, não estariam sujeitas ao sobrestamento da pauta, por não se incluírem no rol das "deliberações legislativas". Em suas alegações, ele caracterizou as resoluções como sendo matérias administrativas *interna corporis*, que não estariam, portanto, impedidas de serem apreciadas, apesar de a pauta estar trancada por MPs.

Em 17 de março de 2009, o Presidente da Câmara à época, Deputado Michel Temer, deferiu a QO não só para as resoluções, mas também ampliando a decisão para outras matérias que não poderiam ser objeto de MPs, quais sejam as propostas de emenda à Constituição, os projetos de lei complementar e os projetos de decretos legislativos, desde que fossem apreciadas em sessões extraordinárias.

Machado (2011, p. 29) constatou que a maioria das sessões ordinárias da Câmara, após tal decisão, continuou com as pautas trancadas por MPs, mas houve a realização de sessões extraordinárias, nas quais as matérias citadas acima puderam ser apreciadas. O levantamento feito no presente trabalho, que está no próximo capítulo, corrobora a constatação daquele autor.

Outro ponto importante se deu após o julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.029, ADI 4.029[19], protocolada no Supremo Tribunal Federal pela

---

[18] Disponível em <http://www2.camara.leg.br/buscaQordem/?wicket:interface=:7:docDataView:17:titulo:1:ILinkListener::> Acesso em 6 jul. 2013.

[19] Disponível em < http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4029&processo=4029> Acesso em 3 out. 2013.

Associação Nacional dos Servidores do IBAMA, questionando o rito pelo qual foi aprovada a MP que deu origem à Lei nº 11.516/2007, que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade – ICMBio.

A decisão constante do acórdão da ADI 4.029, publicado no Diário da Justiça de 27 de junho de 2012, exige que todas as MPs enviadas ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, a partir de então, terão que seguir o que determina o § 9º do art. 62, da CF, ou seja, deverão ser apreciadas pela Comissão Mista de Deputados e Senadores para emissão de parecer, e não mais serão apreciadas somente com o parecer do Relator nomeado em Plenário, após encerrado o prazo da Comissão Mista pois, cabe ressaltar, o mesmo acórdão julgou inconstitucionais o art. 5º, *caput*, e os §§ 1º e 2º do art. 6º da Resolução nº 1, de 2002[20], do Congresso Nacional, cujos textos seguem abaixo.

> Art. 5º A Comissão terá o prazo improrrogável de 14 (quatorze) dias, contado da publicação da Medida Provisória no Diário Oficial da União para emitir parecer único, manifestando-se sobre a matéria, em itens separados, quanto aos aspectos constitucional, inclusive sobre os pressupostos de relevância e urgência, de mérito, de adequação financeira e orçamentária e sobre o cumprimento da exigência prevista no § 1º do art. 2º.
>
> Art. 6º ...
> § 1º Esgotado o prazo previsto no caput do art. 5º, o processo será encaminhado à Câmara dos Deputados, que passará a examinar a Medida Provisória.
> § 2º Na hipótese do § 1º, a Comissão Mista, se for o caso, proferirá, pelo Relator ou Relator Revisor designados, o parecer no Plenário da Câmara dos Deputados, podendo estes, se necessário, solicitar para isso prazo até a sessão ordinária seguinte.

Entretanto, como consequência da ADI 4.029, deve-se dar especial atenção à inconstitucionalidade declarada no *caput* do art. 5º, que na verdade suprimiu o prazo de 14 dias da Comissão Mista para análise das MPs. De fato, quando se consulta a ficha de tramitação de uma MP na página da Câmara dos Deputados, o lugar onde deveria constar o prazo designado para a Comissão aparece em branco, e marcado com um asterisco, que remete a uma mensagem sobre a ADI citada. Portanto, este prazo, que determina todo o rito de tramitação das MPs, deixaria de existir, assim como os demais, que dele dependem. Em tese, uma MP poderia chegar ao seu último dia de vigência, após sua prorrogação, estando prestes a perder sua eficácia sem sequer ter sido apreciada pela Comissão Mista.

---

[20] Íntegra disponível em <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=234673&tipoDocumento=RCN&tipoTexto=PUB> Acesso em 3 out. 2013.

6 A produção legislativa no Brasil após a Constituição Federal de 1988

Este capítulo apresenta uma análise quantitativa dos dados sobre a realização de sessões deliberativas ordinárias e extraordinárias da Câmara dos Deputados, no período de 2001 a 2012, sob o aspecto do trancamento das pautas e da origem das matérias pautadas, e sobre as leis ordinárias e complementares que entraram em vigor no Brasil no período de outubro de 1988, após a promulgação da atual Constituição Federal, até dezembro de 2012, sob os aspectos de origem de iniciativa e tempos de tramitação, tomando-se por base os objetivos e hipóteses definidos no capítulo 1.

Os dados foram obtidos junto ao Centro de Documentação e Informação, CEDI, da Câmara dos Deputados, e nas páginas da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Palácio do Planalto, na rede mundial de computadores.

6.1 As sessões deliberativas da Câmara dos Deputados

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, RICD, em seu Título III, estabelece as regras para a realização das sessões na Casa. No art. 65, reproduzido abaixo, são definidos os tipos de sessões, quais sejam as preparatórias, as deliberativas ordinárias e extraordinárias, e as não-deliberativas, podendo estas ser de debates ou solenes.

> Art. 65. As sessões da Câmara dos Deputados serão:
> I - preparatórias, as que precedem a inauguração dos trabalhos do Congresso Nacional na primeira e na terceira sessões legislativas de cada legislatura;
> II - deliberativas:
> a) ordinárias, as de qualquer sessão legislativa, realizadas apenas uma vez por dia, de terça a quinta-feira, iniciando-se às quatorze horas;
> b) extraordinárias, as realizadas em dias ou horas diversos dos prefixados para as ordinárias;
> III - não deliberativas:
> a) de debates, as realizadas de forma idêntica às ordinárias, porém sem Ordem do Dia, apenas uma vez às segundas e sextas-feiras, iniciando-se às quatorze horas nas segundas e às nove horas nas sextas-feiras, disciplinando o Presidente da Câmara dos Deputados o tempo que corresponderia à Ordem do Dia, podendo os Líderes delegar a membros de suas bancadas o tempo relativo às Comunicações de Lideranças;
> b) solenes, as realizadas para grandes comemorações ou para homenagens especiais;
> IV - (revogado). (Artigo com redação dada pela Resolução nº 19, de 2012)

Procedeu-se ao levantamento das sessões deliberativas ordinárias e extraordinárias realizadas pela Câmara dos Deputados no período de 2001 a 2012, a partir dos dados fornecidos pelo Centro de Documentação e Informação, CEDI. O período inicial dos dados analisados é o ano de 2001, pois somente a partir daí é que as pautas começaram a ficar trancadas por Medidas Provisórias, por força da entrada em vigor da EC nº 32/2001. Cabe ressaltar que todos os dados do ano de 2001 foram analisados, e não somente os disponíveis após a promulgação da referida Emenda. Para efeito do presente trabalho, não foram consideradas as sessões preparatórias, realizadas na primeira e na terceira sessões legislativas de cada legislatura, destinadas à posse dos deputados, no caso da primeira sessão legislativa, e à eleição da Mesa Diretora, em ambos os casos, e as solenes, pelo fato de não terem itens de pauta sujeitos a deliberação.

O número de sessões está na Tabela 6.1, com estratificação anual, separadas por tipo, ou seja, ordinárias e extraordinárias, e consignando-se se as mesmas estavam ou não com a pauta trancada por medidas provisórias. No período analisado, de 2001 a 2012, foram realizadas 1.761 sessões, sendo 776 sessões ordinárias, 44,07% do total, e 985 sessões extraordinárias, 55,93% do total.

Tabela 6.1 - Número de sessões ordinárias e extraordinárias da Câmara dos Deputados - 2001 a 2012

Ano	Sessões Ordinárias	Pauta trancada	% Ordinárias Trancadas	Sessões Extraor-dinárias	Pauta trancada	% Extra Trancadas	Total de Sessões	Total com Pauta Trancada	% Pauta Trancada
2001	65	1	1,54	38	0	0,00	103	1	0,97
2002	44	35	79,55	29	13	44,83	73	48	65,75
2003	92	41	44,57	78	33	42,31	170	74	43,53
2004	62	46	74,19	83	57	68,67	145	103	71,03
2005	85	70	82,35	64	44	68,75	149	114	76,51
2006	64	42	65,63	76	49	64,47	140	91	65,00
2007	81	57	70,37	112	67	59,82	193	124	64,25
2008	60	48	80,00	102	42	41,18	162	90	55,56
2009	70	59	84,29	105	38	36,19	175	97	55,43
2010	48	41	85,42	74	20	27,03	122	61	50,00
2011	56	56	100,00	113	41	36,28	169	97	57,40
2012	49	48	97,96	111	26	23,42	160	74	46,25
Total	776	544	70,10	985	430	43,65	1761	974	55,31

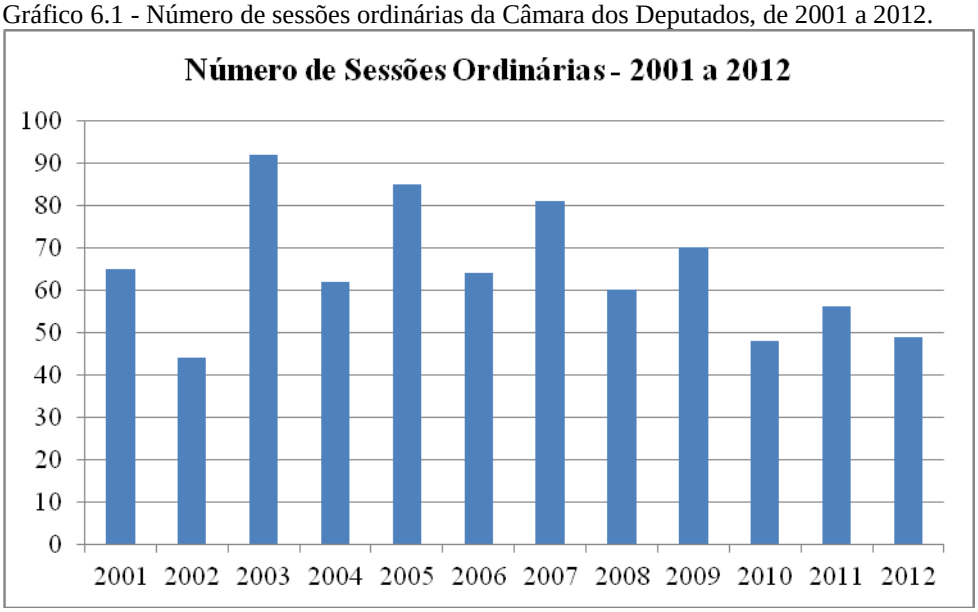
Fonte: CEDI; elaboração do autor.

Deve-se fazer uma observação quanto aos dados do ano de 2001, notadamente dos meses de novembro e dezembro, pois quatro sessões ordinárias e uma extraordinária de novembro, e uma ordinária e quatro extraordinárias de dezembro não aparecem no sistema de

busca da página da Câmara, apesar de constarem dos dados enviados pelo CEDI. Por isso, entraram na contagem do total de sessões realizadas, mas não tiveram suas pautas avaliadas para efeito de trancamento e do número de matérias pautadas por Poder.

O Gráfico 6.1 mostra a realização de sessões ordinárias ao longo do período analisado, com forte redução na quantidade de 2001 para 2002, sendo que este foi um ano de eleições gerais, registrando apenas 44 sessões deste tipo. Em 2003, primeiro ano de uma nova legislatura, atinge-se o máximo de 92 sessões e, a partir de então, os dados apontam para uma tendência de redução na quantidade de sessões ordinárias. Interessante notar-se que há uma menor quantidade desse tipo de sessão nos chamados anos eleitorais, tanto nas eleições gerais, para presidente, governadores, deputados e senadores (2002, 2006 e 2010), quanto nas eleições locais, para prefeitos e vereadores (2004, 2008 e 2012).

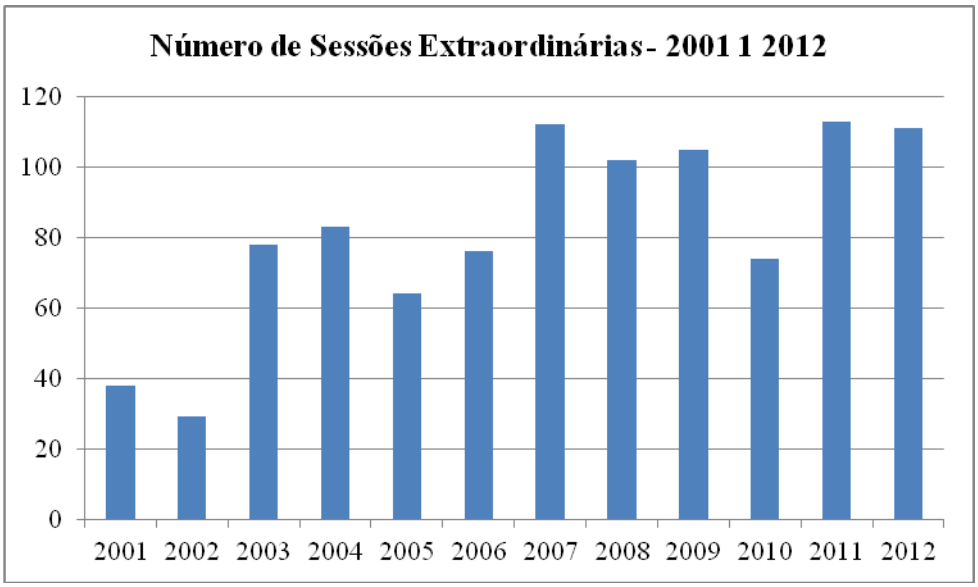
Gráfico 6.1 - Número de sessões ordinárias da Câmara dos Deputados, de 2001 a 2012.



Fonte: CEDI; elaboração do autor.

O Gráfico 6.2 mostra a realização de sessões extraordinárias ao longo do período, também com forte redução de 2001 para 2002, sendo que neste ano realizaram-se apenas 29 sessões deste tipo. A partir de 2003, nota-se uma tendência de aumento das mesmas.

