

# MUDANÇA CONSTITUCIONAL, DESEMPENHO DO LEGISLATIVO E CONSOLIDAÇÃO INSTITUCIONAL (\*)

**Argelina Cheibub Figueiredo**  
**Fernando Limongi**

Este texto tem por objetivo estudar as relações entre os poderes Executivo e Legislativo e as conseqüências do padrão existente de relação entre esses dois poderes para a estruturação do poder legislativo. O período coberto pelo estudo tem início com a promulgação da Constituição de 1988. Analisando o marco legal criado e a produção legal, este texto procura contribuir para um melhor entendimento do sistema político brasileiro em uma de suas dimensões menos estudadas, as relações entre os poderes Executivo e Legislativo enquanto geradores de normas legais.

A Constituição de 88, no que diz respeito ao poder legislativo, aprovou dois conjuntos distintos e, pode-se dizer, contraditórios de medidas. De um lado, os constituintes aprovaram uma série de medidas tendentes a fortalecer o Congresso, recuperando assim os poderes subtraídos do Legislativo ao longo do período militar. De outro lado, a Constituição de 88 manteve muitos dos poderes legislativos com os quais o poder Executivo foi dotado ao longo do período autoritário. Dessa forma, não foram revogadas muitas das prerrogativas que permitiram ao Executivo dirigir o processo legislativo durante o regime militar.

Há, portanto, uma continuidade legal, pouco notada diga-se de passagem, entre o período autoritário e o atual. Os poderes legislativos obtidos pela presidência ao longo do regime autoritário não foram revertidos. Como seria de esperar, essa continuidade tem efeitos sobre a produção legal do período estudado. Os dados levantados mostram que o poder Executivo, em razão dos poderes legislativos que possui, comanda o processo legislativo e, dessa forma, mina o próprio fortalecimento do Congresso como poder autônomo. O resultado é a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador *de jure* e de fato. (1)

Nesses termos, a hipótese segundo a qual o Legislativo se constitui em obstáculo à ação do Executivo não encontra apoio, quer se olhe para o marco legal, quer se olhe para a produção legal. As evidências apontam na direção oposta: antes que obstáculo, o Congresso se revela disposto a facilitar a tramitação das matérias presidenciais e, sobretudo, a remover possíveis obstáculos à ação presidencial.

O texto é organizado da seguinte forma. A primeira parte discute o quadro institucional que regula o funcionamento do poder Legislativo e, em especial, suas relações com o poder Executivo. As partes segunda e terceira contêm a análise da produção legal no período pós-constituente; a segunda mostra a preponderância do Executivo no processo legislativo, privilegiando as vantagens institucionais que explicam isso; e a terceira explora os aspectos organizacionais próprios da Câmara dos Deputados e sua contribuição para o estabelecimento do padrão observado nas relações Executivo/Legislativo. A última parte, a conclusão, resume os principais pontos mostrados no decorrer do trabalho e discute seus efeitos sobre o papel do Legislativo no processo de tomadas de decisões. (2)

## **O quadro institucional**

Com a Constituição de 88, o Congresso recuperou muitos dos poderes subtraídos pelas sucessivas reformas

constitucionais impostas pelos governos militares. Mais do que isto. Em diversos pontos, o Congresso teve seus poderes ampliados em relação àqueles consagrados pela Carta de 46. A nova carta permite ao Congresso contribuir de maneira efetiva para a formulação de políticas públicas.

Nesse sentido, a mais importante das conquistas do Congresso, consagrada pela nova carta, é sem dúvida a redefinição de sua participação no processo orçamentário e no controle das finanças públicas. Como é fartamente sabido, os governos militares restringiram ao mínimo a atuação do Legislativo nessa área. Entre as novas atribuições e poderes reservados ao Legislativo cabe destacar a maior abrangência dos orçamentos a serem enviados pelo Executivo à apreciação do Legislativo, a capacidade ampliada deste último de emendar o orçamento enviado, o fortalecimento do Tribunal de Contas e a maior participação do Congresso na nomeação dos membros desse Tribunal.

Outras medidas, menos abrangentes, também apontam para o fortalecimento do Legislativo vis-à-vis o Executivo. Por exemplo: a derrubada do veto presidencial passou a depender do voto da maioria absoluta e não mais de dois terços. Ainda neste capítulo, a abrangência do próprio veto presidencial foi circunscrita: o veto não pode mais incidir sobre palavras isoladas.

O fortalecimento do Legislativo se faz notar ainda na definição das áreas em que foi reservada a este competência exclusiva para legislar. O caso mais conspícuo nesse aspecto se encontra no capítulo referente à apreciação das concessões para exploração de serviços de radiodifusão e televisão. A limitação aos poderes amplos do Executivo se encontra ainda na capacidade do Congresso Nacional de "sustar os atos normativos do poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa" (Artigo 49, V).

Vale notar ainda que os constituintes não deixaram de atentar para a modernização institucional necessária para o desempenho adequado e eficiente desses novos poderes. A principal medida adotada com esse fim foi dotar as Comissões Permanentes, em casos predeterminados, de poder para aprovar projetos de lei em caráter definitivo. É o chamado "poder terminativo" das comissões. Por meio dessa prerrogativa, o princípio da divisão do trabalho embutido no sistema de comissões foi levado às suas últimas conseqüências: as comissões podem aprovar legislação dispensando a manifestação explícita do plenário. Essa inovação foi saudada pelos constituintes como avanço institucional sem par, capaz de redefinir as práticas de trabalho do Congresso. Através dessa inovação institucional se evitaria a centralização dos trabalhos em plenário, permitindo, assim, desafogar a pauta. Esperava-se, portanto, que o poder terminativo das comissões viesse a tornar o Congresso mais eficiente e produtivo. (3)

Tudo isso é bastante conhecido e tende a ser sublinhado de maneira enfática, tanto pelos atores envolvidos no processo como por analistas. Nos termos em que tendem a ser postas, as novas prerrogativas citadas acima são apresentadas como marcos que permitem distinguir com clareza dois momentos: o passado autoritário de aviltamento do poder Legislativo, de um lado, e, de outro, o presente democrático de afirmação da autonomia do Congresso. Menos notado, no entanto, é que muitos dos poderes legislativos obtidos pelo poder Executivo ao longo do período autoritário não foram suprimidos pela Constituição de 88. Vejamos.

Ainda que redefinida e conferindo menores poderes ao presidente, a capacidade de editar medidas provisórias pode ser vista como a manutenção do poder presidencial de editar decretos-leis. A Constituição de 67, em seu Artigo 5 8, dotou o Presidente com o poder de editar decretos-leis em casos de "urgência ou relevante interesse público". De acordo com o texto legal, o decreto-lei entrava em vigor com sua publicação e o prazo para sua apreciação pelo Congresso era de sessenta dias; ao fim desse período, o projeto era automaticamente aprovado por decurso de prazo. Ademais, não eram aceitas emendas e a rejeição do projeto não invalidava seus efeitos durante o período de sua vigência.

O artigo 62 da atual Constituição capacita o presidente a editar medida provisória com força de lei a ser apreciada pelo Congresso Nacional em trinta dias. Ao contrário do que ocorria com o decreto-lei, a não-manifestação implica a perda de efeito legal da medida. Em caso de rejeição, cabe ao Congresso regulamentar as relações decorrentes da aplicação anterior do ato, admitindo-se a possibilidade de declarar seus efeitos nulos desde sua edição. Uma outra diferença importante reside no fato de o Congresso poder emendar a medida editada pelo presidente.

Conquanto as diferenças sejam importantes e não destituídas de efeito prático, é inegável a existência de uma continuidade entre o instituto do decreto-lei e o da medida provisória. Acima de tudo, porque o Executivo não depende do Legislativo para que atos legislativos de sua autoria entrem em vigor. A medida provisória, não há dúvida, abre maior possibilidade à intervenção do Legislativo, cuja ação, no entanto, há de ser sempre reativa. Vale notar ainda que a reedição da medida provisória não é vedada. Assim, a não apreciação não equivale à rejeição. Em termos práticos, evitando o quórum para apreciação das medidas provisórias, e reeditando as mesmas, o Executivo acaba por contar com um sucedâneo para o decurso de prazo.

Durante o regime militar, o presidente foi dotado da capacidade de solicitar, unilateralmente, regime de tramitação extraordinária para os projetos de lei de sua autoria. Mais especificamente, o presidente poderia definir os prazos máximos dentro dos quais o Legislativo deveria se manifestar sobre a matéria enviada. Além disso, a ausência de manifestação no prazo estipulado implicava a aprovação do projeto. Tal prerrogativa, ausente do texto constitucional de 46, foi acrescida ao rol dos poderes legislativos presidenciais já em 64 e foi mantida, com algumas alterações, em todos os textos legais do período. A Constituição de 88 garante ao presidente a prerrogativa de solicitar urgência para os projetos de lei que inicia, o que significa que no caso de "a Câmara dos Deputados e [de] o Senado Federal não se manifestarem, cada qual, sucessivamente, em até 45 dias, sobre a proposição, será essa incluída na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime a votação" (artigo 64, parágrafo 2).

Uma vez mais, verifica-se que a continuidade não é absoluta. A legislação do período autoritário estabelecia que o silêncio do Congresso implicava a aprovação da matéria enviada. A atual Constituição força a manifestação do Congresso, seja para rejeitar, seja para aprovar. Isto é, não há como obstruir a tramitação das matérias consideradas importantes pelo presidente que, dessa forma, tem a capacidade de ditar unilateralmente a agenda de trabalhos legislativos.

Mesmo onde os poderes do Legislativo foram mais ampliados, a saber, na área relativa a matérias orçamentárias e tributárias, os novos poderes do Congresso não podem ser superestimados. Em primeiro lugar, vale notar que, enquanto a Constituição de 46 estabelece que a iniciativa dessas matérias é compartilhada pelo Executivo e pelo Legislativo, a Constituição de 88 confere o monopólio da iniciativa dessas matérias ao Executivo. O ponto é relevante porque, como se trata de matéria que deve obedecer a exigências do calendário, o momento de introdução da matéria pode ser usado estrategicamente, de forma a diminuir a margem de manobra deixada ao Legislativo. (4)

Ainda relacionado a esse ponto, vale notar que todas as Leis de Diretrizes Orçamentárias aprovadas pelo Congresso estabelecem que, no caso de não-cumprimento dos prazos para aprovação do orçamento, o Executivo está automaticamente autorizado a efetuar gastos à razão de 1/12 do orçamento enviado ao mês.(5) Dessa forma, o Legislativo abre mão de seu principal poder de barganha na negociação do orçamento. As conseqüências da não-aprovação do orçamento passam a ser mínimas. De fato, usando desse mecanismo o Executivo pode se ver livre da participação do Legislativo na elaboração do orçamento.

