



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

WILLIAN TOSTA PEREIRA DE OLIVEIRA

**A RELAÇÃO ENTRE OS PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO BRASIL:
ESTUDO DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA**

Brasília
2017

Willian Tosta Pereira de Oliveira

A Relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: Estudo da Produção Legislativa

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/Cefor como parte da avaliação do Curso de Especialização em Processo Legislativo.

Orientador(a): Ricardo José Pereira Rodrigues

Brasília

2017

Autorização

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

Assinatura: _____

Data: ___/___/___

Oliveira, Willian Tosta Pereira de.

A relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil [manuscrito] : estudo da produção legislativa / Willian Tosta Pereira de Oliveira. -- 2017.

67 f.

Orientador: Ricardo José Pereira Rodrigues.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2017.

1. Separação de poderes, Brasil. 2. Poder executivo, Brasil. 3. Poder legislativo, Brasil. 4. Elaboração legislativa, Brasil. 5. Competência legislativa, Brasil. I. Título.

CDU 342.33(81)

**A Relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil:
Estudo da Produção Legislativo**

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo

1º Semestre de 2017

Willian Tosta Pereira de Oliveira

Banca Examinadora:

Ricardo José Pereira Rodrigues

José de Ribamar Barreiros Soares

Brasília, 27 de junho de 2017.

Agradecimentos

Agradeço, aos meus pais, Alair e Raniel, a minha irmã, Fabi,
aos amigos e colegas da Câmara dos Deputados
pelo apoio na realização deste trabalho,
como também ao orientador José Ricardo Pereira Rodrigues
pela sua presteza e auxílio.
A todos vocês, muito obrigado!

*“Interpretar a lei é revelar o pensamento,
que anima as suas palavras”.*

Clóvis Bevilacqua

Resumo

Esta monografia tem como objetivo analisar a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo, no que se refere à produção legislativa, com o intuito de compreender a dinâmica recente de interação entre esses Poderes da República no que concerne à produção de leis federais não orçamentárias, especialmente, a partir de 2007. Para tanto, foram analisadas todas as Leis Ordinárias, Leis Complementares e Medidas Provisórias convertidas em Lei, publicadas entre janeiro de 1997 e abril de 2017. Essas leis foram agrupadas em dois períodos, o primeiro, de janeiro de 1997 a dezembro de 2006, e, o segundo, de janeiro de 2007 a abril de 2017. Ao se avaliar os dados e comparar os dois períodos delimitados para o estudo, constatou-se que o Presidente da República diminuiu sua participação na produção legislativa, saindo de 61,65%, no primeiro período, para 36,80%, no segundo período. De outro modo, o Poder Legislativo aumentou de 38,35%, no primeiro período, para 63,20%, no segundo período, demonstrando, portanto, uma mudança no padrão observado na década de 90, em que havia uma preponderância do Poder Executivo. Nesse contexto, ao se proceder à análise qualitativa dessas leis para avaliar quais fatores influenciaram na alteração dessa dinâmica, concluiu-se que a diminuição da participação do Poder Executivo foi acompanhada pelo aumento da multitemática nas leis de sua iniciativa e o aumento da participação do Poder Legislativo foi influenciado, principalmente, pela elevação da produção de leis simbólicas ou honoríficas.

Palavras chave: Executivo; Legislativo; Produção Legislativa; Leis.

Abstract

This monograph analyzes the relationship between the Executive and Legislative Branches, with regard to lawmaking. In order to understand the recent dynamics of interaction between these branches of the Republic taking into consideration the production of federal non-budgetary laws, especially, from 2007. For this purpose, all the Ordinary Laws, Complementary Laws and Provisional Measures converted into Law, published between January 1997 and April 2017 were analyzed. These laws were grouped in two periods, the first one, of January 1997 to December 2006, and the second, from January 2007 to April 2017. When evaluating the data and comparing the two delimited periods for the study, it was found that the President of the Republic decreased his participation in the legislative production from 61.65% in the first period to 36.80% in the second period. On the other hand, the Legislature increased his contribution in legislative production from 38.35% in the first period to 63.20% in the second period, thus demonstrating a change in the pattern observed in the 1990s, when there was a preponderance of the Executive Branch. In this context, when the qualitative analysis of these laws was carried out to evaluate which factors influenced the change in this dynamics, it was concluded that the decrease in the participation of the Executive Power was accompanied by the increase of the multi-thematic in the laws of his initiative. And the increase of the participation of the Legislative Power was influenced, mainly, by the developing of the production of symbolic or honorific laws.

Keywords: Executive; Legislative; Lawmaking; Laws.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Contagem de leis não orçamentárias, por ano e origem, e porcentagem das originadas na Presidência da República (1989-2014).....	14
Gráfico 2 - Comparação da participação do Executivo e do Legislativo na produção legislativa	37
Gráfico 3 - Porcentagem das Leis Ordinárias originadas na Presidência da República, por ano e temática (1997-2017*).....	41
Gráfico 4 - Porcentagem das Medidas Provisórias que foram convertidas em Lei, por período e temática (1997-2017*).....	48
Gráfico 5 - Porcentagem das Leis Ordinárias de iniciativa da Câmara dos Deputados, por ano e conteúdo (1997 – 2017*).....	52
Gráfico 6 - Distribuição da Leis Ordinárias de iniciativa da Câmara dos Deputados, por período e conteúdo, entre 1997 e 2017*	53
Gráfico 7 - Distribuição das Leis Ordinárias de iniciativa do Senado Federal, por período e conteúdo, entre 1997 e 2017*	57
Gráfico 8 - Porcentagem das Leis Ordinárias de iniciativa do Senado Federal, por ano e conteúdo (1997 – 2017*)	58

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Total de Leis publicadas (1997 - 2017*), de iniciativa do Poder Executivo e do Poder Legislativo	61
Quadro 2 - Distribuição das Leis Ordinárias de iniciativa do Poder Legislativo.....	63

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Leis publicadas no período de 1997-2017* por iniciativa e tipo de norma.....	36
Tabela 2 - Leis Ordinárias de iniciativa do Poder Executivo publicadas entre 1997 e 2006	39
Tabela 3 - Leis Ordinárias de iniciativa do Poder Executivo publicadas entre 2007 e 2017*	39
Tabela 4 - Leis Complementares de iniciativa do Poder Executivo publicadas entre 1997 e 2006	42
Tabela 5 - Leis Complementares de iniciativa do Poder Executivo publicadas entre 2007 e 2017*	42
Tabela 6 - Medidas Provisórias transformadas em Leis Ordinárias, antes da EC nº 32/2001, publicadas entre 1997 e 2006	44
Tabela 7 - Medidas Provisórias transformadas em Leis Ordinárias, após a EC nº 32/2001, publicadas entre 1997 e 2006	45
Tabela 8 - Medidas Provisórias transformadas em Leis Ordinárias publicadas entre 2007 e 2017*, antes da ADIn nº 4029/2012 do STF.....	46
Tabela 9 - Medidas Provisórias transformadas em Leis Ordinárias publicadas entre 2007 e 2017*, após a ADIn nº 4029/2012 do STF.....	46
Tabela 10 - Leis Ordinárias de Iniciativa da Câmara dos Deputados publicadas entre 1997 e 2006	50
Tabela 11 - Leis Ordinárias de Iniciativa da Câmara dos Deputados publicadas entre 2007 e 2017*	51
Tabela 12 - Leis Complementares de Iniciativa da Câmara dos Deputados publicadas entre 1997 e 2017*	54
Tabela 13 - Leis Ordinárias de Iniciativa do Senado Federal publicadas entre 1997 e 2006.....	55
Tabela 14 - Leis Ordinárias de Iniciativa do Senado Federal publicadas entre 2007 e 2017*	55
Tabela 15 - Leis Complementares de Iniciativa do Senado Federal publicadas entre 1997 e 2017*	59

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ADIn - Ação Direta de Inconstitucionalidade

CD - Câmara dos Deputados

CF - Constituição Federal

CN - Congresso Nacional

LO - Lei Ordinária

LC - Lei Complementar

MP (s) - Medida (s) Provisória (s)

RICD - Regimento Interno da Câmara dos Deputados

SF - Senado Federal

STF - Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	16
2.1. Divisão dos Poderes	16
2.2. Presidencialismo de Coalizão	17
2.3. O Poder Executivo no Processo Legislativo	20
2.4. A Organização Interna do Poder Legislativo	26
3. DESENHO DA PESQUISA	32
3.2. Metodologia	32
3.2.1. Tipo de pesquisa	33
3.2.2. População	33
3.2.3. Instrumentos de Coleta de Dados	34
3.2.4. Análise dos Dados	35
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	36
4.1. Análise das Leis de Iniciativa do Poder Executivo	38
4.1.1. Leis Ordinárias	39
4.1.2. Leis Complementares	41
4.1.3. Medidas Provisórias	43
4.2. Análise das Leis de Iniciativa do Poder Legislativo	49
4.2.1. Leis de iniciativa da Câmara dos Deputados	50
4.2.2. Leis de iniciativa do Senado Federal	55
5. CONCLUSÃO	60
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	65

1. INTRODUÇÃO

A relação estabelecida entre os Poderes Executivo e Legislativo é um tema de fundamental importância em qualquer Estado Democrático de Direito, tanto que no Brasil o princípio da separação dos Poderes é cláusula pétrea da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 2015).

No entanto, essa mesma Carta apresenta algumas peculiaridades que acabam por fortalecer um poder frente ao outro. A configuração desse relacionamento é crucial para entendermos a dinâmica entre esses Poderes da República. A Constituição Federal de 1988 designou os legitimados para iniciar o processo legislativo no ordenamento brasileiro, além de definir as competências de cada um deles. Assim, para Figueiredo & Limongi (2005, p. 50):

“o Presidente da República foi contemplado com amplos poderes legislativos, que acabaram por promover o fortalecimento desse Poder frente aos demais”.

A relação entre o Executivo e o Legislativo no Brasil se caracteriza pelo sistema presidencialista de coalizão. Essa expressão foi inicialmente empregada por Sérgio Abranches (1988, p. 20):

“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’”.

Assim, para Abranches o presidencialismo de coalizão é um sistema proporcional, multipartidário, instável, de alto risco e cuja sustentação depende do desempenho corrente do governo e na sua disposição de respeitar os pontos ideológicos ou programáticos considerados inegociáveis, os quais nem sempre são explícita e coerentemente fixados na fase de formação da coalizão (ABRANCHES, 1988, p. 21).

Segundo Figueiredo & Limongi (2005, p. 51), a Carta Magna de 1988 produziu uma preponderância legislativa do Executivo, com uma maior agilidade na apreciação das matérias de seu interesse, principalmente, por conferir-lhe a iniciativa exclusiva em matérias essenciais como: tributária, orçamentária e organização administrativa. Além disso, naquelas matérias que não são de competência exclusiva de

outro Poder, possui prerrogativa concorrente para propor, e tem a vantagem de solicitar a urgência constitucional, bem como editar medidas provisórias, que possuem força de lei. Dessa forma, além de definir a agenda legislativa, o Executivo também ocupa uma posição estratégica na condução político-financeira do País.

A despeito da Constituição de 1988 ter ampliado os poderes do Congresso Nacional, conferindo-lhe um papel de destaque na redemocratização do Brasil, ela também manteve a maioria das prerrogativas legislativas conferidas ao Executivo pelas constituições autoritárias anteriores (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, p. 33).

Para Figueiredo & Limongi (1995, p. 34):

“A capacidade de editar —e reeditar— medidas provisórias, o pedido de urgência e as vantagens estratégicas que dispõe na apreciação do orçamento e créditos suplementares garantem ao presidente a capacidade de ditar como, quando e o que entrará na agenda do poder Legislativo”.

Além disso, o processo de tomada de decisão dentro do Congresso Nacional possui uma configuração que também privilegia o Executivo, visto que os regimentos internos das Casas Legislativas centralizam a tomada de decisão nas mãos dos Presidentes, da Mesa Diretora e do Colégio de Líderes, que são os protagonistas na condução do processo legislativo e na definição do sistema de comissões (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 48).

Segundo Pereira & Mueller (2000, p. 49), essa organização interna acaba por influenciar diretamente a produção legislativa, uma vez que:

“a centralização das decisões em uma quantidade menores de atores favorece o Executivo ao permiti-lo tratar seus interesses de forma concentrada. Assim, por meio dos líderes partidários, o Executivo consegue, nas suas matérias prioritárias, colocar um número estratégico de parlamentares nas comissões competentes, ou mesmo substituí-los, para assegurar seus objetivos”.

Ademais, também consegue influenciar no modo como a matéria será distribuída as comissões, já que é de competência do Presidente da Mesa Diretora determinar quais comissões examinarão o projeto. Sendo que por previsão regimental expressa, se mais de 3 (três) comissões permanentes forem competentes para examinar

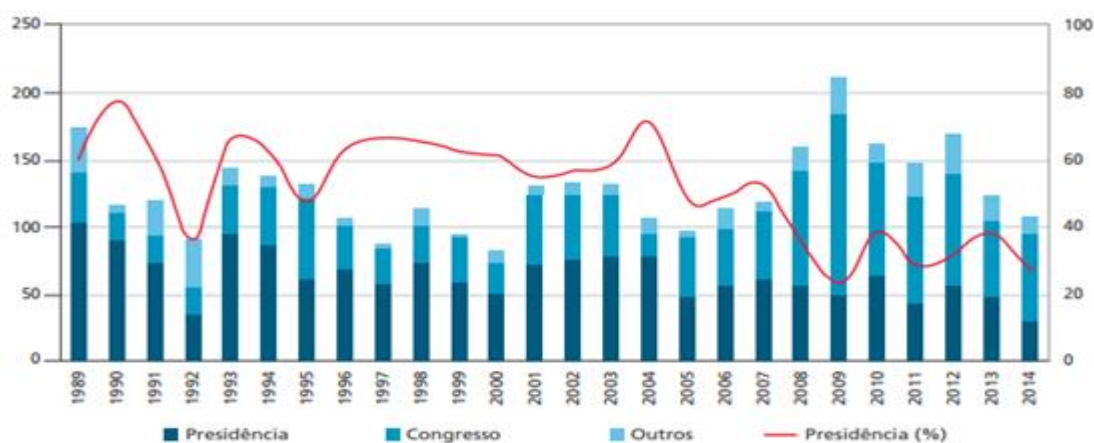
uma matéria deverá ser criada uma comissão especial, o que tende a favorecer o Executivo na apreciação da sua pauta (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 49).

Desse modo, dos anos 90 até o início da década de 2000, a agenda legislativa do Executivo submetida ao Congresso Nacional possuía uma alta taxa de sucesso, em torno de 80%, sendo o Presidente da República o autor da maioria dos projetos que se tornavam lei, conforme conclusões nos estudos de Figueiredo & Limongi (1995), Pereira & Mueller (2000) e Rodrigues (2004).

No entanto, esse cenário de preponderância do Poder Executivo na produção legislativa brasileira sofreu alterações nos últimos dez anos, principalmente a partir de 2007, que contribuíram para uma maior participação do Congresso Nacional na produção legislativa, retomando a sua função legiferante.

Segundo Almeida (2015, p. 46), a utilização das prerrogativas de edição de medidas provisórias, solicitação de urgência constitucional e regimental prevaleceram até o ano de 2004, em que se existia um amplo domínio da agenda do Congresso Nacional pelo Poder Executivo, cabendo ao Poder Legislativo apenas um poder secundário na inovação do *status quo*, conforme pode ser observado no Gráfico 1:

Gráfico 1 - Contagem de leis não orçamentárias, por ano e origem, e porcentagem das originadas na Presidência da República (1989-2014)



Fonte: Câmara dos Deputados, disponível em: <www.camara.leg.br/sileg>; Senado Federal, disponível em: <www.senado.leg.br/atividade>; e Casa Civil, disponível em: <www.planalto.gov.br/legislacao>.