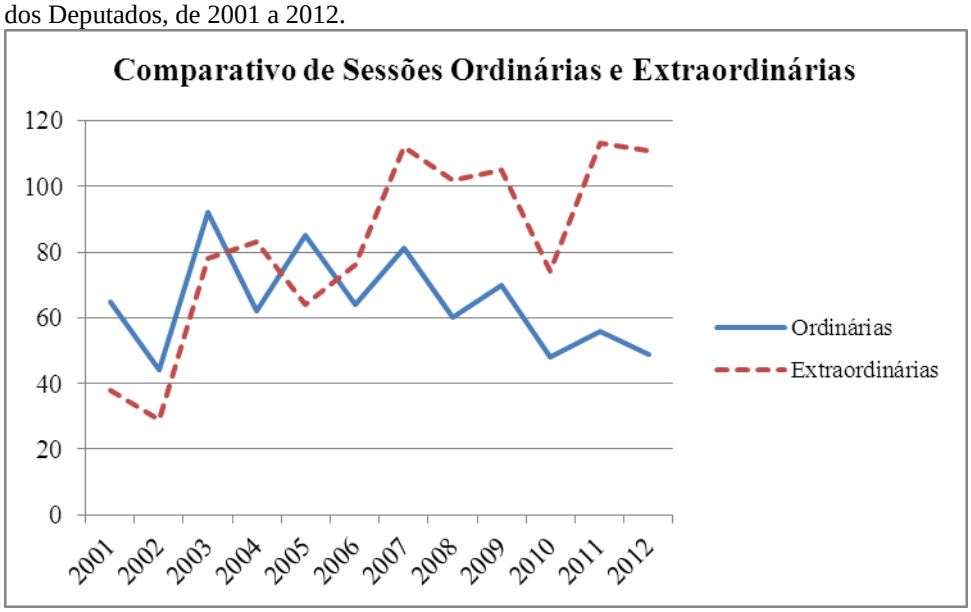
Gráfico 6.2 - Número de sessões extraordinárias da Câmara dos Deputados, de 2001 a 2012.



Fonte: CEDI; elaboração do autor.

Quando tais dados são mostrados juntos, no Gráfico 6.3, fica evidente sua tendência inversa, confirmando uma das hipóteses iniciais deste trabalho, que é a de que há uma tendência de aumento na quantidade de sessões extraordinárias na Câmara dos Deputados.

Gráfico 6.3 - Comparativo do número de sessões ordinárias e extraordinárias da Câmara dos Deputados, de 2001 a 2012.



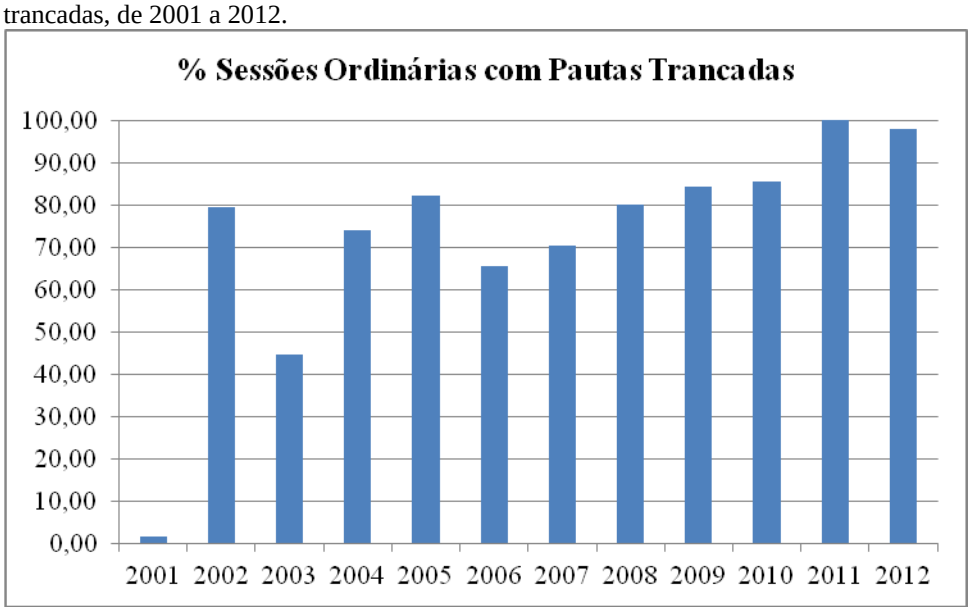
Fonte: CEDI; elaboração do autor.

Após a análise e compilação dos dados obtidos, tem-se que foi atingido o objetivo específico OE1, pois foram quantificadas as sessões ordinárias e extraordinárias realizadas na Câmara dos Deputados, no período de 2001 a 2012. Com isso, comprova-se a hipótese H1, de

que há uma tendência de aumento na quantidade de sessões extraordinárias na Câmara dos Deputados.

Passando-se agora à análise das sessões sob o aspecto do trancamento, considerando-se o total de 1.761 sessões realizadas no período, 55,31% das sessões apresentaram pautas trancadas, e 44,69% apresentaram pautas normais, ou seja, não sujeitas a trancamento. Analisando-se de maneira separada, 70,10% de todas as sessões ordinárias estiveram com as pautas trancadas, enquanto 43,65% das sessões extraordinárias estiveram nesta situação. Com relação ao trancamento das pautas das sessões ordinárias, o ano de 2001 teve apenas uma sessão (1,54%) nesta situação. A seguir, o ano de 2003 apresentou o menor percentual, de 44,57% das sessões ordinárias com pauta trancada, sendo que nos demais anos os percentuais variaram de 65,63% em 2006 a 100,00% em 2011. Esta evolução é mostrada no Gráfico 6.4, que mostra uma tendência de alta na porcentagem de sessões ordinárias com pautas trancadas.

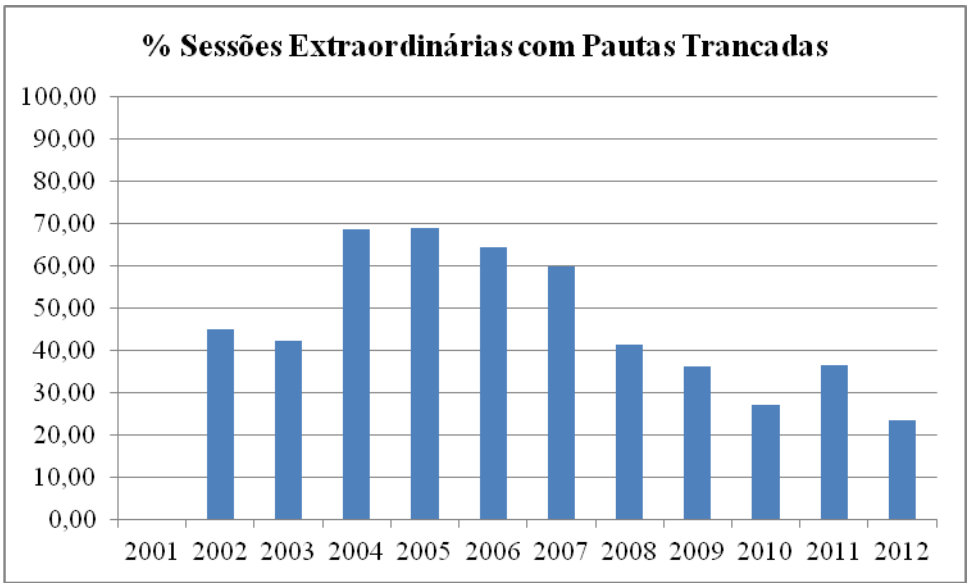
Gráfico 6.4 - Porcentagem das sessões ordinárias da Câmara dos Deputados com pautas trancadas, de 2001 a 2012.



Fonte: CEDI; elaboração do autor.

Analisando-se as sessões extraordinárias com pautas trancadas, verifica-se que não houve ocorrências em 2001, com os percentuais variando de um mínimo de 23,42% em 2012 a um máximo de 68,75% em 2005, com tendência de queda. Tal evolução pode ser vista no Gráfico 6.5.

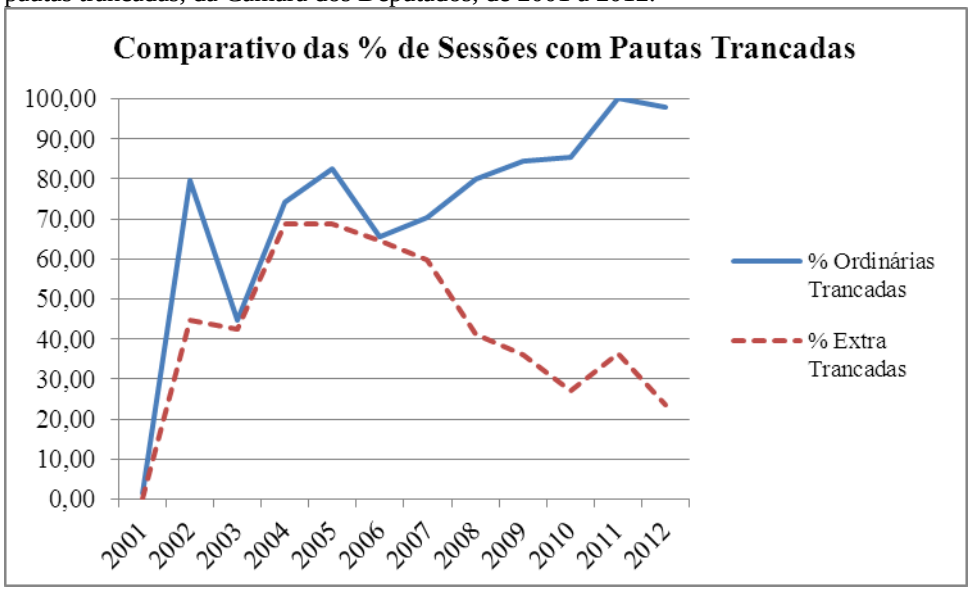
Gráfico 6.5 - Porcentagem das sessões extraordinárias da Câmara dos Deputados com pautas trancadas, de 2001 a 2012.



Fonte: CEDI; elaboração do autor.

Quando mostradas juntas, no Gráfico 6.6, as duas curvas mostram certa paridade entre os anos de 2001 a 2005, mas apontam claramente tendências opostas a partir de 2006, com o aumento do percentual de sessões ordinárias com pautas trancadas por MPs, e a queda do percentual das sessões extraordinárias nesta situação.

Gráfico 6.6 - Comparativo das porcentagens de sessões ordinárias e extraordinárias com pautas trancadas, da Câmara dos Deputados, de 2001 a 2012.



Fonte: CEDI; elaboração do autor.

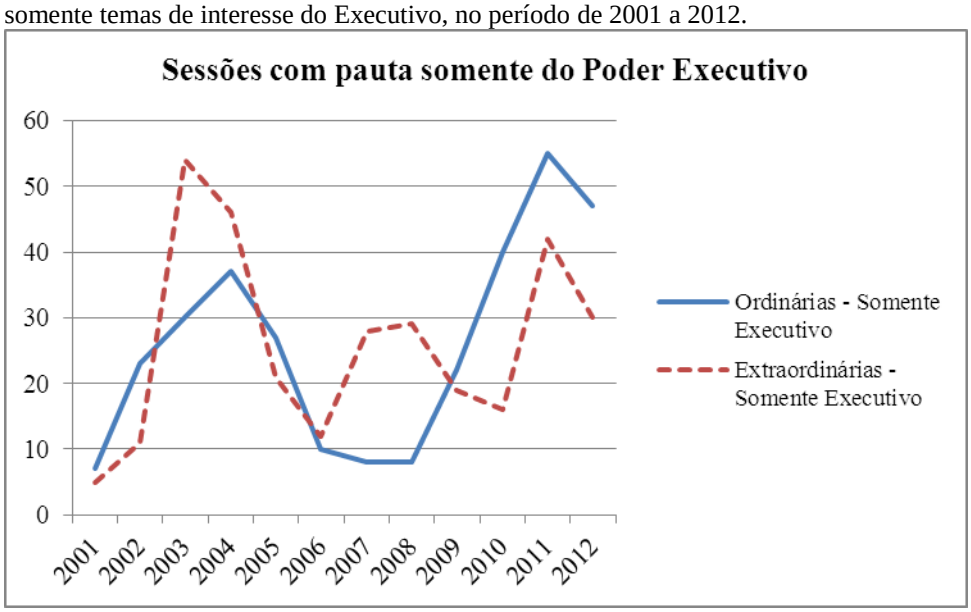
Após a análise e compilação dos dados obtidos, tem-se que foi atingido o objetivo específico OE2, pois foram quantificadas as sessões ordinárias e extraordinárias realizadas na Câmara dos Deputados, no período de 2001 a 2012, sob o aspecto do trancamento das pautas.

Com os resultados obtidos, não se comprova a hipótese H2, pois não há uma tendência de aumento na quantidade de sessões ordinárias com pautas normais na Câmara dos Deputados. Os dados apontam para um aumento do percentual de sessões ordinárias com pautas trancadas, e uma queda no percentual de sessões extraordinárias com pautas nesta situação.

Tratando-se das matérias colocadas em pauta, as sessões ordinárias e extraordinárias foram divididas, cada uma, em três situações, quais sejam as que continham apenas matérias originadas no Poder Executivo, as que continham apenas matérias originadas no Poder Legislativo, e as que continham matérias de mais de um Poder, denominadas aqui de outras situações. O resultado completo pode ser observado na Tabela A.1, no Apêndice.

O Gráfico 6.7 mostra a evolução do número de sessões ordinárias e extraordinárias cujas pautas registraram apenas matérias oriundas do Poder Executivo. As sessões ordinárias oscilaram entre o mínimo de sete, em 2001, e o máximo de 55, em 2011. Já as sessões extraordinárias oscilaram entre o mínimo de 5, em 2001, e o máximo de 54, em 2003. Os dados mostram uma tendência de alta nos números, tanto para as sessões ordinárias, quanto para as extraordinárias cujas pautas continham matérias oriundas somente do Executivo.

Gráfico 6.7 - Número de sessões da Câmara dos Deputados com pautas incluindo somente temas de interesse do Executivo, no período de 2001 a 2012.

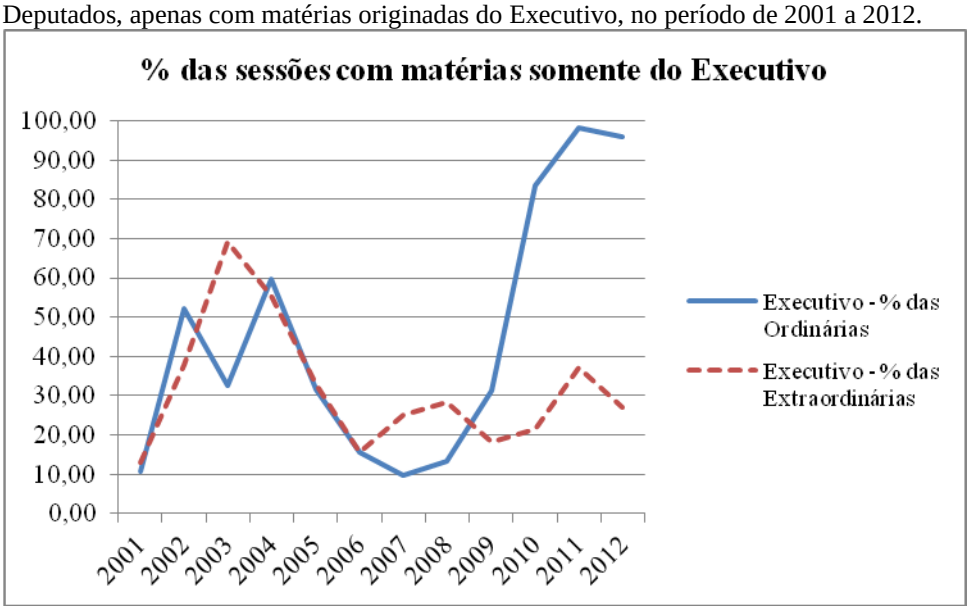


Fonte: CEDI; elaboração do autor.

