
INTEGRAÇÃO DOS PODERES NO PRESIDENCIALISMO BRASILEIRO

*Gustavo Henrique Fideles Taglialeghna**

1. Introdução

O tema a ser abordado neste artigo é a forma como está estruturado o presidencialismo brasileiro na Constituição de 1988, que, por um lado, atribui amplos poderes legislativos ao chefe do Poder Executivo, mas, por outro lado, reserva ao Poder Legislativo intensa participação na condução de políticas públicas típicas de governo, ao legislar sobre matérias de caráter conjuntural¹.

O sistema presidencialista de governo pressupõe a separação e a independência dos Poderes Legislativo e Executivo, em contraposição ao parlamentarismo, em que os dois Poderes atuam conjuntamente. Entretanto, a Constituição de 1988, apesar de presidencialista, apresenta características típicas do sistema parlamentarista de governo, como a iniciativa privativa do Presidente da República para projetos de lei que tratam de determinadas matérias e seu poder de legislar por meio de Medidas Provisórias.

Como o Presidente da República tem poder de iniciativa sobre as principais matérias legislativas – além do poder de editar Medida Provisória com força de Lei –, ele se torna o principal condutor da agenda legislativa. No entanto, o grau de liberdade do Presidente da República para governar sem a necessidade de participação do Congresso Nacional é pequeno.

A própria Medida Provisória, vista por muitos doutrinadores como instrumento que confere poder excessivo ao Presidente da República, pode ser vista, também, como poderosa ferramenta que permite a participação do Poder Legislativo na atuação governamental, haja vista o elevado número de Medidas Provisórias que são modificadas por meio de projetos de lei de conversão.

* **GUSTAVO HENRIQUE FIDELES TAGLIALEGNA** é Engenheiro Agrônomo pela Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, da Universidade de São Paulo (ESALQ-USP), e Mestre em Agronegócios pela Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS). É Consultor Legislativo do Senado Federal.

¹ Neste artigo serão chamadas matérias de caráter conjuntural aquelas necessárias à implementação de políticas públicas governamentais, como a instituição de programas de governo, e aquelas de natureza administrativa, como a criação ou extinção de órgãos ou de cargos públicos.

Por outro lado, a participação ativa do Congresso Nacional na formulação de políticas de caráter conjuntural tem como efeito colateral a perda de forças – principalmente com relação ao fator tempo para legislar sobre matérias das quais possui poder de iniciativa, sobretudo aquelas de caráter estrutural² do ordenamento jurídico.

Apesar de a Constituição prever o instrumento da delegação legislativa, o mecanismo é pouco utilizado, o que pode indicar que o Congresso Nacional tem o interesse de manter a participação na elaboração das políticas que serão implementadas pelo governo. A delegação legislativa, caso fosse utilizada com maior amplitude, tornaria o sistema de governo brasileiro mais tipicamente presidencialista. Nesse cenário, o Poder Executivo seria mais forte para a condução de sua proposta de governo, e o Poder Legislativo, ao abrir mão de participar do dia-a-dia das decisões governamentais, teria mais espaço na agenda para discutir e votar matérias de caráter estrutural do ordenamento jurídico.

Outro fator que pode contribuir para reduzir o poder do Congresso Nacional de definir a agenda legislativa de matérias estruturais é o dispositivo constitucional que prevê o trancamento da pauta do Congresso Nacional após quarenta e cinco dias da edição de Medida Provisória.

Dessa forma, o presente artigo avaliará as seguintes hipóteses:

- a) Dado o desenho institucional expresso pela Constituição brasileira, o Poder Legislativo não é um poder fraco. Possui, pelo contrário, forte participação no processo decisório sobre a formulação das políticas públicas propostas pelo Poder Executivo;
- b) O compartilhamento do processo decisório de governo, entre Legislativo e Executivo, retira forças do Congresso Nacional para legislar sobre matérias de caráter estrutural, de forma que a ampliação dos poderes do Presidente da República, por meio da delegação legislativa para tomar decisões de caráter conjuntural, pode ampliar o poder do Congresso Nacional para legislar sobre matérias de cunho estrutural;
- c) A eliminação do dispositivo constitucional que prevê o trancamento da pauta após quarenta e cinco dias da edição de medida provisória daria ao Congresso Nacional mais poder para legislar sobre matérias de caráter estrutural, sem a necessidade de abdicar do poder que detém sobre a formulação de políticas públicas propostas pelo Poder Executivo.