Como mostra o exemplo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, a análise das linhas de continuidade entre o período autoritário e o atual não se esgotam no marco constitucional. Nesse sentido, vale observar que o Regimento Interno da Câmara, elaborado após a promulgação da Constituição e justificado a partir da necessidade de adequar a organização interna do poder legislativo ao novo marco constitucional, pouco contribuiu para alterar as práticas e costumes que regulam o trabalho legislativo. Grosso modo, e abusando da generalização, o processo legislativo continua dirigido e controlado por um número restrito de parlamentares, os membros do Colégio de Líderes, e converge quase exclusivamente para o plenário, em detrimento do trabalho das comissões.

Correndo o risco de algum exagero, podemos dizer que esse mesmo padrão de funcionamento caracterizou a Câmara de Deputados ao longo do período autoritário. Os institutos do voto de liderança, do fechamento de questão e da fidelidade partidária, como é sabido, garantiram o papel de destaque às lideranças partidárias ao tempo que esvaziavam o plenário e tornavam praticamente desnecessária a participação individual dos deputados.

Os trabalhos constituintes acabaram por consagrar um padrão excessivamente centralizado de direção dos trabalhos legislativos. Não é aqui o lugar adequado para historiar esse tortuoso processo. (6) Basta recordar que a interpretação do Regimento Interno da ANC, sustentada de forma vitoriosa pelo Centrão, abriu a oportunidade para a ocorrência dos chamados "buracos negros". (7) Como a inclusão de qualquer texto passou a depender do voto favorável da maioria, ficou colocada a possibilidade de que nenhuma das alternativas propostas para uma dada matéria fosse aprovada. Em se tratando de matéria eminentemente constitucional, ter-se-ia como resultado o referido "buraco negro". Além desse risco, o processo de votação poderia se tornar proibitivamente longo, dado o número de destaques a serem votados. Dessa forma, impôs-se a criação de um grupo que preparasse e coordenasse os trabalhos do plenário. A esse grupo, formado basicamente pelos líderes partidários, cabia fundir e/ou selecionar as emendas que viriam a voto em plenário. Isto é, as votações em plenário eram antecedidas pelos chamados acordos de liderança, costurados nas referidas reuniões dos líderes. (8)

Embora não previsto no Regimento Interno vigente, o encerramento dos trabalhos constituintes não fez com que as reuniões e acordos de liderança perdessem sua importância. Para citar apenas um exemplo, ao dar início ao longo processo de apreciação do projeto de Regimento Interno, o presidente da mesa, deputado Paes de Andrade, esclarece que os critérios a nortear a votação foram estabelecidos a partir de acordos entre a presidência da mesa e as lideranças.(9)

O Regimento de 89 institucionalizou o Colégio de Líderes.(10) Composto pelo presidente da Câmara, líderes da maioria,

da minoria, dos partidos e dos blocos parlamentares, (11), o regimento confere ao Colégio de Líderes o estatuto de um órgão auxiliar da mesa diretora da casa nas principais tarefas relativas à organização dos trabalhos legislativos. Em especial, cabe a esse colegiado, juntamente com o presidente da mesa, a elaboração da agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, em conformidade com a qual o presidente designa a ordem do dia (RI, artigo 17).

O papel de destaque dos líderes partidários não depende exclusivamente do Colégio de Líderes. A influência dos líderes na determinação da pauta dos trabalhos depende também do reconhecimento do peso ponderado de suas assinaturas para efeito de requerimentos, pedidos de destaque, apresentação de emendas etc. Nesses casos, a manifestação do líder é tomada como manifestação de sua bancada. (12) Assim, os líderes se encontram em posição privilegiada para influenciar na direção dos trabalhos legislativos.

A influência decisiva do Colégio de Líderes na determinação da agenda decisória se dá, em geral, por intermédio do instituto da tramitação urgente. De acordo com o artigo 151 do Regimento Interno, o regime de tramitação pode ser alterado de ordinário para especial no caso de matérias "reconhecidas, por deliberação do plenário, de caráter urgente". (13) Em termos práticos, a aprovação da solicitação de urgência significa que a matéria é retirada da comissão e incluída na ordem do dia para apreciação pelo plenário.

Há dois tipos de tramitação especial que precisam ser distinguidos: a urgência e a urgência urgentíssima. Enquanto a primeira implica a inclusão da matéria na ordem do dia da sessão seguinte, (14) a urgência urgentíssima implica a inclusão automática na ordem do dia para discussão e votação imediata ainda que iniciada a sessão". A urgência urgentíssima, estabelece o artigo 55 do Regimento Interno, se aplica a "matérias, de relevante e inadiável interesse nacional".

O requerimento de urgência pode ser encaminhado por líderes partidários, com a assinatura destes tendo peso ponderado pelo tamanho das bancadas que representam. (15) Na prática, a urgência tende a ser deliberada nas reuniões do Colégio de Líderes. (16) Os líderes submetem o requerimento a plenário e, quando há acordo entre eles, obtêm a aprovação tranqüila deste, via votação simbólica.

Dessa forma, é incontestável o controle exercido pelo Colégio de Líderes sobre a pauta dos trabalhos legislativos. (17) Como veremos em detalhe na seção seguinte, se mostrou freqüente o recurso à tramitação urgente, assim como à urgentíssima, de tal sorte que a maior parte das matérias aprovadas tende a tramitar sob esse regime. Os casos de pedido de urgência e subsequente rejeição das matérias são raros.

No momento, cabe notar que o Colégio de Líderes, *mutati mutandis*, acaba por funcionar como sucedâneo do voto de liderança a vigorar no período autoritário. Por certo, as bases institucionais e a forma de se manifestar de cada um desses institutos é bastante diferente. No entanto, em ambos os casos temos a preponderância de um pequeno grupo de parlamentares cujas decisões acabam por se sobrepor à dos demais. A consequência desse estado de coisas é a desvalorização da própria atividade parlamentar.

Recapitulemos os principais pontos levantados ao longo desta seção. A Constituição de 88 consagra duas tendências aparentemente conflitantes. De um lado, o poder Legislativo recupera muitos dos poderes que tinha ao longo da experiência democrática anterior. No entanto, de outro lado, a maior parte dos poderes legislativos com o que o Executivo foi dotado ao longo do período autoritário são por ela mantidos. Com isto, como se procurará demonstrar a seguir, o Executivo acaba por comandar o processo legislativo. A estruturação interna do Legislativo responde a essa preponderância. As funções que o Colégio de Líderes acaba por desempenhar devem ser entendidas como as respostas possíveis de um congresso que se vê imerso nesse tipo de relação.

Estabelecido o marco institucional no qual a atividade legislativa se desenvolve, a seção seguinte trata das suas consequências para a produção legislativa e o papel desempenhado pelo Congresso no sistema político brasileiro.

### **O poder institucional do Executivo**

O efeito mais direto e visível do quadro institucional descrito acima é a preponderância do Executivo na produção legislativa. O Gráfico 1 revela que a continuidade legal repercute diretamente no padrão de produção legislativa. As alterações constitucionais introduzidas pelo regime militar tiveram como efeito a elevação do Executivo à posição de principal fonte de iniciativa legislativa. Na vigência da Constituição de 1946, a média de leis de iniciativa do Executivo foi de 43 por cento, passando a 90 por cento (incluindo os decretos-leis) no período militar. Após a Constituição de 88, o padrão do regime militar é mantido: a média de leis do Executivo atinge 85 por cento. A diminuição observada em 94 não pode ser vista como o início da reversão desse padrão. Deve-se apenas ao pequeno número de leis com pedido de suplementação de crédito, que nos demais anos corresponde a cerca da metade das leis do Executivo.

A Tabela 1 (*página seguinte*) apresenta dados que permitem caracterizar a produção legislativa para o período de vigência da Constituição de 88. O primeiro subtotal da tabela refere-se às leis que são constitucionalmente definidas como de iniciativa exclusiva do poder Executivo: as medidas provisórias e as leis que se referem a matérias orçamentárias. Estas últimas incluem leis orçamentárias e pedidos de crédito suplementar. **(18)** Tanto as medidas provisórias como as leis orçamentárias tramitam pelo Congresso Nacional como uma instância única de deliberação. Ou seja, essas leis não são examinadas sequencialmente por cada uma das casas legislativas. As medidas provisórias são examinadas por uma comissão mista (da Câmara e do Senado) especialmente formada para tal e as leis orçamentárias pela Comissão Mista de Orçamento. As duas casas do Legislativo se reúnem em sessão conjunta para a apreciação em plenário dessas leis.

Na parte inferior da tabela encontram-se as leis que tramitam de forma sequencial na Câmara e no Senado, discriminadas em três categorias: as de iniciativa exclusiva do poder judiciário e as leis de iniciativa do Executivo e do Legislativo. Parte das leis de iniciativa do Executivo são também, constitucionalmente, privativas desse poder. Estas dispõem sobre: criação de cargos e funções nas empresas públicas, na administração pública e em autarquias; remuneração e provimento de cargos de servidores públicos; criação, estruturação e atribuições de ministérios e órgãos da administração pública; e fixação e modificação de efetivos das Forças Armadas.

GRÁFICO I



Fonte: Pessanha (1991) e Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

A Tabela 1 mostra de forma inequívoca o impacto do Executivo na produção legislativa, como consequência direta de suas prerrogativas institucionais. As leis originárias de medidas provisórias enviadas pelo Executivo e de projetos versando sobre matéria orçamentária respondem por 60 por cento do total de leis do período. No que diz respeito às leis em que o Legislativo pode também ter a iniciativa, nota-se também que o Executivo supera amplamente o Legislativo. Excluindo os 7 por cento de leis de iniciativa do Judiciário, também decorrentes de prerrogativas constitucionais, o Executivo se torna responsável pela iniciativa de 85 por cento das leis sancionadas no período pós-constituente.

**TABELA 1****PRODUÇÃO LEGISLATIVA: LEIS ORDINÁRIAS SANCIONADAS (1989/94)**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Total
<b>CONGRESSO NACIONAL</b>							
<b>Leis de iniciativa exclusiva do Executivo</b>							
Medidas Provisórias(a)	78	67	13	7	18	46	229
Leis Orçamentárias(b)	102	51	118	132	105	8*	516
Subtotal (a+b)	180	118	131	139	123	54	745
<b>CÂMARA DOS DEPUTADOS E SENADO FEDERAL</b>							
Leis de iniciativa exclusiva do Judiciário (c)	27	4	20	22	7	6	86
Leis de iniciativa do Executivo (d)	34	26	66	38	61	27	252
Leis de iniciativa do Legislativo (e)	38	18	19	22	34	45	176
Subtotal (c+d+e)	99	48	105	82	102	78	514
<b>Total geral</b>	<b>279</b>	<b>166</b>	<b>236</b>	<b>221</b>	<b>225</b>	<b>132</b>	<b>1.259</b>

\* O pequeno número de leis orçamentárias neste ano deve-se ao fato de o orçamento só ter sido votado no final do ano e os pedidos de créditos suplementares terem sido feitos via medida provisória.