O Gráfico 6.8 mostra as porcentagens de sessões ordinárias e extraordinárias que contiveram apenas matérias originadas do Executivo. Com relação às sessões ordinárias, em 2007 apenas 9,88% das sessões tinham somente matérias do Executivo na pauta, enquanto em 2011, 98,21% das sessões estavam nesta condição. A partir de 2007, o gráfico mostra uma

forte tendência de alta. Com relação às sessões extraordinárias, em 2001, 13,16% das sessões tinham apenas matérias do Executivo, atingindo um máximo de 69,23% das sessões em 2003. Os dados mostram que há uma tendência de queda desta condição.

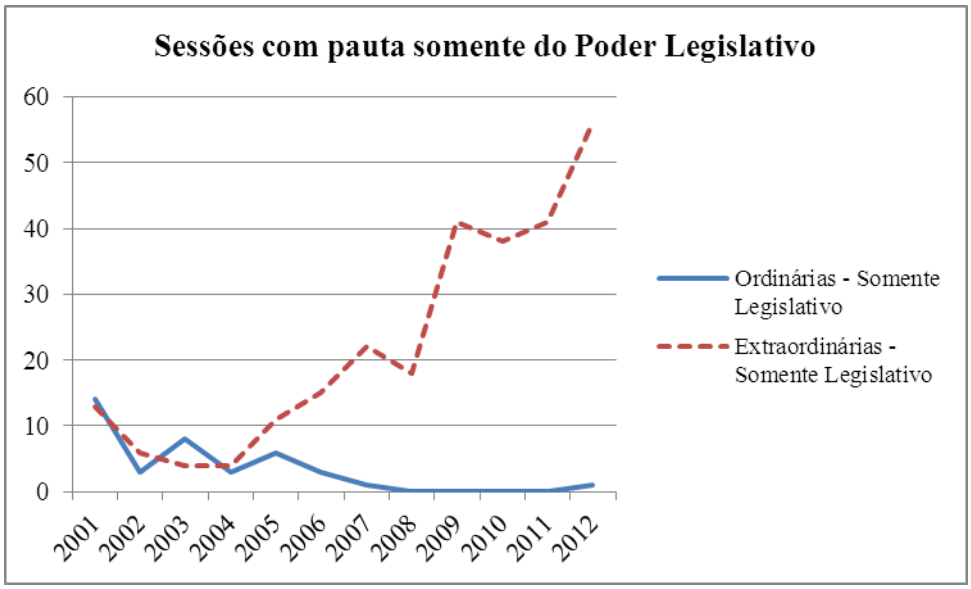
Gráfico 6.8 - Porcentagem das sessões ordinárias e extraordinárias da Câmara dos Deputados, apenas com matérias originadas do Executivo, no período de 2001 a 2012.



Fonte: CEDI; elaboração do autor.

O Gráfico 6.9 mostra a evolução do número de sessões cujas pautas registraram apenas matérias oriundas do Poder Legislativo. Não houve sessões ordinárias nesta situação entre os anos de 2008 e 2011, e o máximo foi de 14, em 2011. Já as sessões extraordinárias oscilaram entre o mínimo de quatro, em 2003 e 2004, e o máximo de 56, em 2012. Há uma tendência de redução da quantidade de sessões ordinárias que tenham somente matérias deste Poder, em contraposição à tendência de aumento da quantidade de sessões extraordinárias nessa situação.

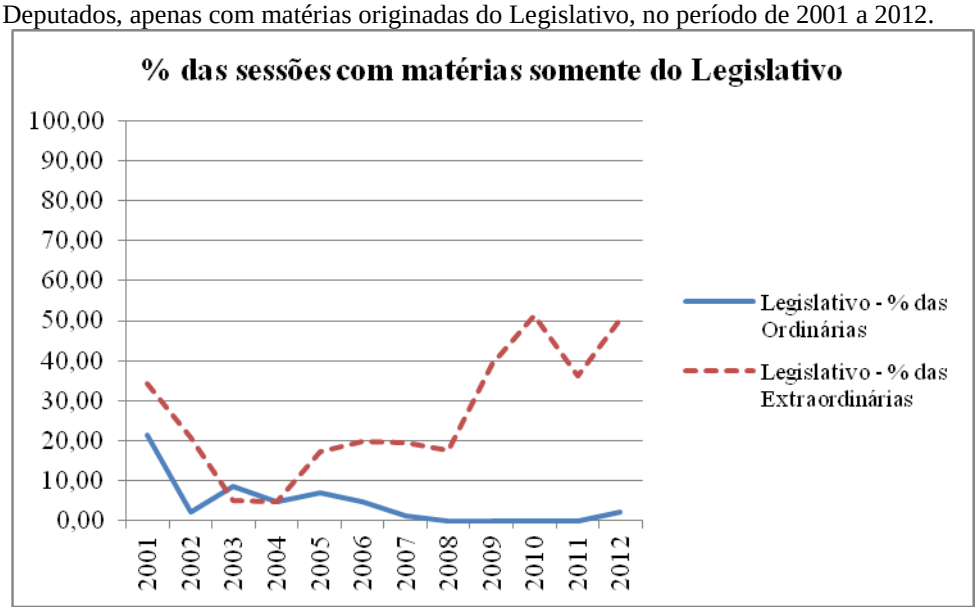
Gráfico 6.9 - Número de sessões da Câmara dos Deputados com pautas incluindo somente temas de interesse do Legislativo, no período de 2001 a 2012.



Fonte: CEDI; elaboração do autor.

O Gráfico 6.10 mostra as porcentagens de sessões ordinárias e extraordinárias que contiveram apenas matérias originadas do Legislativo. Excetuando-se os anos de 2008 a 2011, em que não ocorreram sessões assim, como já comentado, em 2007 apenas 1,23% das sessões tinham somente matérias do Legislativo na pauta, enquanto em 2001, 21,54% das sessões estavam nesta condição. O gráfico mostra uma tendência de queda. Com relação às sessões extraordinárias, em 2004, 4,82% das sessões continham apenas matérias do Legislativo na pauta, atingindo um máximo de 51,35% das sessões em 2010. Os dados mostram que há uma tendência de alta desta condição.

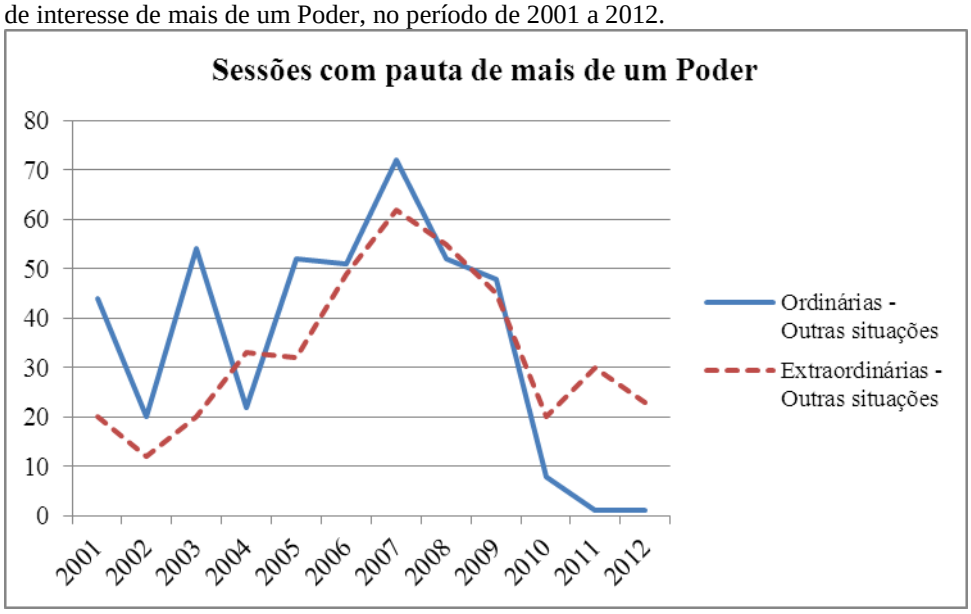
Gráfico 6.10 - Porcentagem das sessões ordinárias e extraordinárias da Câmara dos Deputados, apenas com matérias originadas do Legislativo, no período de 2001 a 2012.



Fonte: CEDI; elaboração do autor.

O Gráfico 6.11 mostra a evolução do número de sessões cujas pautas registraram situações diversas das duas apresentadas acima, ou seja, em que constam matérias de mais de um Poder. As sessões ordinárias oscilaram entre o mínimo de uma, em 20011 e 2012, e o máximo de 72, em 2007. Já as sessões extraordinárias oscilaram entre o mínimo de 12, em 2002, e o máximo de 62, em 2007. Os dados mostram uma tendência de queda nos números, a partir de 2007, tanto para as sessões ordinárias, quanto para as extraordinárias cujas pautas continham matérias oriundas de mais de um Poder.

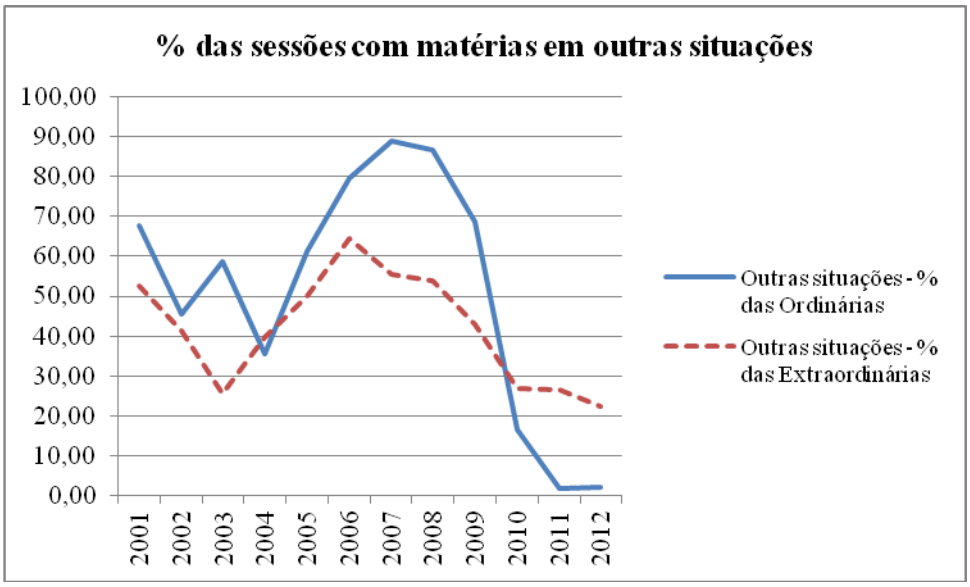
Gráfico 6.11 - Número de sessões da Câmara dos Deputados com pautas incluindo temas de interesse de mais de um Poder, no período de 2001 a 2012.



Fonte: CEDI; elaboração do autor.

O Gráfico 6.12 mostra as porcentagens de sessões ordinárias e extraordinárias que contiveram matérias originadas de mais de um Poder. Com relação às sessões ordinárias, em 2011 apenas 1,79% das sessões tinham matérias de mais de um Poder na pauta, enquanto em 2007, 88,89% das sessões estavam nesta condição. A partir de 2007, o gráfico mostra uma forte tendência de queda. Com relação às sessões extraordinárias, em 2012, 22,52% das sessões tinham matérias de mais de um Poder, atingindo um máximo de 64,47% das sessões em 2006. Os dados mostram que também há uma tendência de queda desta condição.

Gráfico 6.12 - Porcentagem das sessões ordinárias e extraordinárias da Câmara dos Deputados, com matérias originadas de mais de um Poder, no período de 2001 a 2012.



Fonte: CEDI; elaboração do autor.

Após a análise e compilação dos dados obtidos, atingiu-se o objetivo específico OE3, pois foi quantificado o que foi pautado nas sessões ordinárias e extraordinárias realizadas na Câmara dos Deputados, no período de 2001 a 2012, com relação à iniciativa legislativa.

Quanto às sessões ordinárias, a partir de 2009, há uma forte tendência de inclusão de matérias de origem apenas do Executivo nas pautas. Já no caso das sessões extraordinárias, há uma tendência de que sejam incluídas matérias de origem de outros Poderes nas pautas, além das que têm origem no Executivo.

Com isso, comprova-se a hipótese H3, de que, após a QO nº 411/09, em março de 2009, há uma tendência de colocação de proposições de autoria não do Executivo nas pautas das sessões extraordinárias da Câmara dos Deputados.

6.2 Leis Ordinárias

Após a entrada em vigor da Constituição de 1988, até o final de 2012, foram editadas, no Brasil, 5.104 leis ordinárias e 83 leis complementares. Para efeito deste trabalho, não foram considerados os Decretos editados pelo Poder Executivo e as Emendas Constitucionais.

O Apêndice traz as tabelas obtidas com a compilação dos dados referentes às leis ordinárias, com relação ao seu número, à sua iniciativa, por parte dos Poderes Executivo,

Legislativo e Judiciário, e ao seu tempo de tramitação, considerado como sendo o tempo transcorrido, em dias, desde a sua apresentação à Casa iniciadora e a publicação inicial da norma jurídica no Diário Oficial da União, não se considerando, portanto, a data de eventuais republicações.

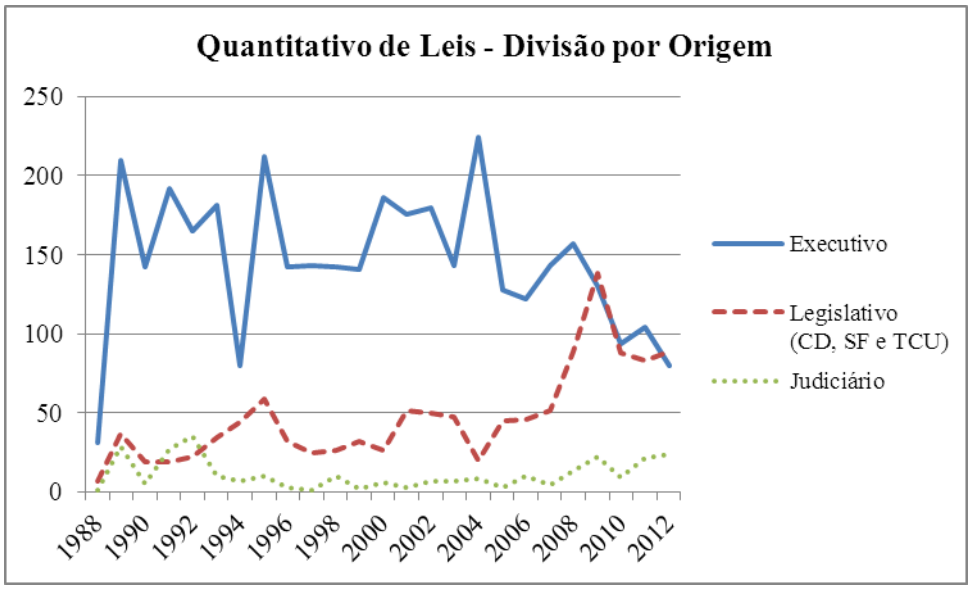
Em todo o período considerado, 3.648 leis ordinárias tiveram sua origem no Poder Executivo, com um percentual total de 71,47%, enquanto 1.179 tiveram origem no Poder Legislativo, com 23,10%, e 277 no Poder Judiciário, com 5,43%.

