

**A INTENSIDADE DA PARTICIPAÇÃO DO  
PODER EXECUTIVO NA ATIVIDADE  
LEGIFERANTE: A DETERMINAÇÃO DA  
PAUTA LEGISLATIVA NO PRIMEIRO ANO  
DO SEGUNDO MANDATO DA PRESIDENTE  
DILMA VANA ROUSSEFF**

THE INTENSITY OF THE EXECUTIVE  
BRANCH'S INTERFERENCE IN BRAZILIAN  
LEGISLATIVE ACTIVITIES: DELIMITATING  
THE LEGISLATIVE PROPOSALS IN PRESIDENT  
DILMA VANA ROUSSEFF'S FIRST YEAR OF  
HER SECOND TERM IN OFFICE.

**Renato Horta Rezende\***  
**Eduardo Martins de Lima\*\***

\* Mestre em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade Fumec (2016); graduado em Direito pela Fundação Universidade de Itaúna (2004); Advogado inscrito na Seccional Minas Gerais (2005); Professor. Árbitro inscrito no CONFEJAB (2015)

renatohorta@yahoo.com.br

\*\* Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2001). Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (1988). Graduado em Direito e Psicologia. Professor. Reitor da Universidade FUMEC. Integrante de Conselhos Editoriais de revistas acadêmicas. edumlina@fumec.br

**Como citar:** REZENDE, Renato Horta. LIMA, Eduardo Martins de. A intensidade da participação do poder executivo na atividade legiferante: a determinação da pauta legislativa no primeiro ano do segundo mandato da presidente Dilma Vana Rouseff. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 12, n. 1, p.48-85, abr. 2017. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2017v12n1p48. ISSN: 1980-511X.

**Resumo:** O Estado de Direito Social e as Constituições produzidas no seu encaixo ampliaram as atribuições estatais e inseriram de forma, cada vez mais, incisava o Poder Executivo no processo legislativo, restando, investigar se o Poder Legislativo contribui

para intensificação da intervenção do Poder Executivo no processo legiferante e se a ingerência do chefe do Executivo é capaz de afastar o princípio constitucional da separação dos Poderes. A resposta ao problema identificado conduziu a hipótese ao final confirmada de que o Legislativo não apenas age com parcimônia frente a interferência do Presidente da República como também instiga o Poder Executivo a intervir no processo legislativo, reduzindo a sua autonomia funcional e controle sobre o Executivo, sem contudo, afastar o princípio da separação dos Poderes. Com o objetivo de examinar o problema foi realizada pesquisa às bibliografias pertinentes e normas específicas, assim como análise de dados em *sites* oficiais atinentes à repercussão da intervenção Executiva no processo legislativo com o objetivo de determinar sua intensidade e natureza.

**Palavras chave:** Interferência executiva. Processo legislativo. Regimes de tramitação.

**Abstract:** The rule of law and the current and former constitutions amplified federal functions and allowed for a more active participation of the executive branch in the Brazilian legislative process. Nonetheless, this paper investigates whether the legislative branch contributes to the increasing intensity of the executive branch's participation and questions if, in this context, the chief of state can ignore the constitutional principle of the threefold

division of power. Fortunately, answering these questions led to the hypothesis, which in the end was confirmed, that the legislative branch not only acts calmly with a president's interference but also instigates this process. Furthermore, this process only acts to reduce the executive power's functional autonomy without infringing the principle of separation of powers and with that said, this study examines these various questions with the bibliography method, specific norms and data compilations from official and government websites with the aim of determining the intensity of these problems.

**Keywords:** Executive branch's interference. Legislative process. Processing schemes.

## INTRODUÇÃO

A interferência do Poder Executivo na criação legal é cada dia mais comum nos Estados modernos, tal fato se deve a ampliação da agenda executiva nas últimas décadas, a necessidade de agilidade na produção legislativa a acompanhar a evolução social e a ineficiência legislativa em evitar o anacronismo das leis.

A crescente interferência na criação normativa acima afirmada impõe a realização da releitura da teoria da separação orgânica de poderes, idealizada por Charles-Louis de Secondat, barão de La Brède e de Montesquieu, a partir do pensamento de John Locke, e o aprofundamento da teoria dos freios e contrapesos capaz de garantir limites às atuações governamentais.

Porém, além da necessária reformulação teórica a fim de se adaptar à realidade fática e jurídica dos séculos XX e XXI, a interferência do Poder Executivo na função típica do Poder Legislativo pode não se restringir à propositura de projeto de lei, veto ou sanção, a intervenção executiva na função legiferante pode se dar de forma mais profunda e determinante, quando define a matéria a ser apreciada, a ordem das questões inadiáveis e o interesse público designado na letra da lei.

A combinação entre a intensidade da intervenção do Poder Executivo no processo legislativo e a eventual submissão do parlamento pode reduzir a importância funcional do Poder Legislativo e colocar em xeque a teoria da separação dos poderes.

A presente pesquisa realiza a análise teórica da abertura constitucional e infralegal conferida ao Poder Executivo federal para interferir no processo legislativo e nas atividades do parlamento federal, pretendendo esclarecer se as prerrogativas conferidas ao chefe do

Executivo decorrem, exclusivamente, da Constituição Federal ou tem respaldo em eventual submissão do Poder Legislativo, bem como, se a intensidade da interferência da Presidente da República na atividade legislativa é capaz de afastar a teoria da separação dos poderes.

Para tanto foram realizadas pesquisas teóricas em literaturas específicas, assim como pesquisa de campo, sendo coletados, sistematizados e analisados dados disponíveis em *sites* oficiais como, da Presidência, Câmara dos Deputados Federais e do Senado Federal com o objetivo de auxiliar na elucidação do problema trazido e apresentar um panorama da repercussão da intensidade da interferência no Poder Legislativo pela Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, em seu no primeiro ano do segundo mandato.

A pesquisa apresenta inicialmente uma releitura à teoria da separação de Poderes com foco na intervenção do Poder Executivo no Poder Legislativo brasileiro; posteriormente é traçada a evolução histórica e analisadas as condições legais do processo legislativo e a natureza jurídica da intervenção executiva com o aval do parlamento. Concluída a primeira parte, são sistematizados os dados coletados nos *sites* oficiais e analisado o regime de tramitação legislativa dos projetos de leis de iniciativa da Presidente da República com solicitação de urgência constitucional e as Medidas Provisórias propostas durante o lapso que compõe o recorte da pesquisa, 1º de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2015, a fim de avaliar a capacidade e intensidade governamental em controlar o Poder Legislativo, mesmo em tempos de crise de econômica e política.

# **1 A PARTICIPAÇÃO DO PODER EXECUTIVO NO PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO**

Segundo Canotilho (1993, p. 941), o processo legislativo é um complexo conjunto de atos autônomos formados pela conjunção de vontades derivadas de funções estatais independentes voltados ao parlamento com o objetivo de produzir lei.

Para Silva (2009, p. 525) nesse complexo conjunto de atos estão inseridas cinco fases sucessivas, sendo elas: iniciativa legislativa; emendas; votação; sanção e veto; e promulgação.

O art. 59 da Constituição de 1988 estabelece as espécies de normas que estão submetidas ao complexo conjunto de atos que compõem o processo legislativo, sendo elas: emenda constitucional; lei complementar, ordinária e delegada; medida provisória; decreto legislativo e resolução.