Elaboração do autor.

Obs.: No caso de lei iniciada por MPV, foi considerado o ano da edição, em vez do ano da promulgação. "Outros" inclui também quarenta leis que resultaram da combinação de iniciativas da presidência e do Congresso.

Fonte: ALMEIDA, Acir. Processo Legislativo: Mudanças recentes e desafios. Boletim de Análise Político-Institucional, n.7, jan-jun, 2015.

Assim, pelos dados apresentados no Gráfico 1, até o ano de 2004, ao analisar as leis federais não orçamentárias, nota-se que as leis de iniciativa da Presidência oscilavam geralmente em torno de 60%. Contudo ela caiu de forma rápida e exponencial e passou a ficar em torno de 30%, a partir de 2008. Essa nova dinâmica é ilustrada pelo autor e pode ser observada no Gráfico 1 (ALMEIDA, 2015, p. 40).

A pergunta que se impõe é: *Por que aconteceu essa alteração na produção legislativa federal?* Para Almeida (2015), essa nova tendência observada, especialmente, a partir de 2007, é decorrente não apenas de uma diminuição da utilização das prerrogativas presidenciais como também a uma maior aprovação das leis de iniciativa parlamentar através do poder conclusivo atribuído às comissões permanentes que aumentou de 52,9%, em 1995-2002, para 83,8%, em 2007-2014, bem como a uma maior inclusão das propostas do Congresso Nacional dentro da agenda legislativa brasileira.

Nesse contexto, o objeto dessa pesquisa é identificar que fatores contribuíram para alterar a dinâmica entre o Poder Executivo e o Legislativo no que concerne a produção de leis a partir de 2007?

Com a pesquisa, busca-se também averiguar se essa tendência é resultado de uma conjuntura temporária ou se consolida uma nova configuração no equilíbrio entre Poderes com relação à produção legislativa.

2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

A Constituição Federal de 1988 dispõe sobre a iniciativa de leis no processo legislativo, matéria fundamental para o Estado Democrático como também para o equilíbrio entre os Poderes da República.

A Carta Magna contemplou o Executivo com amplos poderes legislativos, desse modo o Presidente da República possui instrumentos para participar e influenciar diretamente nesse processo: a iniciativa privativa (§ 1º do art. 61 CF/88); a solicitação de urgência constitucional (§ 2º do art. 64 CF/88); o poder de veto (§ 1º do art. 66 CF/88); a edição de medidas provisórias (art. 62 CF/88); a expedição de decretos e regulamentos para fiel execução da lei (inc. IV do art. 84 CF/88); a elaboração de leis delegadas (art. 68 CF/88).

2.1. Divisão dos Poderes

O princípio da separação dos Poderes é uma norma fundamental para a construção e aprimoramento de qualquer Estado Democrático de Direito. Segundo o art. 2º da CF/88, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si. Esse princípio tem *status* de cláusula pétrea, na medida em que está elencado no § 4º do art. 60 da CF/88, que proíbe proposta de emenda tendente a abolir: forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais (BRASIL, 2015).

A separação dos poderes adotada pela CF/88 é flexível, uma vez que os Poderes, além de suas funções típicas, também realizam funções atípicas. A independência é a ausência de subordinação, de hierarquia entre os Poderes; ou seja, cada um deles é livre para se organizar e não pode intervir indevidamente na atuação do outro. Já a harmonia significa colaboração, cooperação, e tem por intuito garantir que os Poderes expressem uniformemente a vontade da União (MORAES, 2010, p. 72).

Cabe ressaltar que essa independência entre os Poderes não é absoluta, visto que, ela é limitada pelo sistema de freios e contrapesos. Esse sistema prevê a

interferência legítima de um Poder sobre o outro, nos limites estabelecidos constitucionalmente (MORAES, 2010, p. 72).

Segundo a Teoria de Freios e Contrapesos, de Montesquieu, publicada em sua obra *O Espírito das Leis*, o poder deve ser controlado pelo próprio poder, assim as atitudes dos atores envolvidos no palco de decisões devem ser interligadas, com uma clara divisão nas competências de cada um deles, e uma interdependência que garanta uma gestão compartilhada e homogênea (MONTESQUIEU, 1995, p. 188).

Para Montesquieu, dentro do esquema tradicional de separação de poderes, o Executivo não poderia apresentar projetos de lei, teria somente a faculdade de vetar projetos, mas não a competência para inovar o ordenamento jurídico (MONTESQUIEU, 1995, p. 194).

Consoante o constitucionalista José Afonso da Silva (1994, p. 111), as relações e a estabilidade entre os Poderes da República somente se desenvolverão coerentemente, se existir harmonia entre eles. Assim, não há que existir domínio de um pelo outro, nem a usurpação de atribuições, mas compreensão, colaboração e controle recíproco, para afugentar distorções e desmandos. A desarmonia acarretará a fragilidade do sistema e a instabilidade das relações.

2.2. Presidencialismo de Coalizão

A expressão presidencialismo de coalização foi utilizada por Sérgio Abranches, em 1988, para conceituar a configuração político-partidária brasileira, que combina diversos fatores como: bicameralismo, federalismo, multipartidarismo, presidencialismo, representação proporcional para a Câmara dos Deputados. E dessa maneira, acaba exigindo do Presidente da República a necessidade de fazer coalizões governamentais para assegurar sua governabilidade perante o Parlamento (ABRANCHES, 1988, p. 22).

De acordo com Abranches (1988, p. 22):

“o perfil múltiplo de interesses da sociedade brasileira acaba também por impulsionar a necessidade de construção de coalizões, visto que existem divergências regionais, com poder e influência capazes de gerar

impulsos internos que, pela sua diversidade, elevam os conflitos, a competitividade e a fragmentação na composição das forças políticas no Congresso Nacional”.

Assim, segundo Abranches (1988, p. 23) para adequar o sistema político a essa fragmentação encontrada no Legislativo brasileiro, delineou-se:

“um sistema que combina a proporcionalidade com o presidencialismo imperial que, devido ao multipartidarismo, leva o Executivo a organizar-se em grandes coalizões, com o intuito de obter o apoio do Legislativo para garantir a aprovação de sua pauta prioritária. No entanto, como o Presidente da República não conhece realmente sua base, e muito menos sua fidelidade, ele se vê na obrigação de compor uma base de apoio maior que a exigida pelos quóruns qualificados”.

Desse modo, nota-se que a habilidade de construção de maiorias fundadas em bases partidárias é crucial para o sucesso do Executivo. Para garantir sua governabilidade, ele recorre a distribuição de cargos ministeriais e de recursos orçamentários entre os membros do Parlamento, assegurando assim os votos para implementar sua política de governo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 123).

Nesse cenário, ainda deve-se levar em conta que o sistema proporcional adotado para as eleições da Câmara dos Deputados tende a gerar uma pulverização dos partidos políticos dentro do Parlamento. Esse multipartidarismo, pela ótica democrática, possibilita a maior representação da sociedade, mas por outro lado dificulta a formação de alianças partidárias influenciando diretamente na capacidade do Executivo de formar coalizões estáveis no Congresso para assegurar a sua governabilidade, ou seja, a instabilidade decorre diretamente dessa amplitude partidária observada nessa Casa (PERES, 2009, p. 23).

Seguindo essa linha de raciocínio, Santos (2003, p. 61) argumenta que:

“a combinação do multipartidarismo com o sistema presidencialista tem como resultado provável a eleição de presidentes sem base parlamentar majoritária. Desse modo, o governo sempre teria dificuldade em obter apoio no legislativo, diferentemente do que acontece em sistemas parlamentaristas, em que o governo deriva necessariamente da maioria parlamentar. No entanto, essa combinação de um sistema presidencialista com o pluripartidarismo não são obstáculos intransponíveis para o alcance dos objetivos do Presidente da República”.

Santos (2003) em seu trabalho fez uma análise de dois períodos democráticos distintos. O primeiro, de 1946-1964, regulado pela Constituição de 1946, e o segundo, após a Constituição de 1988, com o intuito de compreender o relacionamento dos dois Poderes, observando uma diferença significativa da coesão partidária nos dois períodos. Sendo que no primeiro o índice de coesão partidária foi bastante inferior aos padrões encontrados após a redemocratização do Brasil.

Na época da publicação do trabalho de Santos (2003), existia uma agenda legislativa predominantemente formulada pelo Poder Executivo, contrapondo-se ao período de 1946-1964, em que se notava o surgimento de uma agenda compartilhada entre os dois poderes. O aumento do poder de agenda presidencial após 1988 pode ser considerado a causa de sua elevada taxa de sucesso nos projetos que se tornavam leis.

Após a promulgação da CF/88, os partidos que compunham a coalizão governista apresentaram uma tendência de votar disciplinadamente a seu favor. Porém no período anterior, a ausência desse poder assegurava uma maior influência legislativa aos deputados, e desse modo, existia uma menor cooperação com o Executivo, que se via obrigado a buscar apoio através da patronagem em partidos opositores. Sendo assim, ao fazer uso do poder de agenda o presidente conseguia reduzir a utilização da patronagem a sua base de apoio parlamentar (CINTRA *et al.*, 2015, p. 103).

Para Santos (2003), o resultado da combinação de presidencialismo, multipartidarismo e voto proporcional personalizado seria sempre:

“a dificuldade de aprovação das propostas do Executivo, já que se observa no Parlamento a junção de dois fatores: alta fragmentação e baixos índices de coesão partidária”.

Todavia, isso não consegue explicar a diferença de padrão notada entre os dois períodos comparados. Para ele, embora a coesão e disciplina pós-redemocratização sejam superiores à encontrada no período de 1946-1964, as alterações nas regras que regulamentam o processo decisório foram cruciais para a mudança no modo de interação dos dois poderes, sendo que a agenda compartilhada foi substituída por uma agenda imposta, ocasionada, especialmente, pelo aumento dos poderes atribuídos ao Poder Executivo (SANTOS, 2003).

2.3. O Poder Executivo no Processo Legislativo

A Constituição Federal de 1988 permitiu uma preponderância legislativa do Executivo, conferindo-lhe uma maior agilidade na apreciação das matérias de seu interesse, como também a iniciativa exclusiva em matérias essenciais como: tributária, orçamentária e organização administrativa (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005, p. 53).

Além disso, Figueiredo & Limongi (2005, p. 53) destacam que:

“naquelas matérias que não são de competência exclusiva de outro Poder, possui prerrogativa concorrente para propor, e tem a vantagem de solicitar à urgência constitucional, bem como editar medidas provisórias (MPs), que possuem força de lei. Dessa forma, além de definir a agenda legislativa, também obtém uma posição estratégica na condução político-financeira do País”.

A alta de taxa de sucesso obtida pelos projetos do Executivo enviados ao Congresso Nacional somente era possível pelo apoio do Legislativo, construído em bases partidárias. A controvérsia sobre a suposição da existência de uma agenda dual, formada pelas prioridades do Executivo e a outra pelas do Legislativo, não se satisfazia ao se analisar mais profundamente a dinâmica dos dois Poderes. O que se notava necessariamente era uma fusão das agendas, já que as agendas substantivas de políticas do Executivo e do Legislativo eram complementares e não antagônicas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009, p. 100).

Sendo assim, para Figueiredo & Limongi (2009, p. 101) os dois Poderes somavam esforços mutuamente para:

“alcançar sucesso nas prioridades elencadas, isso não queria dizer que houvesse identidade de interesses e ausência de conflitos, na verdade o que ocorria era uma interação baseada em um princípio de coordenação, em que as políticas perseguidas por cada poder eram complementares. Assim, em um presidencialismo de coalizão nos moldes do brasileiro a agenda proposta pelo Executivo devia englobar os interesses eleitorais dos diferentes componentes da coalizão, se interpenetrando e formando um conjunto que representasse a vontade da agenda da maioria”.

Dessa maneira, somente o poder de agenda do Poder Executivo não conseguia assegurar a aprovação de sua agenda substantiva. Para isso, dependia-se do apoio da maioria para alcançar seus objetivos, portanto, esse poder não podia ser

considerado antimajoritário, já que sem o apoio da maioria suas medidas poderiam ser rejeitadas. Logo, o poder de agenda revelava que a maioria possuía as ferramentas institucionais para aprovar as suas medidas, superando inclusive os obstáculos que eram impostos pela minoria para alcançar suas pretensões, sendo que no caso brasileiro os dois mecanismos principais para isso seriam: o pedido de urgência e a edição de Medidas Provisórias (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2009, p. 101).

Ao se fazer uma análise das prerrogativas legislativas do Presidente da República na Constituição Federal de 1988, observa-se que os casos de iniciativa privativa formam um rol taxativo, e por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal¹. Segundo o art. 61, § 1º, CF/88, são reservadas ao Chefe do Executivo às leis:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

A iniciativa de leis orçamentárias (plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais e créditos adicionais) também compete ao Presidente da República, conforme arts. 84, XXIII, e 165 da CF/88. Destaca-se, que nesse caso, a iniciativa é reservada e vinculada, porque a apresentação da proposta é obrigatória, e não uma faculdade como nos casos citados no parágrafo anterior (MENDES *et al*, 2009, p. 918).

¹ STF, Pleno, ADI nº 3394/AM, Relator Ministro Eros Grau, DJe de 23.ago.2007.

Outra prerrogativa, concedida ao Presidente da República, é a solicitação de urgência constitucional. Por meio desse instrumento, consegue-se acelerar a tramitação de uma proposta de sua iniciativa, uma vez que o Congresso terá que apreciar o projeto de lei nos prazos constitucionalmente determinados, consoante §2º e §3º do art. 64, sendo o prazo máximo de 45 dias, sob pena de sobrestar todas as demais deliberações na Casa, excetuando-se apenas aquelas com prazo constitucional determinado (OLIVEIRA, 2009, p. 17).

Ressalta-se que a urgência constitucional existe para projetos de iniciativa do Presidente, não se exigindo que sejam de iniciativa reservada. Para Oliveira (2009, p. 17) esse procedimento:

“acaba por usurpar a competência do Legislativo de discutir as propostas encaminhadas, já que as comissões terão poucas sessões para fazer seus debates antes de encaminhá-lo ao plenário. Dessa maneira, o poder de emenda conferido aos parlamentares fica limitado, bem como se afeta diretamente a expressão das minorias dentro do Congresso brasileiro. Ademais, o Executivo ao utilizar o procedimento da urgência constitucional consegue influenciar diretamente a agenda do Poder Legislativo, uma vez que irá controlar o quê e quando serão votados os projetos de seu interesse pelo Parlamento”.

Para Rodrigues (2004, p. 20), um ponto que merece ser destacado nessa influência é:

“que se a pauta de uma das Casas Legislativas estiver trancada, o Presidente da República poderá enviar mensagem cancelando o regime de urgência. Assim, de acordo com a necessidade ou conveniência política, ele liberará ou deixará a pauta trancará, interferindo diretamente nos trabalhos do Congresso Nacional”.

O Presidente da República possui ainda a competência do veto, que irá representar a sua discordância com o projeto de lei encaminhado pelo Congresso Nacional, podendo ser por inconstitucionalidade ou contrariedade ao interesse público, no todo ou em parte. Logo, ao vetá-lo o projeto irá retornar ao Legislativo para que decida sobre sua manutenção ou rejeição (RODRIGUES, 2004, p. 20).