Das leis advindas do Executivo, 950 originaram-se de MPs, e 1.970 de projetos de lei do Congresso Nacional, PLNs, por tratarem de temas orçamentários. Ressalte-se que as leis originadas de MPs representam 18,61% do total, percentual este semelhante ao obtido por Limongi e Figueiredo, também de 18%, em levantamento realizado em 1995, citado por Rodrigues (2004, p. 19). Já as leis advindas de PLNs representam 38,60% do total. Juntas, somam 57,21%, ou seja, mais da metade de todas as leis que entraram em vigor no Brasil no período analisado.

Das leis advindas do Poder Legislativo, 765 tiveram origem na Câmara dos Deputados, 398 no Senado Federal, e 14 no Tribunal de Contas da União. Dois projetos de lei, um de 1995, e outro de 2007, foram considerados como sendo do Congresso, por terem origem no resultado dos trabalhos de Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito.

O levantamento anual do número de leis editadas pode ser visto no Gráfico 6.13, que mostra a dominância quantitativa da origem das leis por parte do Poder Executivo, desde 1988 até 2008, e em 2010 e 2011. Em 2009 há uma inversão, com predominância do Poder Legislativo, e que volta a se repetir em 2012. As Tabelas A.2 e A.3, com os todos os valores, estão no Apêndice.

Gráfico 6.13 - Número de leis editadas no Brasil, divididas por origem da iniciativa, no período de 1988 a 2012.

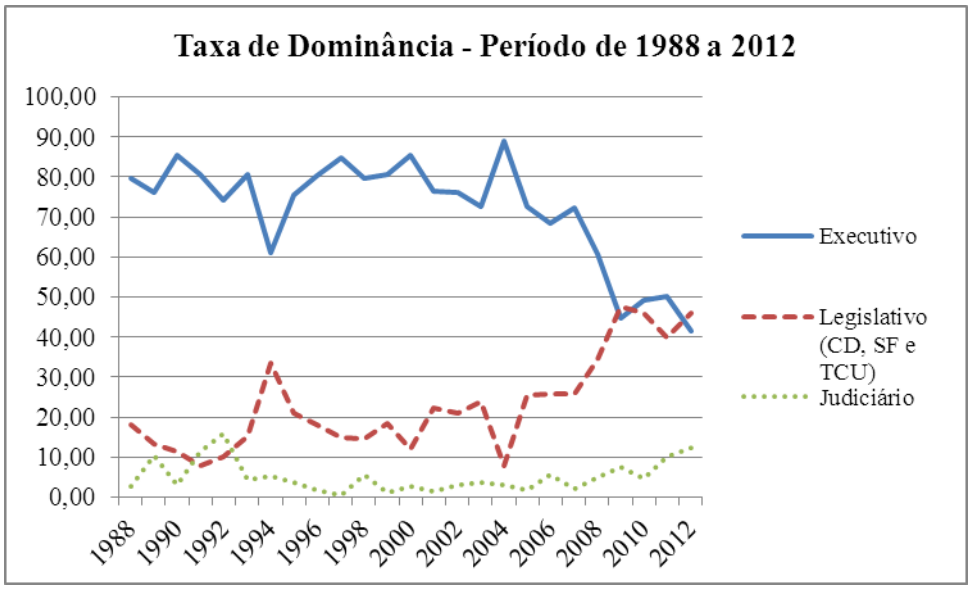


Fontes: CEDI e Senado Federal; elaboração do autor.

A partir dos dados acima, comprova-se a hipótese H6, ou seja, das leis que entraram em vigor no período compreendido no presente trabalho, a maioria teve origem no Poder Executivo. Uma análise da parcela das leis ordinárias que tiveram origem nas MPs e nos PLNs será feita nos itens 6.2.1 e 6.2.2, abaixo.

A taxa de dominância das leis ordinárias no período analisado pode ser vista no Gráfico 6.14. O Poder Executivo foi dominante de 1988 a 2008, com taxas variando de 60,62% em 2008 a 88,89% em 2004. Neste intervalo, o Poder Legislativo oscilou entre 7,94% em 2004 e 33,59% em 1994. Cabe observar que o Poder Judiciário oscilou entre 1,14% em 1999 e 15,77% em 1992, estando à frente do Legislativo neste ano e também em 1991. Em 2009, o Legislativo, com 47,59%, esteve à frente do Executivo, com 44,83%. Em 2010 e 2011, o Executivo obteve novamente porcentagens maiores do que as do Legislativo, situação que se inverteu novamente em 2012. De 2009 a 2012, o Judiciário oscilou entre 4,71%, em 2010, a 12,44%, em 2012. A Tabela A.4, com todos os valores, pode ser vista no Apêndice.

Gráfico 6.14 - Taxa de dominância das leis editadas no Brasil, divididas por origem da iniciativa, no período de 1988 a 2012.



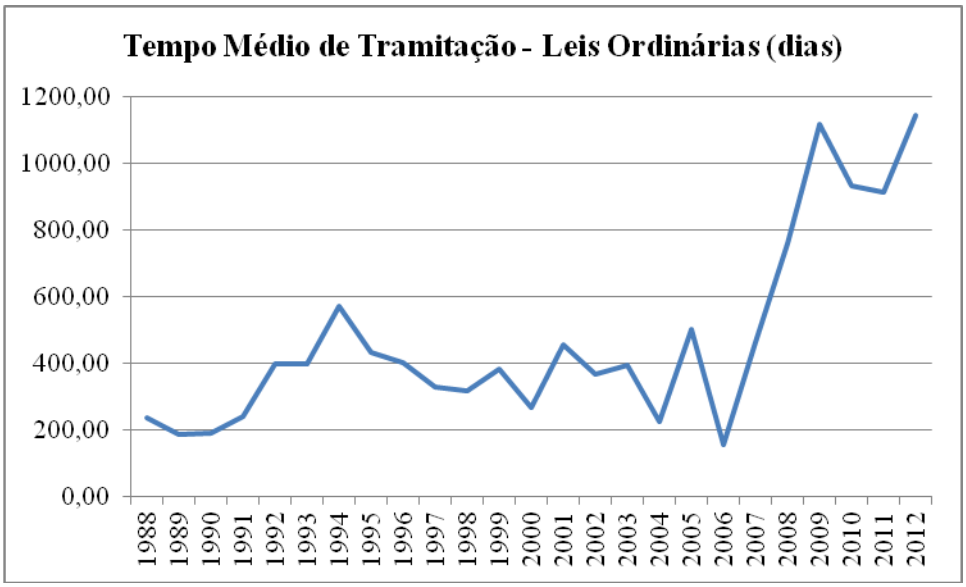
Fontes: CEDI e Senado Federal; elaboração do autor.

Após a análise e compilação dos dados obtidos, neste momento atingiu-se parte do objetivo específico OE5, com a determinação da taxa de dominância no período, sendo que 71,47% das leis tiveram origem no Poder Executivo, enquanto 23,10% no Poder Legislativo, e 5,43% no Poder Judiciário.

Considerando-se todo o conjunto de leis ordinárias editadas, obteve-se um tempo médio de tramitação de 488,95 dias. O tempo mínimo de tramitação registrado foi de dois dias, para o PLN nº 49/2002, que abriu um crédito suplementar de R$ 50 milhões para a Justiça Eleitoral, e o máximo foi de 9.711 dias, para o PL nº 634/1975, que deu origem ao novo Código Civil, ambos para leis que entraram em vigor no ano de 2002.

A evolução do tempo médio de tramitação no período de 1988 a 2012 pode ser vista no Gráfico 6.15. A Tabela A.5, com todos os resultados, pode ser vista no Apêndice.

Gráfico 6.15 - Tempo médio de tramitação das leis ordinárias editadas no Brasil, no período de 1988 a 2012 (em dias).

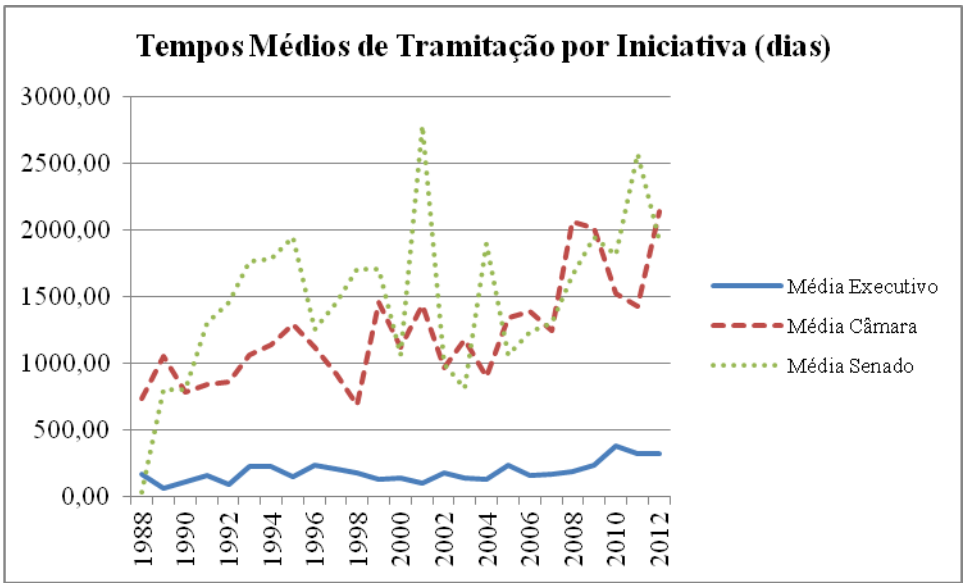


Fontes: CEDI, Senado Federal; elaboração do autor.

Observa-se que há um significativo aumento nos tempos médios de tramitação a partir de 2008, com 758,78 dias, atingindo-se o valor máximo de 1.142,39 dias em 2012. Este aumento pode ser explicado quando se analisa conjuntamente o gráfico acima com o Gráfico 6.13, que mostra uma maior participação de leis oriundas do Legislativo, que têm tempos médios de tramitação mais elevados, e também devido a um maior tempo de tramitação das leis do Executivo, como se verá a seguir.

Na análise global, feita por iniciativa, tem-se que os projetos oriundos do Executivo tiveram tempo médio de tramitação de 172,73 dias, os da Câmara dos Deputados, de 1.387,04 dias, um tempo mais de oito vezes maior que o do Executivo, os do Senado Federal, de 1.628,87 dias, quase nove vezes e meia maior, e os do TCU, de 538,57 dias, mais de três vezes maior. Cabe ressaltar que dois projetos de lei, um de 1995, e outro de 2007, já citados anteriormente, foram considerados como sendo do Congresso, por terem origem no resultado dos trabalhos de Comissões Parlamentares Mistas de Inquérito, e seu tempo médio de tramitação foi de 1.028,50 dias. Os tempos médios por iniciativa, do Executivo e do Legislativo, este dividido em Câmara dos Deputados e Senado Federal, podem ser vistos no Gráfico 6.16.

Gráfico 6.16 - Tempo médio de tramitação das leis editadas no Brasil, separadas por iniciativa, no período de 1988 a 2012 (em dias).



Fontes: CEDI, Senado Federal e Palácio do Planalto; elaboração do autor.

Os tempos médios de tramitação das proposições do Executivo oscilaram entre o mínimo de 64,92 dias, em 1989, e o máximo de 374,21 dias, em 2010. As proposições da Câmara oscilaram entre o mínimo de 687,89 dias, em 1998, e o máximo de 2.137,29 dias, em 2012. As proposições do Senado Federal oscilaram entre o mínimo de 30,50 dias, em 1988 e o máximo de 2.785,50 dias, em 2001.

Ao se fazer uma análise dos tempos de tramitação do gráfico 6.16, nota-se que todos mostram tendência de alta, notadamente do ano de 2006 em diante.

Os tempos médios de tramitação dos projetos oriundos do Judiciário, não incluídos no gráfico acima, oscilaram entre o mínimo de 38,00 dias, para projetos do Superior Tribunal de Justiça, STJ, e Supremo tribunal Federal, STF, ambos em 2004, e o máximo de 2.807,00 dias, para os projetos do Tribunal Superior do Trabalho, TST, em 2002.

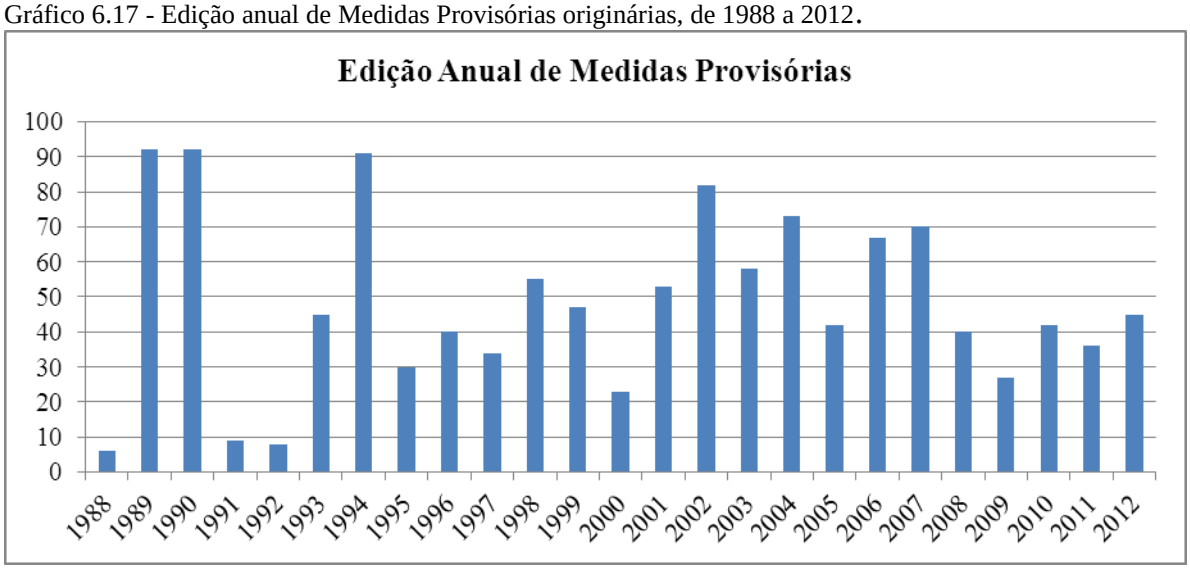
Em face de sua importância no montante das leis aprovadas, as MPs e os PLNs serão analisados mais detidamente nos próximos itens.