Excetuando o decreto legislativo e a resolução, o Poder Executivo se faz presente em todas as demais espécies normativas, ou iniciando, ou/e sancionando ou vetando projetos. A participação incisiva do Poder Executivo no processo legislativo revela o caráter auto-vinculante capaz de trabalhar a vontade do parlamento e do governo.

Observa-se que, no cenário descrito, o Poder Executivo poderia escolher se irá submeter-se à Lei ou não, fato este que aproximaria do antigo regime absolutista, por inexistir verdadeira submissão do governo à Lei, algo que poderia afastar a Teoria da separação dos Poderes.

## **1.1 A Releitura da Teoria da Separação de Poderes**

Segundo Baracho Júnior e Lima (2013, p. 13-14) há registro da ideia de separação de poderes desde Platão, sendo tal pensamento sistematizado por John Locke em “Tratado sobre o governo”, de 1681, e posteriormente desenvolvido por Montesquieu na obra “O espírito das leis” de 1748, que por sua vez, observou a obra de Locke e a experiência política inglesa de sua época.

É importante destacar que Montesquieu pertencia à aristocracia francesa e, portanto, não possuía qualquer compromisso com os ideais burgueses, ou seja, a obra “O espírito das leis” não foi dirigida ao ideal burguês, sendo a intenção de seu autor “[...] elaborar uma técnica capaz de permitir uma forma equilibrada e moderada de governo, e mais, com poderes divididos [...], o poder se encarregasse de controlar ou limitar o próprio poder [...]” (CLÈVE, 2000, p. 25-26).

Contudo, o modelo liberal burguês se apropriou da teoria de Montesquieu e a desenvolvendo segundo critérios próprios, progressista ou conservador. Para os liberais progressistas, a liberdade seria decorrente da vontade popular expressa na Lei produzida, exclusivamente, pelo parlamento que, por sua vez, representa a vontade popular, razão pela qual deveria se afastar a intervenção do Poder Executivo, estando as ações executivas vinculadas à vontade do Poder Legislativo.

Observa Otero (2003, p. 92) que, mesmo entre os defensores da heterovinculação, são reconhecidas “prerrogativas” ao Poder Executivo, prerrogativas estas que possuíram origem no antigo regime Absolutista e teriam como finalidade a manutenção da supremacia e a centralidade do governo.

Noutro viés, estariam os liberais conservadores que buscavam a centralidade no monarca, sob o fundamento de que o parlamento seria capaz de dar impulso, porém, somente o monarca seria capaz de

conferir força jurídica própria à Lei, devendo, por isso, ser conferidos ao Executivo a participação no processo legislativo e o poder de veto, única forma de manter a centralidade (OTERO, 2003, p. 92-93).

Temendo a descentralização e o retorno ao modelo feudal, a proposta vastamente desenvolvida no ocidente buscava limitar o poder por meio do poder mantendo-o centralizado, atribuindo soberania limitada ao povo (burguês) e afastando a soberania absoluta do monarca ou a soberania popular infinita (FIORAVANTI, 2001, p. 186).

Baracho Junior e Lima (2013, p. 23) destacam que a Teoria desenvolvida por Montesquieu, em momento algum, determinou qual seria a atribuição de cada poder, ou mesmo se as funções a serem desenvolvidas deveriam ser executadas de forma isolada ou conjunta, leitura esta próxima à desejada pelos liberais conservadores e que melhor se amolda ao cenário apresentado em grande parte do século XX e início do século XXI.

A teoria da separação dos poderes apresentou um sistema de equilíbrio de poder, que não corresponde, essencialmente, a um sistema de equilíbrio entre poderes (CLÈVE, 2000, p. 44), portanto, a hipertrofia de determinado poder não é capaz de afastar, por si só, a teoria de Montesquieu que exige como pré-requisito a autonomia orgânica dos poderes e a capacidade de se desenvolver controle recíproco entre os poderes (*check and balace*).

Para que tais requisitos prevaleçam no século XXI, mesmo diante da atual dinâmica e interdependência dos poderes, deve ser observada a fixação constitucional das competências, inadmitindo que um poder aniquile o outro, por esgotar toda a faixa de competência partilhada com outra função estatal, por meio de abusos ou desvirtuamentos de prerrogativas, sendo assegurado também o controle recíproco entre as



funções estatais.

A existência de mecanismos voltados à racionalização do processo legislativo que favoreça a sua adaptação às circunstâncias produzidas pela sociedade técnica, consubstanciada na especialização e celeridade devem, sem dúvida, serem perseguidos pelo Legislativo descentralizado, evitando a frustração das expectativas da sociedade pós-industrial, sendo, assim, admitida a participação do Poder Executivo no processo legislativo, porém, tais circunstâncias não podem justificar abusos ou extermínio fático ou submissão de um poder ao outro, pois, caso contrário, os requisitos emanados da teoria da separação de poderes restariam fulminados.

## **1.2 A Intensidade da Participação do Poder Executivo no Processo Legislativo e a Constante Submissão do Poder Legislativo**

Otero (2003, p. 92) compreende que para se fixar a intensidade da participação do Poder Executivo no processo legislativo é necessário analisar a natureza da intervenção, assim como o quadro de repartição das competências constitucionalmente estabelecidas.

Para se conhecer a natureza da intervenção do Poder Executivo no processo legislativo há que se verificar a determinação para o próprio procedimento se decisivo, orbital ou dispensável, assim como também observar a natureza das competências atribuídas ao Poder Executivo se normativa, se normativa direta ou indireta, ou restrita à administração.

Para tanto é indispensável a análise das Constituições brasileiras a fim de revelar a constante evolução político-jurídico que conduziram ao atual momento, observando a gradual intervenção jurídica do Poder Executivo no processo legislativo e a ampliação de suas competências.

A Constituição de 1824 trouxe capítulo específico (capítulo IV do título 4º) a tratar “Da proposição, discussão, sancção, e promulgação das Leis”, disciplinando o processo legislativo e concedendo ao Poder Executivo, por meio do Imperador ou dos ministérios, a possibilidade de participação de todas as fases do processo, a exceção da votação (art. 54, *in fine*) (BRASIL, 1824).

A primeira Constituição republicana, 1891, afastou expressamente o Poder Executivo da fase deliberativa (art. 51) e manteve o Presidente da República ausente da fase referente à votação, mantendo, entretanto, a possibilidade propositura de projeto de lei (art. 29) e o poder de sanção ou veto (art. 37).

A emenda constitucional de 03 de setembro de 1926 conservou o veto presidencial integral já presente na Constituição e inseriu a possibilidade do Presidente editar veto parcial no âmbito federal, fato este capaz de reduzir a tensão entre Executivo e Legislativo, seguido por todas as demais Constituições nacionais posteriores (CARNEIRO, 2009, p. 12).

Entretanto, observa Carneiro (2009, p. 13) que “[...] não havia limitação que impedisse que o veto pudesse ser aposto a palavras isoladas, frases e orações de dispositivo, modificando, dessa feita, o conteúdo da norma[...]”, ou seja, deixava de ser medida impeditiva e passava a ser medida instituidora<sup>1</sup>.