² Neste trabalho serão chamadas matérias de caráter estrutural – em contraposição às matérias de caráter conjuntural – aquelas que alicerçam o ordenamento jurídico, como por exemplo, a legislação sobre direito penal, civil, processual penal, processual civil, nacionalidade, cidadania, direitos políticos, bem como a regulamentação de dispositivos constitucionais por meio de leis ordinárias e complementares.

2. O sistema presidencialista de governo

Montesquieu, em sua obra *O espírito das leis*, editada em 1748, elaborou a teoria da separação dos poderes. Segundo o filósofo, há no Estado três espécies de poder: o poder legislativo, o poder executivo e o poder judiciário. O primeiro é o poder responsável por criar ou modificar as leis; o segundo deve determinar a paz ou a guerra, enviar e receber embaixadas, estabelecer a segurança e prevenir invasões. O terceiro é responsável pela punição dos crimes e por julgar as questões entre os indivíduos (MONTESQUIEU, 2003).

A teoria da separação dos poderes traz um pensamento filosófico que se contrapõe ao Estado absolutista, e inspirou os ideários da Revolução Francesa e da Independência dos Estados Unidos da América. Segundo Bonavides (2003), a obra de Montesquieu marca a fase preparatória do liberalismo, e influencia o ordenamento constitucional do Estado Liberal.

Nesse sentido, a Constituição norte-americana consagra, no sistema presidencialista, a teoria da separação dos poderes. Define, claramente, a independência do Poder Legislativo: “Todos os poderes legislativos conferidos por esta Constituição serão confiados a um Congresso dos Estados Unidos, composto de um Senado e de uma Câmara de Representantes” (art. 1). (CORWIN, 1986).

Ademais, os membros do Congresso Nacional não podem tomar parte do Poder Executivo:

Nenhum Senador ou Representante poderá, durante o período para o qual foi eleito, ser nomeado para cargo público do Governo dos Estados Unidos que tenha sido criado ou cuja remuneração for aumentada nesse período; e nenhuma pessoa ocupando cargo no Governo dos Estados Unidos poderá ser membro de qualquer das Câmaras enquanto permanecer no exercício do cargo. (art. 1). (CORWIN, 1986)

Historicamente, o sistema presidencialista surgiu como solução prática para a necessidade de um governo que centralizasse o poder em torno das treze nações que se uniam na forma de federação. A doutrina presidencialista surgiu depois, como forma de explicar um fato já consumado (MALUF, 2003).

O Poder Executivo, de acordo com a Constituição Americana, é exercido pelo Presidente da República, que será o “chefe supremo do Exército e da Marinha dos Estados Unidos (...) receberá os embaixadores e outros diplomatas; zelará pelo fiel cumprimento das leis, e conferirá as patentes aos oficiais dos Estados Unidos”. Nas relações com outros Estados, o Presidente da República poderá, “mediante parecer e aprovação do Senado, concluir tratados, desde que dois terços dos senadores presentes assim o decidam.” (CORWIN, 1986).

O Poder Executivo desenhado originalmente pela Constituição Americana possui atribuições bastante limitadas pelo Poder Legislativo, em consonância com a teoria da separação dos poderes de Montesquieu, e com as funções do Estado Liberal, de manutenção da ordem, da segurança e da defesa. Entretanto, segundo Grau (2007, p. 19), na passagem do século XIX para o século XX, o Estado deixou de ter a mera função de manutenção da segurança, e passou a “funcionar como instrumento de implementação de políticas públicas”, o que marcou a transformação do Estado Liberal em Estado Social. Nesse contexto, o Poder Executivo logo assumiu a posição de executor das políticas públicas propostas pelo Poder Legislativo.