Assim, Rodrigues (2004, p. 20) observa que ao analisar o veto:

“embora seja o Congresso Nacional responsável por apreciá-lo em sessão conjunta, exigindo-se maioria absoluta para que seja rejeitado, dificilmente um Presidente tem seu veto derrubado pelo Parlamento. Com isso, acaba-se corroborando para que ele venha sendo amplamente utilizado”.

Uma das espécies legislativas mais discutidas, quando se aborda a relação entre o Executivo e o Legislativo, são as Medidas Provisórias, que foram introduzidas no nosso ordenamento jurídico pela Constituição de 1988, com o objetivo de dotar o Executivo de um instrumento para ser utilizado nos casos de relevância e urgência, respondendo assim de uma forma rápida às necessidades da sociedade.

O constitucionalista Paulo Gustavo Gonet Branco (2009, p. 926), define Medidas Provisórias (MPs) como:

“atos normativos primários, excepcional no quadro de separação dos poderes, editado pelo Presidente da República em matérias relevantes e situações de urgência, estando sob condição resolutiva², e não se confundem com meros projetos de lei, já que produzem efeitos jurídicos desde sua edição”.

Desse modo, desde a promulgação da CF/88, o que era para ser a exceção, virou a regra, já que o Executivo passou a utilizar dessa via para operacionalizar suas políticas de governo, e o Congresso Nacional não oferecia resistência ao julgar o que era relevante e urgente, incentivando a produção legislativa desenfreada pelo Executivo (OLIVEIRA, 2009, p. 24).

Para Figueiredo & Limongi (1999, p. 144):

“O problema na utilização dessa espécie legislativa pelo Executivo reside na frequência de sua edição, e da não observação dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. A reação do Congresso ao uso desse instrumento é de não questionar a admissibilidade das MPs emitidas, ou seja, se exime da sua competência de fazer o juízo de valor quanto à sua relevância e urgência, aprovando a grande maioria delas, indicando uma fraca resistência política às iniciativas presidenciais”.

² O ato jurídico é válido, mas deixará de produzir seus efeitos caso seja rejeitado pelo Congresso Nacional, ou não apreciado em tempo oportuno (MENDES *et al*, 2009, p. 926).

A reação do Legislativo ao uso dessa prerrogativa tende a ocorrer em função de conflitos de natureza político-partidária. Ainda não se encontrou uma solução institucional capaz de limitar a edição de MPs. Ademais, as chances de sucesso nessa limitação são pequenas se as circunstâncias forem altamente favoráveis ao Executivo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999, p. 156).

Por essa posição, o Congresso Nacional passou a ser criticado por não estar filtrando a produção legislativa do Executivo. Dessa maneira, cobrou-se o estabelecimento de normas para tentar disciplinar a edição de Medidas Provisórias, e coibir essa prática considerada antidemocrática, restituindo ao Legislativo suas prerrogativas (OLIVEIRA, 2009, p. 27).

As alterações vieram com a Emenda Constitucional nº 32 de 2001, que estabeleceu limitações materiais expressas para a edição de MPs; determinou que sua apreciação fosse iniciada pela Câmara dos Deputados, cabendo a uma Comissão Mista o seu juízo de admissibilidade, antes de serem apreciadas, em sessões separadas, pelos respectivos Plenários; o seu prazo de vigência foi alterado para 60 dias, prorrogáveis uma única vez por igual período; e foi instituído o sobrestamento de pauta (CINTRA *et al.*, 2015, p. 96).

Analisando os trabalhos do Legislativo, percebe-se que a partir da vigência da EC nº 32/01, as MPs passaram a perder vigência se não apreciadas em 60 dias, prorrogável por igual período. Essa nova sistemática fez surgir novos problemas como o sobrestamento da pauta de votações da Casa na qual as MPs estivessem tramitando. Esse fato tornou-se uma constante, e Câmara e Senado estavam, seguidamente, com a pauta de votações trancadas. Assim, o Congresso acabou ficando refém do Executivo, por meio desse dispositivo constitucional. (NASCIMENTO, 2008).

Nesse mesma linha de pensamento, Newton Tavares Filho (2008), pontua que:

“embora a EC nº 32/01 represente uma substancial redução dos poderes do Executivo, ela não conseguiu devolver ao Congresso Nacional o protagonismo na sua função legiferante, visto que o sobrestamento de pauta continuou permitindo o Presidente impor suas prioridades ao Congresso, influenciando fortemente à agenda legislativa nacional”.

Devido a esses fatores, o então Presidente da Câmara dos Deputados Michel Temer firmou o seguinte entendimento na Questão de Ordem nº 411/2009:

“as MPs somente sobrestariam a pauta das sessões ordinárias, assim as sessões extraordinárias estariam com a pauta liberada para tratar de outras matérias que não poderiam ser editadas por meio dessa”.

Esse posicionamento foi ratificado pelo Supremo Tribunal Federal, no Mandado de Segurança nº 27.931-1-DF, visto que conseguiu restituir à Câmara dos Deputados uma das suas prerrogativas institucional mais importante: o poder de agenda (CINTRA *et al.*, 2015, p. 96).

Em 2012, O Supremo Tribunal Federal ao julgar a ADIn nº 4029 declarou a inconstitucionalidade formal do *caput* do art. 5º e dos §§ 1º e 2º do art. 6º da Resolução nº 1, de 2002-CN, desse modo a instalação da Comissão Mista do Congresso Nacional se tornou requisito obrigatório para apreciação de MPs, e somente após o parecer dessa Comissão que as MPs serão enviadas para deliberação (CINTRA *et al.*, 2015, p. 97).

Além disso, tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal estipularam novos procedimentos internos para apreciar essas proposições com o objetivo de garantir maior independência na escolha de suas agendas legislativas, e principalmente para aumentar o seu poder de negociação com a Presidência da República (CINTRA *et al.*, 2015, p. 97).

2.4. A Organização Interna do Poder Legislativo

A partir da década de 90, Argelina Figueiredo e Fernando Limongi publicaram uma série de textos com o intuito de compreender as relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil, após a publicação da Constituição Federal de 1988 abrangendo o período de redemocratização.

Esses autores deram particular destaque à estrutura e organização interna do Legislativo brasileiro, uma vez que a aplicação da Teoria da Conexão Eleitoral de *Mayhew* (1974) concebida para o Congresso norte-americano, em que os parlamentares direcionariam seus trabalhos para assegurar sua reeleição, somados ao nosso sistema eleitoral proporcional de lista aberta que estimularia naturalmente o individualismo dos parlamentares, resultaria em uma fraca organização partidária e uma descentralização decisória dentro do Congresso Nacional (CINTRA *et al.*, 2015).

No entanto, os dados empíricos levantados por esses autores demonstravam justamente o contrário, ou seja, um Congresso organizado formal e informalmente, com uma distribuição desigual de poder entre os parlamentares, que neutralizaria os incentivos advindos do sistema eleitoral. Sendo assim, para esses autores, dentro da Câmara dos Deputados a de se considerar os poderes da Mesa Diretora e dos líderes partidários na condução do processo legislativo com o objetivo de neutralizar os incentivos centrífugos advindos do sistema eleitoral, como também a presença de mecanismos compensatórios no âmbito congressual (CINTRA *et al.*, 2015).

No trabalho de Santos (2003), em que foi realizada uma comparação entre os períodos da República de 1946 e após 1988, identificou-se, no período pós-redemocratização, uma maior frequência de disciplina partidária nas votações nominais, apesar de não ter ocorrido nenhuma alteração substancial na legislação eleitoral nesse interstício temporal. Assim, esse estudo contribuiu com as informações encontradas nos estudos de Figueiredo e Limongi, em que existiria mecanismos incentivadores aos parlamentares dentro do Congresso Nacional, para que votassem disciplinadamente.

Para Figueiredo & Limongi (2005, p. 51), no interior da Câmara dos Deputados:

“a Presidência da Mesa é o cargo politicamente mais importante. O Presidente detém quase que exclusivamente a coordenação dos trabalhos, o que lhe garante influência nos resultados do processo legislativo, pois pode influenciar o funcionamento das comissões e o desenrolar dos trabalhos em plenário”.

Sendo assim, no Legislativo o poder concentrado nas mãos do Presidente, da Mesa e dos Líderes, que podem usá-lo em favor do Executivo dependendo do relacionamento entre os Poderes, não lhes permite usurpar o poder da maioria. Desse modo, o Executivo somente terá sucesso em suas iniciativas legislativas quando consegue contar e manter o apoio de uma coalizão estável (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2005).

Cabe aqui destacar uma consideração feita por Santos (2003, p. 78), ao analisar dois períodos distintos no regime democrático brasileiro, para o autor:

“o simples encaminhamento de um projeto pelo Executivo não se traduz necessariamente no seu desejo que ele seja aprovado, já que ele pode ser alterado dentro do Legislativo de tal maneira que não mais atenda aos interesses inicialmente formulados. Assim, pode-se interpretar que somente quando o líder da maioria vota favoravelmente ao projeto em plenário este cumpre a vontade do Presidente da República”.

Dentro da estrutura do Congresso Nacional, os líderes partidários são os responsáveis por nomear e substituir os membros das comissões. Assim, eles escolhem os deputados que irão compor cada comissão de acordo com os seus interesses, acarretando uma alta rotatividade nelas. Com isso, os parlamentares mudam frequentemente de comissões, não só a cada novo ano legislativo, como também em um mesmo ano. Ademais, através dos líderes do partido manipulam-se as nomeações de certas comissões para colocar nelas um número estratégico de membros fiéis aos seus interesses (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 49).

Além disso, a distribuição dos projetos para as comissões também favorece a centralização, visto que cabe ao presidente da Câmara dos Deputados determinar quais comissões irão analisar e dar parecer sobre cada projeto. Por previsão

regimental, quando um projeto é analisado por mais de três comissões permanentes, automaticamente deve-se criar uma nova comissão especial para analisá-lo. Dado que os líderes dos partidos influenciam a composição das comissões especiais, é estrategicamente interessante lutar pela criação delas em detrimento das permanentes, nos casos de interesses altamente relevantes para o Executivo (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 49).

Tendo em vista esses poderes atribuídos aos líderes partidários dentro do Congresso Nacional, em 1989, na reforma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, foi institucionalizado o Colégio de Líderes, devido, especialmente, a experiência bem sucedida adquirida na época da Assembleia Nacional Constituinte de 1986, que proporcionou celeridade e organização dos trabalhos (FIGUEIREDO, 2012, p. 7).

Para Figueiredo (2012, p. 7):

“essa centralização decisória no Colégio de Líderes proporciona aos líderes partidários um maior controle e disciplina sobre o comportamento individualista dos parlamentares, assegurando dessa forma que a opinião formada nessa instância decisória seja mantida no plenário da Câmara”.

O Colégio de Líderes exerce sua influência no processo legislativo, principalmente, por meio do recurso da urgência, que altera a tramitação ordinária das matérias, retirando das comissões sua prerrogativa decisória, bem como pela solicitação de verificação de votação, de votações nominais e de encerramento de debates (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1995, p. 8).

Figueiredo & Limongi (1995, p. 8) destacam que:

“A despeito da previsão regimental da utilização da urgência regimental ser de forma extraordinária, apenas em matérias de relevância e urgência, não é desse modo que o mecanismo da urgência vem sendo empregado na Câmara dos Deputados. Para os autores, a utilização desse recurso regimental é decisiva para o funcionamento e transformação em lei dos projetos em tramitação nessa Casa Legislativa”.

De acordo com Figueiredo & Limongi (1995, p. 8), diante dessa configuração *interna corporis* do Legislativo, o Poder Executivo acaba:

“por dispor de uma instância centralizada para negociar, constituída pela Presidência da Câmara dos Deputados, Mesa e o Colégio de Líderes. Com isso o Presidente da República consegue minimizar as incertezas e dificuldades de uma negociação descentralizada. Desse modo, consegue-se relacionar diretamente com esses atores, reduzindo assim às incertezas do conflito político inerente a dinâmica legislativa brasileira”.

Apesar de os estudos de Figueiredo e Limongi apontarem para uma organização interna da Câmara dos Deputados centralizada e organizada para aprovação dos interesses do Executivo, conforme discutido anteriormente, tese que também é compartilhada por outros autores como Pereira e Mueller (2000) no seu trabalho *Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo*, existe na literatura uma discordância sobre como ocorreriam às relações entre os poderes e o comportamento congressual.

Barry Ames sugere uma atenção ao realizar uma análise das relações entre os dois poderes. O autor defende uma conexão eleitoral à brasileira, em que se deve olhar com cautela a votação nominal no plenário de onde alguns estudos inferem e confirmam a disciplina partidária. Já que as inúmeras variáveis no processo de negociação entre os parlamentares e os líderes, como também com Executivo, são reduzidas apenas a análise da votação final, desprezando a força de negociação das bases para garantir esse apoio (CINTRA *et al.*, 2015, p. 106).

Ademais, segundo Barry Ames, despreza-se também a reação antecipada do Executivo, que às vezes não apresenta suas propostas ou as retira quando sabe que não obterá apoio para sua aprovação. Assim, nas relações entre os poderes há outros fatores e incentivos para explicar a cooperação ou não em votações importantes, que podem abranger incentivos clientelistas aos deputados para atender suas bases (CINTRA *et al.*, 2015, p. 106).

Já para David Samuels, no desenrolar dos trabalhos no Legislativo, merece destaque a política estadual, visto que essa exerce sobre os parlamentares uma enorme pressão que acaba por moldar o seu comportamento dentro do Congresso, em detrimento da influência exercida pelo seu partido político nacional e a organização *interna corporis* do Legislativo. Para o autor, o deputado quer continuar na vida política, porém não necessariamente na Câmara dos Deputados. Assim, o seu mandato seria um meio de alcançar postos no Executivo, portanto, ao defender os interesses estaduais, ele ganha capital político para atingir o seu objetivo em longo prazo de poder.

Isso acaba por enfraquecer os partidos nacionais e fortalecer o poder dos governadores de Estado dentro do Parlamento brasileiro (CINTRA *et al.*, 2015, p. 107).

Vicente Palermo, por sua vez, ao estudar as relações entre os dois poderes faz um balanço sobre as instituições políticas brasileiras com o intuito de compreender os processos envolvidos na tomada de decisões governamentais, por meio da análise da concentração e dispersão de poder entre os atores, que é influenciada pelo presidencialismo, federalismo e sistema partidário proporcional (PALERMO, 2000).

Assim, Palermo propõe o agrupamento da literatura sobre as relações entre Executivo e Legislativo em quatro enfoques. No primeiro, existe uma dispersão do poder e como consequência uma ameaça constante de ingovernabilidade. No segundo, tem-se uma concentração do poder decisório nas mãos do Executivo, especialmente, pela utilização das Medidas Provisórias, e por um Congresso refém da usurpação da sua função. No terceiro enfoque, também há concentração do poder decisório, porém com governabilidade, já que se refuta o conflito estrutural entre os Poderes descrito nos enfoques anteriores, assim a governabilidade é obtida através da formação de uma coalizão partidária. No quarto, e último enfoque, ocorre uma dispersão do poder decisório e governabilidade, uma vez que embora o Executivo tenha grandes prerrogativas legislativas, elas não são capazes de subordinar o Congresso, desse modo deve-se existir uma ampla negociação com os atores partidários até mesmo quando se edita MPs, isto é, o Presidente deve debater e buscar a colaboração dos vários atores envolvidos no processo (PALERMO, 2000).