Horta (1989, p. 9) adverte que a Constituição de 1891 foi silente quanto ao processo legislativo por iniciativa do Presidente da República se resumindo a disciplinar que a proposição do chefe do Executivo seria

---

1 Ainda na esteira de Carneiro (2009, p. 12), não apenas a Constituição 1891 (a partir de sua alteração em 1926), como também as Constituições de 1934, 1946 (no período anterior à Emenda nº 17, de 1965), 1967 (com texto anterior à Emenda nº 1, de 1969) não impuseram limites ao veto parcial, fato este que gerou abusos e desconfigurou o instituto.

discutida perante a Câmara dos Deputados.

A Constituição de 1934 reduziu a competência do Senado (art. 43 e 44) dentro do parlamento e manteve a competência presidencial de iniciativa legislativa (art. 41), assim como a possibilidade de sanção (art. 44, §2º) e veto por inconstitucionalidade ou contrário aos interesses públicos (art. 45).

A Constituição seguinte, Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, ampliou demasiadamente a participação do Presidente da República no processo legislativo, o inserindo no Poder Legislativo como colaborador (art. 38), atribuindo competências gerais de iniciativa legislativa (art. 64) e afastando, em todo caso, a iniciativa do Poder Legislativo (§1º, do art. 64), mantendo a reduzida competência do Senado, como a anterior Constituição.

Também foi excepcionada a possibilidade de expedição de Decreto-Lei em duas modalidades, a primeira (art. 12), mediante controle do Poder Legislativo quando autorizava o Executivo a editar norma dentro dos limites e condições preestabelecidas, e a segunda, quando, porventura, dissolvida a Câmara ou em período de recesso parlamentar, atendendo, em todo caso, às restrições constitucionais enumeradas no art. 13 e art. 180.

Conforme observa Horta (1989, p. 11) “[...] o Parlamento deixaria de ser Câmara de deliberação, para converte-se, com docilidade, em Câmara de aclamações [...]”, contudo, apesar das determinações constitucionais, inúmeros artigos desta Constituição, jamais foram aplicados de fato, o que preservou o prestígio histórico do Congresso Nacional em face do autoritarismo.

Caberia também o Presidente a competência para sancionar (art. 38) ou vetar o projeto de lei, por inconstitucionalidade ou quando,

ao seu juízo, contrariasse o interesse público (art. 66).

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, restabeleceu o sistema bicameral de fato, porém, atribuiu somente ao Senado a competência de controlar os atos do Poder Executivo, mediante aprovação (art. 63, I).

Também foi fixada a pluralidade de iniciativa legislativa (art. 67), ampliada as competências legislativas exclusivas (art. 67, §2º) e privativas (art. 87) do Presidente da República sobre determinadas matérias, assim como a competência em sancionar ou vetar os projetos de leis em desacordo com a Constituição ou com o interesse público (art. 70, §1º), não sendo reconhecida a prerrogativa do chefe do Executivo para editar decreto-lei, por inexistir previsão constitucional.

Horta (1989, p. 14) afirma que a emenda constitucional nº 17, de 26 de novembro de 1965, apresentou a maior alteração constitucional<sup>2</sup> relativa ao processo legislativo, desde a Constituição do império:

Introduziu no processo legislativo a ampla competência de iniciativa exclusiva do Presidente da República, inadmitindo emendas que aumentam a despesa nela prevista; adotou a deliberação abreviada de projetos de iniciativa do Presidente da República, com os prazos de quarenta e cinco dias, para as deliberações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; estabeleceu a aprovação automática do Projeto de iniciativa presidencial, por decurso de prazo; previu a delegação de poderes às Comissões Especiais da Câmara e do Senado, para discussão e votação de projetos de leis; criou, formalmente, a figura das leis complementares da Constituição, ampliando os atos do processo legislativo (HORTA,

2 Cumpre ressaltar que as determinações constitucionais já faziam parte do ordenamento jurídico, inseridos pelo Ato Institucional nº 1, de 09 de abril de 1965, porém, alcançaram o status constitucional com a EC nº 17/65.

1989, p. 14).

As alterações apontaram pelo autor no fragmento colacionado dão conta da maior participação do Presidente da República no processo legislativo, bem como a preponderância das materiais apresentadas por este a qual, havendo requerimento, deveriam tramitar no prazo exíguo de quarenta e cinco dias (art. 54).

A Constituição ditatorial de 1967 manteve a pluralidade de competências para iniciar o processo legislativo, reeditando o decreto-lei da Constituição de 1937, porém, de forma ainda mais autoritária, a tratar de matérias relacionadas à segurança nacional, finanças públicas (art. 58), criação de cargos públicos e fixação de vencimentos<sup>3</sup>, possuindo este força de lei, em sentido formal e material, aplicação imediata e direta, sem deliberação prévia do parlamento, cuja apreciação do Congresso se limitava à aprovação ou rejeição no prazo de sessenta dias, sem possibilidade de emenda, estabelecendo que, em caso de rejeição da medida provisória pelo Congresso Nacional, os efeitos jurídicos seriam *ex nunc*<sup>4</sup>.

A emenda constitucional de nº 1, de 17 de novembro de 1969, ampliou a já larga iniciativa legislativa exclusiva do Presidente da República, ampliando o prazo para pronunciar o veto aos projetos de leis e reduziu o período para a sua derrubada (HORTA, 1989, p. 19).

A Constituição produzida pelo regime militar manteve a possibilidade do Presidente da República solicitar brevidade na apreciação de seus projetos, conforme disciplinado no AI nº 1/64 e Emenda Constitucional nº 17/65, porém a Constituição de 1967 inovou ao disciplinar a possibilidade do Presidente requerer que seus projetos

3 Cf. art. 55, III da Emenda Constitucional nº 01, de 17 de novembro de 1969.

4 O efeito *ex nunc* foi introduzido pela Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969.

de leis tramitem em regime de urgência, quando então, a votação no parlamento se daria em seção única e conjunta das Casas legislativas, dispensada a deliberação no Congresso Nacional, ao qual teria o prazo de quarenta dias para rejeitar o projeto de lei, caso contrário, a aprovação se daria de forma tácita pelo decurso de prazo (art. 54, §3º c/c art. 67, §3º).

Em um período de grande crise econômica e política<sup>5</sup>, a emenda constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982, buscou atenuar, sem suprimir, o rigor da aprovação automática dos decretos-leis, do veto presidencial e dos projetos de leis de iniciativa presidencial, quando então, depois de ultrapassado o período de sua conclusão, todos estes seriam inseridos automaticamente, e independente de qualquer deliberação “[...] na ordem do dia, em regime de urgência, nas dez sessões subseqüentes, em dias sucessivos, para, se não apreciado o projeto, considera-lo definitivamente aprovado [...]” (HORTA, 1989, p. 20).

Em 05 de outubro de 1988, foi promulgada a atual Constituição da República Federativa do Brasil, que trouxe novos contornos à relação existente entre os Poderes Executivo e Legislativo, mas, mantendo competências privativas ao Presidente da República para propositura de projeto de lei (art. 61, §1º), assim como competência de iniciativa geral concorrente de projeto de lei e emenda constitucional (art. 60, II; art.61, *caput*; e art. 68), ressalvadas as competências privativas das casas legislativas (art. 51 e art. 52) ou exclusivas do Congresso Nacional (art. 49).