Consoante a ampliação das funções do Estado, o próprio presidencialismo norte-americano ampliou os poderes do Presidente da República, por meio da delegação de competências legislativas, pelo Congresso Nacional. Segundo Corwin (1986, p. 152), durante a Segunda Guerra Mundial, o Congresso aprovou legislação que delegou, ao Presidente, poderes para

controlar de modo absoluto o transporte e distribuição de alimentos; fixar preços; licenciar a importação e exportação, manufatura, armazenagem e distribuição dos produtos necessários à vida; (...) declarar embargos; determinar a prioridade dos embarques; emprestar dinheiro a governos estrangeiros; (...) distribuir e reagrupar as repartições executivas.

Ainda segundo Corwin (1986, p. 153), graças à crescente complexidade dos problemas enfrentados pelo governo, o Congresso “encontrará cada vez menor resistência judicial à atual tendência de deixar o preenchimento dos pormenores dos projetos legislativos” aos órgãos do governo, que estão “capacitados para realizar importantes pesquisas em seus campos e a adaptar tais medidas às condições variantes com relativa facilidade”. Esse entendimento, que se contrapõe à doutrina de que não pode o Congresso delegar poderes legislativos, foi corroborado pela Suprema Corte, que decidiu que não existe “qualquer limitação constitucional ao poder do Congresso Nacional de delegar ao Presidente da República autoridade compatível com seus próprios poderes constitucionais”. Por fim, o autor resume que o “dever do Presidente de ‘zelar pelo fiel cumprimento das leis’ torna-se, muitas vezes, um poder de fazer leis”.

A partir da necessidade de ação rápida do Executivo na condução de políticas públicas, a jurisprudência da Suprema Corte norte-americana consolidou a possibilidade de edição, pelo Presidente da República, de Decretos Executivos (*Executive Orders*) com força de Lei. Marco Aurélio Sampaio entende que o Decreto Executivo norte-americano é “bem mais próximo da medida provisória brasileira do que o decreto-lei italiano, a despeito mesmo da tão afirmada

origem do desenho constitucional da medida provisória ser o traçado na constituição italiana.” (SAMPAIO, 2007).

No Brasil, a Assembleia Nacional Constituinte, mesmo que decidida a abolir o antigo Decreto-Lei, debateu a necessidade de dotar o Poder Executivo de poderes legislativos extraordinários. Desse debate surgiu o mecanismo da medida provisória. Segundo Figueiredo e Limongi (2001), os constituintes entendiam que o Executivo deveria dispor de instrumentos necessários para governar de maneira eficiente e moderna, que resultassem em um processo decisório ágil e livre de obstáculos.

Não obstante os amplos poderes adquiridos pelo Presidente dos Estados Unidos, o Congresso Nacional conserva duas competências fundamentais: o poder de instituir e julgar os processos de *impeachment* do Presidente, o poder de tributar e o poder de gastar. De acordo com a Constituição, o Congresso Nacional é competente para “[l]ançar e arrecadar taxas, direitos, impostos e tributos, pagar dívidas e prover a defesa comum e o bem-estar geral dos Estados Unidos”. Além desses, são atribuídos ao Congresso Nacional poderes para contrair empréstimos, regular o comércio e o transporte internacional, regular a falência, cunhar moeda e regular seu valor, entre outros.

Diferencial marcante entre o presidencialismo norte-americano e o brasileiro é que, nos Estados Unidos, o Presidente não possui o poder de iniciativa de projetos de lei, enquanto no Brasil, possui iniciativa exclusiva de projetos de lei nos principais campos da política, como o orçamento e a fixação de quadros do funcionalismo, o que lhe confere importante domínio sobre a agenda legislativa (LIMONGI, 2006). Outra característica que difere o sistema presidencialista dos dois Países é a possibilidade de membros do Congresso Nacional participarem diretamente do governo, como Ministros de Estado.