Fonte: Prodasen e Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Essa preponderância do Executivo decorre diretamente de sua capacidade de controlar a agenda do Legislativo. As normas que garantem a iniciativa exclusiva do Executivo lhe fornecem instrumentos de controle da agenda legislativa

diretamente, pela definição de prazos de apreciação, ou indiretamente, por colocá-lo em posição estratégica para pressionar por prioridade a essas medidas. Mais do que o controle sobre a agenda, esses mecanismos institucionais concedem também ao Executivo uma posição estratégica no que diz respeito à aprovação de seus projetos. (19)

As medidas provisórias têm prazo constitucionalmente definido para apreciação pelo Congresso. Mas, uma vez editadas, passam a ter força de lei. Ao Legislativo cabe reagir, no prazo de trinta dias. Se não forem apreciadas nesse prazo, perdem a validade, mas o Executivo pode reeditá-las. Caso o Congresso rejeite a MP, cabe a ele regulamentar as consequências daí decorrentes. Os custos de rejeição de uma MP são altos, quer por exigir maioria qualificada, quer pelas regulamentações daí decorrentes. Em casos mais polêmicos, o Executivo pode recorrer à obstrução seguida de reedição. O custo da formação da maioria recai sobre a oposição.

Os dados (ver Tabela 2) indicam que o Executivo fez amplo uso de seu poder de editar medidas provisórias. O governo enviou ao Congresso uma média de dez medidas provisórias por mês, entre 1989 e 93. Apenas sete MPs foram rejeitadas, 229 foram aprovadas, metade delas na forma em que foram originalmente enviadas pelo presidente e a outra metade com modificações, sendo transformadas então em PLVs, ou seja, projetos de lei de conversão. As demais foram reeditadas, revogadas ou perderam a eficácia.

**TABELA 2**

**MEDIDAS PROVISÓRIAS POR ANO (1989/94)**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Total
<b>MPs enviadas *</b>	93	163	8	10	104	414	792
<b>Aprovadas</b>	78	67	13	7	18	46	229
<b>Sem modificação (MP)</b>	47	27	2	2	3	35	116
<b>Com modificação (PLV)</b>	31	40	11	5	15	11	113
<b>Rejeitadas</b>	2	3	1	1	-	-	7

\* A diferença entre a soma das MPs rejeitadas e aprovadas em relação às enviadas refere-se às MPs que perderam eficácia, foram revogadas ou reeditadas. Fonte: Prodasen.

As leis que versam sobre matéria orçamentária referem-se a planos plurianuais, diretrizes orçamentárias (LDO) e ao próprio orçamento anual (LOU). Correspondem a 24 leis, no período pós constituinte. As demais se referem a abertura de créditos suplementares à lei orçamentária vigente. Os projetos de créditos adicionais começam a ser introduzidos, geralmente, no segundo semestre de cada ano, a partir da constatação de excedentes de arrecadação em relação às receitas estimadas na lei orçamentária. Constituem assim parte integrante do processo orçamentário, ao prover as bases legais que autorizam os gastos governamentais em boa parte do ano. Assim é que, no mais das vezes, esses pedidos apresentam um calendário predeterminado para sua apreciação e as atividades do governo passam praticamente a depender da presteza com que são apreciados. Ademais, quando se aproxima o final do ano a pressão sobre o Legislativo aumenta, pois é preciso obedecer ao exercício orçamentário.

**TABELA 3****TEMPO DE TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO NACIONAL POR TIPO DE LEI  
LEIS ORDINÁRIAS SANCIONADAS (1989/94)**

	<b>Média (em dias)</b>	<b>Desvio padrão</b>	<b>Min.</b>	<b>Max.</b>	<b>Nº</b>
<b>CONGRESSO NACIONAL</b>					
<b>MPs (não modificadas pelo Congresso)</b>	25	6,2	2	34	116
<b>MPs (modificadas pelo Congresso)</b>	11	7,6	1	41	113
<b>Subtotal (MPs)</b>	18	9,8	1	41	229
<b>Leis Orçamentárias</b>	56	43,6	2	435	515 *
<b>CÂMARA DOS DEPUTADOS E SENADO FEDERAL</b>					
<b>Leis de iniciativa do Judiciário</b>	234	202,9	12	966	86
<b>Leis de iniciativa do Executivo</b>	412	579,8	1	2.668	252
<b>Leis de iniciativa do Legislativo</b>	1.094	1.105,6	9	5.027	176
<b>Subtotal</b>	616	843,6	1	5.027	514
<b>Total geral</b>	278	608,7	1	5.027	1.258 *

\*Sem informação: 1 Fonte: Prodasen e Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Esses dois fatores - importância das ações governamentais que dependem de aprovação de recursos e prazos do exercício orçamentário - colocam nas mãos do Executivo recursos cruciais que lhe permitem não só garantir prioridade às leis por ele introduzidas, como também oferecem altas chances de aprovação da proposta inicial.

O fato é que a margem de manobra deixada pelo Executivo ao Legislativo é pequena. Rejeitar o pedido, ou mesmo protelar a decisão para discuti-lo, poderia levar à paralisação do governo e, conseqüentemente, acarretaria perdas para os próprios parlamentares. Caberia aos parlamentares justificar por que, por exemplo, os recursos destinados ao hospital X ou Y deixaram de chegar e os doentes não são atendidos.



**TABELA 4**  
**PROJETOS DE LEI APRESENTADOS À CÂMARA DOS DEPUTADOS**  
 (por origem - 1989/94)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Legislativo</b>	3.025	1.489	2.335	1.141	940	524
<b>Executivo</b>	74	57	116	116	143	72
<b>Judiciário</b>	21	16	24	24	47	24

Fonte: Sessão de Sinopse — Câmara dos Deputados.

A Tabela 3, com o tempo médio de tramitação das leis ordinárias sancionadas de acordo com o tipo e origem, apresenta dados que permitem identificar o poder de agenda institucionalmente garantido ao Executivo.

As medidas provisórias, como não poderia deixar de ser, têm o menor tempo de tramitação entre as leis aprovadas no período. O tempo médio de tramitação das medidas provisórias é inferior a trinta dias. (20) As medidas provisórias modificadas pelo Congresso (PLUs) têm o tempo médio de tramitação inferior ao das aprovadas sem alteração, porque a data inicial se refere ao dia em que o projeto, já modificado pelo Congresso, passa a ser apreciado, devendo esse período estar contido no prazo de trinta dias a partir do envio da medida provisória.

O Congresso Nacional responde também rapidamente aos pedidos de crédito suplementar do Executivo. As leis orçamentárias completam sua tramitação num tempo médio de 56 dias. O contraste com as demais leis não poderia ser maior. A Tabela 3, referente ao tempo médio das leis que tramitam seqüencialmente nas duas casas, mostra que o Legislativo demora cerca de três vezes mais para aprovar as leis por ele próprio apresentadas do que as leis propostas pelo Executivo. (21)

A explicação para essa demora é também institucional, mas de natureza diversa da que vimos apontando até aqui. Deve-se à peculiaridade da atividade propositiva do Legislativo, vis-à-vis os outros dois poderes. Há uma diferença fundamental entre os três poderes no que diz respeito aos projetos de lei que cada um deles introduz no Congresso. Enquanto o Judiciário e o Executivo propõem leis como uma instância institucional, no caso do Legislativo esse poder é individual.

A proposição de leis por parlamentares não precisa ser necessariamente individual: partidos, comissões ou ainda grupos informais de deputados podem vir a fazê-lo. Esta, no entanto, não é a realidade no Congresso brasileiro. Em geral, os projetos tendem a ser apresentados em caráter individual. Ou seja, as propostas de lei introduzidas pelo poder Legislativo são fruto de um processo de decisão descentralizada. No entanto, o processo de seleção das proposições introduzidas por parlamentares é uma tarefa coletiva. O tempo necessário para essa tarefa de seleção está embutido no tempo geral de tramitação de uma proposta do Legislativo. Em outras palavras, a tramitação de um projeto do Legislativo é ao mesmo tempo um processo de apreciação e de seleção. Para as propostas apresentadas pelo Executivo e pelo Judiciário a seleção é feita alhures. O projeto chega ao Congresso pronto e, em alguns casos, negociado. A Tabela 4, discriminando os projetos apresentados por sua origem, dá uma amostra do que pode significar esse processo de seleção para a capacidade de o Legislativo aprovar os seus próprios projetos.

**TABELA 5****PROJETOS DE LEI APRECIADOS EM PLENÁRIO (Por origem - 1989/94)**

	Leis sancionadas*	Projetos de lei aprovados na CD sem decisão do Senado(31/5/94)	Projetos de lei rejeitados	
		(%)	Câmara** (%)	Senado (%)
<b>Legislativo</b>	14 (176)	88 (317)	91 (77)	96 (81)
<b>Executivo</b>	79 (997)	11 (41)	9 (8)	4 (3)
<b>Judiciário</b>	7 (86)	0,1 (2)		
<b>Total</b>	100 (1.259)	100 (360)	100 (85)	100 (84)

\* Exclui as originárias de MPs e referentes a matéria orçamentária. \*\* Inclui os projetos rejeitados até dezembro de 1993.  
Fonte: Prodasen e Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Assim, o processo de seleção do enorme montante de propostas decorrentes da iniciativa parlamentar individual conspira contra a eficiência do Legislativo no que diz respeito às suas próprias medidas. A seleção interna aumenta significativamente o tempo de apreciação das propostas do próprio Legislativo.

A Tabela 5 nos permite explorar um outro ângulo da relação Executivo/Legislativo no que diz respeito à aprovação de projetos de lei. Nela são apresentados todos os projetos que venceram o processo inicial de seleção e foram objeto de decisão em plenário nas duas casas legislativas no período 89/92. Esses projetos estão agrupados da seguinte forma. O primeiro conjunto refere-se às leis sancionadas. O segundo compreende os projetos de lei que foram aprovados pela Câmara dos Deputados, mas que ainda não haviam sido objeto de decisão do Senado Federal até o dia 30 de maio de 94, data em que estes dados foram coletados. O terceiro conjunto compreende os projetos de lei rejeitados em plenário. A terceira coluna mostra a distribuição, por origem, dos que foram rejeitados na Câmara, e a quarta mostra os que foram rejeitados no Senado.