Dentre os quatro enfoques elencados por Palermo, o quarto seria o que melhor explica o relacionamento entre os Poderes na dinâmica político-institucional brasileira. Para o autor, não se deve negar que o poder esteja disperso nas Instituições e coexistem vários atores com capacidade ativa de influenciar nesse relacionamento. As prerrogativas legislativas concebidas ao Presidente não implicam em exclusão, ou submissão dos demais atores, mas em uma construção de uma articulação dentro da coalizão governista para evitar a obstrução e o conflito (CINTRA *et al.*, 2015, p. 109).

Fábio Gomes, ao estudar as interações entre Legislativo e Executivo, através da análise da tramitação de mais de 20 mil proposições apresentadas ao Congresso Nacional, entre 1999 e 2006, percebeu uma cooperação institucionalizada entre os dois poderes, e que não está correto afirmar que o Executivo domine

completamente a produção legislativa, uma vez que se deve ter precaução ao analisar essa interação, já que a inclusão das matérias orçamentárias na análise aumenta a percepção de dominância desse Poder (CINTRA *et al.*, 2015, p. 111).

O autor observou uma dominância do Legislativo em matérias de maior hierarquia, como a constitucional, com destaque para a atividade do Senado Federal, e na via ordinária para a Câmara dos Deputados, excluindo os dados sobre MPs que asseguram maior desempenho quantitativo ao Executivo por essa via (CINTRA *et al.*, 2015, p. 111).

Em suas conclusões, Fabio Gomes (2012) chama a atenção para o fato que:

“embora o Legislativo tenha se destacado na produção de normas de elevada hierarquia, houve também uma elevada produção de leis simbólicas e de homenagens”.

Entende-se por leis simbólicas e de homenagens aquelas normas ineficazes ou sem eficácia prática em que há a predominância do objetivo político do legislador em torno de sua produção, ou do texto produzido, em detrimento do normativo-jurídico (SILVA, 2007).

Ao utilizar o processo legislativo federal para produzir esse tipo de Lei, os congressistas estariam exercendo sua atividade parlamentar tanto de modo distributivista, segundo a Teoria Da Conexão Eleitoral (MAYHEW, 1974), quanto de forma geral, consoante os objetivos da coalizão da qual é integrante (GOMES, 2012).

Desse modo, e de acordo com a revisão bibliográfica aqui exposta, o objetivo desse trabalho é compreender os padrões recentes de interação entre o Legislativo e o Executivo, especialmente, a partir de 2007, para avaliar se existem novas perspectivas ou tendências dentro desse relacionamento, como um aumento da participação do Legislativo na inovação do *status quo*, se contrapondo ao padrão observado na década de 90, e assim contribuir com a literatura sobre esse tema.

3. DESENHO DA PESQUISA

A pergunta básica que norteia o presente trabalho é a seguinte: *que fatores contribuíram para alterar a dinâmica entre o Poder Executivo e o Legislativo no que concerne a produção de leis a partir de 2007?*

Partindo-se dessa pergunta básica foi realizado o desenho metodológico desse estudo para identificação desses fatores. Assim, levantaram-se duas hipóteses que foram aplicadas à análise das leis de iniciativa tanto do Executivo quanto do Legislativo publicadas entre janeiro de 2007 a abril de 2017.

3.1. Hipóteses

- Hipótese 1: O Poder Executivo diminuiu a edição de Medidas Provisórias e de Leis, porque passou a tratar de múltiplos assuntos dentro de uma mesma espécie legislativa;

- Hipótese 2: O Poder Legislativo aumentou sua participação na produção legislativa através da elevação da produção de Leis simbólicas ou honoríficas, e não de Leis substanciais.

3.2. Metodologia

A metodologia de investigação utilizada nesse trabalho é a pesquisa qualitativa, comumente utilizada nas análises em ciências sociais, e foi realizada através da análise do conteúdo das leis. Segundo Richardson (2007, p. 90):

“o método qualitativo pode ser conceituado como uma tentativa de compreensão detalhada das características e significados dos dados estudados, em detrimento de somente uma análise numérica dos resultados encontrados”.

Cabe destacar que, no desenho metodológico concebido, as ferramentas de pesquisa quantitativa foram utilizadas somente subsidiariamente, isto é, apenas como estatística descritiva para correlacionar os dados e avaliar os eventos.

Para Michel (2009, p. 30), na pesquisa qualitativa:

“há uma relação dinâmica entre o pesquisador e o estudo, sendo assim necessita-se de uma interpretação dos fenômenos considerando o contexto, o tempo e os fatos. Visto que os fatos nas ciências sociais são significados sociais, e sua análise não pode ficar reduzida a quantificações descontextualizadas da realidade na qual se insere”.

3.2.1. Tipo de pesquisa

A pesquisa foi desenvolvida através de uma análise documental qualitativa da produção legislativa. Para Marconi e Lakatos (2010, p. 157), a principal característica da pesquisa documental é:

“ que a fonte de coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois”.

Para Michel (2009, p. 65), a análise documental pode ser conceituada como uma consulta a documentos, para fins de obter informações úteis para o entendimento e análise do problema. Assim, nos documentos pertencentes ao objeto da pesquisa somente devem ser pesquisados aqueles que reflitam intrinsecamente a natureza da situação.

Nesse contexto, foram definidas como fonte primária para a utilização nessa pesquisa somente as Leis Ordinárias e Complementares publicadas. Desse modo, a coleta de dados inerentes às leis publicadas foi realizada através da consulta à Biblioteca da Câmara dos Deputados por meio do Formulário de Solicitação de Pesquisa do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, como também se utilizou subsidiariamente o banco de dados sobre legislação disponível nos sites da Presidência da República e do Senado Federal.

3.2.2. População

A população escolhida para o presente trabalho não é probabilística, uma vez que o período de análise foi escolhido de forma intencional. Para compreender a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo no que concerne a produção legislativa optou-se por limitar-se somente a produção de Leis Ordinárias e Complementares, isto

é, não foram incluídas na pesquisa as demais espécies legislativas como as Leis Orçamentárias, as Leis Delegadas, os Decretos, as Resoluções, e as Emendas Constitucionais.

Essa escolha foi realizada por entender-se que as Leis Ordinárias e Complementares são as espécies legislativas com maior quantidade produzida, e capazes de traduzir de forma qualitativa o padrão de interação, sendo, portanto, a fonte primária deste estudo.

Cabe destacar que as Medidas Provisórias estão incluídas uma vez que, conforme normas do processo legislativo federal, elas podem ser convertidas em Lei Ordinária após apreciação do Congresso Nacional, ou serem arquivadas ou rejeitadas. Assim, as MPs que se transformaram em Leis Ordinárias integram o conjunto avaliado.

Do universo de todas as leis federais produzidas, dois períodos de produção legislativa foram delimitados temporalmente. O primeiro período estende-se janeiro de 1997 a dezembro de 2006, e o segundo período de janeiro de 2007 a abril de 2017, abrangendo um lapso temporal de aproximadamente 20 (vinte) anos. O objetivo foi fazer uma avaliação do modo de interação entre os Poderes por meio da análise da produção legislativa comparando esses dois períodos.

3.2.3. Instrumentos de Coleta de Dados

A coleta de dados para a pesquisa objeto desse estudo foi realizada por meio de consulta ao Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, que possui ferramenta própria para solicitação de pesquisa através da intranet da Casa (www.camaranet.camara.gov.br). Além disso, a consulta aos sítios eletrônicos do Senado Federal (www.senado.gov.br) e da Presidência da República (www.planalto.gov.br) também foi realizada.

Dessa forma, as informações sobre as Leis produzidas pelo Parlamento Brasileiro, de janeiro de 1997 a abril de 2017, foram compiladas em um banco de dados, organizado e manipulado com os programas EXCEL[®] e WORD[®] da Microsoft[®]. Assim, obteve-se uma forma prática de trabalhar, agrupar e correlacionar os dados possibilitando a construção de tabelas e gráficos com o objetivo de facilitar a visualização e comparação dos resultados.

3.2.4. Análise dos Dados

As leis ordinárias e complementares foram analisadas a partir de dois períodos distintos, sendo o primeiro de janeiro de 1997 a dezembro de 2006, e o segundo de janeiro de 2007 a abril de 2017. Desse modo, procurou-se fazer inicialmente uma pesquisa quantitativa visando avaliar quantas leis promulgadas foram de iniciativa do Poder Executivo e do Legislativo, em cada período. Para isso, não foram contabilizados as Leis orçamentárias, uma vez que são de competência privativa do Poder Executivo consoante Constituição Federal de 1988.

Para a análise das Leis publicadas de iniciativa do Poder Executivo fez-se uma análise qualitativa aplicando-se a Hipótese 01 desse estudo. Assim, para cada lei publicada avaliou-se o seu conteúdo, observando se eram unitemáticos ou multitemáticos.

Cabe destacar a importância da identificação da temática de uma lei, já que a edição dessa espécie legislativa com várias matérias fere os princípios da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a boa técnica legislativa. Ademais, também foi avaliado o impacto da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, e o da decisão do Supremo Tribunal Federal na ADIn nº 4029, em 2012, na frequência de edição das Medidas Provisórias pelo Poder Executivo.

Já na análise das Leis de iniciativa do Poder Legislativo foi testada a Hipótese 02, avaliando se eram substanciais, ou seja, se abrangiam políticas públicas, direitos e garantias no Estado Democrático de Direito; ou se eram simbólicas ou honoríficas, isto é, normas ineficazes ou sem eficácia prática em que há a predominância do objetivo político-promocional em detrimento do normativo-jurídico.

Assim, o desenho metodológico do trabalho foi concebido para responder ao problema de pesquisa a partir da aplicação das Hipóteses elencadas nesse estudo, como também para identificar os fatores que contribuíram para a alteração da dinâmica entre os dois Poderes da República no que concerne a produção de leis a partir de 2007, por meio de uma comparação entre os períodos estudados.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A presente pesquisa avaliou a produção legislativa no período de janeiro de 1997 a abril de 2017, levando-se em conta somente as leis federais publicadas nesse período, sem contabilizar as leis de natureza orçamentária, as Medidas Provisórias que tratavam de abertura de crédito extraordinário e as demais espécies legislativas. O intervalo mencionado foi dividido em dois períodos, com o objetivo de propiciar uma análise comparativa entre eles, sendo o primeiro de janeiro de 1997 a dezembro de 2006, e o segundo de janeiro de 2007 a abril de 2017, perfazendo uma análise do que foi publicado pelo Congresso Nacional nos últimos 20 anos.

Assim, para esse estudo, analisou-se o conteúdo de 2.338 normas jurídicas produzidas pelo Parlamento brasileiro no período, sendo que 1.650 foram Leis Ordinárias (LO), 70 Leis Complementares (LC) e 618 Medidas Provisórias (MP) convertidas em Leis Ordinárias após apreciação do Congresso Nacional, conforme distribuição apresentada na Tabela 1 a seguir:

Tabela 1- Leis publicadas no período de 1997-2017* por iniciativa e tipo de norma

Iniciativa	Período	LO	LC	MP	Total
Executivo	1997 - 2006	255	14	350	619
	2007 - 2017	210	13	268	491
Câmara dos Deputados	1997 - 2006	270	9	0	279
	2007 - 2017	487	12	0	499
Senado Federal	1997 - 2006	94	12	0	106
	2007 - 2017	334	10	0	344
Total		1.650	70	618	2.338

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações.

* Até abril de 2017. Dados pesquisados em maio de 2017.

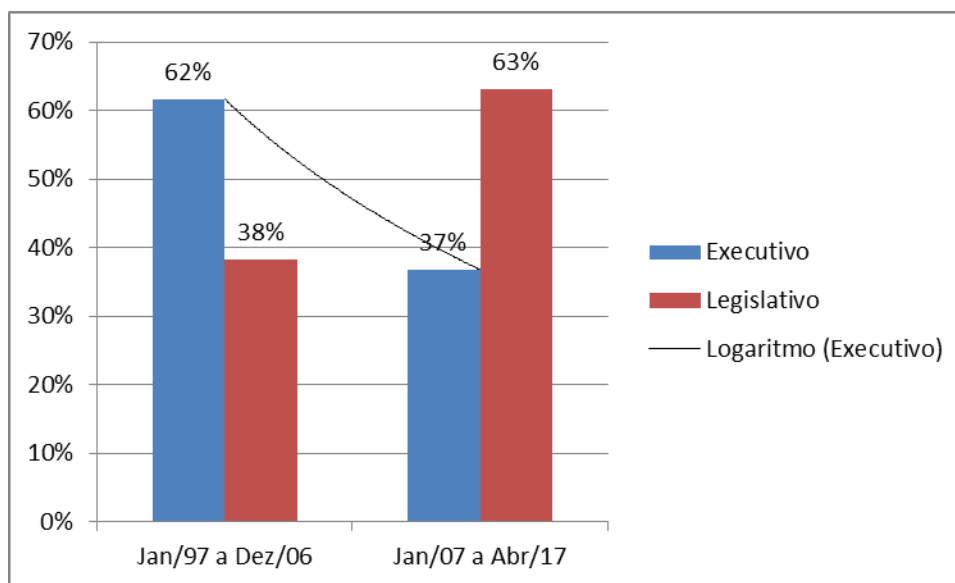
Inicialmente, ao se fazer uma análise absoluta dos dados relativos às 2.338 leis relacionadas na Tabela 1 observa-se que o Poder Executivo foi responsável pela produção de 47,47% (1.110), e o Poder Legislativo de 52,53% (1.228), no período.

Essa informação, por si só, já nos chama a atenção, uma vez que outros estudos da produção legislativa realizados anteriormente demonstravam uma preponderância do Poder Executivo. Ao investigarem a produção legislativa entre 1989

a 1994, Figueiredo & Limongi (1995, p. 180) descreveram que aproximadamente 80% das leis sancionadas naquele período eram de iniciativa do Presidente da República. Aquela constatação também era reforçada pelo trabalho de Pereira & Mueller (2000, p. 47), ao observar que das leis publicadas, entre 1995 e 1998, 80,49% eram de iniciativa do Executivo. Do mesmo modo, Rodrigues (2004, p. 48) reforçava que a participação legislativa do Poder Executivo era de 79,45% nas leis sancionadas de 1999 a 2004.

Ao fazermos uma comparação entre os dois períodos empregados no estudo, percebe-se que, no primeiro, de janeiro de 1997 a dezembro de 2006, o Executivo tinha uma participação de 61,65% (619) nas 1.004 leis publicadas. Todavia, no segundo período, de janeiro de 2007 a abril de 2017, a participação legislativa do Poder Executivo, correspondeu a 36,80% (491) das 1.334 leis que foram sancionadas. Assim, a participação do Poder Legislativo cresceu de 38,35% (385), no primeiro período, para 63,20% (843), no segundo período. O Gráfico 2 abaixo ilustra essas informações:

Gráfico 2 - Comparação da participação do Executivo e do Legislativo na produção legislativa



Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. Dados pesquisados em maio de 2017. Elaboração do autor.

Essas informações apresentadas reafirmam a necessidade de investigação para responder a pergunta básica desse trabalho: *que fatores contribuíram para alterar a dinâmica entre o Poder Executivo e o Legislativo no que concerne a produção de leis a partir de 2007?* Já que pelos dados apresentados ocorreu uma redução de 24,85% na

participação do Poder Executivo na produção legislativa, comparando-se os dois períodos abordados nesse trabalho. No entanto, cabe ressaltar que, ao se fazer um paralelo com os estudos publicados anteriormente, que constaram uma participação de aproximadamente 80% na década de 90, a redução da participação alcança substanciais 43,2%.