6.2.1 Leis originadas de Medidas Provisórias

Realizou-se o levantamento da edição de Medidas Provisórias originárias e sua conversão em lei desde a introdução do instrumento no ordenamento jurídico brasileiro, com a Constituição de 1988, até o final de 2012.

O gráfico 6.17 mostra a edição anual de MPs originárias no período considerado. A Tabela A.8, que originou o gráfico, está no Apêndice. Os dados não mostram uma tendência clara na edição de MPs ao longo dos três períodos a serem considerados no presente trabalho, ou seja, desde a entrada em vigor da Constituição de 1988 até a edição da EC nº 32/2001, a partir desta até a QO nº 411/2009, em março de 2009, e desde então até o final de 2012. Entretanto, após 2008, a quantidade de MPs editadas está em um patamar mais baixo do que nos anos anteriores.

Gráfico 6.17 - Edição anual de Medidas Provisórias originárias, de 1988 a 2012.



Fontes: CEDI, Senado Federal e Palácio do Planalto; elaboração do autor.

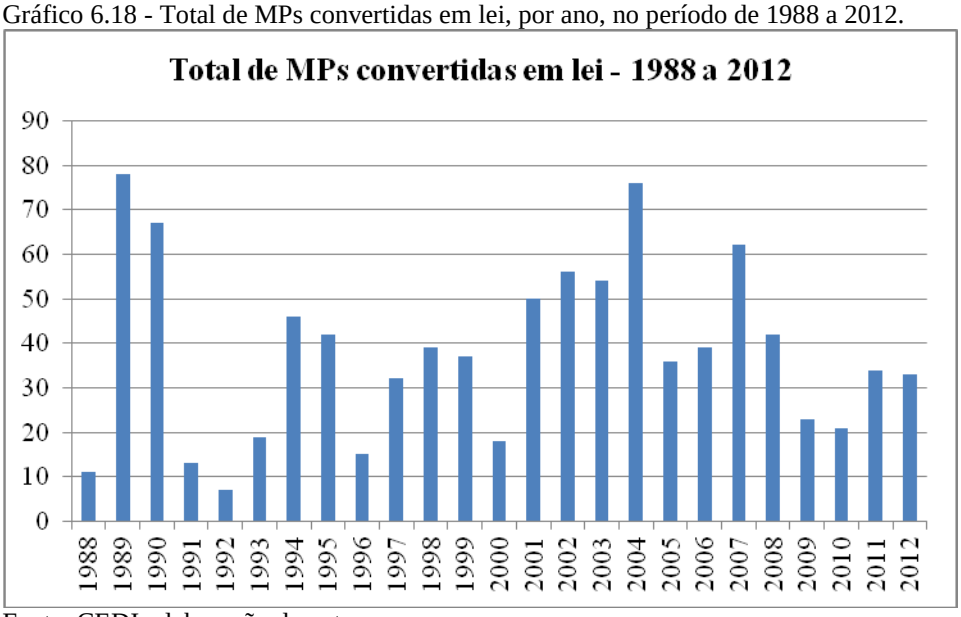
É oportuna uma explanação sobre os dados do período de 1988 a 1992. Em 1988, após a entrada em vigor da Constituição, no período Sarney, foram editadas seis MPs. Os anos de 1989 e 1990 registraram a edição de 92 MPs cada. O ano de 1990 deve ser analisado em dois períodos distintos. De 1º de janeiro a 14 de março, ainda com Sarney, foram editadas 17 MPs. Em 15 de março, Fernando Collor assume a presidência, e edita nesse ano 75 MPs. O ano de 1992 também deve ser analisado em dois períodos. O primeiro vai de 1º de janeiro a 1º de outubro, quando Collor sofreu processo de impeachment. Nos primeiros nove meses do ano, foram editadas apenas quatro MPs. A partir do impedimento, Itamar Franco assumiu a presidência e editou mais quatro MPs, de 2 de outubro a 31 de dezembro. Esses detalhes podem ser vistos na Tabela A.7, constante do Apêndice.

Após a análise dos dados acima, verifica-se que a média anual de edição de MPs no período de 1988 a 2000 é de 44,00, no período de 2001 a 2008, de 60,63, e no período de 2009 a 2012, de 37,50. Há que se considerar, entretanto, que há uma leve tendência de alta na

edição de MPs a partir do ano de 2009. Assim, na opinião deste autor, comprova-se parcialmente a hipótese H4, de que há uma tendência de redução na quantidade de MPs editadas, em relação aos períodos anteriores.

O Gráfico 6.18 mostra a quantidade de MPs convertidas em lei por ano, independentemente do ano em que foram editadas. A quantidade de MPs convertidas oscilou entre o mínimo de sete, em 1992, e o máximo de 73, em 2004. Os dados não mostram uma tendência clara na conversão de MPs, que possa ser assinalada.

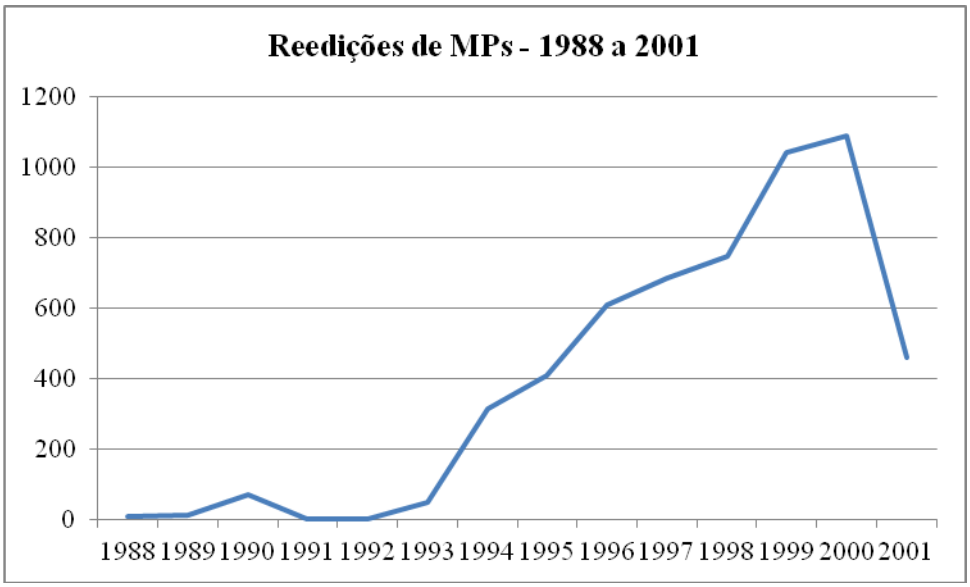
Gráfico 6.18 - Total de MPs convertidas em lei, por ano, no período de 1988 a 2012.



Fonte: CEDI; elaboração do autor.

Sob a vigência do conteúdo original do art. 62 da Constituição Federal, no período de outubro de 1988 a setembro de 2001, as reedições de MPs tornaram-se comuns. Levantamento feito por Amaral Júnior (2004, p. 205) mostra a quantidade de reedições, que podem ser vistas no Gráfico 6.19. A Tabela A.9, que originou o gráfico, está no Apêndice.

Gráfico 6.19 - Total de reedições de MPs, por ano, no período de 1988 a 2012.



Fonte: Amaral Júnior (2004, p. 205); elaboração do autor.

De 1988 até 1993, a quantidade de reedições permaneceu baixa, atingindo um máximo de 69 em 1990. Entretanto, a partir de 1994, inicia-se uma ascensão no ritmo de reedições, com o máximo de 1.088 ocorrências no ano de 2000. O total de reedições, desde 1988 até o advento da EC nº 32/2001, foi de 5.490.

Após a entrada em vigor da EC nº 32/2001, que alterou o rito de tramitação das MPs e não mais permitiu sua reedição, foram editadas 602 MPs pelo Poder Executivo até o final da sessão legislativa de 2012. A compilação dos dados está na Tabela 6.2.

Tabela 6.2 - Conversão de MPs no período de 2001 a 2012.

Presidentes	FHC II	FHC II	Lula I	Lula I	Lula I	Lula I	Lula II	Lula II	Lula II	Lula II	Dilma	Dilma	
Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Convertidas	18	67	57	66	34	60	60	35	24	30	29	38	518
Arquivadas	2	15	1	7	8	7	10	5	3	12	7	7	84
Total	20	82	58	73	42	67	70	40	27	42	36	45	602
Ano	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
% Convertidas	90,00	81,71	98,28	90,41	80,95	89,55	85,71	87,50	88,89	71,43	80,56	84,44	86,05
% Arquivadas	10,00	18,29	1,72	9,59	19,05	10,45	14,29	12,50	11,11	28,57	19,44	15,56	13,95
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: CEDI; elaboração do autor.

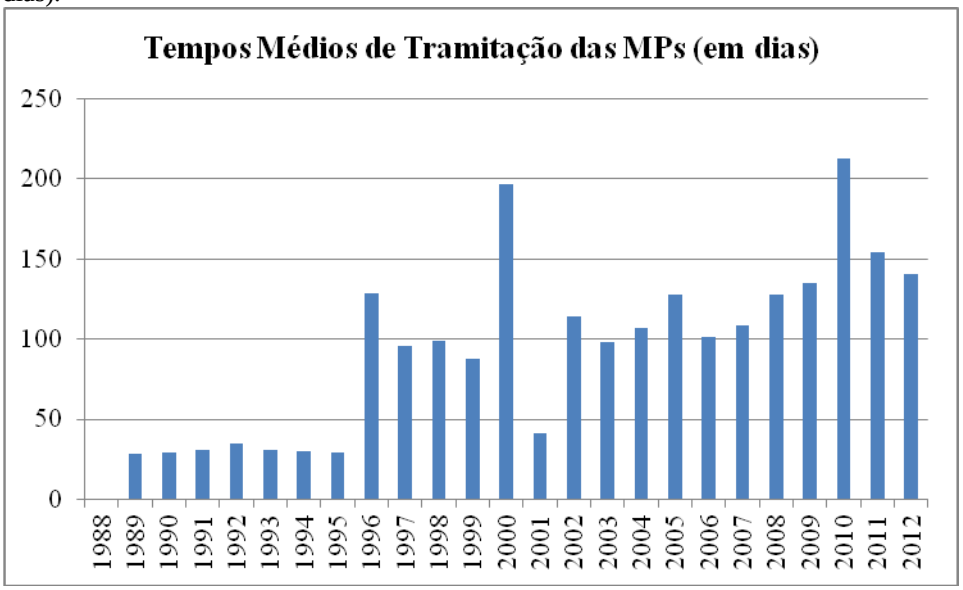
Após a entrada em vigor da EC nº 32/2001, foram convertidas em lei 518 MPs, sendo que a taxa de conversão oscilou entre o mínimo de 71,43%, em 2010, até o máximo de 98,28%, em 2003, com uma média global de 86,05%. Analisou-se também os motivos que determinaram o arquivamento de 84 MPs, sendo: 38 (45,24%) por prazo de vigência

expirado, 20 (23,81%) por rejeição na Câmara dos Deputados, 14 (16,67%) por rejeição no Senado Federal, 7 (8,33%) por revogação por outra MP, 2 (2,38%) por terem sido prejudicadas pela edição de outra MP, 1 (1,19%) por ter sido transformada em projeto de lei, 1 (1,19%) por ser objeto da Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 3964-MC/DF, e 1 (1,19%) por ter sido prejudicada pela edição de outra lei. A Tabela A.10, no Apêndice, mostra os dados relativos ao arquivamento das MPs.

Pela análise dos dados acima, cumpre-se o que foi definido no objetivo específico OE4, ou seja, a quantificação da edição de MPs em todo o período de 1988 a 2012. Da mesma forma, a taxa de conversão das MPs no período acima é a taxa de sucesso estabelecida no objetivo específico OE5, cujo cumprimento avança mais um pouco.

Os tempos médios de tramitação das MPs convertidas em lei podem ser vistos no Gráfico 6.20, tendo oscilado entre o mínimo de 28,67 dias, em 1989, e o máximo de 196,94 dias em 2000.

Gráfico 6.20 - Tempos médios de tramitação de MPs, no período de 1988 a 2012 (em dias).



Fonte: CEDI; elaboração do autor.

No período de 1989 a 1995, os tempos médios de tramitação se situaram entre 28,67 dias, em 1989, e 35,00 dias, em 1992. A partir de 1996, nota-se o processo mais intenso de reedição das MPs, o que elevou o tempo médio para 128,20 dias, tempo este que, até 1999, apesar da pequena queda, se manteve mais alto do que no período anterior.

No ano de 2000 observou-se o mais alto tempo médio de tramitação de MPs na série analisada, que foi de 196,94 dias. O resultado foi causado por uma série de sete leis ordinárias

originadas de MPs que foram sucessivamente reeditadas, e cuja tramitação se prolongou por mais de 300 dias cada, desde sua apresentação até sua publicação como leis ordinárias no Diário Oficial da União.

Como já foi dito acima, o ano de 2001 foi marcado pela entrada em vigor da EC nº 32/2001, em 11 de setembro, com significativa alteração na tramitação de MPs. Neste ano foram convertidas em lei 50 MPs, sendo 43 até a Emenda, com tempo médio de tramitação de 40,51 dias, e sete MPs após a Emenda, com tempo médio de tramitação de 44,14 dias. Considerando-se o ano como um todo, o tempo médio de tramitação ficou em 41,02 dias.

A partir de 2002, com a validade das novas regras, ou seja, com o prazo de vigência das MPs sendo de 60 dias, prorrogáveis por mais 60, com um total de 120 dias, os tempos médios de tramitação passam a um novo patamar, oscilando entre o mínimo de 98,09 dias em 2003, e o máximo de 153,97 em 2011, com tendência de alta. Cabe ressaltar que os tempos de tramitação obtidos que excedem os 120 dias se devem a MPs editadas próximo ao final das sessões legislativas, sendo que o procedimento de contagem adotado considera o período de recesso parlamentar. Para efeito da tramitação no Congresso, a contagem é suspensa durante o recesso.

A partir da análise dos dados acima, não se comprova a hipótese H5, de que há uma tendência de redução no tempo de tramitação das MPs. Pelo contrário, observou-se que os tempos médios de tramitação aumentaram.