Ao analisar o presidencialismo brasileiro, Limongi (2006) afirma: “O Brasil não é tão diferente dos países parlamentaristas”. Segundo o autor, as taxas de sucesso e dominância das propostas do executivo no Congresso Nacional são elevadas, característica essencial dos sistemas parlamentaristas. Outro atributo apontado pelo autor que aproxima o presidencialismo brasileiro do sistema parlamentarista é a elevada disciplina parlamentar, que torna o plenário extremamente previsível, permitindo que os líderes antevejam os resultados e possam garantir os resultados apenas com suas bancadas.

Segundo Sampaio (2007), atualmente, a separação dos poderes é diferente da preconizada por Montesquieu. Nesse sentido, cita doutrinadores que estudam o uso de instrumento com força de Lei para execução de políticas públicas como forma de diálogo entre Executivo e Legislativo. A maioria desses doutrinadores entende, segundo o autor, que

a realidade demonstraria que política não é de prevalência pura e simples do executivo sobre o legislativo, mas sobretudo de cooperação de ambos na execução de tais diretrizes governamentais, ainda que de forma desigual, e com o legislativo aparecendo por vezes como coadjuvante. (SAMPAIO, 2007)

3. O presidencialismo brasileiro na Constituição de 1988

A Constituição de 1988, não obstante a concessão de amplos poderes legislativos para o presidente da República, determinou a participação direta do Congresso Nacional nas tomadas de decisão sobre medidas de cunho eminentemente governamental, como a formulação de programas de governo e a estruturação dos ministérios e demais órgãos da administração direta.

O estudo das relações entre Executivo e Legislativo após a promulgação da Constituição de 1988 deve considerar duas fases: a anterior à promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 12 de setembro de 2001, e a que se estabeleceu após a promulgação dessa emenda.

De acordo com o art. 62 do texto original da Constituição, o Presidente da República poderia adotar, em caso de relevância e urgência, medidas provisórias, com força de Lei. Caso as medidas provisórias não fossem aprovadas pelo Congresso Nacional, no prazo de trinta dias, perderiam eficácia desde a sua edição. A Constituição não proibia que Medida Provisória não apreciada no prazo de trinta dias fosse reeditada. E esta passou a ser a regra. O Poder Executivo não precisava negociar com o Congresso a aprovação das medidas provisórias. Bastava reeditá-las a cada trinta dias.

Segundo Figueiredo e Limongi (1996), o recurso à reedição diluía consideravelmente as diferenças entre as Medidas Provisórias e os Decretos-Lei, extintos pela nova Constituição. De acordo com os autores, para que a medida provisória permanecesse em vigor, não era necessário que a maioria a aprovasse, bastava que a maioria não a rejeitasse, como no caso do Decreto-Lei, que somente perderia validade se fosse rejeitada pela maioria.

A reforma do instituto das medidas provisórias, promovido pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, proibiu a reedição e estabeleceu uma série de restrições com relação às matérias que poderiam ser legisladas por meio desse instrumento. Foi definido que as medidas provisórias não poderiam disciplinar matérias reservadas a Leis Complementares e as relativas a nacionalidade, cidadania, direitos políticos e direito eleitoral; direito penal, processual penal e processual civil; organização do Poder Judiciário, a carreira e a garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvados os créditos extraordinários. Foi vedada, também, a edição de medida provisória que visasse a detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou de qualquer outro ativo financeiro.

Outra mudança importante introduzida pela Emenda Constitucional n° 32, de 2001, foi que a tramitação das medidas provisórias deixou de ser unicameral e passou a ser bicameral. As medidas provisórias passaram a vigor pelo prazo de sessenta dias, renováveis por mais sessenta, o que na prática sempre acontece. Assim, pode-se dizer que atualmente o prazo de validade desse instituto legislativo é de cento e vinte dias. Ressalte-se que a contagem do prazo é paralisada nos períodos de recesso do Congresso Nacional.