Com o intuito de identificar que fatores contribuíram para determinar essa alteração, foi realizada a análise das leis publicadas no período de janeiro de 1997 a abril de 2017. Essas leis foram distribuídas em dois períodos conforme já mencionado, e para cada lei, dependendo da sua iniciativa, foi aplicada uma das duas hipóteses levantadas para esse estudo.

4.1. Análise das Leis de Iniciativa do Poder Executivo

Dentre as prerrogativas concedidas pela Constituição Federal de 1988 ao Poder Executivo está contemplada, dentre outras, a sua competência para iniciativa de projetos de Lei Ordinária e Complementar, como também para edição de Medidas Provisórias que possuem força de lei desde a sua publicação (BRASIL, 2015).

Das 2.338 leis publicadas, entre janeiro de 1997 a abril de 2017, 1.110 foram de iniciativa do Presidente da República, sendo que 465 delas foram de Leis Ordinárias, 27 de Leis Complementares, e 618 de Medidas Provisórias convertidas em Leis Ordinárias.

Para proceder a análise das Leis de iniciativa do Poder Executivo, dividiu-se o conjunto de normas em dois períodos distintos, o primeiro de janeiro de 1997 a dezembro de 2006, e o segundo de janeiro de 2007 a abril de 2017. Para cada lei foi avaliado o seu conteúdo com o intuito de verificar se a Lei era unitemática ou multitemática. Tal verificação tinha como objetivo testar a Hipótese 1 desse estudo: *O Poder Executivo diminuiu a edição de Medidas Provisórias e de Leis, porque passou a colocar mais temas dentro de uma mesma espécie legislativa.*

4.1.1. Leis Ordinárias

Assim, primeiramente foram analisadas as 465 Leis Ordinárias publicadas no período cuja iniciativa coube ao Poder Executivo. As Tabelas 2 e 3 trazem a distribuição dessas leis publicadas nesses dois períodos, a sua forma de apreciação dentro do Congresso (plenário ou apreciação conclusiva no âmbito das comissões parlamentares) e a temática de cada proposição (unitemático ou multitemático).

Tabela 2 - Leis Ordinárias de iniciativa do Poder Executivo publicadas entre 1997 e 2006

Ano	Lei Ordinária	Apreciação		Temática	
		Plenário	Comissão	Unitemático	Multitemático
1997	26	8	18	25	1
1998	30	12	18	30	0
1999	18	8	10	18	0
2000	30	28	2	29	1
2001	26	20	6	24	2
2002	30	21	9	26	4
2003	25	20	5	21	4
2004	20	16	4	15	5
2005	28	17	11	25	3
2006	22	12	10	20	2
TOTAL	255	162	93	233	22

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. Dados pesquisados em maio de 2017.

Tabela 3 - Leis Ordinárias de iniciativa do Poder Executivo publicadas entre 2007 e 2017*

Ano	Lei Ordinária	Apreciação		Temática	
		Plenário	Comissão	Unitemático	Multitemático
2007	16	8	8	15	1
2008	25	10	15	23	2
2009	27	13	14	24	3
2010	38	7	31	34	4
2011	15	6	9	12	3
2012	25	12	13	18	7
2013	26	13	13	21	5
2014	19	9	10	16	3

2015	8	5	3	7	1
2016	10	9	1	4	6
2017	1	1	0	1	0
TOTAL	210	93	117	175	35

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações.

* Até o mês abril de 2017. Dados pesquisados em maio de 2017.

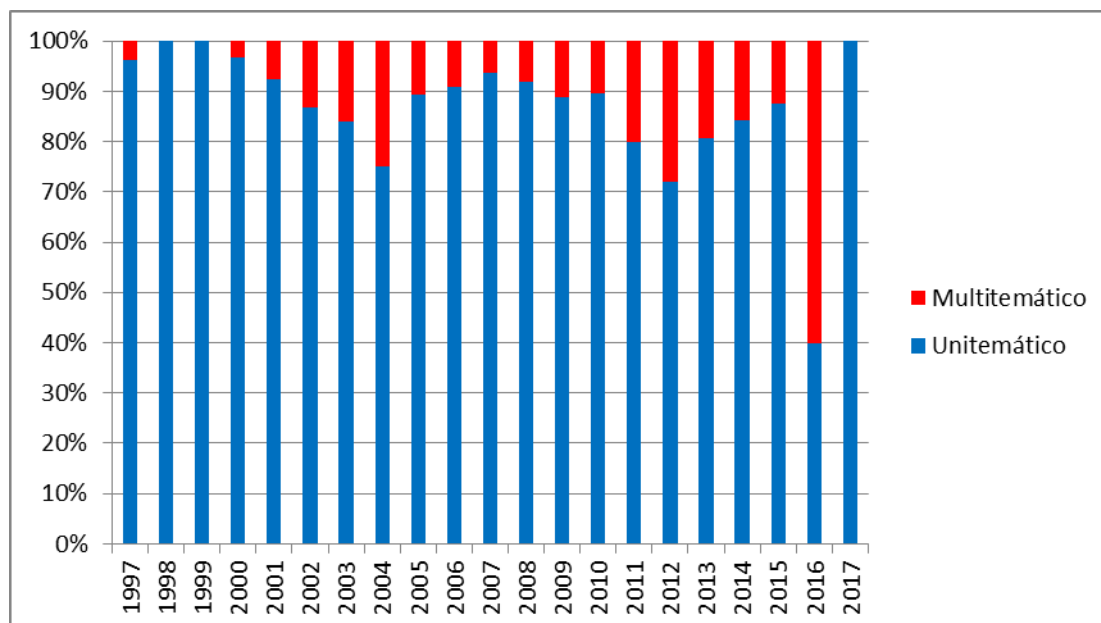
Comparando os dados apresentados na Tabela 2 e 3, percebe-se que houve uma redução quantitativa da produção de Leis Ordinárias de iniciativa do Poder Executivo do primeiro período (Tabela 2) para o segundo (Tabela 3), foram publicadas, respectivamente, 255 e 210 Leis.

Ao se fazer uma análise da temática das leis sancionadas em cada período, nota-se que no primeiro período apenas 22 Leis Ordinárias eram multitemáticas, correspondendo a 8,6% do total produzido (255), enquanto o segundo período apresentou 35 Leis Ordinárias com essa classificação, ou seja, 16,66% das leis do período (210).

Desse modo, ao se fazer um paralelo com os dois períodos estudados, percebe-se que percentualmente a utilização de leis multitemáticas dobrou passando de 8,6% para 16,66%, no entanto a maioria das Leis Ordinárias avaliadas ainda são unitemáticas, representando 91,4% (233), no primeiro período, e 83,33% (175), no segundo.

O Gráfico 3 compila os dados das Tabelas 2 e 3, permitindo visualizar o percentual de utilização de Leis multitemáticas durante todo o intervalo do estudo. Merece ser destacado que na produção legislativa do ano de 2016 as Leis multitemáticas representaram 60% das Leis Ordinárias de iniciativa do Poder Executivo, e tratam, especialmente, da alteração da remuneração dos servidores públicos, e de reorganização administrativa nos três Poderes da República.

Gráfico 3 - Porcentagem das Leis Ordinárias originadas na Presidência da República, por ano e temática (1997-2017*)



Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações.

* Até o mês de abril de 2017. Dados pesquisados em maio de 2017. Elaboração do autor.

Além disso, o Gráfico 3 nos permite notar que há um padrão de crescimento recente do uso da multitemática nas Leis, ao contrário da sazonalidade observada durante todo o lapso temporal estudado, em que houve somente dois anos que esse percentual superou 20%, respectivamente, em 2004 e 2012. O ano de 2017 deve ser analisado com atenção, uma vez que somente a Lei nº 13.429/17 foi sancionada até o encerramento da pesquisa desse trabalho, e dispõe sobre o contrato temporário e a terceirização nas empresas, possuindo, portanto, conteúdo unitemático – direito trabalhista.

4.1.2. Leis Complementares

As Leis Complementares (LC), por exigência constitucional expressa, somente podem ser editadas nos casos elencados na Constituição Federal de 1988, por essa sua característica fundamental o seu quantitativo é bem inferior ao de Leis Ordinárias.

No período de janeiro de 1997 a abril de 2017, foram publicadas 27 Leis Complementares de iniciativa do Poder Executivo. Desse total, 14 foram sancionadas

no primeiro período, de janeiro de 1997 a dezembro de 2006, e as outras 13 correspondem ao segundo período, de janeiro de 2007 a abril de 2017. As Tabelas 4 e 5 trazem os dados das Leis Complementares que foram sancionadas durante os períodos delimitados para esse estudo.

Tabela 4 - Leis Complementares de iniciativa do Poder Executivo publicadas entre 1997 e 2006

Ano	Lei Complementar	Apreciação	Temática	
		Plenário	Unitemático	Multitemático
1997	1	1	1	0
1998	0	0	0	0
1999	4	4	4	0
2000	3	3	3	0
2001	5	5	5	0
2002	1	1	1	0
2003	0	0	0	0
2004	0	0	0	0
2005	0	0	0	0
2006	0	0	0	0
TOTAL	14	14	14	0

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. Dados pesquisados em maio de 2017.

Tabela 5 - Leis Complementares de iniciativa do Poder Executivo publicadas entre 2007 e 2017*

Ano	Lei Complementar	Apreciação	Temática	
		Plenário	Unitemático	Multitemático
2007	2	2	2	0
2008	0	0	0	0
2009	2	2	2	0
2010	4	4	4	0
2011	1	1	1	0
2012	0	0	0	0
2013	0	0	0	0
2014	2	2	2	0
2015	1	1	1	0
2016	1	1	1	0

2017	0	0	0	0
TOTAL	13	13	13	0

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. * Até o mês de abril de 2017. Dados pesquisados em maio de 2017.

Ao se fazer uma análise do conteúdo dessas 27 Leis Complementares publicadas, percebe-se que 100% foram unitemáticas. Ou seja, a limitação constitucional expressa para sua edição constitui um fator limitante para o tema a ser disciplinado por essa norma jurídica. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe em seu art. 24, que todo Projeto de Lei Complementar deve ser apreciado pelo Plenário da Casa, desse modo, não cabe apreciação conclusiva por parte das comissões para essas proposições, conforme demonstrado nas Tabelas 4 e 5.

4.1.3. Medidas Provisórias

Sem dúvida alguma a espécie legislativa mais discutida e abordada nos estudos que versam sobre a relação entre o Poder Executivo e Legislativo é a Medida Provisória. As MPs são o exercício de função atípica por parte do Presidente da República, visto que a função típica de legiferar cabe ao Poder Legislativo, segundo o Princípio Constitucional da Separação dos Poderes (art. 2º da CF/88).

Embora vários autores tenham tratado da edição de MPs, especialmente, no que diz respeito ao abuso do Poder Executivo na utilização dessa prerrogativa, busca-se no presente estudo avaliar o conteúdo dessas espécies legislativas com o exposto intuito de testar a Hipótese 1.

De janeiro de 2007 a abril de 2017, 793 Medidas Provisórias se transformaram em Leis Ordinárias. No entanto, 175 dessas tratavam de matéria orçamentária, como abertura de crédito extraordinário, e desse modo não foram incluídas no desenho metodológico desse trabalho. Assim, foi analisado o conteúdo de 618 MPs que se tornaram Leis Ordinárias no período.

Ao se avaliar essa espécie legislativa é de suma importância compreender o contexto jurídico envolvido na sua edição. Isso porque o período delimitado para o trabalho engloba MPs editadas anteriormente à publicação da Emenda

Constitucional n° 32/2001, que estabeleceu limitações materiais expressas para sua edição e novas regras de apreciação pelo Congresso Nacional. O período engloba também MPs publicadas após a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), proferida no âmbito da ADIn n° 4029/2012, que declarou a inconstitucionalidade formal do *caput* do art. 5° e dos §§ 1° e 2° do art. 6° da Resolução n° 1, de 2002, do Congresso Nacional.

Assim, as MPs que foram editadas após a decisão do STF passaram a ter que observar, em sua tramitação, o rito previsto no §9° do art. 62 da CF/88, devendo ser obrigatoriamente apreciadas por uma comissão mista composta por deputados e senadores. Desse modo, ficou vedada a prática que havia se tornado rotina do Congresso Nacional de apreciá-las apenas com parecer do relator, quando esgotado o prazo para sua apreciação pela comissão mista.

Nesse contexto, as MPs editadas no lapso temporal do presente estudo também foram analisadas considerando os mesmos dois períodos utilizados para as Leis Ordinárias, sendo o primeiro, de janeiro de 1997 a dezembro de 2006, e o segundo, de janeiro de 2007 a abril de 2017. Entretanto, fez-se um recorte para melhor avaliar o impacto dos eventos jurídicos citados anteriormente.

Cabe ressaltar, que para esse estudo, as MPs foram consideradas de acordo com o ano da promulgação da Lei Ordinária em que foram convertidas, ao invés do ano de sua edição. As Tabelas 6 e 7 trazem os dados referentes ao primeiro período do estudo, contendo a distribuição anual dessa espécie legislativa, a sua forma de apreciação no Congresso Nacional, que é obrigatoriamente pelo Plenário, e a temática de cada uma delas.

Tabela 6 - Medidas Provisórias transformadas em Leis Ordinárias, antes da EC n° 32/2001, publicadas entre 1997 e 2006

Ano	Medidas Provisórias	Apreciação	Temática	
		Plenário	Unitemático	Multitemático
1997	30	30	30	0
1998	34	34	34	0
1999	29	29	28	1
2000	10	10	10	0
2001	43	43	43	0

TOTAL	146	146	145	1
--------------	------------	------------	------------	----------

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados; Presidência da República, disponível em: <www.planalto.gov.br/legislacao>, com adaptações. Dados pesquisados em maio de 2017.

Tabela 7 - Medidas Provisórias transformadas em Leis Ordinárias, após a EC nº 32/2001, publicadas entre 1997 e 2006

Ano	Medidas Provisórias	Apreciação	Temática	
		Plenário	Unitemático	Multitemático
2001	4	4	4	0
2002	39	39	34	5
2003	36	36	32	4
2004	68	68	65	3
2005	26	26	23	3
2006	31	31	21	10
TOTAL	204	204	179	25

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados; Presidência da República, disponível em: <www.planalto.gov.br/legislacao>, com adaptações. Dados pesquisados em maio de 2017.

Analisando os dados do primeiro período, de janeiro de 1997 a dezembro de 2006, em que 350 Medidas Provisórias foram convertidas em Leis Ordinárias percebe-se que, antes da publicação da Emenda Constitucional nº 32 de 2001, apenas a Medida Provisória nº 1.832-7, publicada em 18 de novembro de 1999, e convertida na Lei nº 9.896/99, possui conteúdo multitemático, dispendo sobre a instituição do Programa Emergencial de Combate aos Efeitos da Seca, e autorização para abertura de crédito extraordinário em favor da Presidência da República.

Assim, antes da publicação da EC nº 32 de 2001, as MPs multitemáticas representavam menos de 1% das 146 MPs convertidas em Leis Ordinárias, como mostra a Tabela 6. Por outro lado, após a promulgação dessa Emenda Constitucional, há um crescimento proporcional da utilização pela Presidência da República da multitemática na edição de MPs, visto que das 204 MPs editadas posteriormente, 25 tratavam de mais um assunto, o que corresponde proporcionalmente a 12,25% das MPs editadas nesse intervalo de acordo com os dados da Tabela 7.