6.2.2 Leis originadas de Projetos de Lei do Congresso Nacional - PLNs

Os Projetos de Lei do Congresso Nacional, PLNs, são projetos de lei cuja iniciativa é do Poder Executivo e que tratam de temas financeiros ou orçamentários, afetos às receitas e despesas do Estado, incluindo o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a Lei Orçamentária Anual (LOA) e as leis que abrem créditos adicionais, sejam eles especiais ou suplementares, todos definidos em base constitucional. São assim denominados por serem votados em sessão conjunta do Congresso Nacional.

Segundo Cavalcante Filho, as leis orçamentárias:

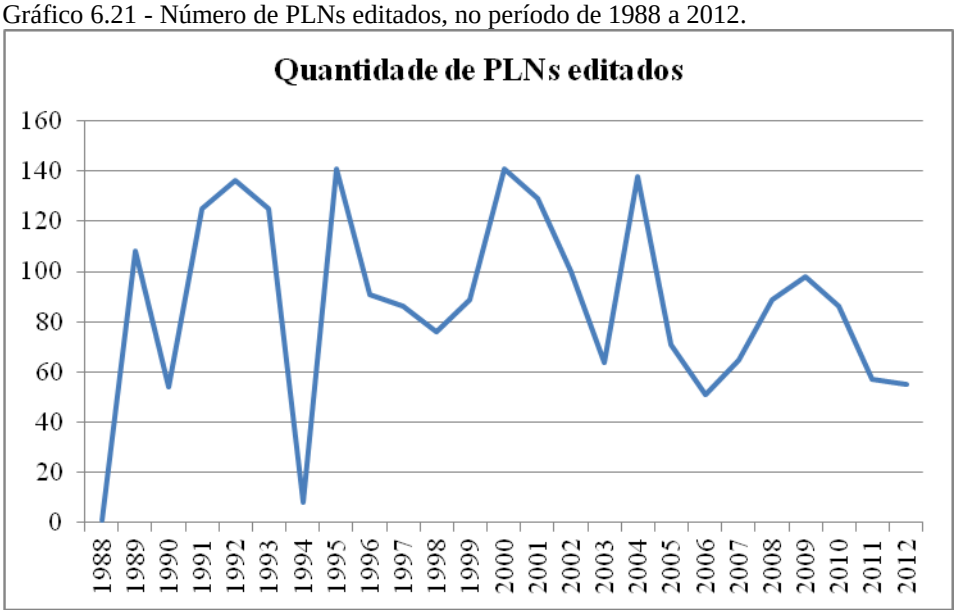
> [...] são reservadas à gerência do Poder Executivo, desde o instituto da Coroa Real até a Fazenda Pública dos dias atuais. Mas essa tarefa, no Estado de Direito, será exercida com o controle (=fiscalização) do Poder Legislativo.

> Por conta disso, as leis orçamentárias são votadas pelo Congresso (CF, art. 166), mas este só pode deliberar sobre projetos de lei nesse tema se for provocado pelo Presidente da República, que tem iniciativa privativa dos projetos de lei (ordinária) que disponham sobre o plano plurianual (PPA), a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e a lei orçamentária anual (LOA). (CAVALCANTE FILHO, 2012, p. 57).

O autor assevera que tal iniciativa é tratada por parte da doutrina como sendo vinculada, pois o Presidente da República tem a obrigação de apresentar os projetos ao Poder Legislativo dentro dos prazos constitucionais. Na mesma linha seguem Carvalho (2011, p. 1061) e Agra (2012, p. 803), que acrescentam que a apreciação das leis orçamentárias é feita pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, na forma do Regimento Comum do Congresso Nacional.

No período analisado, foram apresentados ao Congresso Nacional 2.184 PLNs, sendo que em 1988, após a entrada em vigor da Constituição, apenas um projeto teve sua tramitação iniciada. A partir de então, a quantidade de PLNs oscilou entre o mínimo de oito, em 1994, e o máximo de 141, em 1995. A evolução dos números pode ser vista no Gráfico 6.21, construído a partir da Tabela A.6, no Apêndice.

Gráfico 6.21 - Número de PLNs editados, no período de 1988 a 2012.

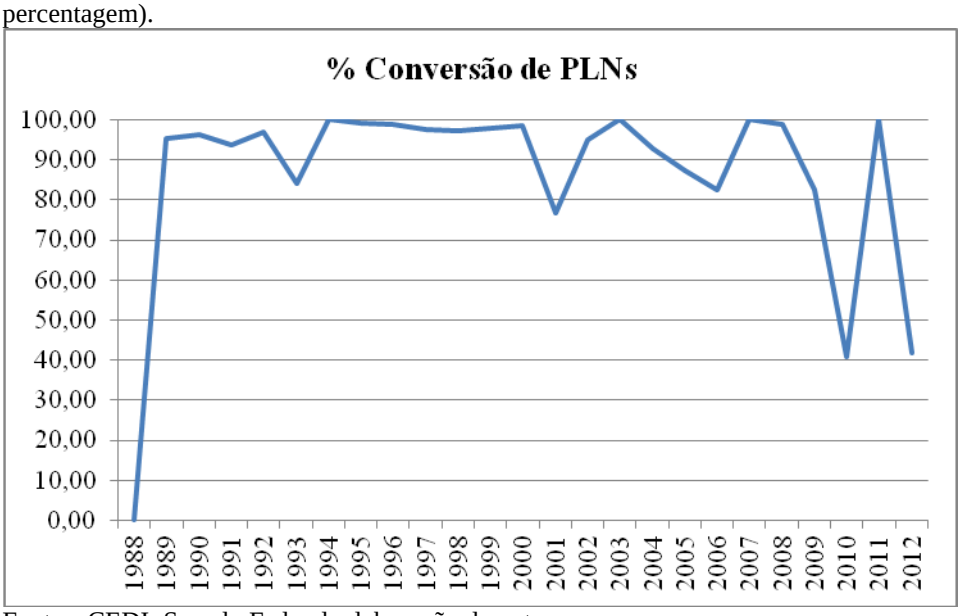


Fontes: CEDI; Senado Federal; elaboração do autor.

A taxa de conversão dos PLNs em lei ordinária pode ser vista no Gráfico 6.22. Em 1988, o único projeto apresentado ficou prejudicado, não sendo convertido em lei. A partir de então, a taxa oscilou entre o mínimo de 40,70% em 2010, e o máximo de 100,00%, o que ocorreu nos anos de 1994, 2003, 2007 e 2011. Como se verá a seguir, a taxa de conversão de

2012 está em 41,82%, próxima do valor mínimo registrado, pelo fato de 32 projetos ainda estarem em tramitação quando da elaboração deste trabalho.

Gráfico 6.22 - Taxa de conversão de PLNs no período de 1988 a 2012 (em percentagem).



Fontes: CEDI; Senado Federal; elaboração do autor.

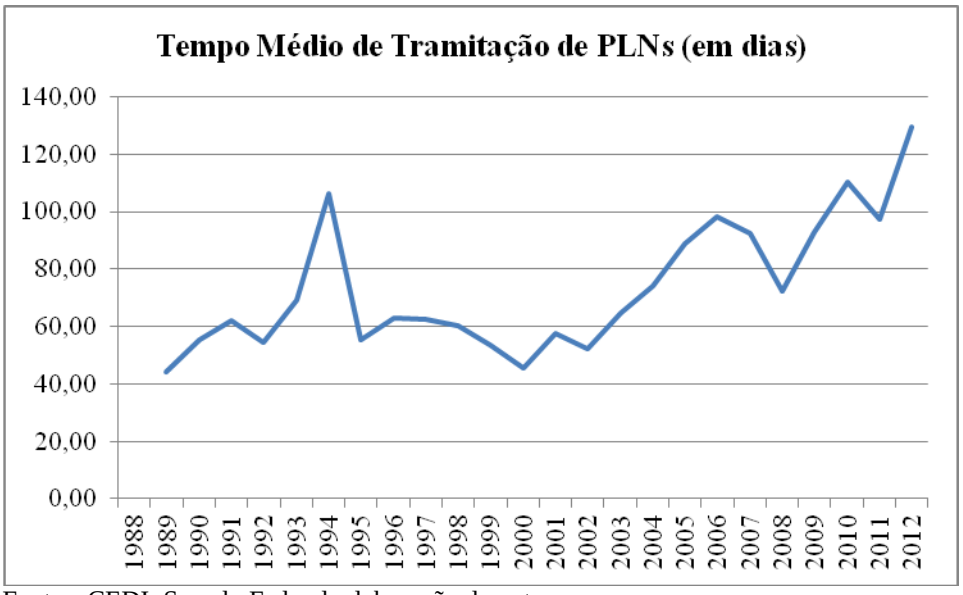
Analisou-se os motivos que deteminaram a não conversão de 214 PLNs, sendo: 114 (53,27%) foram prejudicados, 39 (18,22%) foram arquivados, 32 (14,95%) ainda estavam em tramitação quando da elaboração do presente trabalho[21], 22 (10,28%) foram retirados pelo Poder Executivo, 6 (2,80%) foram rejeitados e 1 (0,47%) foi vetado.

Pela análise dos dados acima, estabeleceu-se a taxa de sucesso dos PLNs, encerrando-se, portanto, o cumprimento do que foi definido no objetivo específico OE5, ou seja, a determinação das taxas de sucesso e de dominância das iniciativas do Poder Executivo.

Os tempos médios de tramitação dos PLNs oscilaram entre o mínimo de 44,31 dias em 1989, e o máximo de 129,52 dias em 2012, com tendência de alta. A evolução desses tempos pode ser vista no Gráfico 6.23.

Gráfico 6.23 – Tempo médio de tramitação de PLNs, no período de 1988 a 2012 (em dias).

[21] Os dados sobre os PLNs de 2012 que ainda estavam em tramitação foram obtidos em 11/09/2013.



Fontes: CEDI; Senado Federal; elaboração do autor.

6.3 Leis Complementares

As Leis Complementares, LCs, são atos normativos previstos no inciso II, do art. 59, da Constituição Federal, e diferem das leis ordinárias sob dois aspectos, quais sejam, o formal, relativo ao quórum de aprovação, que é de maioria absoluta, e a incidência material, pois os assuntos tratados por elas estão expressamente previstos ao longo do texto constitucional.

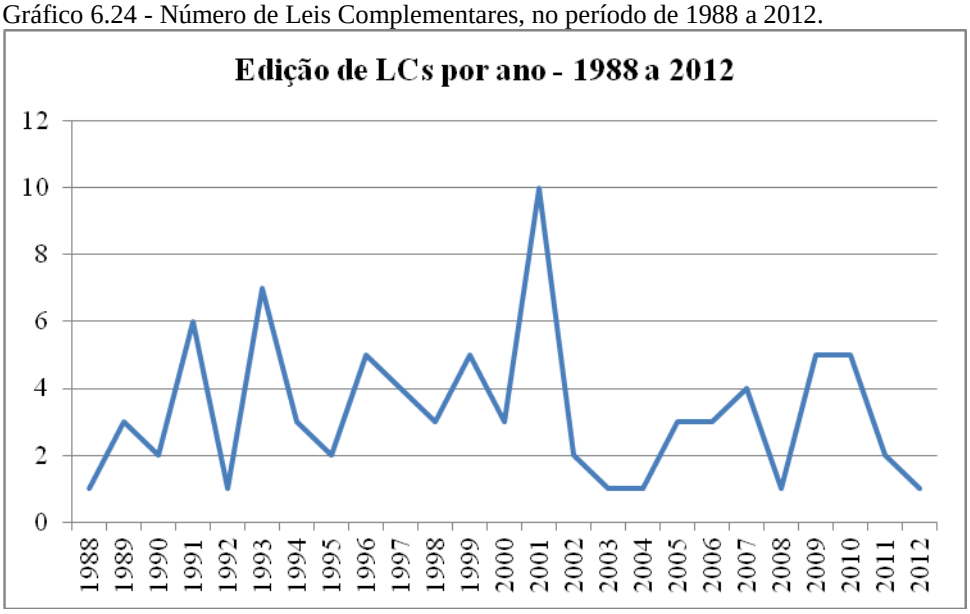
Segundo Paulo e Alexandrino (2008, p. 493), a justificativa apontada pela doutrina para a existência das LCs é "a intenção do legislador constituinte de conferir ao regramento de certas matérias, dada a sua importância, uma maior estabilidade, comparativamente às das matérias tratadas por leis ordinárias". Os autores destacam que as LCs têm, portanto, uma "rigidez intermediária" entre as leis ordinárias e a Constituição.

Por força do disposto no *caput* do art. 61 da Constituição, o Presidente da República é um dos legitimados para propor projetos de lei complementar ao Congresso. Assim, para que se possa ampliar o entendimento das iniciativas legislativas do Poder Executivo, passa-se agora à análise dos dados relativos à edição de LCs. No período analisado foram editadas 83 leis LCs, sendo que 48 (57,83%) tiveram origem no Legislativo, 34 (40,96%) no Executivo, e uma (1,20%) no Ministério Público da União, MPU. Das leis complementares oriundas do Legislativo, 28 iniciaram sua tramitação na Câmara dos Deputados, e 20 no Senado Federal.

Assim, os dados mostram uma dominância das proposições do Legislativo sobre as do Executivo.

O número de edição de LCs por ano pode ser visto no Gráfico 6.24. Os dados completos estão na Tabela A.11, no Apêndice. O ano de 2001 registrou a edição de dez leis deste tipo, seguido de 1993, com sete. Os anos de 1988, 1992, 2003, 2004, 2008 e 2012 registraram a edição de apenas uma LC cada.

Gráfico 6.24 - Número de Leis Complementares, no período de 1988 a 2012.



Fontes: CEDI; Palácio do Planalto; elaboração do autor.

O tempo médio global de tramitação das LCs foi de 805,45 dias. Considerando-se por iniciativa, as proposições oriundas da Câmara tiveram tempo médio de tramitação de 856,43 dias, as do Senado, 941,90 dias, e as do Legislativo, como um todo, de 892,04 dias. As proposições do Executivo tiveram tempo médio de tramitação de 662,32 dias, e a única proposição do MPU tramitou por 1.515,00 dias.

Analisando-se conjuntamente os dados sobre iniciativa e tempo de tramitação, tem-se que, apesar de haver preponderância do Legislativo na iniciativa das LCs, as proposições do Executivo tiveram menor tempo médio de tramitação do que as do Legislativo, fato já constatado com relação ao tempo médio de tramitação de outros tipos legislativos nas análises anteriores.