Outra inovação introduzida foi a previsão, após decorridos quarenta e cinco dias da publicação de medida provisória, do sobrestamento de todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando.

O art. 48 do texto original da Constituição estabelecia, entre outras, a competência do Congresso Nacional para a criação, estruturação e atribuições dos ministérios e órgãos da administração direta. Após a promulgação da Emenda Constitucional n° 32, de 2001, foi criada a possibilidade de adoção de decreto autônomo³ para dispor sobre “organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos” (CF, art. 84, VI, *a*).

A instituição do decreto autônomo conferiu ao Presidente da República maior liberdade para adotar medidas de caráter administrativo, como a alteração das atribuições de ministérios, secretarias e outros órgãos da administração direta. No entanto, permanece a necessidade de lei formal para a criação de tais órgãos. Nesse sentido, importante ressaltar o caso da Medida Provisória n° 103, de 1° de janeiro de 2003, convertida na Lei n° 10.683, de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Desde sua edição, a Lei passou por treze alterações, sendo onze delas promovidas por meio de Medidas Provisórias.

Outra competência que demonstra a participação das Casas Legislativas nas decisões do Poder Executivo é a atribuição do Congresso Nacional para dispor sobre “planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento”, conforme determina o inciso IV do art. 48 da Constituição. Graças a essa reserva legal, grande parte das matérias submetidas ao Congresso Nacional trata da estruturação de programas de governo. Ressalte-se que a Lei Orçamentária Anual já possui a função de conceder a autorização legislativa para a execução de programas de governo, mas ainda assim, por determinação constitucional, cada plano ou programa de desenvolvimento deve ser instituído por Lei.

³ Decreto autônomo é o tipo de norma editada pelo Presidente da República com respaldo direto na Constituição, e possui poder normativo próprio. Contrapõe-se ao decreto regulamentar, o qual se vincula a uma Lei, com o objetivo estrito de regulamentá-la.

4. Análise da produção legislativa

A Tabela 1 analisa a produção de leis ordinárias no ano de 2007. A produção legislativa foi dividida segundo forma de proposição (Projeto de Lei ou Medida Provisória) e quanto à característica da matéria disciplinada (créditos orçamentários, matérias de baixa repercussão e matérias de repercussão significativa). Os dados demonstram que 39% da legislação ordinária produzida refere-se a créditos orçamentários, e que 13% são leis de baixa repercussão. Com isso, verifica-se que as leis de repercussão significativa representam 47% da produção legislativa ordinária.

Ainda de acordo com a Tabela 1, observa-se que das 94 leis ordinárias de repercussão significativa aprovadas em 2007, 45 são oriundas da edição de medidas provisórias, e 49 tiveram origem em projetos de lei. Com relação às 26 leis de baixa repercussão, todas tiveram origem em projetos de lei, sendo 25 de autoria do poder legislativo, e uma de autoria do Poder Executivo.

Com relação às 78 leis que abriam créditos orçamentários, 59 tiveram sua tramitação iniciada por meio de projetos de lei e 19 por meio de medida provisórias (créditos extraordinários).

Tabela 1: Caracterização das Leis ordinárias⁴ aprovadas em 2007, segundo forma de proposição

	Projeto de Lei		Medida Provisória		Total	
	n°	%	n°	%	n°	%
Créditos orçamentários ⁵	59	30%	19	10%	78	39%
Repercussão significativa ⁶	49	25%	45	23%	94	47%
Baixa repercussão ⁷	26	13%	0	0%	26	13%
Total	134	68%	64	32%	198	100%

Fonte: site da Presidência da República (elaboração do autor)

Como a finalidade deste trabalho é analisar as relações entre os poderes Executivo e Legislativo, é importante analisar com maior profundidade as leis de repercussão significativa, principalmente com relação à autoria dos projetos.

A Tabela 2 mostra a classificação das leis de repercussão significativa (exceto medidas provisórias) quanto à autoria. Ao se excluir as medidas provisórias, verifica-se maior equilíbrio com relação à autoria das proposições. Do total de 56 Leis de repercussão significativa aprovadas em 2007 por meio de proposição legislativa, 27 são de autoria do

⁴ Foram também aprovadas quatro Leis Complementares e três Emendas à Constituição.