A Constituição democrática afastou a espécie normativa decreto-lei presente e largamente utilizada durante a vigência da Constituição

5 No fim da década de 1970, o regime militar passou a ser pressionado, primeiramente, por conta do fim do “milagre econômico” que conduziu o país à estagnação econômica, a crescente dívida externa e inflação estratosférica. O resultado das eleições diretas para governadores, com a vitória maciça de opositores, principalmente nos Estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, também trouxe dificuldades políticas ao regime (CARVALHO; LINHARES, 2000, p. 376-379).

anterior, inovando internamente ao possibilitar a edição de medida provisória pelo Presidente da República, com força de lei, a qual deverá ser submetida imediatamente ao Congresso Nacional. Na hipótese de rejeição os efeitos da medida provisória serão, em regra, *ex tunc*<sup>6</sup> devendo o Congresso Nacional editar resolução para disciplinar as relações jurídicas, porventura, realizadas no período de sua vigência (art. 62).

A Constituição também manteve a possibilidade do Presidente da República solicitar urgência na apreciação de projetos de lei de sua iniciativa (art. 64, §1º) sem, contudo, apresentar qualquer consequência jurídica ou política caso o projeto de lei não fosse aprovado no prazo constitucionalmente fixado, foi alterado pela Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001.

As disposições relativas à sanção tácita e ao veto presidencial sobre o projeto de lei permaneceram inalteradas na atual Constituição, em relação à Constituição anterior, salvo a disposição que considerava mantido tacitamente o veto presidencial pelo decurso do prazo constitucional para apreciação pelo Congresso Nacional, pois, após 1988, ultrapassado o prazo constitucional, o veto deverá ser colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas matérias tratadas por medidas provisórias<sup>7</sup>.

O abuso nas reedições de medidas provisórias pelo Presidente da República motivou a apresentação do projeto de Emenda Constitucional nº 472, de 15 de agosto de 1997, pelo deputado federal Djalma de Almeida Cesar (PMDB/SP) que tinha a pretensão de: ampliar a competência do Congresso Nacional (art. 48, XI, da CRFB/88), redefinir os contornos da medida provisória (art. 62, da CRFB/88), e criar espécie normativa diversa

6 Redação alterada pela EC nº 32/01, art. 62, §11 da CRFB.

7 Redação alterada pela EC nº 31/01.

de lei para tratar da organização e o funcionamento da Administração Pública federal (art. 84, IV, da CRFB/88).

Tramitando por quatro anos no Congresso Nacional, o referido PEC sofreu várias emendas de caráter aditivo<sup>8</sup>, cabendo destacar, a proposta convertida na Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, acerca da determinação do sobrestamento das atividades legislativas quando não apreciado projeto de lei de iniciativa do chefe do Executivo sobre o qual requereu urgência (art. 64, §2º, da CRFB/88) ou de medida provisória (art. 62, §6º, da CRFB/88), quando ultrapassado o prazo constitucional de quarenta e cinco dias e alteração do prazo ordinário de sua vigência para sessenta dias e a possibilidade de prorrogação automática por mais sessenta dias caso não apreciada (art. 62, §§ 3º e 7º).

A possibilidade do trancamento da pauta legislativa, determinação de regimes de tramitação mais céleres para apreciação de projeto de lei com solicitação de urgência presidencial e medida provisória pelo Presidente da República, acrescida da prerrogativa de iniciativa legislativa geral e o poder do veto atribuído ao chefe do Executivo, além de introduzirem decisivamente o Presidente da República no processo legislativo, também causa intensa tensão entre os Poderes Legislativo e Executivo.

## **2 AS PRERROGATIVAS DO PRESIDENTE E A SUBMISSÃO DO PODER LEGISLATIVO**

O Ato Institucional nº 1, de 09 de abril de 1964, introduziu

---

<sup>8</sup> Emenda aditiva: Espécie de emenda à proposição que propõe acréscimo de novas disposições ao texto da proposição principal. RICD, Art. 118. (BRASIL, 2017).



o regime tramitação diferenciado, mais célere, para as proposituras apresentadas pelo Presidente da República destinadas a: Projeto de Emenda à Constituição (art. 3º, parágrafo único) e, quando solicitado, a Projetos de Leis (art. 4º).

Cretella Júnior (1990, p. 106-107) argumenta que a introdução de regime de tramitação abreviado no art. 54, §3º da CRFB/67 combinado com a aprovação de proposições por decurso de prazo, art. 67, §3º da CRFB/67, tinha como objetivo “impedir manobras protelatórias” por parte do Congresso Nacional para obstruir, por inação, a aprovação de leis de iniciativa do chefe do Executivo.

O mesmo autor ainda elucida que o objetivo do governo militar foi alcançado pela medida, contudo, as “manobras protelatórias” continuaram a fazer parte do sistema, agora, para servir aos interesses do Executivo que, por meio de seus partidários, freavam a marcha do processo legislativo com o objetivo de obstar qualquer aprovação de emenda ao projeto de apresentado pelo chefe do Executivo e obter, tacitamente, a aprovação do projeto enviado por decurso de prazo (art. 67, §3º da CRFB/67).

A Constituição de 1988, também estabeleceu em seu texto original a possibilidade do Presidente da República solicitar urgência na tramitação de projeto de lei de sua iniciativa (art. 64, §1º), e, em 2001, a EC nº 32 trouxe nova possibilidade de trâmite diferenciado, regime de urgência, dessa vez, dirigida à tramitação da medida provisória, ainda mais interventivo que o descrito acima, conforme art. 62, §6º (BARACHO JUNIOR; LIMA, 2013, p. 89).

Em ambos os casos o procedimento de urgência tem como fim a dispensa de exigências, interstícios, formalidades regimentais (art. 152, do RICD) e também reduz o prazo das comissões em cinco

sessões simultâneas, fato este que imprime maior celeridade à marcha processual legislativa, retira a possibilidade de maiores deliberações nas parlamentares sobre o tema proposto, além de ameaçar e, por reiteradas vezes, realmente sobrestar as deliberações gerais na Câmara dos Deputados e/ou no Senado, conforme texto constitucional e regulamento interno legislativo.

Quando o Presidente da República envia projeto de lei solicitando urgência ou edita medida provisória, acaba por determinar quando e quais matérias serão avaliadas pelo Poder Legislativo, inferindo a intensa intervenção do Poder Executivo não apenas no processo legislativo, mas também na atividade e vontade legislativa e, principalmente, em sua pauta.

A urgência<sup>9</sup> constitucional que trata o §1º do art. 64 está condicionada ao requerimento presidencial, que poderá ser apresentado a qualquer tempo (art. 204, §1º do RICD) quando então deverá ser analisada por cada casa legislativa no prazo de quarenta e cinco dias, pois, caso contrário, o projeto de lei deverá ser incluído na ordem do dia, sobrestando as deliberações quanto aos demais assuntos em trâmite na casa que extrapolou o prazo, salvo as que tenham prazo determinado, como por exemplo, as medidas provisórias.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados ao trata “dos projetos de iniciativa do Presidente da República com solicitação de urgência” deu ao verbo “solicitar” presente no §1º do art. 64 da CRFB/88 sentido diverso do gramatical e afastado de qualquer interpretação constitucional razoável.