Conclusão

Em função do interesse despertado pelo tema na ciência política, o presente trabalho buscou responder à seguinte pergunta: *o Executivo realmente usa seu poder de agenda e impõe a pauta do Legislativo?*

Nos capítulos anteriores, traçou-se o panorama teórico para embasar a busca da resposta à pergunta acima, com breves explanações sobre a separação de poderes, sobre o presidencialismo de coalizão e sobre o poder de agenda. E para que se pudesse responder à pergunta com base em dados consistentes, sem que houvesse a necessidade de se estender demais, foi necessário um recorte, limitando as análises do trabalho à Câmara dos Deputados e ao período desde a entrada em vigor da Constituição de 1988 até o final da sessão legislativa de 2012, o que garantiu um período relativamente extenso e uma base significativa de dados. Para orientar a busca da resposta, foram construídas as seguintes hipóteses:

- H1: Há uma tendência de aumento na quantidade de sessões extraordinárias na Câmara dos Deputados.
- H2: Há uma tendência de aumento na quantidade de sessões ordinárias com pautas normais.
- H3: Após a Questão de Ordem nº 411/09, há uma tendência de colocação de proposições de autoria não do Executivo nas pautas das sessões extraordinárias.
- H4: Há uma tendência de redução na quantidade de Medidas Provisórias editadas.
- H5: Há uma tendência de redução no tempo de tramitação das Medidas Provisórias.
- H6: Das leis que entraram em vigor no período compreendido no presente trabalho, a maioria teve origem no Poder Executivo.

A seguir, definiu-se o objetivo geral deste trabalho, que é avaliar se o uso das Medidas Provisórias, por parte do Poder Executivo, leva à definição da pauta do Poder Legislativo. Para que se atingisse tal objetivo, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- OE1: Quantificar as sessões ordinárias e as extraordinárias nos três períodos;
- OE2: Analisar as pautas das sessões ordinárias e verificar quantas estavam trancadas por Medidas Provisórias, nos três períodos;
- OE3: Analisar o que foi pautado nas sessões extraordinárias, sob o aspecto da iniciativa;

- OE4: Quantificar a edição de Medidas Provisórias em três períodos, antes da EC nº 32/01, depois da EC nº 32/01 até a QO nº 411/09, e depois da QO nº 411/09, e os seus tempos de tramitação;
- OE5: Determinar as taxas de sucesso e de dominância das iniciativas do Poder Executivo.

Após a análise e compilação dos dados obtidos, constatou-se que foi atingido o objetivo específico OE1, pois foram quantificadas as sessões ordinárias e extraordinárias realizadas na Câmara dos Deputados, no período de 2001 a 2012. Pelo observado, comprovou-se a hipótese H1, de que há uma tendência de aumento na quantidade de sessões extraordinárias na Câmara dos Deputados.

Atingiu-se também o objetivo específico OE2, pois foram quantificadas as sessões ordinárias e extraordinárias realizadas na Câmara dos Deputados, no período de 2001 a 2012, sob o aspecto do trancamento das pautas por MPs. Com os resultados obtidos, não se comprova a hipótese H2, pois não há uma tendência de aumento na quantidade de sessões ordinárias com pautas normais na Câmara dos Deputados. Os dados apontam para um aumento do percentual de sessões ordinárias com pautas trancadas, e uma queda no percentual de sessões extraordinárias com pautas nesta situação.

Da mesma maneira, tem-se que foi atingido o objetivo específico OE3, pois foi quantificado o que foi pautado nas sessões ordinárias e extraordinárias realizadas na Câmara dos Deputados, no período de 2001 a 2012, com relação à iniciativa legislativa.

Quanto às sessões ordinárias, a partir de 2009, há uma forte tendência de inclusão de matérias de origem apenas do Executivo nas pautas. Já no caso das sessões extraordinárias, há uma tendência de que sejam incluídas matérias de origem de outros Poderes nas pautas, além das que têm origem no Executivo. Com isso, comprova-se a hipótese H3, de que, após a QO nº 411/2009, em março de 2009, há uma tendência de colocação de proposições de autoria não do Executivo nas pautas das sessões extraordinárias da Câmara dos Deputados.

A partir da análise dos dados sobre as leis ordinárias, no período de 1988 a 2012, comprova-se a hipótese H6, ou seja, das leis que entraram em vigor no período compreendido no presente trabalho, a maioria teve origem no Poder Executivo, sendo que mais da metade delas originou-se de MPs e de PLNs.

Atingiu-se, de igual forma, o objetivo específico OE4, com a quantificação da edição de MPs em todo o período de 1988 a 2012. Quanto ao objetivo específico OE5, seu atingimento se deu em três etapas. A primeira foi a taxa de conversão das MPs no período

acima, que determinou a taxa de sucesso deste instrumento legislativo. A segunda parte se deu com a determinação da taxa de dominância no período, com ampla vantagem do Poder Executivo. A terceira parte foi a determinação da taxa de sucesso dos PLNs.

Verificou-se que a média anual de edição de MPs no período de 1988 a 2000 é de 44,00, no período de 2001 a 2008, de 60,63, e no período de 2009 a 2012, de 37,50. Há que se considerar, entretanto, que há uma leve tendência de alta na edição de MPs a partir do ano de 2009. Assim, na opinião deste autor, comprovou-se parcialmente a hipótese H4, de que há uma tendência de redução na quantidade de MPs editadas, em relação aos períodos anteriores.

Por fim, constatou-se que, não se comprovou a hipótese H5, de que há uma tendência de redução no tempo de tramitação das MPs. Pelo contrário, observou-se que os tempos médios de tramitação aumentaram, notadamente de 2002 em diante. Entretanto, constatou-se que os tempos médios de tramitação das proposições originadas no Executivo foram inferiores aos do Legislativo.

Assim, atingidos integralmente os objetivos específicos, e testadas todas as hipóteses, conclui-se que há uma redução na quantidade de sessões ordinárias na Câmara dos Deputados, que continuam a ter suas pautas trancadas por MPs. Há um aumento na quantidade de sessões extraordinárias, que passaram a ter em suas pautas a inclusão de matérias que não tenham origem somente no Executivo. Há uma tendência de redução na edição de MPs, mas somente se tal edição for comparada com períodos anteriores. Não há uma redução nos tempos de tramitação das MPs, e há uma grande dominância de leis ordinárias com origem no Executivo.

Cabe ressaltar que, apesar de não constar nos objetivos e nas hipóteses, este trabalho também analisou brevemente as Leis Complementares editadas no período de 1988. Aqui, há uma dominância de leis com origem no Legislativo, desde que se considere Câmara e Senado, juntos. Mas o tempo médio de tramitação das LCs com origem no Executivo foi menor que o tempo médio das que tiveram sua origem no Legislativo.

Para Limongi (2006, p. 40-41), o sistema político brasileiro não é singular, com características que o tornam original e diferente de outras democracias. O Presidente da República teve seus poderes institucionais reforçados pela Constituição de 1988, inclusive aumentando significativamente sua iniciativa legislativa. Assim, ele pode construir sua base de apoio a partir de coalizões regidas pelo princípio partidário, impondo aos parlamentares dois caminhos possíveis: seu alinhamento ao Presidente, caso queiram influenciar as políticas públicas, ou o engajamento na oposição, esperando poder participar do governo a partir da próxima eleição, em caso de vitória.

Segundo Limongi (2006, 2010), o poder do Executivo no Brasil, representado na pessoa do presidente, se dá não por usurpar o poder de legislar, mas porque isso é uma atribuição constitucional. O chefe do Executivo, por exemplo, tem a iniciativa legislativa nas áreas orçamentária e administrativa, além de poder definir a pauta do Legislativo por meio do uso das MPs e dos pedidos de urgência constitucional. Conforme o autor, não há elementos para se afirmar que a democracia brasileira enfrente sérios problemas, ou que esteja ameaçada pela separação dos poderes, ou mesmo pela fragilidade de seus partidos, e nem tampouco que a predominância do Executivo implique em fraqueza do Legislativo. Já para Pinheiro, Vieira e Motta (2011, p. 1746), a usurpação existe, causando uma concentração desigual de poder. Há, portanto, uma clara divergência entre os autores quanto ao fato do uso indevido do poder de legislar.

Pelo exposto, ainda que haja crises entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, pode-se afirmar que há independência entre eles sob o aspecto jurídico, mas não sob o aspecto político, em função da participação de membros do Legislativo na composição das equipes de trabalho do Poder Executivo, como resultado direto do presidencialismo de coalizão. E impera entre os poderes, na maior parte do tempo, a harmonia, sendo ambos os preceitos citados de base constitucional.

E, a partir dos dados apurados, conclui-se que se conseguiu atingir o objetivo proposto, e pode-se responder afirmativamente à pergunta formulada na definição do problema, ou seja, o Executivo usa seu poder de agenda e impõe a pauta do Legislativo, com a ressalva de que aquele Poder não usurpa uma função legislativa precípua, mas apenas usa de suas prerrogativas constitucionais.

Referências Bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados**: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro: IUPERJ. v. 31, n. 1, 1988. p. 5-33.

ABREU JÚNIOR, Diogo Alves de. **Medidas provisórias**: o poder quase absoluto. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 74 p.

AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012. 890 p.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. **Medida Provisória e sua conversão em lei**: a emenda constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004. 336 p.

ARISTÓTELES. **A política**. Bauru: Edipro, 1995. Série Clássicos.

BONAVIDES, Paulo. A evolução constitucional do Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, set./dez. 2000. p. 155-176. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v14n40/ v14n40a16.pdf> Acesso em 16 jun. 2013.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew. Poder de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 13, n. 37. São Paulo. jun 1998. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-690991998000200009> Acesso em 14 jun. 2012.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional**. 17. ed., rev., atual. e ampl. Belo Horizonte: Del Rey, 2011. 1384 p.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Processo legislativo constitucional**. Salvador: Editora Juspudivm, 2012. 279 p.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade – desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, Carlos Ranulfo; SÁEZ, Manuel Alcântara (orgs.). **A democracia brasileira** – balanço e perspectivas para o século 21. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007. p. 147-198,

_____; _____. O congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação? São Paulo: **Novos Estudos** – CEBRAP, n. 47, mar. 2007. p. 127-154. Disponível em < http://www.novosestudos.com.br/v1/files/uploads/contents/81/20080626_o_congresso_e_as_ medidas.pdf > Acesso em 18 jul. 2012.

_____; _____. Mudança constitucional, desempenho legislativo e consolidação institucional. São Paulo: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, n. 29, 1995. P. 175-200. Disponível em < http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Mudanca_constitucional__ desempenho_ do_Legislativo_e_consolidacao_institucional.pdf> Acesso em 2 ago. 2012.

_____; _____. Poder de agenda na democracia brasileira: desempenho do governo no presidencialismo pluripartidário. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; RENNÓ, Lúcio R. (orgs.) **Reforma Política** – lições da história recente. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

_____; _____. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. 232 p.

GRYNSZPAN, Mario. Os idiomas da patronagem: um estudo da trajetória de Tenório Cavalcanti. Rio de Janeiro: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 5, n. 14, out. 1990. Disponível em < http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_14/rbcs14_07.htm> Acesso em 5 out. 2013.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. **O Federalista**. Belo Horizonte: Editora Líder, 2003. 512 p.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. São Paulo: **Novos Estudos** – CEBRAP, n. 76, nov. 2006. p. 17-41. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/nec/n76/02.pdf> Acesso em 1 abr. 2012.

_____. Estudos Legislativos. Disponível em <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Estudo_Legislativos.pdf> Acesso em 14 jun. 2012. In: LESSA, Renato; MARTINS, Carlos Benedito (coord). **Horizontes das ciências sociais no Brasil**. Ciência Política. São Paulo. ANPOCS. 2010. p. 163-190.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (orgs.) **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009. Disponível em <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Limongi/Poder_de_Agenda_e_Politicas_substantivas.pdf> Acesso em 14 jun. 2012.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**. Disponível em <http://www.xr.pro.br/IF/LOCKE-Segundo_Tratado_Sobre_O_Governo.pdf> Acesso em 16 abr. 2013.

MACHADO, Lucas Cordova. **Dilemas institucionais e cenários políticos**: análise do discurso da alteração do sobrestamento de pauta na Câmara dos Deputados. 2011. 94 p. Monografia de curso de especialização. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/8689/dilemas_institucionais_machado.pdf?sequence=1> Acesso em 17 jul. 2012.

MALDONADO, Maurílio. **Separação dos poderes e sistema de freios e contrapesos: desenvolvimento no estado brasileiro**. Disponível em <http://www.al.sp.gov.br/doc-e-informacao/estudos-e-manuais/estudos-tecnicos-do-ilp> Acesso em 8 jun. 2013.

MARIANO, Cynara Monteiro. O debate sobre a separação de poderes no pensamento constitucional brasileiro. **Revista Direitos Fundamentais e Democracia**. Faculdades Integradas do Brasil. Curitiba: Unibrasil. v.4, n.4, jul./dez. 2003. Disponível em <http:// http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/119/118> Acesso em 8 jun. 2013.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Bonet. **Curso de Direito Constitucional**. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2009.

MOISÉS, José Álvaro. O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). In: MOISÉS, José Álvaro (org.). O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. 135 p.

MONTESQUIEU. **Montesquieu** - Vida e obra. São Paulo: Nova Cultural, 2005. Coleção Os Pensadores, vol. 40. 384 p.

MORAES, Filomeno. Executivo e Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 45-52, out./dez. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10371.pdf> Acesso em 11 junho 2012.

MOTTA FILHO, Sylvio Clemente da; SANTOS, William Douglas Resinente dos. **Direito Constitucional**: teoria, jurisprudência e 1000 questões. 15. ed. rev., ampl. e atual. até a Emenda Constitucional nº 44/2004. Rio de Janeiro: Impetus, 2004. 1036 p.

OLIVEIRA, Fernanda Machiaveli Morão de. **Medidas provisórias: os efeitos não antecipados da EC 32 nas relações entre Executivo e Legislativo**. 2009. 150 p. Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo. Disponível em < www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/ 8131/tde-02022010-145353/> Acesso em 19 jul. 2012.

OLIVEIRA, Magali Carvalho Alves de. **Medidas provisórias e a relação Executivo x Legislativo**: uma visão do sobrestamento de pauta. 2009. 54 f. Monografia do curso de especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Disponível em < http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/ handle/bdcamara/4884/medidas_provisorias_oliveira.pdf?sequence=1> Acesso em 19 jul. 2012.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Direito **Constitucional Descomplicado**. 3. ed, rev. e atualizada. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2008.

PIÇARRA, Nuno. **A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional** - um contributo para o estudo de suas origens e evolução. Coimbra: Coimbra Editora, 1989.

PINHEIRO, Ivan Antônio; VIEIRA, Luciano José Martins; MOTTA, Paulo César Delayti. **Mandando Montesquieu às favas**: o caso do não cumprimento dos preceitos constitucionais de independência dos três poderes da república. Rio de Janeiro, Revista de Administração Pública, v. 45, n. 6, p. 1733-59, nov./dez. 2011. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rap/v45n6/a06v45n6.pdf> Acesso em 11 jun. 2012.

REIS, Graziany Marques dos. **Aspectos controversos na apreciação de medidas provisórias pela Câmara dos Deputados**. 2011. 58 f. Monografia do curso de especialização em Processo Legislativo. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento. Disponível em < http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/8788/aspectos_controversos_reis. pdf?sequence=1> Acesso em 17 jul. 2012.