O primeiro ponto a ressaltar na Tabela 5 é o fato de, no geral, ser pequeno o número de projetos rejeitados em plenário. No entanto, não poderia ser maior o contraste entre as leis sancionadas e as que foram rejeitadas no que diz respeito a sua origem. É notável a baixa proporção de projetos de origem no Executivo rejeitados. O Congresso, nas suas decisões de plenário, rejeita muito mais os seus próprios projetos. A Tabela 5 mostra também que um número relativamente alto de projetos de lei são aprovados pelo plenário da Câmara dos Deputados, mas ficam parados no Senado. Os projetos que estão dependendo de decisão do Senado são, em sua grande maioria - 88 por cento - de origem na própria Câmara. Esses dados deixam bem claro que os projetos de origem no Executivo recebem um tratamento privilegiado no interior do Legislativo: andam mais rápido e têm mais altos índices de aprovação.

Nesta seção tratamos de aspectos decorrentes das normas constitucionais que demonstram o poder de agenda do Executivo. Estas, no entanto, não são suficientes para explicar por que o Legislativo aprova, e com maior rapidez, os projetos do Executivo. Fatores ligados à organização interna do próprio Legislativo também contribuem para a preponderância do Executivo no processo legislativo e na produção legal.

### **A organização interna dos trabalhos legislativos**

A organização interna dos trabalhos legislativos é, antes de tudo, marcada pela atuação do Executivo. O poder Legislativo se encontra em posição tal que o Executivo é capaz de ditar o conteúdo, o tempo e o ritmo dos trabalhos no interior do Congresso.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados consagrou um formato decisório centralizado, que se harmoniza com esse papel preponderante do Executivo. Se no plano constitucional foram mantidos os mecanismos que garantem a primazia do Executivo na função legislativa no que diz respeito à organização interna de sua principal casa legislativa, a Câmara dos Deputados, o regimento reservou, e a prática vem reforçando, um papel crucial de um grupo restrito - o Colégio de Líderes - na condução do processo legislativo.

A organização descentralizada do poder Legislativo pressupõe o funcionamento efetivo de um sistema de comissões permanentes em dois sentidos: primeiro, de tal forma que estas possam ser o locus de decisões especializadas, de forma a garantir ganhos na qualidade do trabalho legislativo; e, segundo, que as comissões sejam rota obrigatória das proposições legislativas que vão ser objeto de apreciação em plenário. (22) Em outro trabalho, tratamos do papel das comissões enquanto instância especializada de decisão legislativa; aqui, vamos abordar apenas o segundo aspecto mencionado acima. Esses dois aspectos, porém, se interligam na medida em que o esvaziamento das comissões enquanto rota obrigatória de passagem das proposições legislativas diminui os incentivos para uma participação mais efetiva nas comissões, que reforçaria seu papel de instância especializada de apreciação legislativa.

As comissões permanentes são, por definição regimental, um órgão de natureza técnica e a primeira instância deliberativa dos projetos introduzidos no Congresso. Assim, em tramitação ordinária, a mesa da Câmara encaminha as proposições legislativas recebidas às comissões permanentes, para a elaboração de um parecer que é submetido à votação na própria comissão. A aprovação formal desse parecer, na comissão, é condição para que um projeto seja transformado em lei. A rejeição de um parecer na comissão, ou a não apreciação de uma proposição na mesma legislatura, leva ao arquivamento do projeto. Aprovado o parecer da comissão, o projeto se encontra pronto para ser incluído na ordem do dia e, em seguida, ser submetido à apreciação do plenário. Como inovação da Constituição de 88, a comissão pode aprovar, em caráter terminativo, os projetos sob sua jurisdição. Isto significa que estes não precisam passar pelo crivo do plenário, a menos que seja aceito recurso contra a decisão terminativa.

O processo legislativo na Câmara dos Deputados, porém, não obedece a esse fluxo. É muito mais centralizado. A influência do Colégio de Líderes no processo legislativo se dá através do recurso da urgência, que altera o fluxo ordinário das matérias, retirando das comissões sua prerrogativa decisória. Embora previsto como um recurso a ser utilizado extraordinariamente, em matérias de relevância e urgência, não é desta forma que vem sendo utilizado o mecanismo da urgência na Câmara dos Deputados. O Gráfico 2 mostra o caminho percorrido na Câmara pelos projetos que foram transformados em lei, ou seja, cumpriram tramitação total no Congresso, passando pelas duas casas legislativas e obtendo a sanção presidencial.

A grande maioria dos projetos transformados em lei no período 89/94 tramitou em regime de urgência na Câmara. Das 514 leis, (23) 282 (ou seja, 55 por cento) foram objeto de pedido de urgência do Legislativo, 203 das quais urgência urgentíssima. O Gráfico 2 mostra as possíveis vias de tramitação de um projeto na Câmara, indicando o número de leis sancionadas que cumpriram cada uma dessas vias. A parte intermediária do gráfico mostra o fluxo regular de um projeto de lei que é aprovado em plenário depois de ter sido apreciado e aprovado pelas comissões. Das 514 leis sancionadas, apenas 29 por cento (151 leis), seguiram essa rota. A parte superior mostra a trajetória de um projeto aprovado através do uso do "poder terminativo" das comissões, dispensando portanto a apreciação do plenário. Como se vê, 81 leis, 16 por cento do total, foram aprovadas em caráter terminativo nas comissões. Finalmente, a parte inferior do gráfico representa a aprovação de leis pela via da urgência. As setas verticais indicam o número de leis e a etapa do processo legislativo em que a urgência sobre os projetos correspondentes foi solicitada. Como se observa, 241 projetos tramitaram em regime de urgência antes que as comissões responsáveis por avalia-los, no seu mérito, tivessem parecer conclusivo sobre eles. Em apenas 41 projetos as comissões cumpriram integralmente seu papel apreciativo.



## TABELA 6

### TEMPO DE TRAMITAÇÃO ANTES DO PEDIDO DE URGÊNCIA LEIS ORDINÁRIAS SANCIONADAS (1989/94)

---

	Nº	%	% acum.
<b>Menos de 15 dias</b>	117	41,5	41,5
<b>15 a 30 dias</b>	29	10,3	51,8
<b>1 a 3 meses</b>	52	18,4	70,2
<b>3 a 6 meses</b>	23	8,2	78,4
<b>6 a 12 meses</b>	22	7,8	86,2
<b>Mais de 1 ano</b>	39	13,8	100,0
<b>Total</b>	282	100,0	

---

Fonte: Prodasen e Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

A atuação do Colégio de Líderes, através do mecanismo da tramitação urgente, mostra-se decisiva para o funcionamento da Câmara e para a transformação em lei dos projetos aí introduzidos, o que implica na passagem pelo Senado e na sanção do presidente. Isto pode ser observado a partir da comparação do processo de tramitação de todos os projetos que foram submetidos à decisão do plenário da Câmara. Retomamos aqui a distinção feita na Tabela 5, discriminando três diferentes conjuntos de projetos: os que foram transformados em lei; os que foram aprovados mas ainda não haviam sido submetidos à decisão do Senado no final de maio de 94; e os projetos rejeitados pelo plenário em uma das duas casas legislativas. A Tabela 7 mostra a proporção de projetos em cada um desses conjuntos que tramitaram em regime de urgência e que foram aprovados por decisão terminativa das comissões.

A Tabela 7 mostra que as leis aprovadas na Câmara que completam sua tramitação total no Congresso seguem caminho inteiramente diverso daquelas que estão aguardando decisão do Senado. As leis sancionadas no período passam, em sua maioria, ao largo das comissões, que raramente utilizam o seu poder terminativo, enquanto as leis que estão no Senado passam pelas comissões e são aprovadas, em sua maioria, por decisão terminativa, ou seja, não passam pelo plenário.

Esses dois conjuntos de leis diferem também no que diz respeito ao conteúdo. A Tabela 8 compara os conjuntos de projetos de lei discriminados acima, segundo o assunto de que tratam. A definição do conteúdo da legislação sancionada no período 89/92 foi feita a partir das ementas dos projetos de lei. Sendo assim, inferências sobre seu significado substantivo ficam prejudicadas, mas servem adequadamente de base para uma classificação segundo as diferentes áreas de atividade sujeitas à regulamentação legal. Distinguimos cinco áreas: administrativa, econômica, social, político-institucional, e uma última, referente a homenagens. Grande parte das leis compreendidas na área administrativa são da competência exclusiva do Executivo ou do Judiciário. Referem-se a: criação e extinção de cargos e órgãos públicos; definição de competência, composição e funcionamento de órgãos governamentais; fixação de efetivos da força militar ou policial; fixação de vencimentos e gratificações de funcionários públicos. Foram também incluídas na categoria de leis administrativas as doações e alienações de bens móveis ou imóveis da União, a anistia de dívidas, o estabelecimento de limites entre estados da federação etc. As leis econômicas referem-se a leis salariais, tributárias e de regulamentação geral das atividades econômicas nas diferentes áreas - industrial, comercial, financeira etc. As leis sociais compreendem não só leis referentes a programas sociais, *stricto sensu*, em áreas como saúde, educação, previdência, habitação, trabalho, como também aquelas que regulam uma gama mais ampla de atividades sociais, tais como meio ambiente, justiça, profissões, direitos civis etc. As leis político-institucionais regulam a organização dos poderes, os sistemas eleitorais e partidários etc. Sob o rótulo "homenagem" estão incluídas as leis que dão nomes a monumentos, ruas, estabelecem feriados, dias nacionais etc.

**TABELA 7**

**FLUXO DE TRAMITAÇÃO DAS LEIS E PROJETOS DE LEI  
NA CÂMARA DOS DEPUTADOS (1989/94)**

	No plenário		Poder terminativo das comissões	Total
	c/ urgência	s/urgência		
<b>Leis Ordinárias sancionadas (%)</b>	55 (282)	29 (151)	16 (81)	100 (514)
<b>Projetos de Lei Ordinária aprovados na Câmara sem decisão do Senado em 30/05/94 (%)</b>	12 (43)	25 (92)	63 (225)	100 (360)
<b>Projetos de lei rejeitados (%)</b>	6 (10)	94 (159)	*	100 (169)

\* Não foram computados os projetos rejeitados nas comissões.