Atualmente, a solicitação do Presidente da República é acatada

---

9 O Regimento Interno da Câmara dos Deputados arrolou em seu art. 151, outras treze hipóteses em que a será reconhecida, *prima face*, a urgência ampliando a possibilidade constitucional atribuída à solicitação presidencial.

como se fosse uma comunicação ou uma ordem dirigida ao Poder Legislativo, capaz de determinar aquilo que é relevante ao parlamento (MENDES, 2002, p. 40).

Contudo, como acima aludido, o texto constitucional apresentou o termo “solicitar”, sinônimo (SOLICITAR, 2015) de “pedir”, “requerer” ou “reivindicar” dirigido a alguém com intuito de obter resposta, inexistindo relação com qualquer determinação ou ordem dirigida.

A interpretação sistemática da Constituição de 1988, também não comporta a interpretação desvirtuada contrária à harmonia e autonomia dos poderes, mas fixada pelo no RICD, por compreender condições determinantes à teoria da separação dos poderes (MENDES, 2002, p. 41), devendo ser observada as determinações e competências constitucionalmente estabelecidas<sup>10</sup>.

O tratamento concedido pelo RICD à urgência solicitada pelo Presidente da República, além de não possuir guarida no texto constitucional, reflete a submissão, aceitação e acomodamento da casa quanto à interferência direta do Poder Executivo no parlamento.

A consequência da submissão repercute na pauta do parlamento, pois a Constituição de 1988 não trouxe limite temporal para o trancamento da pauta das casas legislativas, portanto, trancada a pauta nos termos do §2º do art. 64, assim permanecerá até a conclusão da análise da proposta na casa em que se encontre, fato este que vincula o Congresso Nacional a apresentar uma resposta à proposição, sob pena de trancar, *ad eternum*, a pauta de uma de suas casas.

O regime de urgência, também tratado pela Constituição de

---

10 Em 28 de nov. 2001, foi apresentado pelo Deputado Rubens Bueno, PPS/PR, Projeto de Resolução nº 212/2001, com o objetivo de alterar o art. 204 do RICD para então estabelecer procedimento de análise da solicitação presidencial de urgência conferida no art. 64, §1º da CRFB/88, arquivada em 31 de jan. 2011.

1988, agora em seu art. 62, §6º, difere da urgência constitucional tratada em linhas pretéritas, não estando condicionada à solicitação do Presidente da República, mas à condição temporal rígida e mais severa extraída diretamente do texto constitucional.

O regime de urgência estabelecido pelo constituinte reformador confere prazo geral de quarenta e cinco dias, contados a partir da publicação da medida provisória, para a análise em ambas as casas legislativas, separadamente, quando então, superado o prazo constitucional a casa em que se encontra a medida provisória terá a pauta obstada.

Diferente da urgência constitucional conferida ao projeto de lei com solicitação de urgência expedida pelo Presidente da República, no regime de urgência é possível que o prazo para apreciação da medida (45 dias) se esgote ainda na casa iniciadora, e ao ser remetida ao Senado, inicie sua tramitação inserida na ordem do dia, trancando, imediatamente, a pauta da casa revisora.

A obstrução da pauta por uma mesma medida provisória poderá perdurar por setenta e cinco dias (não se contabilizando aqui o período de recesso), quando então, caso inexista conclusão sobre seus termos, perderá eficácia. A obstrução, ainda que possua lapso delimitado pode prejudicar os andamentos do trabalho no Congresso Nacional, por impedi-los por prazo considerável.

Buscando conter a severa consequência, o presidente da Câmara dos Deputados à época, Michel Temer (PMDB/SP), em interpretação sistemática da Constituição de 1988, entendeu que somente os projetos de lei que possuíssem a mesma natureza da lei que converte a medida provisória, lei ordinária, restariam sobrestadas, por determinação do §6º, do art. 62 da CRFB/88, não sendo obstruídas as demais proposições cuja espécie normativa fosse diversa.

Contra essa interpretação do Presidente da Câmara, os deputados Fernando Coruja (PPS/SC); Ronaldo Ramos Caiado (DEM/GO); e José Aníbal Peres de Pontes (PSDB/RO) impetraram o mandado de segurança nº. 27.931-1/DF no Supremo Tribunal Federal, com pedido cautelar, para então suspender o entendimento conferido pela Câmara dos Deputados.

O requerimento cautelar foi indeferido pelo Ministro relator Celso de Mello e, atualmente, os autos estão sobre a vista do Ministro Roberto Barroso, já tendo sido proferidos os votos do relator e da Ministra Cármen Lúcia pela negativa da segurança.

A interpretação dada pela Câmara dos Deputados desafoga a casa, que, mesmo diante do trancamento da pauta referente aos projetos de leis ordinárias, consegue exercer parcialmente suas atividades.

É importante dizer que o adiamento das deliberações acerca das medidas provisórias possui consequência grave às atividades legislativas, em virtude do trancamento da pauta, mas também traz consequências políticas não menos graves para o Poder Executivo em virtude da possibilidade da perda de eficácia da medida por decurso de prazo (art. 62, §2º).

Observa Oliveira (2009. p. 56), que a oposição tem utilizado de meios regimentais para retardar o seu tempo de votação, fortalecendo o debate sobre os temas das medidas provisórias apresentadas com o intuito de provocar o decurso de prazo sem aprovação ou forçar a modificações no texto conforme sugestão apresentada pelo bloco oposicionista, fato este que confere grande tensão política.

Além da solicitação de urgência presidencial para projetos de lei apresentados pelo Presidente da República e da possibilidade do regime de urgência nas deliberações sobre medida provisória, ambos arrolados e disciplinados na Constituição de 1988, o RICD também disciplina

regime de tramitação diferente da ordinária, em benefício do chefe do Executivo, sendo este o regime de tramitação com prioridade.

O regime de tramitação com prioridade está disciplinado no art. 158 do RICD, sendo arrolado no inciso II do art. 151 do RICD, tanto as matérias eleitas como as pessoas sujeitas a este particular regime.

A tramitação de projeto de lei na Câmara dos Deputados com prioridade apresentar regime abreviado se comparado ao regime ordinário, isto porque, enquanto no regime de tramitação ordinário o prazo para cada comissão é de quarenta sessões, no regime com prioridade as comissões têm prazo de dez sessões, o que induz a uma tramitação mais breve.

Todos os projetos de lei enviados pelo Presidente da República, ainda que não requerido o regime constitucional de urgência e, independentemente da matéria apresentada, tramitará sob o regime de prioridade, conforme determina o art. 151, II, *a* do RICD.

Diante do cenário posto, a intervenção do chefe do Executivo não está limitada à iniciativa de lei, edição de medida provisória, sanção ou veto, possuindo também influência no regime de tramitação legislativa no Congresso Nacional.

Vale destacar que a capacidade constitucional<sup>11</sup> do Presidente da República em determinar as atividades do Parlamento conta com inquestionável subserviência do Poder Legislativo, pois, nos termos dos §§2º e 3º do art. 60 da CRFB/88, eventual emenda constitucional sobre o tema não se submeterá à sanção ou veto presidencial, sendo o projeto de emenda constitucional promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem,

---

11 Araújo (2013) informa que a Assembleia Constituinte foi formada pelos membros do Congresso Nacional, eleitos ainda no período ditatorial, sendo influenciado pelo sistema.

ou seja, as prerrogativas constitucionalmente asseguradas ao Presidente da República foram concedidas e são mantidas pelo Congresso Nacional.