RODRIGUES, Geraldo de Morais. **Produção legislativa: poder executivo e congresso nacional**. 2004. 54 p. Monografia de curso de especialização. Universidade de Brasília. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1521/producao_ legislativa_rodrigues.pdf?sequence=1> Acesso em 17 jul. 2012.

SAMPAIO, Marco Aurélio. **A medida provisória no presidencialismo brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 2007. 222 p.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003. 251 p.

_____. Partidos e comissões no presidencialismo de coalizão. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2002. Disponível em < http://www.scielo.br/pdf/dados/v45n2/10788.pdf> Acesso em 2 ago. 2012.

_____. Patronagem e poder de agenda na política brasileira. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, 1997. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000300007> Acesso em 15 mai. 2012.

SANTOS, Rafael Freitas dos. **Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro**. 2010. 126 p. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo. Disponível em < http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-31052011-155033/pt-br.php> Acesso em 17 jul. 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 33. ed. revista e atualizada. São Paulo: Malheiros, 2010. 926 p.

Apêndice

Tabela A.1 - Análise das matérias colocadas em pauta, nas sessões ordinárias e extraordinárias da Câmara dos Deputados, no período de 2001 a 2012.

	Sessões Ordinárias										Sessões Extraordinárias										
Ano	Somente Executivo	% das Ordinárias	% do Total	Somente Legislativo	% das Ordinárias	% do Total	Outras situações	% das Ordinárias	% do Total	Total	Somente Executivo	% das Extraordinárias	% do Total	Somente Legislativo	% das Extraordinárias	% do Total	Outras situações	% das Extraordinárias	% do Total	Total	Total de Sessões
2001	7	10,77	6,80	14	21,54	13,59	44	67,69	42,72	65	5	13,16	4,85	13	34,21	12,62	20	52,63	19,42	38	103
2002	23	52,27	31,51	1	2,27	1,37	20	45,45	27,40	44	11	37,93	15,07	6	20,69	8,22	12	41,38	16,44	29	73
2003	30	32,61	17,65	8	8,70	4,71	54	58,70	31,76	92	54	69,23	31,76	4	5,13	2,35	20	25,64	11,76	78	170
2004	37	59,68	25,52	3	4,84	2,07	22	35,48	15,17	62	46	55,42	31,72	4	4,82	2,76	33	39,76	22,76	83	145
2005	27	31,76	18,12	6	7,06	4,03	52	61,18	34,90	85	21	32,81	14,09	11	17,19	7,38	32	50,00	21,48	64	149
2006	10	15,63	7,14	3	4,69	2,14	51	79,69	36,43	64	12	15,79	8,57	15	19,74	10,71	49	64,47	35,00	76	140
2007	8	9,88	4,15	1	1,23	0,52	72	88,89	37,31	81	28	25,00	14,51	22	19,64	11,40	62	55,36	32,12	112	193
2008	8	13,33	4,94	0	0,00	0,00	52	86,67	32,10	60	29	28,43	17,90	18	17,65	11,11	55	53,92	33,95	102	162
2009	22	31,43	12,57	0	0,00	0,00	48	68,57	27,43	70	19	18,10	10,86	41	39,05	23,43	45	42,86	25,71	105	175
2010	40	83,33	32,79	0	0,00	0,00	8	16,67	6,56	48	16	21,62	13,11	38	51,35	31,15	20	27,03	16,39	74	122
2011	55	98,21	32,54	0	0,00	0,00	1	1,79	0,59	56	42	37,17	24,85	41	36,28	24,26	30	26,55	17,75	113	169
2012	47	95,92	29,38	1	2,04	0,63	1	2,04	0,63	49	30	27,03	18,75	56	50,45	35,00	25	22,52	15,63	111	160
Total	314	40,46	17,83	37	4,77	2,10	425	54,77	24,13	776	313	31,78	17,77	269	27,31	15,28	403	40,91	22,88	985	1761
							% de Ordinárias		44,07								% de Extraordinárias		55,93		

Fonte: CEDI; elaboração do autor.

Tabela A.2 – Número de leis que entraram em vigor no Brasil, separadas por iniciativa, no período de 1988 a 2012.

Origem	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Executivo	31	210	142	192	165	181	80	212	142	143	142	141	186	176	180	143	224	128	122	143	157	130	94	104	80	3648
Câmara	5	24	11	10	15	19	35	47	24	20	19	28	17	42	39	27	12	33	33	22	23	71	72	62	55	765
Senado	2	9	8	9	6	15	8	11	8	5	7	4	9	8	11	19	7	12	12	28	64	66	16	21	33	398
TST	0	11	1	7	13	5	3	2	1	0	2	1	0	0	1	2	3	0	5	2	9	17	7	18	14	124
MPU	0	4	2	5	12	3	1	6	0	1	1	0	3	1	0	0	0	1	2	0	0	1	1	1	3	48
STJ	0	0	1	4	6	1	2	0	0	0	3	1	2	1	0	2	1	0	0	0	2	1	0	0	3	30
STF	1	3	0	4	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	2	1	2	1	3	2	0	2	0	1	2	26
TCU	0	4	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	1	0	1	0	2	1	0	0	1	14
TJDF	0	2	1	2	1	0	0	2	0	0	1	0	1	0	1	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	14
STM	0	2	0	3	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	12
TSE	0	3	0	2	2	0	1	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	12
PGR	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	1	1	0	0	0	1	1	0	0	1	7
TFR	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4
Congresso	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2
Total	39	276	166	238	222	225	131	281	177	169	178	175	218	230	237	197	252	176	178	198	259	290	191	208	193	5104

Fontes: CEDI, Senado Federal; elaboração do autor.

Tabela A.3 - Número de leis que entraram em vigor no Brasil, com iniciativa agrupada por Poderes, no período de 1988 a 2012.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Executivo	31	210	142	192	165	181	80	212	142	143	142	141	186	176	180	143	224	128	122	143	157	130	94	104	80	3648
Legislativo	7	37	19	19	22	34	44	59	32	25	26	32	26	51	50	47	20	45	46	51	89	138	88	83	89	1179
Judiciário	1	29	5	27	35	10	7	10	3	1	10	2	6	3	7	7	8	3	10	4	13	22	9	21	24	277
Total	39	276	166	238	222	225	131	281	177	169	178	175	218	230	237	197	252	176	178	198	259	290	191	208	193	5104

Fontes: CEDI, Senado Federal; elaboração do autor.

Tabela A.4 - Taxas de Dominância no período de 1988 a 2012.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Executivo	79,49	76,09	85,54	80,67	74,32	80,44	61,07	75,44	80,23	84,62	79,78	80,57	85,32	76,52	75,95	72,59	88,89	72,73	68,54	72,22	60,62	44,83	49,21	50,00	41,45	71,47
Legislativo	17,95	13,41	11,45	7,98	9,91	15,11	33,59	21,00	18,08	14,79	14,61	18,29	11,93	22,17	21,10	23,86	7,94	25,57	25,84	25,76	34,36	47,59	46,07	39,90	46,11	23,10
Judiciário	2,56	10,51	3,01	11,34	15,77	4,44	5,34	3,56	1,69	0,59	5,62	1,14	2,75	1,30	2,95	3,55	3,17	1,70	5,62	2,02	5,02	7,59	4,71	10,10	12,44	5,43
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Elaboração do autor.

Tabela A.5 - Tempos médios de tramitação das leis, separados por iniciativa, no período de 1988 a 2012.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Executivo	170,77	64,92	105,44	159,75	94,88	220,76	227,90	148,17	230,46	205,22	179,39	130,69	137,55	96,64	181,39	142,09	127,33	236,02	155,77	170,66	189,85	237,61	374,21	324,88	318,74	172,73
Câmara	732,80	1053,71	778,36	836,50	859,40	1060,21	1136,43	1291,72	1119,21	914,05	687,89	1458,04	1122,94	1432,79	962,92	1174,96	902,92	1342,70	1386,09	1247,95	2063,74	2011,01	1524,68	1422,34	2137,29	1387,04
Senado	30,50	805,33	800,75	1304,44	1451,17	1760,07	1779,25	1942,82	1251,25	1453,80	1709,00	1709,00	1064,11	2785,50	999,18	814,00	1901,00	1059,00	1230,08	1300,29	1655,34	1943,18	1812,63	2572,43	1919,00	1628,87
TST		191,55	322,00	324,29	298,08	332,40	356,33	439,50	682,00		302,50	526,00			2807,00	2595,00	939,67		1255,00	567,00	1022,22	1092,65	467,71	656,50	366,00	646,87
MPU		107,50	266,00	293,20	510,75	174,00	210,00	849,00		612,00	909,00		1105,33	504,00				224,00	476,00			39,00	437,00	639,00	957,00	518,46
STJ			467,00	221,75	209,17	364,00	400,00				624,33	270,00	137,00	3025,00		575,50	38,00				521,50	1435,00			1096,33	539,03
STF	181,00	76,00		21,50					447,00		287,00				159,00	455,00	38,00	224,00	386,67	419,50		69,00		723,00	497,00	236,77
TCU		180,50			989,00		71,00							751,00		2486,00	134,00		361,00		461,50	567,00			536,00	538,57
TJDF		92,00	280,00	326,00	62,00			596,00			650,00		147,00		815,00	538,00					1543,00			920,00		498,79
STM		88,00		99,00	932,00	316,00			477,00					815,00	1888,00								756,00		1168,00	568,75
TSE		209,33		266,00	213,00		156,00				863,00						431,00	348,00								353,92
PGR															151,50	147,00	66,00				601,00	796,00			122,00	290,71
TFR		108,00																								108,00
Congresso								892,00												1165,00						1028,50
Tempo Médio Geral	235,90	185,07	190,01	239,36	397,19	397,19	569,06	432,56	402,27	328,46	317,73	382,19	266,00	454,63	368,46	393,28	223,13	500,13	155,77	461,64	758,78	1115,42	934,15	913,90	1142,39	488,95
Tempo Mínimo	7	5	9	6	3	3	16	7	8	19	9	10	8	4	2	7	5	16	1386	17	10	22	22	18	40	2
Tempo Máximo	1662	4684	4033	4090	4362	4362	5028	5014	3227	3902	3096	3670	3406	4444	9711	3948	5846	4898	1230	4043	6927	6263	7585	8207	6032	9711

Fontes: CEDI; Senado Federal; elaboração do autor.

Tabela A.6 – Dados sobre a edição, conversão e tempo de tramitação de PLNs, no período de 1988 a 2012.

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Quantidade de PLNs editados	1	108	54	125	136	125	8	141	91	86	76	89	141	129	100	64	138	71	51	65	89	98	86	57	55	2184
Convertidos em lei	0	103	52	117	132	105	8	140	90	84	74	87	139	99	95	64	128	62	42	65	88	81	35	57	23	1970
% Conversão	0,00	95,37	96,30	93,60	97,06	84,00	100,00	99,29	98,90	97,67	97,37	97,75	98,58	76,74	95,00	100,00	92,75	87,32	82,35	100,00	98,88	82,65	40,70	100,00	41,82	90,20
Tempo médio de tramitação	-	44,31	55,14	61,83	54,53	69,26	106,25	55,30	63,03	62,68	60,21	53,71	45,48	57,56	52,16	64,63	74,09	88,69	98,39	92,54	72,14	92,75	110,20	97,49	129,52	
Prejudicado	1					1			1			2	1	30	4			2	3		1	17	51			114
Arquivado				3		15											9	7	5							39
Em tramitação																									32	32
Retirado pelo autor		5	2	4	2			1		2	2		1		1		1		1							22
Rejeitado					2	4																				6
Vetado				1																						1

Fontes: CEDI; Senado Federal; elaboração do autor.

Tabela A.7 - Edição de MPs nos governos Sarney, Collor e Itamar

			Total	Média mensal
Sarney	1988	6		2,00
	1989	92		7,67
	1990	17	115	5,67
Collor	1990	75		8,33
	1991	9		0,75
	1992	4	88	0,44
Itamar	1992	4		1,33
	1993	45		3,75
	1994	91	140	7,58

Fontes: CEDI; elaboração do autor.

Tabela A.8 - Número de MPs originárias editadas por ano, de 1988 a 2012.

Presidente	Sarney	Sarney	Sarney/Collor	Collor	Collor/Itamar	Itamar	Itamar	FHC I	FHC I	FHC I	FHC I	FHC II	FHC II	FHC II	FHC II	Lula I	Lula I	Lula I	Lula I	Lula II	Lula II	Lula II	Lula II	Dilma	Dilma
Ano	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012

Edição de MPs	6	92	92	9	8	45	91	30	40	34	55	47	23	53	82	58	73	42	67	70	40	27	42	36	45

Fontes: CEDI; Senado Federal e Palácio do Planalto; elaboração do autor.

Tabela A.9 - Reedição de MPs nos anos de 1988 a 2001.

Presidente	Ano	Reedições
Sarney	1988	9
Sarney	1989	10
Sarney/Collor	1990	69
Collor	1991	2
Collor/Itamar	1992	2
Itamar	1993	49
Itamar	1994	314
FHC I	1995	407
FHC I	1996	608
FHC I	1997	686
FHC I	1998	748
FHC II	1999	1040
FHC II	2000	1088
FHC II	2001	458
	Total	5490

Fonte: Amaral Júnior (2004, p. 205)

Tabela A.10 – Motivos de arquivamento de MPs, no período de 2001 a 2012.

Motivo do Arquivamento	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total	%
Rejeição na CD	2	11		1	2	2		2					20	23,81
Rejeição no SF		3		3	1	1	4	1		1			14	16,67
Vigência expirada		1		3	2	3	2	1	3	10	6	7	38	45,24
Revogada por outra MP			1		1		3	1			1		7	8,33
Prejudicada por outra MP					2								2	2,38
Transformada em PL						1							1	1,19

Liminar em ADIN							1						1	1,19
Prejudicada por edição de lei										1			1	1,19
Total	2	15	1	7	8	7	10	5	3	12	7	7	84	100,00

Fonte: CEDI; elaboração do autor.

Tabela A.11 - Edição de Leis Complementares, nos anos de 1988 a 2012.

Ano	Edição por ano	Executivo	Câmara	Senado	MPU
1988	1		1		
1989	3		3		
1990	2		1	1	
1991	6	5		1	
1992	1			1	
1993	7	2	4		1
1994	3	2	1		
1995	2	1	1		
1996	5	1	3	1	
1997	4	1	2	1	
1998	3		1	2	
1999	5	4	1		
2000	3	3			
2001	10	5	1	4	
2002	2	1		1	
2003	1			1	
2004	1			1	
2005	3		2	1	
2006	3		2	1	
2007	4	2	2		
2008	1		1		
2009	5	2	1	2	

2010	5	4		1	
2011	2	1	1		
2012	1			1	
Total	83	34	28	20	1
Média dias tramitação	805,45	662,32	856,43	941,90	1515,00

Fonte: CEDI; elaboração do autor.