O Congresso, como foi dito anteriormente, rejeita apenas suas próprias leis. Dentre as leis sancionadas predominam as de origem no Executivo. As leis ainda não apreciadas no Senado e as rejeitadas, ao contrário, são na sua quase totalidade de origem do Legislativo. Fica claro também, na Tabela 8, que há duas agendas nesses diferentes conjuntos de leis. A agenda "econômico-administrativa" do Executivo e a agenda "social" do Congresso. O principal instrumento utilizado pelo Executivo na implementação de sua agenda econômica tem sido as medidas provisórias: 50 por cento delas são de natureza econômica. As medidas administrativas são introduzidas no Legislativo através de projetos de lei, também quase metade das leis de sua iniciativa. Se levarmos em conta as 516 leis referentes a pedidos de crédito suplementar e matérias orçamentárias, torna-se ainda mais marcante o caráter econômico-administrativo da agenda do Executivo.

A agenda "social" do Legislativo compreende projetos de lei que dizem respeito aos seguintes aspectos: regulamentação e extensão de direitos sociais e trabalhistas (há um número grande de leis alterando ou acrescentando artigos da CLT e regulamentando a Constituição de 88); regulamentação e definição de direitos civis e de cidadania, proteção do consumidor e segurança (é grande também o número de leis que propõem alterações nos códigos civil e penal); regulamentação de profissões etc. Não é possível uma análise precisa do conteúdo substantivo desses projetos a partir de sua ementa; porém, temas dessa natureza predominam tanto entre os projetos de iniciativa do Legislativo que se transformaram em lei como entre aqueles que aguardavam a decisão do Senado. Merece destaque o grande número de projetos que compõe esse conjunto que não consegue completar sua tramitação - o dobro das leis de iniciativa do Legislativo que foram sancionadas - e as diferenças na sua tramitação. O tempo médio de tramitação dessas leis é ainda superior ao daquelas que foram sancionadas: 1.390 dias, contra 1.094. O contraste com o conjunto das 516 leis sancionadas é marcante: 77,5 por cento desses projetos estavam tramitando há mais de dois anos. Isto só acontece com 6 por cento das leis sancionadas. Ou seja, não resta dúvidas de que a Câmara tem dificuldades de ver concluída a tramitação dos próprios projetos.

**TABELA 8****PROJETOS DE LEI APRECIADOS EM PLENÁRIO (% , por área e origem - 1989/94)**

	Leis sancionadas			Proj. de lei aprov. CD s/ decisão SF		Proj. de lei rejeitados CD ou SF	
	Legisl.	Exec. MP	Exec. Outras**	Legisl.	Exec.	Legisl.	Exec.
<b>Econômica</b>	24	48	22	9	26	15	27
<b>Administrativa</b>	11	27	48	6	24	22	37
<b>Social</b>	57	21	29	76	40	42	27
<b>Político-institucional</b>	1	3,5	0,3	1	-	9	-
<b>Homenagens</b>	7	0,5	0,6	3	8	12	-
<b>Não identificada</b>	-	-	0,3	4	2	-	9
<b>Total</b>	100 (176)	100 (197)*	100 (252)	100 (317)	100 (38)	100 (158)	100 (11)

\* Exclui 32 leis relativas a matérias orçamentárias que foram enviadas como Medida Provisória, a despeito de proibição constitucional nesse sentido. Fonte: Prodasen.

A agenda do Executivo, ao contrário, não só é aprovada como tem tramitação mais rápida. A urgência, como não poderia deixar de ser, é um poderoso instrumento de agilização da tramitação de projetos. As leis sancionadas no período 89/ 94, com tramitação em regime de urgência, foram enviadas ao Senado em um tempo médio de apenas 26 dias após o pedido de urgência. Porém, a urgência é muito mais eficaz sobre os projetos do Executivo. Antes de tratarmos dos diferentes efeitos da urgência sobre os projetos do Executivo e do Legislativo, é necessário examinar as características das leis sancionadas que tramitaram em regime de urgência, pois estas revelam um funcionamento pouco eficiente da Câmara.

A tramitação urgente não é acionada apenas no que diz respeito às matérias mais importantes que passam pela Câmara. Ao contrário do que se poderia esperar, através desse mecanismo o Colégio de Líderes se ocupa, em grande parte, das tarefas rotineiras da Câmara. Ou seja, garante que o Legislativo vai responder a demandas dos dois outros poderes, referentes a suas necessidades legislativas, constitucionalmente definidas. Vejamos, em primeiro lugar, a origem das leis sancionadas que tramitaram em regime de urgência:

Ressalta da Tabela 9 o fato de que a tramitação em regime de urgência é a regra, no que diz respeito às matérias introduzidas pelo Judiciário. Segundo as normas constitucionais, só o próprio Judiciário pode introduzir leis que regulem suas atividades e, conseqüentemente, o funcionamento e a expansão desse poder dependem dessas leis.

Uma outra forma de abordar essa questão é verificar a distribuição segundo os assuntos de que tratam as leis que



tramitaram em regime de urgência, conforme a Tabela 10.

Destaca-se, também na Tabela 10, o uso da urgência para leis de natureza administrativa: 65 por cento das leis de natureza administrativa tramitaram em regime de urgência. A área administrativa compreende todas as leis de origem no Judiciário e uma parcela considerável de leis de origem no Executivo. Como vimos, o Executivo, por determinação constitucional, também tem iniciativa exclusiva em projetos regulando a organização e o funcionamento da administração federal.

Tudo indica que a ação do Colégio de Líderes, através do pedido de urgência, funciona como a garantia de que esses projetos não só vão ser votados, como serão votados no prazo requerido. Através de um recurso excepcional, o Colégio de Líderes deve cuidar para que as demandas administrativas dos poderes Executivo e Judiciário sejam atendidas. Isto mostra que a Câmara dos Deputados não chega a estabelecer uma rotina através da qual leis referentes a assuntos de natureza não-controversa e à atividade cotidiana da administração pública possam seguir o curso legislativo regular. Ou seja, o estabelecimento de um calendário consensual mobiliza na Câmara dos Deputados um órgão que reúne as lideranças para o cumprimento das tarefas requeridas pela rotina da administração pública, em detrimento das funções de negociação mais afeitas a sua natureza partidária.

Para contrastar com outras experiências de organização do trabalho legislativo, vejamos o que ocorre no caso da câmara americana. Medidas não-controversas são organizadas em um "calendário consensual". Os projetos aí incluídos também têm acesso privilegiado ao plenário, que sobre eles deve deliberar em dias predeterminados. Esse calendário é organizado de forma administrativa e supervisionado por seis "objetores", três membros de cada partido, oficialmente indicados pelos líderes da maioria e da minoria, que vão impedir a entrada de projetos que: 1) envolvam despesas superiores a 1 milhão de dólares; 2) promovam mudanças nas políticas interna e externa; e 3) envolvam questões substantivas a ponto de provocar debates em plenário. Dessa forma, a pauta estaria limpa das questões consensuais e as comissões e o plenário poderiam se ocupar das questões sobre as quais há controvérsia, ou seja, as questões substantivas.

## TABELA 9

### LEIS ORDINÁRIAS SANCIONADAS COM TRAMITAÇÃO URGENTE - CÂMARA DOS DEPUTADOS (1989/94)

---

	Com urgência (Nº)	Sancionadas (Nº)	Com urgência (%)
<b>Legislativo</b>	75	176	43
<b>Executivo</b>	134	252	53
<b>Judiciário</b>	73	86	85
<b>Total</b>	282	514*	55

---

\* Exclui as leis originárias de Medidas Provisórias e as Leis Orçamentárias.  
Fonte: Prodasen e Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

## TABELA 10

### LEIS ORDINÁRIAS SANCIONADAS (Por área e urgência - 1989/94)

---

	<b>Sem urgência</b>	<b>Com urgência</b>	<b>Total</b>
<b>Econômica</b>	57	40	97
<b>Administrativa</b>	147	79	226
<b>Social</b>	69	103	172
<b>Político- institucional</b>	-	3	3
<b>Homenagens</b>	9	6	15
<b>Não identificada</b>	-	1	1
<b>Total</b>	282	232	514

---

Fonte: Prodasen e Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Na legislatura 91/94 foram apresentadas três propostas que, combinadas, visavam organizar a pauta de trabalhos legislativos na Câmara: um procedimento abreviado para a apreciação de proposições não-controversas, a programação dos trabalhos da Câmara e a criação de uma comissão de triagem.(26) A primeira consistia na seleção, pelo presidente da mesa, dos

projetos que não envolvessem controvérsias e a sua votação em bloco. Corresponderia à formação de um calendário consensual, como no exemplo americano.

A proposta de programação dos trabalhos da Câmara dos Deputados tinha por objetivo possibilitar o "eficaz gerenciamento do processo legislativo". Segundo o diagnóstico dessa comissão, a ausência de gerenciamento dos trabalhos da casa determina o cumprimento de uma "ordem rigorosamente burocrática e não-política" na tramitação das proposições legislativas. Dessa forma, verifica-se o "adiamento indefinido do enfrentamento de matérias controvertidas" enquanto as "proposições anódinas tendem a suplantar, como suplantam, a tramitação das demais, aboletando a pauta das comissões e do plenário". Propunha, assim, que a presidência da mesa definisse um elenco de temas relevantes e, juntamente com as lideranças, identificasse as proposições em andamento e incentivasse, seja através das comissões ou de parlamentares individualmente, a apresentação de propostas e o exame de temas relacionados a essa pauta - composta de projetos de "relevância e interesse nacional" - no período de três a seis meses, a partir de sua formação. O papel desse grupo - de fato, o próprio Colégio de Líderes (27) - seria então triar, no sentido positivo, ou seja, selecionar e fazer ser apreciada, uma pauta substantiva de proposições legislativas.

Finalmente, a comissão de triagem, segundo a proposta da comissão de modernização, deveria ser indicada pelo presidente da mesa e, além de decidir sobre a constitucionalidade e regimentalidade das proposições legislativas apresentadas passaria também a decidir sobre a "juridicidade" dos projetos apresentados. O conceito de juridicidade, segundo recomendação da comissão, deveria permanecer sem definição precisa, devendo "emergir do exercício da prerrogativa, ou seja, formar-se-ia salutar jurisprudência a respeito" que teria "função inibitória no oferecimento de proposições contrárias ao entendimento assente". O principal objetivo da proposta, enunciado em sua justificativa, era de fato inibir a apresentação de projetos "oferecidos a partir de solicitações externas à Câmara" - que compreenderia os chamados "projeto região" e "projeto-categoria" - , em contraposição aos "projetos oferecidos a partir de convicção e juízo pessoal". No primeiro caso, diz o relatório da comissão, o objetivo dos parlamentares, mais do que vê-los tramitar, era a "mera comunicação às áreas eventualmente interessadas, através da remessa de avulsos ou de matéria na Hora do Brasil". Como, segundo as estimativas da própria comissão, estes constituíam a grande maioria dos projetos apresentados por parlamentares, não é de estranhar que a proposta não tivesse sido aceita.