As prerrogativas asseguradas no Regimento Interno de qualquer das casas do Poder Legislativo também não se submetem, diretamente, ao desejo do chefe do Executivo, cabendo, exclusivamente, à respectiva casa a sua edição, conforme art. 51, III e art. 52, XII, ambos da Constituição de 1988.

Portanto, é forçoso concluir que há intensa intervenção do Presidente da República nas atividades do Poder Legislativo, não se limitando à capacidade de deflagrar o processo legislativo como findá-lo<sup>12</sup>, mas também em controlar a marcha legislativa, o interesse público e a vontade legislativa.

A postura, conveniente do Poder Legislativo correspondente à redução deliberada de sua autonomia, ainda que diminua a sua importância institucional, ainda assim, não afasta a aplicação da teoria da separação dos poderes, pois presente os seus principais requisitos, a separação orgânica das funções e a possibilidade do exercício do controle recíproco (*check and balance*).

A confirmação teórica e normativa da possibilidade do Poder Executivo controlar o parlamento não induz a confirmação fática do controle, pois, para tanto, é indispensável observar também a conduta presidencial no exercício das prerrogativas colocadas à sua disposição, que poderá se dar de forma moderada ou incisiva, determinando a intensidade da participação do Poder Executivo na atividade legislativa.

---

12 O veto presidencial poderá não por fim ao processo legislativo, podendo ser derrubado pelo Congresso Nacional nos termos do art. 66 da CRFB.

## **3 O PRIMEIRO ANO DO SEGUNDO GOVERNO DA PRESIDENTE DILMA VANA ROUSSEFF**

### **3.1 Universo Analisado**

O recorte da segunda parte da pesquisa compreende o primeiro ano do segundo mandato da presidente Dilma Vana Rousseff, ou seja, o período correspondente a 1º de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2015.

Dentro do recorte temporal, a matéria objeto será os projetos de leis com solicitação de urgência propostos pela Presidente, assim como as medidas provisórias publicadas no mesmo período acima destacado.

Inicialmente foram analisados os processos legislativos de todos os projetos de leis propostos pela Presidente da República a iniciar na PL nº 855, apresentada em 19 de março de 2015 e findar na PL nº 4255, apresentada em 31 de dezembro de 2015.

Contudo, em virtude da possibilidade de repercussão das proposições no exercício de 2015, também foram observados os processos legislativos dos projetos de leis remetidos pela Presidente da República à Câmara dos Deputados ano de 2014, PL nº 7735, apresentada em 24 de junho de 2014, até a PL nº 8134, apresentada em 20 de novembro de 2014.

No mesmo recorte também foi realizada a análise sobre os processos legislativos de conversão das medidas provisórias, sendo analisadas as medidas provisórias de nº 667, de 05 de janeiro de 2015 à de nº 709, de 31 de dezembro de 2015.

Verificada a possibilidade das medidas provisórias publicadas no ano de 2014 também repercutirem no exercício de 2015, foram observadas as MPVs de nº 638, de 20 de janeiro de 2014 a nº 666, de 31 de dezembro de 2014.



Os resultados apresentados são compostos pelo conjunto de análises dos dados oficiais disponíveis nos *sites* da presidência da República, Câmara dos Deputados federais e Senado Federal, sendo os dados apresentados, preferencialmente, em números percentuais viabilizando uma abordagem proporcional e adequada a propiciar eventuais comparativos entre institutos diferentes.

Assim, o universo analisado é composto por um total de noventa e sete específicas espécies (projeto de lei com solicitação de urgência proposta pela Presidente da República e conversão de medidas provisórias), distribuídas entre 2014 e 2015, com o foco direcionado, exclusivamente, às repercussões na pauta do parlamento no exercício de 2015.

Não se trata, portanto, de uma avaliação voltada a delinear o comportamento do chefe do Executivo, nem mesmo da atual Presidente da República, pois o recorte não compreende todos os anos de seu anterior governo, mas objetiva trazer um panorama geral da interferência Executiva no Poder Legislativo no primeiro ano do segundo mandato da atual Presidente.

### **3.2 Análise do Impacto das Proposições Presidenciais na Pauta do Parlamento**

O ano de 2015, primeiro ano do segundo mandato da presidente Dilma Vana Rousseff (PT/RS), foi marcado por crise econômica, grande desconfiança popular, escândalos de corrupção, instabilidade política e o recebimento da denúncia<sup>13</sup> contra a chefe do Executivo pelo presidente da

13 Cf. Decisão da presidência da Câmara dos Deputados <http://www2.camara.leg.br/legin/int/dpsn/2015/decisaoadapresidencia-57098-2-dezembro-2015-782051-publicacaooriginal-148875-cd-presi>.

Câmara dos Deputados, Eduardo Cosentino da Cunha (PMDB/RJ), em 02 de dezembro de 2015, por suposta prática de crime de responsabilidade.

Em um ano conturbado, a chefe do Executivo apresentou vinte e dois projetos de leis, com seis solicitações de urgência constitucional, e outras quarenta e três medidas provisórias, números estes muito superiores ao último ano do primeiro mandato da Presidente da República, que corresponderam a três projetos de leis, com duas solicitações de urgência, e vinte e nove medidas provisórias.

O resultado tanto dos projetos de leis como das medidas provisórias apresentadas no período de 1º de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2015 são favoráveis ao Executivo, conforme quadro a seguir:

**Tabela 1** - Resultado das proposições da Presidente Dilma V. Rousseff em 2015.

Espécie normativa	Tipo	Convertida em lei	Rejeitada	Perda da vigência	Pendente
	Urgência constitucional	33%	-	-	67%
Projeto de Lei	Prioridade RICD	-	-	-	100%
	Urgência art. 155	100%	-	-	0%
Medida Provisória	RICD Regime de urgência	46%	3%	5%	46%

html.

**Fonte:** Análise dos dados colhidos em Brasil (2016).

A preferência presidencial pela edição de Medidas Provisórias é evidente quando se observa que 34% das proposições enviadas ao Congresso Nacional pelo Executivo correspondem a projetos de leis e o restante, 66%, são medidas provisórias.

Tanto em números percentuais (54%) como absolutos (23), as medidas provisórias tiveram maior índice de apreciação pelo Congresso Nacional, em 2015, que qualquer outra espécie, tal fato se deve à possibilidade de perda da eficácia dos efeitos da medida provisória após cento e vinte dias de sua publicação quando não ultimada a votação no parlamento.

A opção do Executivo pela apresentação de projetos de lei com solicitação de urgência e a edição de medidas provisórias teve grande repercussão na pauta legislativa em 2015, como se observa:

**Tabela 2** - Repercussão dos Projetos de Lei com solicitação de urgência constitucional e das medidas provisórias apresentadas em 2015, na pauta legislativa.