⁵ São Leis que alteram o orçamento anual, por meio de créditos adicionais, suplementares ou extraordinários.

⁶ Leis não enquadradas como créditos orçamentários ou como de baixa repercussão.

⁷ Foram consideradas de baixa repercussão as leis que conferem nomes a rodovias e aeroportos, que inscrevem nomes no livro dos Heróis da Pátria e as que instituem dias comemorativos, como a Lei n° 11.605, de 2007, que institui o Dia Nacional do Teste do Pezinho, a ser comemorado no dia 6 de junho de cada ano.

Poder Executivo, 25 do Legislativo, e 4 do Judiciário. Ressalte-se que, quando se acrescentam as Medidas Provisórias, verifica-se que o Executivo foi autor de 71% das Leis de repercussão significativa. Essa informação demonstra que o Poder Executivo possui peso relativamente mais elevado que o Legislativo na fase de construção da agenda das políticas públicas.

Tabela 2: Classificação das Leis de repercussão significativa aprovadas em 2007 (exceto Medidas Provisórias) quanto à autoria

	Executivo	Legislativo	Judiciário	Total
Leis Ordinárias de repercussão significativa	23	22	4	49
Leis Complementares	2	2	–	4
Emendas Constitucionais	2	1	–	3
Total	27	25	4	56

Fonte: site da Presidência da República (elaboração do autor)

A Tabela 3 mostra a proporção das sessões deliberativas do Congresso Nacional que estiveram com a pauta trancada por medidas provisórias, de 2003 a 2007. Verifica-se que houve anos, como os de 2004 e 2005, em que mais de 70% das sessões deliberativas realizadas pela Câmara dos Deputados tiveram suas votações obstruídas por medidas provisórias. Tal realidade tem como reflexo imediato a redução do tempo disponível para debate de agenda legislativa própria do Congresso Nacional.

Tabela 3: Proporção das sessões deliberativas que estiveram com a pauta trancada por Medidas Provisórias

	Câmara	Senado
2003	44%	33%
2004	71%	40%
2005	76%	53%
2006	66%	57%
2007	68%	60%

Fonte: Senado Federal e Câmara dos Deputados

A seguir será analisada a relação entre os poderes Executivo e Legislativo na fase seguinte do processo de políticas públicas, a formulação. As Tabelas 4, 5 e 6 mostram dados sobre as Medidas Provisórias publicadas a partir da promulgação da Emenda Constitucional n° 32, em 2001, até o final de 2007. As Medidas Provisórias foram classificadas em dois blocos distintos:

- 1) as que dispõe sobre a abertura de créditos orçamentários extraordinários (MPV CE)⁸;
- 2) as que tratam das demais matérias (MPV ex-CE).

⁸ De acordo com o inciso I do art. 62 da Constituição, é vedada instituição de Medida Provisória relativa a créditos orçamentários adicionais ou suplementares, exceto créditos extraordinários. O § 3° do art. 167 determina que “a abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública”.

A Tabela 4 demonstra que a ocorrência de Medidas Provisórias que dispõem sobre a abertura de créditos extraordinários no orçamento na União é elevada. Desde a edição da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, até o final de 2007, 26% das Medidas Provisórias editadas instituíram créditos orçamentários. Essa proporção foi superior a 40% nos anos de 2005 e 2006.

Não obstante a Constituição determinar que a abertura de créditos extraordinários por meio de medidas provisórias seja admitida apenas para atender “despesas imprevisíveis e urgentes”, tal recurso vem sendo regularmente utilizado, como demonstram os dados. Ressalte-se que em 14 de maio de 2008 o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) nº 4.048, deferiu liminar para suspender a eficácia da Medida Provisória (MP) nº 405, de 2007, convertida na Lei nº 11.658, de 2008, que abriu crédito extraordinário no valor de R\$ 5,4 bilhões para a Justiça Eleitoral e diversos órgãos do Poder Executivo. Segundo o voto do Ministro-relator, Gilmar Mendes, “nenhuma das hipóteses previstas pela Medida Provisória configuram situações de crise imprevisíveis e urgentes, suficientes para a abertura de créditos extraordinários”⁹.