**TABELA 11****TEMPO MÉDIO DE TRAMITAÇÃO POR ORIGEM, URGÊNCIA E ÁREA  
LEIS SANCIONADAS (1989/94, em dias)****CÂMARA DOS DEPUTADOS**

	<b>Legislativo</b>		<b>Executivo</b>	
	<b>Com urgência</b>	<b>Sem urgência</b>	<b>Com urgência</b>	<b>Sem urgência</b>
<b>Todas as áreas</b>	390	844	125	473
<b>Administrativa</b>	54	910	109	560
<b>Econômica-social</b>	467	836	140	397

**CONGRESSO NACIONAL**

	<b>Legislativo</b>		<b>Executivo</b>	
	<b>Com urgência</b>	<b>Sem urgência</b>	<b>Com urgência</b>	<b>Sem urgência</b>
<b>Todas as áreas</b>	602	1.460	210	642
<b>Administrativa</b>	285	1.623	156	738
<b>Econômica-social</b>	699	1.416	262	552

Fonte: Prodasen e Banco de Dados Legislativos, Cebrap.

Das três propostas de organização dos trabalhos legislativos, apenas a de votação em bloco contemplava questões não-controversas, permitindo a formação de um calendário consensual. As outras duas implicavam, de um lado, excessiva delegação de poder e, de outro, uma centralização ainda maior do processo legislativo. Tal mandato é muito difícil de ser obtido de qualquer corpo legislativo.

O Colégio de Líderes, de fato, através do mecanismo da urgência, se desincumbe da tarefa de limpar a pauta administrativa da Câmara. Como se observa na Tabela 11, a urgência é necessária para que os projetos administrativos do Executivo e do Legislativo sejam rapidamente aprovados.

Mas, os projetos de natureza administrativa do Legislativo (que são de número bastante reduzido) não diferem dos do Executivo. Isto mostra que o caminho a ser seguido na organização do trabalho legislativo deveria ser no sentido de resolver em primeiro lugar a pauta consensual. Assim, o tempo e as estruturas de decisão vigentes seriam liberados para a solução da pauta substantiva, a qual, em qualquer legislativo, só tem uma forma de ser solucionada, ou seja, politicamente, através do debate e da negociação.

Mas a atuação do Colégio de Líderes não se limita à pauta administrativa. Nas áreas em que o Legislativo e o Executivo

de fato competem pela iniciativa de lei - os projetos de natureza econômica e social - desempenha também um papel crucial. Em relação a esses projetos, porém, são notáveis as diferenças entre o Executivo e o Legislativo. A tramitação urgente surte maior efeito sobre os projetos do Executivo. Porém, mesmo os projetos do Executivo que não tramitam em regime de urgência passam mais rápido pela Câmara e têm menor tempo total de tramitação. Nesse caso, cabe lembrar a influência do fator de ordem institucional mencionado na seção anterior, qual seja, o fato de que o processo de seleção no interior do poder Legislativo é computado no tempo geral de tramitação, enquanto os do Executivo e do Judiciário vêm prontos e, muitas vezes, negociados de antemão. Todos esses aspectos podem ser observados na Tabela 11.

Não seria demais ressaltar que os projetos de natureza econômica e social do Executivo - seja em tramitação urgente ou ordinária - passam muito mais rápido pela Câmara do que os do Legislativo. O mesmo ocorre em relação à tramitação total, incluindo sua passagem pelo Senado e a sanção presidencial. Mais do que isto: os projetos do Legislativo em regime de urgência levam quase o dobro do tempo para serem aprovados na Câmara do que os do Executivo em tramitação ordinária. Esses dados não deixam dúvidas do tratamento privilegiado dado aos projetos do Executivo.

Em resumo, o Executivo define a agenda do Legislativo e determina o conteúdo da produção legal. O Congresso mostra-se incapaz de levar adiante sua própria agenda. A agenda do Executivo segue uma rota excepcional e passa em tramitação urgente, enquanto a agenda do Legislativo segue a via das comissões e do poder terminativo. Grande parte dela encontra a resistência do Senado.

### **Conclusão**

Há uma forte e, em geral, pouco notada, continuidade legal entre o período autoritário e o atual no que diz respeito às regras que regulam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. Ao contrário do que normalmente se afirma, os poderes presidenciais, no tocante a sua capacidade de influenciar e dirigir os trabalhos legislativos, não foram limitados de maneira acentuada pela nova Constituição. Eles são infinitamente superiores àqueles de que dispunham os presidentes do período 46/64 e não estão assim tão distantes daqueles que detinham os presidentes do período militar.

Os efeitos desse ordenamento legal são visíveis na produção legal. A análise da participação relativa de cada um dos poderes na iniciativa de matérias aprovadas revela que a promulgação da nova Constituição não alterou significativamente o padrão da produção legal. Manteve-se a forte preponderância do Executivo observada ao longo do regime militar. A capacidade de editar - e reeditar - medidas provisórias, o pedido de urgência e as vantagens estratégicas de que dispõe na apreciação do orçamento e de créditos suplementares garantem ao presidente a capacidade de ditar como, quando e o que entrará na agenda do poder Legislativo.

A Câmara dos Deputados está organizada de forma centralizada. As medidas que vêm a ser sancionadas dependem, em grande medida, da atuação do Colégio de Líderes que, através dos poderes institucionais que detém, estrutura a pauta dos trabalhos e agiliza o processo legislativo, em especial as propostas originárias do Executivo e do Judiciário. O Colégio de Líderes opera por intermédio da aprovação do requerimento de urgência e de urgência urgentíssima para a tramitação das matérias que quer ver votadas. Como, com frequência, esse expediente é usado para aprovar matérias de caráter administrativo, a Câmara lança mão de recursos extremos, reservados para situações extraordinárias, para dar conta de seu trabalho corriqueiro.

O resultado de tal prática é o esvaziamento das Comissões e do próprio plenário. Um e outro perdem suas razões de ser, na medida em que a deliberação do Colégio de Líderes antecede a deliberação nesses loci de poder. Em resumo, a Câmara dos Deputados apresenta uma organização ineficiente. Mais que isso, a forma como os trabalhos se encontram organizados cria um círculo vicioso.

Ante a expectativa de morosidade dos trabalhos, o Colégio de Líderes intervém na tramitação da matéria e força sua deliberação rápida em plenário. Como essa intervenção é previamente negociada, a participação dos parlamentares em plenário depende dos resultados das negociações entre os líderes. No mais das vezes lhes cabe tão-somente referendar acordos previamente firmados. A participação dos parlamentares ocorre somente quando se encerram todas as possibilidades de um acordo e a matéria é submetida a voto. Dessa forma, o grosso do trabalho legislativo independe da participação efetiva dos parlamentares, minando os incentivos para sua participação. Dado esse padrão de organização dos trabalhos legislativos, não é de estranhar o absenteísmo que caracteriza o Congresso.

Os parlamentares não desconhecem tais problemas. Abundam propostas para alterar a mecânica do processo legislativo. Como apontado anteriormente, as propostas apresentadas pela comissão de modernização viriam antes reforçar que romper esse círculo vicioso. A determinação da pauta passaria a ser integralmente controlada por um pequeno grupo e a participação da maioria ficaria restrita à discussão dos projetos já submetidos ao crivo desse grupo.

Ainda que ineficiente do ponto de vista organizacional, a forma como os trabalhos estão organizados favorece o Executivo. Ao dispor de uma instância centralizada para negociar, o Colégio de Líderes, o Executivo vê minimizadas as incertezas e dificuldades próprias a uma negociação descentralizada. O Executivo passa a se relacionar diretamente com o Colégio de Líderes, a quem também interessa, para firmar sua liderança institucional, reduzir as incertezas do conflito político.

As evidências apresentadas ao longo do texto mostram que o Legislativo teve antes um comportamento cooperativo que conflitivo para com as iniciativas presidenciais. Sob qualquer ângulo que sejam analisadas, vê-se que as iniciativas presidenciais receberam tratamento privilegiado. Obtiveram tramitação urgente em maior número, tramitaram mais rapidamente e foram, em sua grande maioria, aprovadas. Os dados apresentados revelam, ainda, que o Colégio de Líderes desempenha um papel chave para que esse comportamento cooperativo venha a ter lugar.

Tudo isto posto, é forçoso concluir que o Congresso Nacional está longe de se constituir em obstáculo à ação governativa do Executivo. Diante das evidências, o argumento segundo o qual o Congresso se constitui em bloqueio incontornável às pretensões presidenciais de governar não se sustenta, quer a partir da leitura dos textos legais, quer a partir das evidências empíricas. No plano legal, a Constituição de 88 manteve muitos dos poderes legislativos adicionados à Carta de 46 pelo regime militar. **(28)** Na prática, o Executivo tem a grande maioria das matérias que submete ao Congresso aprovada em curto espaço de tempo.

Os dados não se harmonizam com a visão segundo a qual a presidência só vê seus projetos aprovados após extenuantes e custosas negociações, com maiorias formadas caso a caso na base da troca clientelista individual. Para que tal fosse verdade, o tempo de tramitação dos seus projetos deveria ser muito maior e a taxa de aprovação não poderia ser assim tão alta. Se há crise de governabilidade, é tempo de procurarmos outros suspeitos. As evidências reunidas pedem a liberação do réu, detido indevidamente e sem culpa formada.

Resta, é certo, um argumento para a acusação: a cooperação do Legislativo para com os projetos presidenciais de fato apresentados não garante a cooperação para toda e qualquer iniciativa presidencial. Posto de outra forma: o presidente não envia projetos a partir da antecipação das dificuldades que estes enfrentariam. Sabendo-se derrotado e agindo de maneira estratégica, o presidente se cala.

Antes de mais nada, devemos reconhecer que os dados apresentados ao longo deste trabalho não permitem resposta cabal a essa objeção. Estudos de caso sobre projetos de grande importância para o Executivo podem oferecer bases empíricas que permitirão uma avaliação definitiva sobre a capacidade governativa do presidente. **(29)**

No entanto, nos parece descabido estender demasiadamente o argumento. Há limites para a procura das possíveis iniciativas presidenciais a serem estudadas. Demonstramos ao longo deste texto que o presidente conta com inúmeras vantagens estratégicas que lhe permitem controlar a agenda decisória no interior do processo legislativo. Essas vantagens se aplicam aos dois sentidos que normalmente se atribui à palavra agenda: no sentido de definir os temas substantivos a serem apreciados e no de determinar os passos e a seqüência dos procedimentos a serem seguidos ao longo do processo decisório.