Espécies	Pauta trancada na Câmara dos Deputados	Pauta trancada no Senado
Projeto de lei com solicitação de urgência	95 dias	96 dias
Medida provisória	246 dias	145 dias

**Fonte:** Análise dos dados colhidos em Brasil (2016).

O primeiro projeto de lei com solicitação de urgência remetido pela Presidente da República no exercício de 2015, foi o PL nº 683, apresentado em 20 de março de 2015, tendo sobrestado a pauta da Câmara dos Deputados por cinquenta e dois dias (05/05/2015 a 26/06/2015), sem, entretanto, obstar pauta do Senado, que a analisou no prazo constitucional.

O primeiro projeto de lei, com solicitação de urgência constitucional a obstar a pauta do Senado foi o PL nº 2016/15 que trancou as atividades da casa revisora em 02 de outubro de 2015, não se ultimando a votação até o recesso legislativo que teve início em 23 de dezembro de 2015, determinando que a pauta do Senado em 2016 inicie trancada.

Todos os projetos de leis com solicitação de urgência constitucional apresentados no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2015 repercutiram no trancamento da pauta de, ao menos, uma das Casas legislativas, havendo período em que a obstrução foi marcada por mais de uma proposição legislativa<sup>14</sup>.

**Tabela 3** - Período de pauta trancada (não contabilizados os dias de recesso) por extrapolação do prazo constitucional, estabelecido no §2º do art. 64.

PL com solicitação de urgência	Câmara dos Deputados	Senado
863	52 dias	0 dias
2016	17 dias	78 dias
2020	3 dias	34 dias
2343	7 dias	17 dias
2960	18 dias	0 dias

**Fonte:** Análise dos dados colhidos em Brasil (2016).

A primeira medida provisória proposta no ano de 2015, MPV nº 667/2015, publicada em 05 de janeiro de 2015, sobrestou os trabalhos

<sup>14</sup> Os PL nº 2020/15 e PL nº 2016/15 trancaram conjuntamente a pauta a pauta da Câmara dos Deputados no período de 03/08/15 a 05/08/15. O PL nº 2016/15, trancou a pauta do Senado a partir de 18/09/2015, permanecendo trancada pelo restante do exercício de 2015, havendo, portanto coincidência de períodos de sobrestamentos com outros projetos de leis com solicitação de urgências constitucional.

relativos aos projetos de leis ordinárias na Câmara dos Deputados em 19 de março de 2015, enquanto o primeiro sobrestamento de pauta no Senado, por medida provisória proposta no exercício de 2015, se deu com a MPV nº 668/2015, publicada em 30 de janeiro de 2015, remetida à Casa revisora, já trancando a sua pauta, em 21 de maio de 2015.

As medidas provisórias editadas no exercício de 2015 repercutiram profundamente nas atividades legislativas, pois, após a primeira obstrução da pauta, as atividades das casas legislativas permaneceram trancadas, ou seja, após a MPV nº 667/15 trancar a pauta em 19 de março de 2015 na Câmara dos Deputados, a pauta da respectiva Casa permaneceu trancada pelo restante do ano em virtude das constantes obstruções determinadas por outras medidas provisórias.

No Senado a pauta esteve tomada pelo regime de urgência decorrentes das medidas provisórias editadas em 2015, nos meses de maio, junho, julho<sup>15</sup>, setembro, outubro, novembro e dezembro<sup>31</sup>.

No período analisado, apenas a MPV nº 669/15 não tramitou sob o regime de urgência no Congresso Nacional até que se ultimasse a votação, tendo sido devolvida ao Executivo após seis dias de sua publicação, por ser considerada inconstitucional.

Em 2015, a Câmara dos Deputados necessitou, em média, de noventa dias enquanto o Senado de treze dias, para ultimarem a votação, em cada casa, de medida provisória propostas em 2015.

Portanto, em 2015, 75% do prazo de vigência de uma medida provisória, já contabilizado o prazo de sua prorrogação automática (art. 62, §7º da CRFB), transcorreu na casa iniciadora, que, em média, teve sua pauta trancada por quarenta e cinco dias para análise de cada medida,

---

15 Há que se observar que o recesso de 18 a 31 de julho, bem como 23 de dezembro a 1º de fevereiro, nos termos do art. 57 da CRFB.

como se pode observar da tabela 4, a seguir.

**Tabela 4** - Período de pauta trancada (não contabilizados os dias de recesso) por extrapolação do prazo constitucional, estabelecido no §6º do art. 62.

Medidas Provisórias	Período de pauta trancada na Câmara	Período de pauta trancada no Senado
667/15	75 dias	-
668/15	64 dias	12 dias
669/15	-	-
670/15	55 dias	14 dias
671/15	66 dias	7 dias
672/15	54 dias	8 dias
673/15	41 dias	15 dias
674/15	61 dias	14 dias
675/15	51 dias	10 dias
676/15	49 dias	15 dias
677/15	40 dias	12 dias
678/15	52 dias	15 dias
679/15	27 dias	10 dias
680/15	39 dias	14 dias
681/15	4 dias	14 dias
682/15	56 dias	16 dias
683/15	62 dias	13 dias
684/15	60 dias	13 dias
685/15	61 dias	14 dias
686/15	17 dias	12 dias
687/15	26 dias	15 dias
688/15	41 dias	14 dias
689/15	69 dias	Aguardando recebimento
690/15	63 dias	7 dias (não ultimada a votação)

691/15	43 dias	20 dias
692/15	47 dias	Aguardando recebimento
Medidas Provisórias	Período de pauta trancada na Câmara	Período de pauta trancada no Senado
693/15	39 dias	Aguardando recebimento
694/15	39 dias	Aguardando recebimento
695/15	34 dias	Aguardando recebimento
696/15	34 dias	Aguardando recebimento
697/15	-	9 dias
698/15	16 dias	Aguardando recebimento
699/15	Em análise. Não transcorrido o prazo constitucional	Aguardando recebimento
700/15	Em análise. Não transcorrido o prazo constitucional	Aguardando recebimento
701/15	Em análise. Não transcorrido o prazo constitucional	Aguardando recebimento
702/15	Em análise. Não transcorrido o prazo constitucional	Aguardando recebimento

	Em análise.	
703/15	Não transcorrido o prazo constitucional	Aguardando recebimento
	Em análise.	
704/15	Não transcorrido o prazo constitucional	Aguardando recebimento
	Em análise.	
705/15	Não transcorrido o prazo constitucional	Aguardando recebimento
	Em análise.	
706/15	Não transcorrido o prazo constitucional	Aguardando recebimento
	Em análise.	
707/15	Não transcorrido o prazo constitucional	Aguardando recebimento
	Em análise.	
708/15	Não transcorrido o prazo constitucional	Aguardando recebimento
	Em análise.	
709/15	Não transcorrido o prazo constitucional	Aguardando recebimento

---

**Fonte:** Análise dos dados colhidos em Brasil (2016).

As medidas provisórias apresentadas após 31 de agosto de 2015 repercutirão na pauta legislativa do ano seguinte, pois oito já ingressaram no regime de urgência, se encontrando sete delas na Câmara dos Deputados (MPVs 689/15 e 691/15 a 696/15) e uma no Senado (MPV 690).

As atividades legislativas do Congresso Nacional no ano de 2016 também já se encontram predeterminadas, pois, apesar de ainda não



se encontrarem sob regime de urgência, outras onze medidas provisórias (MPV 699/15 a MPV 709/15) aguardam deliberação na casa iniciadora, restando delimitada a matéria a ser tratada no exercício seguinte.