Desse modo, durante o primeiro período do estudo, agrupando os dados tantos das MPs anteriores quanto das posteriores à publicação da Emenda

Constitucional, chega-se a uma taxa de 7,4 % da utilização de MPs multitemáticas, o que representa numericamente 26 MPs dentro das 350 MPs editadas no período.

É importante destacar que as limitações e novas regras de apreciação impostas pela EC nº 32 de 2001, de algum modo, fizeram que o Executivo passasse a inserir mais de um assunto numa mesma Medida Provisória, provavelmente para concentrar os esforços para aprovação dessas MPs dentro do Parlamento.

Passando para a análise dos dados do segundo período, de janeiro de 2007 a abril de 2017, a Tabela 8 abaixo relaciona as MPs transformadas em Leis editadas pelo Poder Executivo antes da decisão do STF na ADIn nº 4029/2012, em 07 de março de 2012, uma vez que a decisão não alcançou as MPs já convertidas em lei e nem as que estavam em tramitação no Legislativo. As MPs editadas após a decisão do Supremo estão dispostas na Tabela 9.

Tabela 8 - Medidas Provisórias transformadas em Leis Ordinárias publicadas entre 2007 e 2017*, antes da ADIn nº 4029/2012 do STF

Ano	Medidas Provisórias	Apreciação	Temática	
		Plenário	Unitemático	Multitemático
2007	43	43	36	7
2008	33	33	29	4
2009	20	20	16	4
2010	14	14	7	7
2011	30	30	21	9
2012	25	25	16	9
TOTAL	151	151	118	33

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados; Presidência da República, disponível em: <www.planalto.gov.br/legislacao>, com adaptações. * Até o mês de abril de 2017. Dados pesquisados em maio de 2017.

Tabela 9 - Medidas Provisórias transformadas em Leis Ordinárias publicadas entre 2007 e 2017*, após a ADIn nº 4029/2012 do STF

Ano	Medidas Provisórias	Apreciação	Temática	
		Plenário	Unitemático	Multitemático
2012	14	14	7	7
2013	27	27	17	10
2014	16	16	11	5

2015	26	26	18	8
2016	29	29	22	7
2017	5	5	4	1
TOTAL	117	117	79	38

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados; Presidência da República, disponível em: <www.planalto.gov.br/legislacao>, com adaptações. * Até o mês de abril de 2017. Dados pesquisados em maio de 2017.

De acordo com a distribuição anual apresentada nas Tabelas 8 e 9, no segundo período, de janeiro de 2007 a abril de 2017, 268 Medidas Provisórias foram convertidas em Leis. O período que antecede a decisão do STF na ADIn nº 4029/2012, de acordo com Tabela 8, contabilizou 151 MPs transformadas em norma jurídica, sendo que 33 delas eram projetos multitemáticos, ou seja, 21,85% das leis do período. Essa informação também reflete a continuidade da tendência de crescimento da multidisciplinaridade de conteúdo encontrada no primeiro período desse estudo, de janeiro de 1997 a dezembro de 2006, especialmente, a partir da promulgação da EC nº 32/2001.

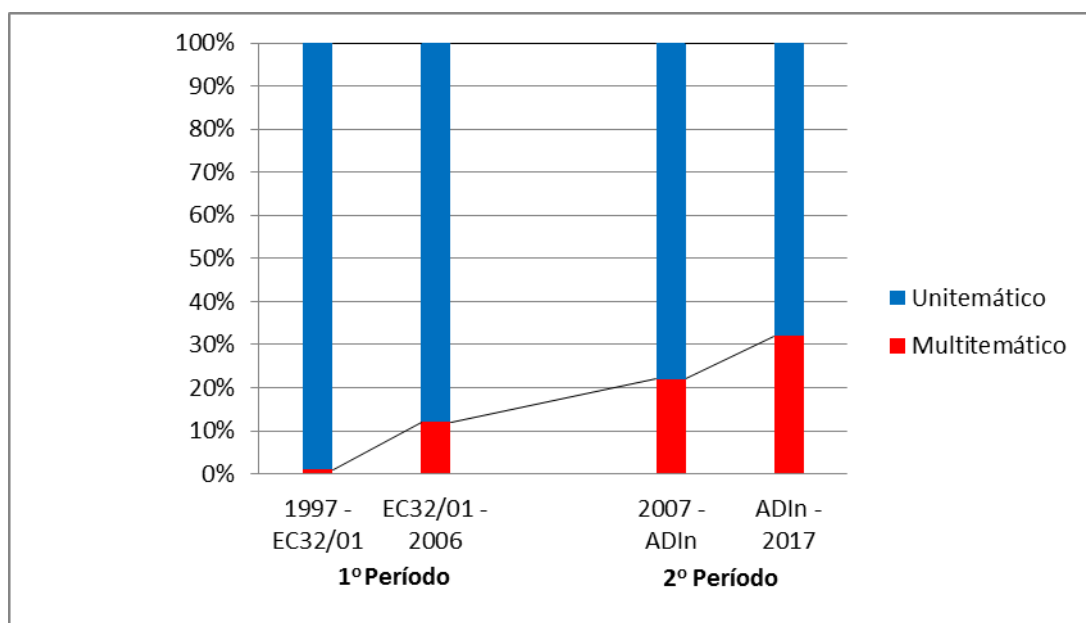
Após a decisão do STF, as regras para apreciação das MPs foram endurecidas, ou seja, o Poder Executivo se viu obrigado a dialogar em mais uma instância de negociação para conseguir a aprovação das suas matérias encaminhadas através dessa espécie legislativa, uma vez que se tornou obrigatório a apreciação prévia das MPs por uma comissão mista, composta por 12 deputados e 12 senadores, antes da deliberação do Parlamento.

Assim, o quantitativo de MPs transformadas em Leis Ordinárias após a decisão do STF foi reduzido para 117, havendo uma diminuição de 34 MPs em números absolutos, ao se comparar o período anterior e o posterior ao julgamento. No entanto, observa-se que após a ADIn nº 4029/2012 ocorreu um aumento proporcional da edição de MPs com vários assuntos, ou seja, multitemáticas, no intervalo foram 38 MPs com essa temática, o que representa 32,47% das 117 MPs transformadas em Leis Ordinárias no período.

Desse modo, verifica-se que a frequência de edição das MPs multitemáticas pelo Presidente da República aumentou à medida que foram sendo dificultadas as regras para sua apreciação dentro do Congresso Nacional. No primeiro período, antes da EC nº 32/2001, as MPs multitemáticas representavam menos de 1%,

após a sua promulgação, passaram a corresponder a 12,25%. Já no segundo período, as MPs multitemáticas representavam 21,85% antes da decisão do STF, e após alcançam 32,47%. O Gráfico 4 ilustra essas informações:

Gráfico 4 - Porcentagem das Medidas Provisórias que foram convertidas em Lei, por período e temática (1997-2017*)



Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações.
* Até o mês de abril de 2017. Dados pesquisados em maio de 2017. Elaboração do autor.

Diante dos dados expostos no Gráfico 4, e das informações contidas nas Tabelas 6, 7, 8 e 9, percebe-se que as modificações das regras de apreciação das MPs no Congresso Nacional acabaram se refletindo sobre a maneira como o Presidente da República as editava. Já que, ao longo desses anos, a prática da utilização de conteúdo multitemático passou a ser mais frequente em termos percentuais, ou seja, embora a quantidade de MPs editadas entre o primeiro período e o segundo tenha caído de 350 para 268, houve um incremento da multidisciplinaridade dos conteúdos presentes nessas MPs.

Desse modo, e pelos resultados até aqui encontrados nessa análise, podemos afirmar que, excetuando as Leis Complementares, pelos motivos discutidos anteriormente, a Hipótese 1 formulada para esse estudo se mostra válida e aplicável à produção legislativa do Poder Executivo, entre janeiro de 1997 e abril de 2017, visto que embora tenha diminuído a sua participação quantitativa e proporcional no total

nesse período, ocorreu uma elevação da utilização da multitemática nas Leis de sua iniciativa aprovadas.

Essa alteração pode ser identificada ao se fazer uma comparação entre os dois períodos do estudo. Verifica-se que as Leis Ordinárias que possuíam conteúdo multitemático dobraram passando de 8,6% (22 de 255) para 16,66% (35 de 210). Esse comportamento também se manteve ao se avaliar as Medidas Provisórias convertidas em Leis Ordinárias, uma vez que as MPs com assuntos multitemáticos quase quadruplicaram (aumentarem 3,57 vezes) ao se comparar os dois períodos, saltando de 7,4% (26 de 350) no primeiro, para 26,49% (71 de 268) no segundo.

4.2. Análise das Leis de Iniciativa do Poder Legislativo

Segundo o art. 44 da Constituição Federal de 1988, o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e tem por função típica a elaboração e fiscalização das leis.

Das 2.338 leis publicadas, entre janeiro de 1997 a abril de 2017, 1.228 foram de iniciativa do Poder Legislativo, sendo que 1.185 foram Leis Ordinárias e 43 Leis Complementares, ou seja, esse Poder foi responsável por 52,53% das Leis sancionadas nesse período. Esse dado já reflete uma mudança do padrão da produção legislativa brasileira, já que estudos anteriores, principalmente, os da década de 90, demonstravam uma preponderância do Poder Executivo.

Com o intuito de facilitar a análise, as Leis de iniciativa do Poder Legislativo foram divididas em dois períodos distintos, sendo os mesmos já utilizados para o Poder Executivo, o primeiro, de janeiro de 1997 a dezembro de 2006, e o segundo de janeiro de 2007 a abril de 2017. Assim, para cada lei foi feita uma análise qualitativa do seu conteúdo para verificar se a Lei era categorizada como substancial, ou, simbólica ou honorífica. O objetivo aqui era testar a Hipótese 2 desse trabalho: *O Poder Legislativo aumentou sua participação na produção legislativa através da produção de Leis simbólicas ou honoríficas, e não de Leis substanciais.*

Assim, optou-se por avaliar separadamente as Leis de iniciativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, para verificar se existia alguma diferença de padrão entre as duas Casas Legislativas do Congresso Nacional.

4.2.1. Leis de iniciativa da Câmara dos Deputados

A Câmara dos Deputados foi responsável por 63,88% (757 de 1.185) das Leis Ordinárias de iniciativa do Poder Legislativo, publicadas entre janeiro de 1997 a abril de 2017. As Tabelas 10 e 11 apresentam a distribuição anual dessas leis dentro dos dois períodos delimitados no estudo, a sua forma de apreciação (plenário ou conclusivamente no âmbito das comissões parlamentares), e o seu conteúdo substancial ou simbólico.

Tabela 10 - Leis Ordinárias de Iniciativa da Câmara dos Deputados publicadas entre 1997 e 2006

Ano	Lei Ordinária	Apreciação		Conteúdo	
		Plenário	Comissão	Substancial	Simbólico
1997	20	3	17	20	0
1998	19	5	14	18	1
1999	28	9	19	22	6
2000	16	11	5	15	1
2001	42	14	28	22	20
2002	39	7	32	12	27
2003	28	12	16	16	12
2004	12	4	8	4	8
2005	33	7	26	10	23
2006	33	10	23	19	14
TOTAL	270	82	188	158	112

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. Dados pesquisados em maio de 2017.

Tabela 11 - Leis Ordinárias de Iniciativa da Câmara dos Deputados publicadas entre 2007 e 2017*

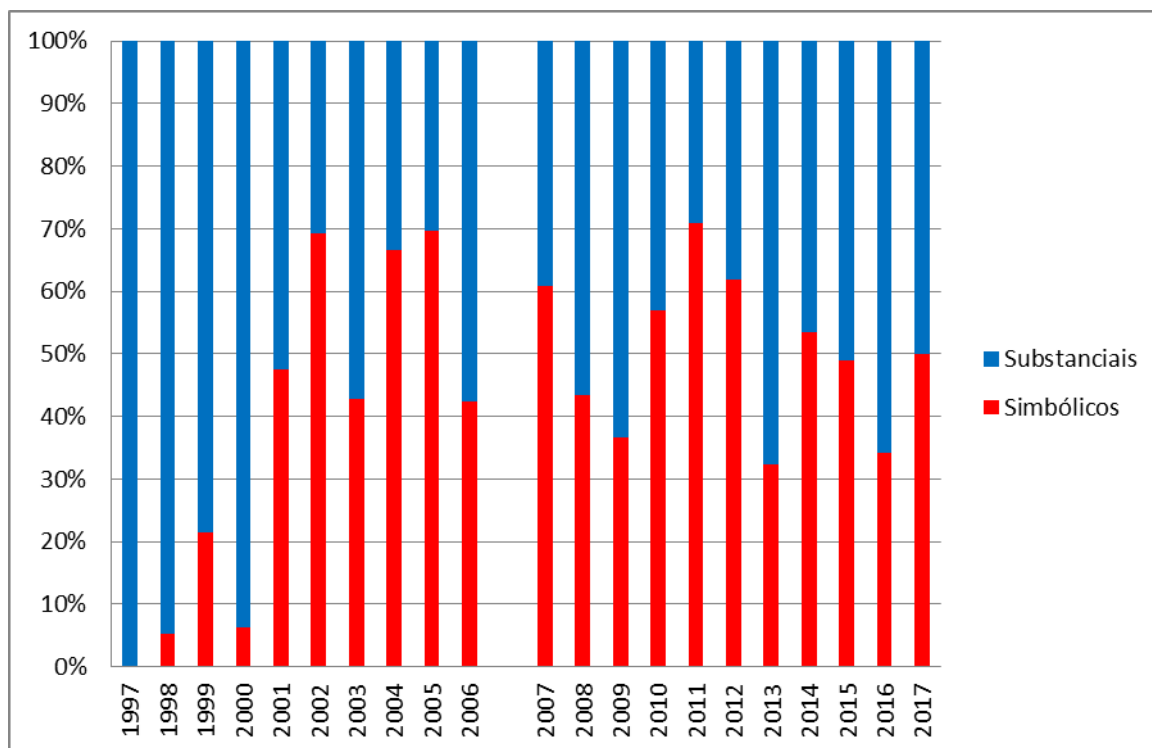
Ano	Lei Ordinária	Apreciação		Conteúdo	
		Plenário	Comissão	Substancial	Simbólico
2007	23	3	20	9	14
2008	23	6	17	13	10
2009	71	16	55	45	26
2010	72	9	63	31	41
2011	62	3	59	18	44
2012	55	15	40	21	34
2013	37	10	27	25	12
2014	43	10	33	20	23
2015	47	15	32	24	23
2016	38	12	26	25	13
2017	16	9	7	8	8
TOTAL	487	108	379	239	248

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações.

* Até o mês de abril de 2017. Dados pesquisados em maio de 2017.