O presidente conta ainda com uma vantagem estratégica não discutida neste texto: a de apelar diretamente à opinião pública, utilizando-se do seu acesso privilegiado aos órgãos de comunicação de massa. Dadas essas vantagens: por que razão o Executivo deixaria de submeter ao Congresso seus projetos? Em tendo um projeto, por que deixá-lo na gaveta? Não seria mais adequado transferir os custos da rejeição para o Congresso? **(30)**

Ademais, como o Executivo fica sabendo de sua derrota iminente? Ou bem as experiências pregressas revelam que o Congresso barra este ou aquele tipo de projeto, ou bem o processo de negociação sobre aquela iniciativa já teve início e os congressistas fizeram saber ao presidente que as chances de aprovação são baixas. Os dados apresentados na seção anterior revelam que a experiência passada dificilmente deterá as iniciativas do Executivo.

Assim, o conjunto de iniciativas a pedir análise se reduz consideravelmente. A agenda potencial e/ou meramente anunciada pelo Executivo pode ser desconsiderada. A questão, portanto, é passível de verificação empírica. **(31)** Somente as iniciativas de fato submetidas à apreciação do Congresso merecem ser objeto de análise, sejam aquelas efetivamente apreciadas e derrotadas, sejam aquelas enviadas e retiradas pelo presidente após negociações.

As evidências apresentadas ao longo deste texto mostram que a fragmentação partidária e o fato de o presidente não contar com apoio de uma maioria sólida não impedem que as iniciativas do Executivo sejam aprovadas. O ônus da prova troca de mãos. A fragmentação partidária não leva necessariamente à paralisação do Congresso. Se a base de apoio presidencial é movediça, se coalizões de veto se sobrepõem às coalizões positivas, se as bancadas se comportam antes por lealdades estaduais que por lealdades partidárias, tudo isto são pontos abertos à investigação empírica. **(32)**

Dado o marco legal existente, as vantagens estratégicas com que conta o Executivo lhe permitem neutralizar as dificuldades decorrentes da estrutura partidária existente. Em realidade, não foi outra a intenção dos constituintes ao decidir manter as prerrogativas legislativas.

As continuidades entre o marco legal do período autoritário e o criado pela nova Carta foram notadas ao longo dos trabalhos constituintes. Porém, ao contrário do que se poderia esperar, não provocaram divisões significativas entre os constituintes: antes, sua adoção beirou o consensual. Nesses pontos não ocorreram as clivagens entre a direita e a esquerda, tão características dos trabalhos constitucionais.

A adoção da medida provisória ilustra bem o ponto acima. (33) Sua inclusão na Carta precedeu a votação do sistema de governo. A continuidade entre a medida provisória e o decreto-lei foi notada em plenário, tendo sido este o argumento daqueles que propuseram sua retirada do texto constitucional. (34) A defesa do instituto se fez, basicamente, a partir de sua inserção no interior de um sistema parlamentarista de governo. De onde, argumentaram seus defensores, não caberia falarem continuidade. Sobretudo porque, segue o argumento, a dependência do primeiro-ministro em relação à maioria garantiria um uso qualitativamente diverso da medida provisória. (35) A decisão foi levada a votação e a medida provisória mantida por esmagadora maioria. Foram 275 votos a favor e apenas 78 contra, um indício claro de que a maioria dos parlamentares não pretendia retornar ao *statu quo* pré-64. Derrotado o parlamentarismo, a medida provisória foi mantida, não tendo sido objeto de nova votação. (36)

Na escolha institucional feita pelos parlamentares, pesou a avaliação negativa corrente sobre o poder Legislativo. O temor de que o Congresso pudesse vir a se tornar um obstáculo à governabilidade informou e continua a informar as escolhas institucionais dos congressistas.

Há uma unanimidade nas interpretações institucionais sobre a crise de 64, qual seja, a de que o conflito Executivo/Legislativo está em sua raiz. Não há dúvidas quanto a este ponto: os constituintes procuraram evitar que os mesmos gargalos viessem a ter lugar no sistema político que desenharam. A opção parlamentarista pode ser tomada como a manifestação de uma das mais radicais tentativas desse tipo. A experiência da Constituinte contribuiu para reforçar essa desconfiança com relação à própria capacidade do Legislativo de superar suas mazelas.

O fato é que, ao definirem o marco institucional que regula as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, os congressistas se mostraram dispostos a evitar possíveis estrangulamentos do processo governamental postos pela esperada inoperância e/ou má qualidade dos trabalhos legislativos. Para toda e qualquer possibilidade de que o Legislativo venha a constituir entrave à ação do Executivo, este último é dotado de uma válvula de escape que lhe permite governar contornando o Legislativo. Nesse sentido, nada mais significativo que a permissão contida na LDO a que já se fez referência: na eventualidade de o Legislativo não aprovar o orçamento, o Executivo pode realizar 1/12 ao mês do orçamento submetido. O Legislativo graciosamente abre mão de seu poder de barganha.

O poder Legislativo não se constitui em obstáculo à ação governamental do Executivo. Essa possibilidade foi e vem sendo removida pelos próprios parlamentares. Por certo, isto não é o mesmo que dizer que o poder legislativo não apresente problemas, ou que venha desempenhando a contento suas funções. Antes, ao contrário. Trata-se de um Legislativo cuja contribuição efetiva para o processo governativo é pequena.

As perspectivas para alteração desse quadro são pequenas. A expectativa segundo a qual, se deixado apropriada sorte, o processo legislativo será necessariamente moroso e falho justifica os amplos poderes legislativos com que o Executivo e o Colégio de Líderes são dotados. Mas esses poderes amplos reforçam o problema que vêm contornar. A iniciativa legislativa e a capacidade de controlar a agenda decisória se concentram inteiramente nas mãos do Executivo e do Colégio de Líderes. O grosso do trabalho legislativo efetivo passa ao largo da contribuição da maioria dos parlamentares. Não há, portanto, incentivo para que participem. Tampouco se desenvolvem e se institucionalizam as instâncias decisórias em que essa participação poderia vir a ser mais efetiva, as Comissões. O círculo se fecha. As expectativas se realizam e justificam a necessidade da centralização e da delegação dos poderes legislativos à presidência.

## NOTAS

\* Este artigo é uma versão atualizada do texto apresentado no GT de Políticas Públicas da ANPOCS, em outubro de 1994. Agradecemos a inestimável colaboração de Simone Diniz e Yumi Gonçalves, que processaram e organizaram com eficiência e paciência inigualáveis o Banco de Dados Legislativos. Agradecemos também a Nerione Silveira e Augusto César Correia, funcionários do Congresso Nacional, pela valiosa ajuda no levantamento das informações. Rosinethe Monteiro Soares, conhecedora dos meandros do Congresso Nacional, respondeu com presteza a todas nossas dúvidas. Agradecemos ainda os comentários feitos à primeira versão pelos participantes dos seminários do Cebrap e do GT de Políticas Públicas e por Scott Mainwaring.



1. Em um trabalho comparativo de regimes presidenciais na América Latina, Shugart & Carey (1991) apontam alguns efeitos dos poderes legislativos do presidente sobre o papel do Legislativo e sobre o sistema político.
2. Krehbiel (1991) é a mais importante referência da abordagem analítica que privilegia o papel da organização legislativa, ou seja, a alocação de recursos e direitos a parlamentares, na produção de resultados políticos.
3. Ver discurso do deputado Pimenta da Veiga em defesa da emenda (*Diário da Assembléia Nacional Constituinte* de 18/03/88). O relator, deputado Bernardo Cabral, apresentou parecer contrário à emenda, argumentando que não se tratava de matéria constitucional. Cabral foi derrotado por 334 a 67 votos.
4. O parágrafo 52 do artigo 166 faculta ao presidente modificar a mensagem de orçamento enviada enquanto a votação deste não tiver se iniciado. Nesse caso, todo o processo de apreciação da lei se reinicia. Nos últimos cinco anos, uma média de três propostas orçamentárias por ano foi enviada ao Congresso. Por isso, a proposta orçamentária relativa ao ano de 94 só foi votada no mês de dezembro desse mesmo ano. Vê-se, assim, que as oportunidades para o comportamento estratégico do Executivo são muito grandes. Uma vez mais, temos um instituto herdado do período autoritário e não presente na Constituição de 46.
5. Vale esclarecer que o relator da primeira LDO foi o deputado José Serra. Antonio Sérgio Rocha nos esclareceu sobre este e vários outros pontos relativos à prática orçamentária.
6. Sobre esse ponto, ver Jobim, 1994.
7. Como é sabido, a reinterpretação do Regimento Interno da Constituinte obtida pelo Centrão fez com que, praticamente, os trabalhos retornassem à estaca zero. Sobretudo, retirou o Anteprojeto da Comissão de Sistematização da condição de *statu quo*, ao qual emendas são apresentadas. Nessa condição, esse texto só seria modificado se a emenda apresentada obtivesse maioria. O Centrão, através do instituto do destaque para votação em separado, conseguiu que cada um dos artigos contidos no anteprojeto dependesse da aprovação explícita da maioria. Ver Jobim, op. cit..
8. As lideranças selecionavam as emendas a serem submetidas a votos, fundiam o texto das emendas existentes e estabeleciam acordos que permitiam superar os impasses surgidos.
9. A fala de Paes de Andrade merece ser reproduzida: "Consoante o entendimento desta Presidência com as Lideranças e ainda com observância dos preceitos regimentais, ficaram estabelecidos os seguintes critérios que nortearão o processo de votação: a) Votação do substitutivo; b) Votam-se os grupos de emendas não destacadas, com parecer favorável; c) Votam-se os grupos de emendas não destacadas, com parecer contrário. Fica assim encerrado o primeiro turno de discussão e votação da matéria" (*DCN 28/04/89*, p. 2.820).
10. Não sem alguma disputa. De um lado, a mesa se bateu pela não institucionalização do Colégio de Líderes enquanto, de outro lado, pequenos e médios partidos procuraram garantir que as deliberações desse colegiado se dessem por consenso. Ambos os lados foram derrotados por uma aliança entre PFL, PMDB e PSDB.
11. Os líderes de partido que participam de bloco parlamentar, e o líder do governo, têm direito a voz, mas não a voto. Somente os partidos com mais de 1/100 (isto é, 6 deputados) da representação tem assento nesse Colégio.
12. Notar que tal não significa a permanência do voto de liderança. Na Câmara dos Deputados o voto de liderança foi suprimido. Permaneceu, no entanto, no Senado e no Congresso Nacional. Neste último porque, em virtude da ausência de um regimento próprio, o Regimento do Senado tem precedência sobre o da Câmara.
13. Há matérias que, por sua natureza, tramitam sempre em regime de urgência; é o caso de matérias como declaração de guerra e de paz.
14. Isto significa que a matéria é, por assim dizer, retirada da comissão a que fora enviada e discutida diretamente em plenário. Considerados todos os recursos possíveis, após a aprovação do pedido de urgência a entrada da matéria na ordem do dia pode ser retardada por, no máximo, duas sessões.
15. De acordo com o artigo 154 do Regimento Interno, o requerimento de urgência será submetido a deliberação do plenário quando apresentado por a) 2/3 dos membros da mesa, quando se tratar de matéria da competência desta; b) 1/3 dos membros da Câmara ou de líderes que representem este número; e c) 2/3 dos membros da comissão competente. Neste caso, o plenário delibera por maioria simples. Quanto à urgência urgentíssima, o artigo 155 estabelece que o requerimento deve ser submetido pela "maioria absoluta da composição da Câmara ou de líderes que representem este número e aprovado pela maioria absoluta dos deputados" (grifo nosso).
16. 13e fato, há um acordo informal entre os líderes para que os requerimentos de urgência, quando subscritos por líderes na condição de líderes, venham a ser objeto de deliberação no Colégio de Líderes. Ver DCN 25/03/92, p. 4.797, para uma discussão em que tal reconhecimento é feito em plenário.
17. Ainda no que diz respeito à agenda legislativa, o Colégio de Líderes pode propor a convocação (que caso contrário só pode; ser feita por deliberação do plenário) de períodos ou de sessões extraordinários, destinados exclusivamente à votação das matérias constantes do ato de convocação, durante os quais ficam