Tabela 4: Classificação das Medidas Provisórias editadas após a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001

	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	Total
MPV	66	67	41	73	57	81	20	405
MPV CE	21	27	17	9	5	22	5	106
MPV ex-CE	45	40	24	64	52	59	15	299
MPV CE (%)	32%	40%	41%	12%	9%	27%	25%	26%

Fonte: site da Presidência da República (elaboração do autor)

Uma característica relevante das medidas provisórias que abrem créditos extraordinários é que a maior parte delas é aprovada sem alterações pelo Congresso Nacional. A Tabela 5 mostra que, de 2001 a 2007, 81% das medidas provisórias sobre créditos extraordinários foram aprovadas sem alterações. Esse percentual chegou a 95% em 2002 e a 100% em 2001. Esses dados demonstram que a abertura de créditos orçamentários extraordinários por meio de medidas provisórias foi instrumento de gestão do orçamento público largamente utilizado pelo Chefe do Poder Executivo durante o período analisado. Existe a expectativa de que a decisão do STF na ADIN nº 4.048 modifique essa realidade.

⁹ <http://www.stf.gov.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/adi4048GM.pdf>

Tabela 5: Medidas provisórias de créditos extraordinários

	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	Total
MPV CE	21	27	17	9	5	22	5	106
PLV CE	3	3	5	1	1	1	0	14
Rejeição CE	3	1	1	1	0	0	0	6
Aprovação sem alterações	15	23	11	7	4	21	5	86
PLV CE (%)	14%	11%	29%	11%	20%	5%	0%	13%
Rejeição CE (%)	14%	4%	6%	11%	0%	0%	0%	6%
Aprovação sem alterações (%)	71%	85%	65%	78%	80%	95%	100%	81%

Fonte: site da Presidência da República (elaboração do autor)

Enquanto as Medidas Provisórias sobre créditos extraordinários são pouco alteradas pelo Congresso Nacional, as demais Medidas Provisórias apresentam elevada participação do Parlamento no texto final convertido em Lei. A Tabela 6 mostra que, das Medidas Provisórias (exceto as que instituem créditos extraordinários) editadas após a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, 59% foram alteradas pelo Congresso Nacional por meio de Projetos de Lei de Conversão (PLV), e 13% foram rejeitadas, sendo que 28% foram aprovadas sem alterações. Em 2007, 76% das Medidas Provisórias foram alteradas por meio de PLV, e 7% foram rejeitadas, o que significa que apenas 18% foram aprovadas sem alterações pelo Congresso Nacional.

A análise desses dados demonstra que, ao se excluir as Medidas Provisórias que instituem créditos extraordinários, verifica-se forte influência do Congresso Nacional na elaboração da versão final da legislação editada por meio de medida provisória. Tem-se, portanto, que o formato do sistema presidencialista brasileiro, após a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, permite a efetiva participação do Congresso Nacional na fase de formulação das políticas públicas. Tal sistema, no entanto, resulta em predominância do Poder Executivo na fase de formação da agenda, graças, sobretudo, à regra constitucional que prevê o trancamento da pauta das deliberações do Congresso após quarenta e cinco dias de vigência de medidas provisórias não votadas.