No primeiro período, de janeiro de 1997 a dezembro de 2006, representado na Tabela 10, as Leis de iniciativa dos Deputados Federais com conteúdo simbólico ou honorífico representaram 41,48% (112 de 270) do total publicado, ou seja, mais de 40% dessas Leis não contribuíram para inovação do ordenamento jurídico. A alta proporcionalidade de Leis com esse conteúdo continua no segundo período do estudo, de acordo com a Tabela 11, alcançando 50,92% das Leis do período (248 de 487). O Gráfico 5 compila essas informações:

Gráfico 5 - Porcentagem das Leis Ordinárias de iniciativa da Câmara dos Deputados, por ano e conteúdo (1997 – 2017*)



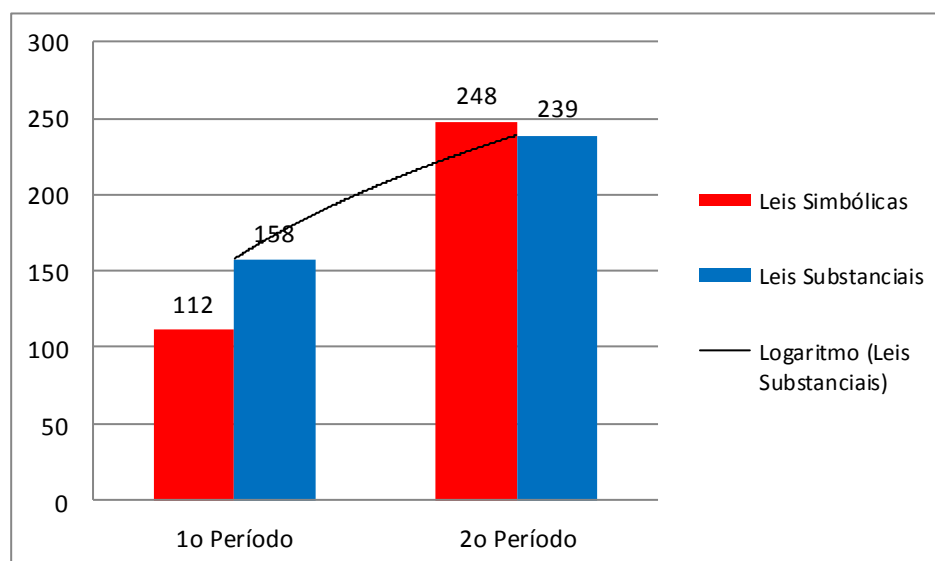
Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações.

* Até o mês de abril de 2017. Dados pesquisados em maio de 2017. Elaboração do autor.

O Gráfico 5 nos permite visualizar que grande parte das Leis Ordinárias de iniciativa dos deputados federais, no período de janeiro de 1997 a abril de 2017, correspondem a Leis de natureza simbólica ou honorífica.

É de ressaltar que a quantidade de 248 Leis simbólicas publicadas no segundo período, quase se equipara à quantidade total de 270 Leis que foram sancionadas durante o primeiro período do estudo, ou seja, houve um crescimento proporcional e numérico da apresentação de leis com conteúdo simbólico ou honorífico pelos deputados federais, conforme dados apresentados no Gráfico 6:

Gráfico 6 - Distribuição das Leis Ordinárias de iniciativa da Câmara dos Deputados, por período e conteúdo, entre 1997 e 2017*



Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. * Até o mês de abril de 2017. Dados pesquisados em maio de 2017. Elaboração do autor.

Ainda considerando as informações apresentadas pelo Gráfico 6, observa-se que, embora a proporcionalidade de leis substanciais, ao se analisar o conjunto de todas as Leis Ordinárias publicadas, tenha sido reduzida de 58,51% (158 de 270), no primeiro período, para 49,07% (239 de 487), no segundo. Deve-se ressaltar que, excluindo-se, os dados da Leis simbólicas ou honoríficas nos dois períodos, observa-se um aumento de 51,26% na produção de Leis substanciais por parte dos Deputados Federais, indo de 158, no primeiro período, para 239 no segundo.

Esses dados nos mostram que apesar de o quantitativo de Leis simbólicas ou honoríficas ter crescido, contribuindo de forma significativa para a inflação legislativa no período, a Câmara dos Deputados através dos seus parlamentares também conseguiu aumentar sua participação na edição de leis que possuíam caráter normativo para regulação das relações sociais.

Há ainda de se observar que a principal via utilizada para aprovação de projetos de iniciativa parlamentar, especialmente os de iniciativa individual, é pela apreciação conclusiva no âmbito das comissões. No primeiro período, essa via correspondeu a 69,62% (188 de 270) das Leis sancionadas, e no segundo a 77,82% (379 de 487).

Além disso, durante a análise das Leis Ordinárias foi encontrada uma maior proporção de aprovação de Leis simbólicas ou honoríficas no âmbito da apreciação conclusiva nas comissões, embora também tenham sido encontradas Leis com essas características aprovadas pelo Plenário da Casa, mas em menores proporções.

A Câmara dos Deputados também foi responsável pela iniciativa de 21 Leis Complementares no período de janeiro de 1997 a abril de 2017. O conteúdo dessas LCs também foi avaliado para verificar se era substancial ou simbólico. Todavia, pela própria natureza dessas espécies legislativas que necessitam de previsão constitucional expressa para sua edição, nenhuma LC com conteúdo simbólico ou honorífico foi encontrada. A Tabela 12 compila as informações sobre as LCs dos dois períodos delimitados para esse estudo.

Tabela 12 - Leis Complementares de Iniciativa da Câmara dos Deputados publicadas entre 1997 e 2017*

Período	Ano	Lei Complementar	Apreciação	Conteúdo	
			Plenário	Substancial	Simbólico
Jan/97 a Dez/06	1997	2	2	2	0
	1998	1	1	1	0
	1999	1	1	1	0
	2001	1	1	1	0
	2005	2	2	2	0
	2006	2	2	2	0
Jan/07 a Abr /17	2007	2	2	2	0
	2008	1	1	1	0
	2009	1	1	1	0
	2011	1	1	1	0
	2013	1	1	1	0
	2014	2	2	2	0
	2015	2	2	2	0
	2016	2	2	2	0
	TOTAL	21	21	21	0

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações.

* Até o mês de abril de 2017. Dados pesquisados em maio de 2017.

4.2.2. Leis de iniciativa do Senado Federal

A participação do Senado Federal na produção legislativa, no período de janeiro de 1997 a abril de 2017, correspondeu a 36,41% (428 de 1.185) das leis ordinárias com origem no Poder Legislativo. Seguindo a metodologia aplicada nessa pesquisa, essas leis foram divididas em dois períodos, e para cada lei foi avaliado se o seu conteúdo era substancial ou simbólico. As informações obtidas estão relacionadas nas Tabelas 13 e 14.

Tabela 13 - Leis Ordinárias de Iniciativa do Senado Federal publicadas entre 1997 e 2006

Ano	Lei Ordinária	Apreciação		Conteúdo	
		Plenário	Comissão	Substancial	Simbólico
1997	5	3	2	5	0
1998	7	7	0	7	0
1999	4	2	2	3	1
2000	9	4	5	8	1
2001	8	3	5	8	0
2002	11	2	9	5	6
2003	19	11	8	14	5
2004	7	2	5	6	1
2005	12	1	11	6	6
2006	12	4	8	9	3
TOTAL	94	39	55	71	23

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. Dados pesquisados em maio de 2017.

Tabela 14 - Leis Ordinárias de Iniciativa do Senado Federal publicadas entre 2007 e 2017*

Ano	Lei Ordinária	Apreciação		Conteúdo	
		Plenário	Comissão	Substancial	Simbólico
2007	29	4	25	11	18
2008	63	6	57	18	45
2009	66	9	57	21	45
2010	16	4	12	9	7
2011	21	5	16	14	7
2012	33	11	22	21	12
2013	20	8	12	16	4
2014	20	5	15	17	3
2015	35	7	28	24	11

2016	28	7	21	22	6
2017	3	3	0	3	0
TOTAL	334	69	265	176	158

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações.

* Até o mês de abril de 2017. Dados pesquisados em maio de 2017.

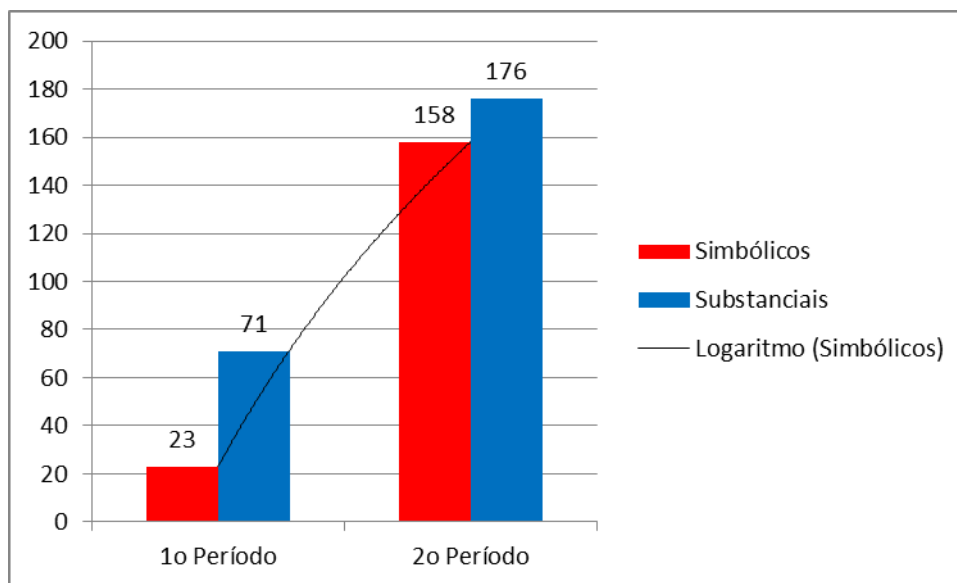
Ao se analisar os dados das Tabelas 13 e 14, nos chama a atenção o aumento quantitativo da participação do Senado Federal na produção de Leis Ordinárias do primeiro período (94) para o segundo (334). Isto é, os Senadores mais que triplicaram (3,55 vezes) a utilização da sua prerrogativa constitucional para iniciar projetos de lei desse tipo. Destaca-se, nesse período, os anos de 2008 e 2009, em que foram sancionadas, respectivamente, 63 e 69 leis de sua iniciativa.

Passando para uma avaliação do conteúdo dessas Leis Ordinárias, verifica-se que, no primeiro período, as Leis de natureza substancial correspondiam a 75,53% (71 de 94) das leis sancionadas, porém no segundo período houve uma redução da produção de normas com essa classificação, que passaram a representar 52,69% (176 de 334) das leis publicadas.

Contudo, deve ser pontuado que, em números absolutos, o Senado Federal foi responsável pela produção de 176 leis substanciais no segundo período, produzindo 2,47 vezes mais leis com essa característica em comparação ao primeiro período, em que 71 leis substanciais foram de sua iniciativa.

No entanto, também houve crescimento da produção de Leis simbólicas ou honoríficas, que representaram 24,4% (23 de 94) das Leis Ordinárias publicadas no primeiro período, e 47,30% (158 de 334) no segundo período. Assim, embora tenha ocorrido um aumento quantitativo da participação do Senado Federal na produção legislativa, também aumentou a sua contribuição para a inflação legislativa com a produção de leis que não inovaram o ordenamento jurídico. Destaca-se que ao se comparar os dois períodos utilizados nesse estudo, as Leis simbólicas ou honoríficas aumentaram 6,86 vezes de um período para o outro, saltando de 23 para 158, conforme Gráfico 7 a seguir:

Gráfico 7 - Distribuição das Leis Ordinárias de iniciativa do Senado Federal, por período e conteúdo, entre 1997 e 2017*

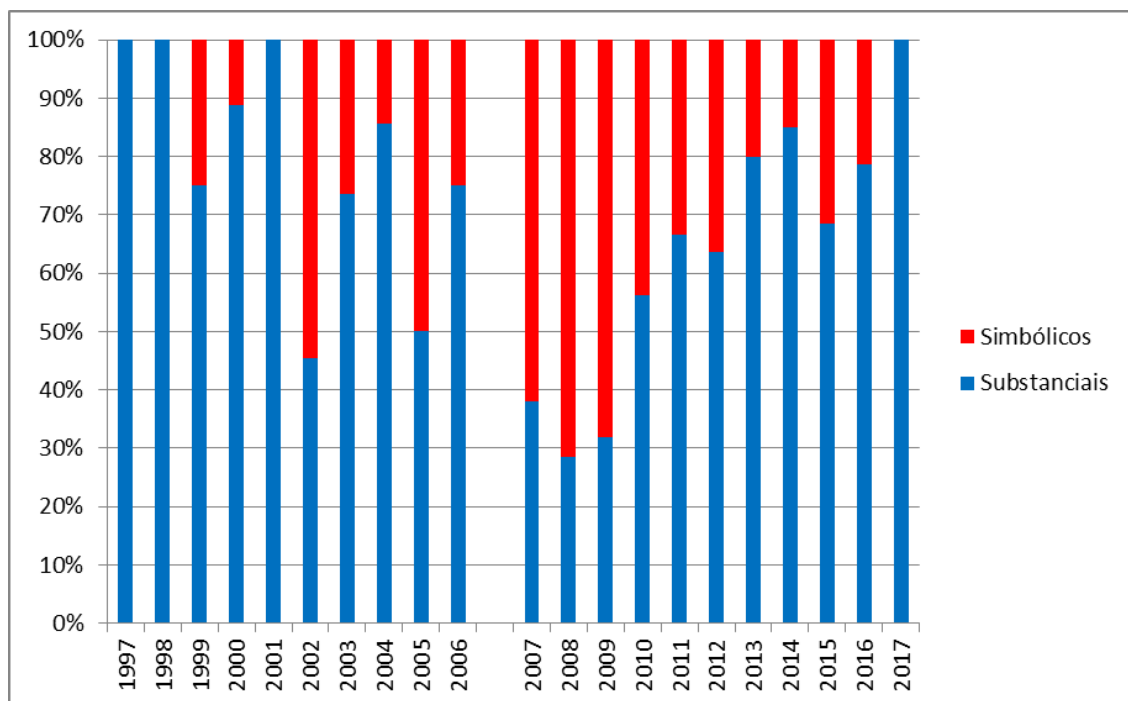


Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. * Até o mês de abril de 2017. Dados pesquisados em maio de 2017. Elaboração do autor.

Ainda considerando os dados apresentados nas Tabelas 13 e 14, também se observa que a principal via de apreciação dos projetos de iniciativa individual dos Senadores da República foi a apreciação conclusiva nas comissões, que correspondeu a 58,51% (55 de 94), no primeiro período, e a 79,34% (176 de 334), no segundo. Do mesmo modo que na Câmara dos Deputados, a maior parte das Leis simbólicas de iniciativa do Senado foi aprovada conclusivamente nas comissões parlamentares.

O Gráfico 8 mostra o percentual de participação de leis substanciais e simbólicas por ano, nos períodos utilizados para esse estudo, e nos permite visualizar a evolução da participação das Leis simbólicas nas Leis Ordinárias de iniciativa do Senado Federal.

Gráfico 8 - Porcentagem das Leis Ordinárias de iniciativa do Senado Federal, por ano e conteúdo (1997 – 2017*)



Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações.

* Até o mês de abril de 2017. Dados pesquisados em maio de 2017. Elaboração do autor.

Pelas informações apresentadas pelo Gráfico 8, e discutidas anteriormente, observa-se uma maior participação de Leis simbólicas ou honoríficas no segundo período, com destaque para os anos de 2007 a 2009, em que corresponderam a mais de 60% das leis sancionadas. Ressalta-se que, até o fechamento dos dados desse estudo, no ano de 2017 somente 3 Leis Ordinárias de iniciativa dos senadores haviam sido publicadas, todas possuindo conteúdo substancial. Desse modo, deve-se analisar com cautela a coluna relativa a esse ano.