O cenário previsto para o ano de 2016 corresponde aos fatos ocorridos no ano de 2015, quando as medidas provisórias apresentadas em 2014, também repercutiram na pauta das casas legislativas no primeiro semestre de 2015.

As medidas provisórias nº 658/14 a nº662/14 trancaram a pauta da Câmara dos Deputados entre o período de 03 de fevereiro a 1ª de abril de 2015, enquanto a MPV nº 667/15 ingressou no regime de urgência em 19 de março do mesmo ano, seguida, paulatinamente, de outras trinta medidas provisórias, que juntas, obstruíram, parcialmente, a pauta legislativa da casa iniciadora por todo o período em exame.

As medidas provisórias nº 665 a nº 660 e nº 658 todas editadas em 2014, também repercutiram na atividade do Senado, ingressando no regime de urgência em 2015 e trancando as pautas dos meses de fevereiro, abril e maio do mesmo ano.

Com a pauta do Congresso Nacional comprometida pela solicitação da Presidente da República de urgência constitucional sobre seus projetos de leis, somada à apreciação das medidas provisórias em regime de urgência, é evidente a intensa e contundente interferência do Poder Executivo na autonomia das casas legislativas ao determinar a matéria a ser apreciada, a ordem das questões inadiáveis e o interesse público, restando ao parlamento o exercício do controle da vontade Executiva por meio de regime de tramitação normativa abreviada e dirigida à chancela.

## CONCLUSÃO

Com o colapso do Estado Direito Liberal, sucessor do antigo regime, o Estado de Direito Social foi implantado no Brasil e em alguns países do mundo com o objetivo de conter o avanço das ideias comunistas e anarquistas, por meio da materialização de direitos sociais a serem executados direta e indiretamente pelo Estado.

Para a execução ágil das competências atribuídas ao Estado, a participação do Poder Executivo na formação legislativa foi sendo intensificada, fato este que conduziu, em grande período da história brasileira, a implantação de regimes autoritários e centralizadores.

Com o protagonismo do Poder Executivo e a intervenção cada vez mais intensa do chefe do Executivo nas atividades legislativas, foi necessária a revisitação da teoria da separação dos poderes, com o objetivo de apontar requisitos capazes de permitir uma forma equilibrada e moderada de governo, afastando a arbitrariedade e tirania.

Trabalhada a essência da teoria de Montesquieu, dois requisitos fundamentais são destacados, sendo eles, a autonomia orgânica dos Poderes e a capacidade de desenvolvimento de controle recíproco entre os poderes, sendo observado que não se tem como indispensável a existência de equilíbrio entre Poderes.

Portanto, a ampla competência e a capacidade de intervenção recíproca entre os poderes não afastam, por si só, a teoria de Montesquieu, porém, a autonomia dos poderes tem como condição a capacidade de autodeterminação interna, não sendo admitido o abuso de prerrogativas capazes de aniquilar os requisitos essenciais atinentes ao princípio constitucional da separação dos poderes.

A Constituição brasileira de 1988, produzida pelo Congresso

Nacional, investido em assembleia constituinte, anunciou o Estado Democrático de Direito e ampliou as competências do Poder Executivo, inclusive no processo legislativo.

Buscando contornar abusos, a Emenda Constitucional nº 32/2001, apesar do aperfeiçoamento trazido à matéria, trouxe também a possibilidade do Presidente da República, por meio do uso excessivo e desproporcional de elevado número projetos de leis com solicitações de urgência constitucional e medidas provisórias, definir a matéria e a prioridade de assuntos a ser tratado no parlamento, fato este que coloca em xeque a autonomia do Poder Legislativo.

A análise da repercussão dos abusos cometidos pelo Poder Executivo ao executar as competências legislativas no primeiro ano do segundo mandato da Presidente da República, Dilma V. Rousseff, deixa clara a consequência nefasta, que, além de abalar a autonomia do Poder Legislativo também reduz a sua capacidade de controlar o exercício legiferante do Poder Executivo em razão da celeridade imposta ao regime de tramitação de suas proposições.

Apesar do flagrante abuso de prerrogativas pela chefe do Executivo, a postura conveniente do Poder Legislativo correspondente à redução deliberada de sua autonomia e submissão às determinações do Poder Executivo contribuem para fragilizar o equilíbrio e a moderação governamental, desejada pela teoria da separação dos poderes.

Portanto, a intensa interferência do Poder Executivo, capaz de trazer instabilidade à separação dos Poderes não reside, exclusivamente, nas prerrogativas estabelecidas na Constituição de 1988 ou em emenda constitucional, mas na submissão do Poder Legislativo, que assiste com parcimônia a mitigação de sua função típica restrita a conferir proposições do Executivo.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Cícero. **O processo constituinte brasileiro**: a transação e o poder constituinte. São Paulo: Lua Nova. 2013.

BARACHO JÚNIOR, José Alfredo; LIMA, Eduardo Martins (Coord.). **Medidas provisórias no Brasil**: origem, evolução e perspectivas. Belo Horizonte: Fórum. 2013.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/>>. Acesso em: 5 dez. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Glossário**. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/glossario/e.html/?searchterm=emenda>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

BRASIL. **Constituição de 1824**. Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imérador D. Pedro I, em 25.03.1824. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35041-25-marco-1824-532540-publicacaooriginal-14770-pl.html>>. Acesso em: 17 amr. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional**. Coimbra: Almeida. 1993.

CARNEIRO. André Corrêa Sá. O veto parcial no sistema constitucional brasileiro. **E-legis**, Brasília, n. 2, 1. sem. 2009.

CARVALHO, Alessandra; LINHARES, Maria Yedda Leite. Características da transição no Brasil. In: LINHARES, Maria Yedda Leite (Org.). **História geral do Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2000. p. 376-379.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do Poder Executivo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Comentários à Constituição de 1988**. Rio de Janeiro: Forense universitária. 1990.

FIORAVANTI, Maurizio. **Constitucion**: de la antigüedad a nustos días. Tradução de Manuel Martínez Neira. Madri: Trotta. 2001.

HORTA, Raul Machado. O processo legislativo nas constituições federais brasileiras. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 26, n. 101, jan./mar. 1989.

MENDES, Simone Crema. **A urgência constitucional e o seu reflexo no processo legislativo**. Brasília: Biblioteca da Câmara dos Deputados, 2002.

OTERO, Paulo. **Legalidade e administração pública**: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade. Coimbra: Almedina, 2003.

OLIVEIRA, Gylwander Luiz Peres Machado. **Medida provisória**: uma análise acerca do sobrestamento da pauta na Câmara dos Deputados. Brasília: BDCD, 2009.

SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOLICITAR. In: DICIONÁRIO on line da língua portuguesa Michaelis. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=solicitar>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

**Como citar**: REZENDE, Renato Horta. LIMA, Eduardo Martins de. A intensidade da participação do poder executivo na atividade legiferante: a determinação da pauta legislativa no primeiro ano do segundo mandato da

presidente Dilma Vana Roussef. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 12, n. 1, p.48-85 , abr. 2017. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2017v12n1p48. ISSN: 1980-511X.

Recebido em: 01/07/2016

Aprovado em: 14/02/2017