suspensas as sessões ordinárias e o trabalho das comissões.

18. Daqui em diante, a denominação "leis orçamentárias" referir-se-á a esses dois tipos de lei.

19. Para uma discussão sobre o poder de agenda e de proposição, ver Fiorina & Shepsle (1989); McKelvey (1976); Ordershook & Schwartz (1987); e Baron & Ferejohn (1989).

20. O tempo de tramitação registrado foi a data a sanção da lei, por isso algumas leis excedem o período de trinta dias constitucionalmente definido. Ou seja, a medida provisória aprovada saiu do Congresso no prazo estipulado, mas levou alguns dias para ser sancionada.

21. O menor tempo de tramitação das leis originárias do Judiciário deve-se ao fato de que se referem a matérias incontroversas de organização interna do próprio poder judiciário.

22. Sobre comissões parlamentares em um congresso que tem nelas o centro de sua organização, ver Fenno (1971, 1973); Krehbiel (1987a, 1987b e 1991); Rhode & Shepsle (1987) e Shepsle (1987a e 1987b).

23. A análise a partir daqui referir-se-á a esse conjunto de 514 leis que tramitaram nas duas casas legislativas.

24. Na verdade, as comissões no Brasil funcionam como órgão coletivo apenas enquanto instância decisória e muito pouco enquanto um locus de elaboração e aperfeiçoamento das propostas apresentadas. Esse papel cabe aos relatores de projetos, constituindo, portanto, um trabalho individual.

25. Sobre o papel das comissões na seleção do enorme montante de proposições de iniciativa parlamentar individual, ver Figueiredo & Limongi, 1994; e Limongi & Figueiredo, 1993.

26. Essas propostas fazem parte de um conjunto de treze projetos de resolução apresentados pela comissão de modernização durante os meses de abril e maio de 91. O coordenador da comissão foi o deputado MiroTeixeira e o relator o deputado Nelson Jobim. Apenas duas propostas foram aprovadas: a que invertia a ordem de apreciação dos projetos pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação e a que alterava a organização das sessões legislativas.

27. É interessante observar que o mesmo conjunto de propostas sugere a extinção do Colégio de Líderes.

28. Em sua formulação mais usual, afirma-se que o presidencialismo foi adicionado na undécima hora a uma constituição parlamentarista, de onde teríamos um congresso demasiadamente forte e uma presidência impotente. Tal formulação não resiste à simples leitura da Constituição de 88.

29. Comentários de Vilmar Faria nos forçaram a esclarecer este ponto.

30. O presidente dispõe dos meios para de fato transferir os custos para o Congresso. Como as medidas provisórias podem ser reeditadas, não custa lembrar, precisam ser explicitamente rejeitadas para perder a validade. Ao tomar conhecimento da proposta do Fundo Social de Emergência, de acordo com Dimenstein & Souza (1994, p. 119), o senador Mário Covas teria afirmado: "Vocês estão brincando. Querem aumentar impostos. Querem tirar dinheiro dos governadores e dos prefeitos. Não estão dando nada em troca, nenhum benefício imediato. O plano de vocês não tem congelamento de preços. E ainda estão achando que isso vai passar pelo Congresso, em pleno ano eleitoral. Nem em sonho."

31. Se estamos dispostos a assumir que o presidente se comporta estrategicamente ao não tornar públicas iniciativas que considera de antemão vencidas, somos forçados a tratar como igualmente estratégicas suas afirmativas de que suas iniciativas não têm chances de tramitar com sucesso no Congresso.

32. Evidências que estamos reunindo e que serão objeto de análise em outro texto. Podemos adiantar que os deputados trocam de legendas com alguma constância, mas o fazem entre legendas afins. Os efeitos dessas trocas sobre a atividade legislativa acabam por ser mínimos. Se efeito há, eles são favoráveis ao governo. De outro lado, a análise das votações nominais revela um padrão de coalizões bem mais estável do que o esperado. Ver Limongi & Figueiredo, 1995.

33. A discussão se beneficia da reconstituição e análise encontradas em Power, 1994.

34. A emenda foi apresentada e sustentada em plenário pelos constituintes Adylson Motta (PDS/RS) e Michel Temer (PMDB/ SP).

35. Isto é, argumentou-se que a Medida Provisória seria um recurso excepcional e que a continuidade do governo repousaria sobre sua aprovação. Como se vê, por intermédio de um raciocínio tortuoso, a rejeição da medida provisória foi equiparada ao voto de confiança. Não há no texto constitucional qualquer relação entre a aprovação da medida provisória e a continuidade do governo. A defesa da medida provisória em plenário, feita pelos constituintes Pimenta da Veiga (PMDB/MG) e Nelson Jobim (PMDB/RS), lançou mão de dois outros argumentos, a saber, que a medida provisória tem lugar em regimes democráticos, como prova sua presença na constituição italiana, e que as complexidades postas pelo processo governativo moderno exigem que o Executivo conte com recursos extraordinários dessa ordem.

36. Quanto ao pedido de urgência presidencial, o artigo 64, nenhuma emenda que pretendesse alterá-lo foi votada. O Regimento Interno da Câmara dos

Deputados permite ao presidente solicitar a urgência em qualquer momento, como, de resto, estipulavam as constituições do período autoritário.

## BIBLIOGRAFIA

- BARON, David P & FEREJOHN, John A. (1989), "The Power to Propose", in P. C. Ordershook (ed.), *Models of Strategic Choice in Politics*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- BRIGAGAO, Clovis. (1973), *Poder e Legislativo no Brasil: análise política da produção legal de 1959 a 1966*. Rio de Janeiro, luperj/Dados.
- DEVESCOVI, Regina. (1995), "A Câmara dos Deputados e o processo decisório - Um estudo de caso sobre a Comissão de Seguridade Social e Família". Relatório final do projeto "Terra Incógnita: o funcionamento e as perspectivas do Congresso Nacional". Vol. II, Cebrap.
- DIMENSTEIN, Gilberto & SOUZA, Josias de. (1994), *A história real: trama de uma sucessão*. São Paulo, Atica.
- FENNO, Richard F. (1971), "The House Appropriations Committee as a Political System: the Problem of Integration". In *Comparative Legislative Systems*. Nova York, The Free Press.
- \_\_\_\_\_.(1973), *Congressmen in Committees*. Boston, Little Brown.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. (1994), "O processo legislativo e a produção legal no Congresso pós-constituente". *Novos Estudos*, Cebrap, 38.
- FIORINA, Morris P & SHEPSLE, Kenneth. 1989. "Formal Theories of Leadership: Agents, Agenda Setters, and Entrepreneurs", in B.D. Jones (ed.), *Leadership and Politics: New Perspective in Political Science*. Lawrence, University Press of Kansas.
- JOBIM, Nelson. (1994), "O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e consolidação institucional". *Cadernos de Pesquisa*, 3. Cebrap/ Fundação Mellon.
- KREHBIEL, Keith. (1987a), "Sophisticated Committees and Structure-Induced Equilibria in Congress", in McCubbins & Sullivan, 1987.
- \_\_\_\_\_.(1987b), "Why are Congressional Committees Powerful?". *American Political Science Review*, 81.
- \_\_\_\_\_.(1991), *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor, University of Michigan Press.
- LIMONGI, Fernando & FIGUEIREDO, Argelina. (1993), *O processo legislativo na Câmara dos Deputados*. Documento de trabalho apresentado no projeto: "Terra Incógnita: o funcionamento e as perspectivas do Congresso Nacional". Cebrap.
- \_\_\_\_\_. (1995), *Partidos na Câmara dos Deputados - 1989-1994*. São Paulo, mimeo.
- MCCUBBINS, Matthew & SULLIVAN, Terry (eds.). (1987) *Congress, Structure and Policy*. Nova York, Cambridge University Press.
- McKELVEY, Richard D. (1976), "Intransitivities in Multidimensional Voting Models and Some Implications for Agenda Control". *Journal of Economic Theory*, 19.
- ORDERSHOOK, Peter & SCHWARZ, Thomas. (1987), "Agendas and the Control of Political Outcomes". *American Political Science Review*, 81
- PESANHA, Charles. (1991), *O poder executivo e a produção legislativa no Brasil: 1946-1988*. Trabalho apresentado no GT "Elites Políticas". XV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu.
- POWER, Timothy J. (1994), *The Pen is Mightier the Congress: Presidential Decree Power in Brazil*. Trabalho apresentado no XVIII International Congress of the Latin American Studies Association. Atlanta, EUA.
- RHODE, David A. & Shepsle, KENNETH A. (1987), "Democratic Committee Assignment in the House of Representatives: Strategic Aspects of a Social Choice Process", in McCubbins & Sullivan, 1987.
- SHUGART, Matthew S. & CAREY, John M. (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Nova York, Cambridge University Press.

SHEPSLE, Kenneth A. (1987a), "The Institutional Foundation of Committee Power". *American Political Science Review*, 81.

\_\_\_\_\_.(1987b). "Why Are Congressional Committees so Powerful?". *American Political Science Review*, 81.