Tabela 6: Medidas provisórias (exceto as de crédito extraordinário)

	2007	2006	2005	2004	2003	2002	2001	Total
MPV ex-CE	45	40	24	64	52	59	15	299
PLV ex-CE	34	19	16	49	31	18	9	176
Rejeição ex-CE	3	6	6	6	0	15	2	38
Aprovação sem alterações	8	15	2	9	21	26	4	85
PLV ex-CE (%)	76%	48%	67%	77%	60%	31%	60%	59%
Rejeição ex-CE (%)	7%	15%	25%	9%	0%	25%	13%	13%
Aprovação sem alterações (%)	18%	38%	8%	14%	40%	44%	27%	28%

Fonte: site da Presidência da República (elaboração do autor)

Outro instrumento importante nas relações entre os poderes Legislativo e Executivo é a delegação legislativa. De acordo com o art. 68 da Constituição, as Leis Delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional. Entretanto, o instituto da delegação legislativa possui pouca tradição no sistema presidencialista brasileiro. Após a promulgação da Constituição de 1988, apenas duas Leis Delegadas foram editadas, ambas pelo presidente Fernando Collor, no ano de 1992 (Leis Delegadas nº 12 e 13, de 1992).

5. Considerações finais

A análise dos dados sobre a produção legislativa demonstrou que há nítida predominância do Poder Executivo Federal na formação da agenda legislativa. Em 2007, mais de 50% das leis de repercussão significativa aprovadas foram de autoria do Presidente da República. Tal característica é inerente ao próprio desenho institucional do sistema presidencialista inaugurado pela Constituição de 1988, que confere poder privativo ao Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei que versam sobre importantes matérias legislativas. Essa característica, assim como a regra constitucional que determina o trancamento da pauta de votações do Congresso Nacional por medidas provisórias, reduz a força do Poder Legislativo na definição da agenda legislativa.

Se por um lado o presidencialismo brasileiro permite ao Poder Executivo predomínio na formação da agenda legislativa, por outro o Legislativo é bastante forte na formulação das políticas públicas. A Constituição determina que mesmo matérias de caráter administrativo, como a criação de órgãos da administração direta, ou a instituição de programas de governo, sejam apreciadas pelo Congresso Nacional. São medidas de caráter conjuntural, que dizem respeito ao dia-a-dia do governo e geralmente são adotadas por meio de Medidas Provisórias.

As Medidas Provisórias, muitas vezes vistas como mecanismos de poder excessivo do Presidente da República, são, de outro ponto de vista, instrumentos que conferem grande poder ao Congresso Nacional para participar da formulação de políticas governamentais. Prova disso é que menos de 30% das Medidas Provisórias (exceto as que instituem créditos extraordinários) são aprovadas sem modificações introduzidas por meio de Projeto de Lei de Conversão (PLV).

A delegação legislativa – permitida pela Constituição, mas quase nunca utilizada – é um instrumento que poderia ser usado para desafogar o Congresso Nacional do excesso de Medidas Provisórias. Ao delegar ao Presidente da República o poder de legislar, por meio de Leis Delegadas, sobre matérias de caráter meramente administrativo, o Legislativo teria mais

espaço para discutir e votar matérias mais densas, de natureza estrutural do ordenamento jurídico, como a reforma da legislação sobre segurança pública, por exemplo. Entretanto, tal opção, que tornaria o sistema de governo brasileiro mais tipicamente presidencialista, pressupõe abrir mão de parte da força que o Legislativo atualmente possui de influir no dia-a-dia das decisões governamentais.

No entanto, conforme já relatado, a obstrução da pauta de votações por medidas provisórias com mais de quarenta e cinco dias traz prejuízos diretos à atuação legislativa própria do Congresso Nacional. Entendemos que a revisão dessa regra constitucional é fundamental para que o Poder Legislativo tenha mais espaço para legislar sobre matérias de caráter estrutural, sem a necessidade de abrir mão de poder que atualmente possui de participar das decisões relativas à formulação das políticas públicas de governo.

Referências bibliográficas

BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 4. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CORWIN, Edward S. *A constituição norte-americana e seu significado atual*. Trad. Lêda Boechat Rodrigues. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1986.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

GRAU, Eros. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. In: *Novos Estudos*. CEBRAP, n. 76, p. 17-41, 2006.

MALUF, Sahid. *Teoria geral do Estado*. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2003.

SAMPAIO, Marco Aurélio. *A medida provisória no direito brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007.