Os Senadores da República foram responsáveis pela iniciativa de 22 Leis Complementares no período de janeiro de 1997 a abril de 2017. Essas Leis tiveram seu conteúdo avaliado para identificar se era substancial ou simbólico, porém assim como ocorreu com a análise das Leis Complementares de iniciativa do Presidente da República e dos Deputados Federais não foi encontrada nenhuma LC que possuía conteúdo simbólico ou honorífico. A Tabela 15 traz os dados obtidos:

Tabela 15 - Leis Complementares de Iniciativa do Senado Federal publicadas entre 1997 e 2017*

Período	Ano	Lei Complementar	Apreciação	Conteúdo	
			Plenário	Substancial	Simbólico
Jan/97 a Dez/06	1997	1	1	1	0
	1998	2	2	2	0
	2001	4	4	4	0
	2002	1	1	1	0
	2003	1	1	1	0
	2004	1	1	1	0
	2005	1	1	1	0
	2006	1	1	1	0
Jan/07 a Abr /17	2009	2	2	2	0
	2010	1	1	1	0
	2012	1	1	1	0
	2013	1	1	1	0
	2014	1	1	1	0
	2015	2	2	2	0
	2016	1	1	1	0
	2017	1	1	1	0
	TOTAL	22	22	22	0

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações.

* Até o mês de abril de 2017. Dados pesquisados em maio de 2017.

5. CONCLUSÃO

Esse estudo foi realizado com o objetivo principal de identificar quais fatores contribuíram para alterar a dinâmica entre o Poder Executivo e o Legislativo no que concerne à produção de leis, especialmente, a partir de 2007. Para tanto, foram pesquisadas todas as Leis Ordinárias, Leis Complementares e Medidas Provisórias convertidas em Lei, no intervalo temporal de janeiro de 1997 a abril de 2017, agrupadas em dois períodos distintos, sendo o primeiro, de janeiro de 1997 a dezembro de 2006, e o segundo, de janeiro de 2007 a abril de 2017.

Assim, uma análise qualitativa do conteúdo dessas espécies legislativas foi realizada para avaliar se as proposições de iniciativa do Poder Executivo eram unitemáticas ou multitemáticas, e se as do Poder Legislativo possuíam conteúdo substancial ou simbólico ou honorífico. O intuito era melhor compreender os fatores envolvidos no relacionamento entre os Poderes no que se refere à produção legislativa.

Durante o intervalo utilizado no estudo, 2.338 Leis foram promulgadas, constituindo-se de 1.650 Leis Ordinárias, 70 Leis Complementares e 618 Medidas Provisórias que foram convertidas em Leis Ordinárias. O Poder Executivo foi responsável pela iniciativa de 47,47% (1.110) dessas Leis, e o Poder Legislativo por 52,53% (1.228).

A informação acima já merece destaque uma vez que reflete uma mudança na dinâmica entre os dois Poderes no que concerne a produção legislativa, especialmente, se comparado com os trabalhos publicados com essa mesma abordagem na década de 90. Entre esses trabalhos destaca-se os de Figueiredo & Limongi (1999), que analisaram o período de 1989 a 1994 e concluíram que o Executivo era responsável por 85% da legislação produzida em nível federal.

Assim, verificou-se que, no intervalo utilizado para esse estudo, o Poder Executivo diminuiu sua participação na produção legislativa, saindo de 61,65%, no primeiro período, para 36,80%, no segundo. De outro modo, a participação proporcional do Poder Legislativo aumentou, de 38,35%, no primeiro período, para 63,20%, no segundo.

Os resultados encontrados estão de acordo com os obtidos no trabalho de Almeida (2015, p. 46). Ao comparar a produção legislativa entre 1995-2002 e 2007-2014, Almeida verificou que a quantidade média anual de leis de origem presidencial diminuiu moderadamente, de 64,6% para 50,4%, enquanto que a de leis de origem parlamentar aumentou fortemente, de 38,4% para 80,9%. Para esse autor, essa nova tendência não decorria somente da diminuição da quantidade de leis apresentadas pelo Executivo, mas, principalmente, pela maior participação do Congresso Nacional na apresentação de proposições legislativas.

Para revelar então, que fatores contribuíram para alterar a dinâmica entre o Poder Executivo e o Legislativo no que concerne a produção de leis a partir de 2007, identificaram-se duas hipóteses que foram aplicadas na pesquisa: a primeira é de que o Poder Executivo diminuiu a edição de Medidas Provisórias e de Leis porque passou a inserir mais temas dentro de uma mesma espécie legislativa; e a segunda é de que o Poder Legislativo aumentou sua participação na produção legislativa através da elevação da produção de Leis simbólicas ou honoríficas, e não de Leis substanciais.

No que se refere às hipóteses aplicadas nesse estudo, o Quadro 1, a seguir, sintetiza o total de Leis Ordinárias, Leis Complementares, e Medidas Provisórias convertidas em Lei, no intervalo da pesquisa, e o conteúdo qualitativo das Leis do Poder Executivo (unitemático ou multitemático), e do Poder Legislativo (substancial ou simbólico).

Quadro 1 - Total de Leis publicadas (1997-2017*), de iniciativa do Poder Executivo e do Poder Legislativo

Espécies Legislativas	Poder Executivo				Poder Legislativo								Total
	Presidente da República				Câmara dos Deputados				Senado Federal				
	1º Período		2º Período		1º Período		2º Período		1º Período		2º Período		
	UNI	MULT	UNI	MULT	SUB	SIM	SUB	SIM	SUB	SIM	SUB	SIM	
LO	233	22	175	35	158	112	239	248	71	23	176	158	1650
LC	14	0	13	0	9	0	12	0	12	0	10	0	70
MP	324	26	197	71	-	-	-	-	-	-	-	-	618
Total parcial	571	48	385	106	167	112	251	248	83	23	186	158	2338
Subtotal	619		491		279		499		106		344		
Total	1110				1228								

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. Elaboração do autor. * Até o mês de abril de 2017. Dados pesquisados em maio de 2017.

Ao se proceder a análise das Leis publicadas de iniciativa do Poder Executivo, verificou-se que a primeira hipótese se confirma, uma vez que embora as Leis de iniciativa do Presidente da República tenham diminuído do primeiro para o segundo período, também ocorreu um aumento da quantidade de Leis multitemáticas.

De fato, pode-se observar que a edição de Leis Ordinárias com conteúdo multitemático percentualmente dobrou de um período para o outro, de 8,6% para 16,66%. O mesmo ocorreu com as Medidas Provisórias convertidas em Leis, cujo percentual de participação das normas multitemáticas aumentou 3,57 vezes do primeiro para o segundo período, representando, respectivamente, 7,4% e 26,49%.

Ainda, embora o número de MPs convertidas em Leis tenha caído de 350 para 268, comparando os dois períodos, percebeu-se que a frequência de utilização das MPs multitemáticas pelo Presidente da República foi aumentando à medida que foram sendo dificultadas as suas regras de apreciação dentro do Congresso Nacional. Foi identificado um crescimento da tendência de sua utilização tanto após a publicação da EC nº 32/2001 (de menos de 1% para 12,25%) quanto da ADIn nº 4029/2012 do STF (de 21,85% para 32,47%).

Já em relação às Leis Complementares de iniciativa do Poder Executivo, publicadas no intervalo utilizado na pesquisa, nenhuma possuía conteúdo multitemático, uma vez que as matérias para sua edição são disciplinadas na Constituição Federal de 1988, não comportando critérios de conveniência e oportunidade para sua iniciativa.

No tocante às Leis publicadas oriundas do Poder Legislativo, que corresponderam a 52,53% (1.228) da produção legislativa do período, a Câmara dos Deputados foi responsável pela iniciativa de 63,35% (778) e o Senado Federal por 36,65% (450).

Então, para o Poder Legislativo, foi testada a segunda hipótese que apresentou o seguinte cenário: o Legislativo aumentou sua participação na produção de Leis Ordinárias do primeiro para o segundo período do estudo, saindo, respectivamente, de 364 para 821, ou seja, mais que dobrou a sua participação na comparação entre esses dois períodos. Em termos proporcionais, e considerando apenas as 2.268 LOs publicadas, o Legislativo elevou sua participação proporcional de 37,56% para 63,20%, entre os dois períodos.

Assim, para cada um dessas Leis, e com o objetivo de testar a segunda hipótese foi avaliado se o seu conteúdo era substancial, ou simbólico ou honorífico, de acordo com Quadro 2 a seguir:

Quadro 2 - Distribuição das Leis Ordinárias de iniciativa do Poder Legislativo, por período e conteúdo

Conteúdo	1º Período		2º Período		Total
	CD	SF	CD	SF	
Substancial	158	71	239	176	644
Simbólico	112	23	248	158	541
Total parcial	270	94	487	334	1185
Subtotal	364		821		
Total	1185				

Fonte: Centro de Documentação e Informação (CEDI) da Câmara dos Deputados com adaptações. Elaboração do autor. Dados pesquisados em maio de 2017.

De fato, verifica-se que do primeiro para o segundo período, a quantidade de Leis simbólicas ou honoríficas aumentou de 135 para 406, elevando, portanto, em termos percentuais de 37,08% para 49,45%. Tanto a Câmara dos Deputados quanto o Senado Federal aumentaram em números absolutos a produção de leis com essa temática, no entanto, verifica-se o Senado Federal aumentou 6,86 vezes a iniciativa desse tipo de lei, entre os dois períodos analisados.

Os dados também demonstram que ocorreu uma elevação em números absolutos da produção de Leis substanciais pelo Poder Legislativo, saltando de 229 para 415, de um período para o outro, muito embora, proporcionalmente, tenha ocorrido uma diminuição de 62,91% para 50,54%.

Assim, ao se comparar percentualmente o primeiro com o segundo período, percebe-se que as Leis simbólicas ou honoríficas representam quase metade das Leis de iniciativa do Poder Legislativo, portanto, pelas informações apresentadas e discutidas, a segunda hipótese também é comprovada.

Desse modo, nota-se que os parlamentares tanto da Câmara dos Deputados quanto do Senado Federal passaram a utilizar a sua prerrogativa

constitucional de iniciativa legislativa para patrocinar seus interesses particulares dentro do Parlamento através da utilização de Leis simbólicas ou honoríficas. Ao fazerem isso, estão buscando, principalmente, reconhecimento pela sua atuação parlamentar junto aos seus eleitores, uma vez que essas Leis são ineficazes, com pouco ou nenhum caráter normativo, não inovam o ordenamento jurídico, e nem regulam relações sociais, pelo contrário, contribuem para aumentar a inflação legislativa e o desprestígio do Parlamento perante a sociedade.

Para o cientista norte-americano David Mayhew, em seu trabalho *Congress: The electoral connection* (1974), o parlamentar desenvolve suas atividades dentro do Parlamento tendo como objetivo primordial a reeleição. Assim, sua prática política visa somente a sua manutenção do poder, e para isso precisa exercer três atividades básicas para alcançar essa meta: publicidade, busca de crédito e tomada de posição.

Desse modo, ao se aplicar as premissas da “Teoria da Conexão Eleitoral” de David Mayhew, os parlamentares brasileiros ao aumentarem a produção de leis simbólicas ou honoríficas estariam buscando o reconhecimento da sua atividade dentro do Congresso Nacional perante os eleitores, obtendo assim publicidade para suas ações, e com isso elevando seu capital político para as próximas eleições.

Por outro lado, todas as 43 Leis Complementares de iniciativa parlamentar, publicadas nos dois períodos utilizados no estudo, têm conteúdo substancial, principalmente, por exigirem previsão constitucional expressa para sua edição. Esse mesmo padrão também foi observado nas Leis Complementares de iniciativa do Poder Executivo, em que todas possuem conteúdo unitemático.

Por fim, observando as Leis federais publicadas, entre os dois períodos, verificou-se que as duas hipóteses levantadas para esse estudo foram confirmadas, uma vez que as alterações ocorridas no processo legislativo brasileiro, especialmente, a partir de 2007, foram influenciadas tanto pelo aumento da utilização da multitemática pelo Presidente da República nos projetos de sua iniciativa, quanto pelo aumento da participação das Leis simbólicas ou honoríficas nas Leis sancionadas que tiveram origem parlamentar, sendo que no segundo período essas Leis correspondem a 49,45% do total de Leis publicadas com iniciativa nesse Poder.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique H. **Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro**. Dados, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1, 1988.

ALMEIDA, Acir. Processo Legislativo: **Mudanças recentes e desafios**. Boletim de Análise Político-Institucional, n.7, jan-jun, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 46. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2015.

CINTRA, Antônio Octávio; LEMOS, Leany Barreiro; LACOMBE, Marcelo Barroso; AMARAL, Ana Regina V. P. **O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política**. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio. Sistema Político Brasileiro: uma introdução. São Paulo: Editora Unesp, 3º ed, 2015.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.29, 1995, p. 175-200.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Modelos de Legislativo: o Legislativo brasileiro de uma perspectiva comparada**. Brasília: Plenarium, v. 1, p. 41-56, 2005.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Poder de Agenda e Políticas Substantivas**. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio. Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 77-104.

FIGUEIREDO, Juliana Baldoni. **O Colégio de Líderes: surgimento e evolução**. E-legis, n. 8, 2012, p. 6 -33. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/9572>> Acesso em 01.abr.2017.

GOMES, Fabio de Barros Correia. **Cooperação, liderança e impasse entre o Legislativo e o Executivo na produção legislativa do Congresso Nacional do Brasil**. Revista Dados, Rio de Janeiro, v.55, n. 4, 2012, p. 911-950.

LIMONGI, Fernando. **A democracia no Brasil: presidencialismo, coalização partidária e processo decisório**. Revista Novos Estudos. São Paulo: Cebrap, n. 76, p. 17-41, 2006.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2010.

MAYHEW, David. Congress: **The Electoral Connection**. New Haven, Yale University Press, 1974.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gonet. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Saraiva, 4º ed, 2009.

MICHEL, Maria Helena. **Metodologia e pesquisa científica em ciências sociais**. São Paulo: 2ª ed, 2009.

MONTESQUIEU, Charles. **O espírito das leis (Trad.)** Fernando Henrique Cardoso e Leônico Martins Rodrigues. Brasília: UNB, 1995, p. 185-195.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. São Paulo: Atlas, 9ª ed, 2010, p. 72.

NASCIMENTO, Reinaldo Sobrinho do. **Poder de agenda: a supremacia do Poder Executivo e seus efeitos na sistematização da pauta do plenário da Câmara dos Deputados**. Monografia (especialização) – Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2008.

OLIVEIRA, Magali Carvalho Alves de. **Medidas Provisórias e a Relação Executivo x Legislativo: Uma Visão do Sobrestamento de Pauta**. Monografia (especialização) – Curso de Instituições e Processos Políticos do Legislativo da Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2009.

PALERMO, Vicente. **Como se governa o Brasil? O debate sobre instituições políticas e gestão de governo**. Revista Dados, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, 2000, p. 521-557.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Uma Teoria da Preponderância do Poder Executivo: O sistema de comissões no Legislativo brasileiro**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 15, n. 43, p. 45-67, 2000.

PERES, Paulo. **Revisitando a Teoria Geral dos Partidos de Maurice Duverger**. Revista Brasileira de Informações Bibliográficas em Ciências Sociais, São Paulo, n. 68, 2009, p. 17-58.

RICHARDSON, Roberto Jarry; colaboradores José Augusto de Souza Peres ... (et al.). **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 3ª ed, 2007.

RODRIGUES, Geraldo de Moraes. **Produção Legislativa: Poder Executivo & Congresso Nacional**. Monografia (especialização) – Curso de Gestão Legislativa da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de Brasília (UnB), 2004.

SANTOS, Fabiano. **O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1º ed, 2003.

SILVA, Ziziane César de França. **O impacto das leis simbólicas propostas e aprovadas na Câmara dos Deputados: produção ou inflação legislativa?** Monografia (especialização) – Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2007.

TAVARES FILHO, Newton. **Excesso na edição de medidas provisórias**. Estudo da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 2008. Disponível em: <<http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/1605/excesso>>. Acesso em 21.mar. 2017.