

DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: PRODUÇÃO LEGISLATIVA E O PAPEL DO EXECUTIVO E DO LEGISLATIVO

REPRESENTATIVE DEMOCRACY: LEGISLATIVE PRODUCTION AND THE ROLE OF THE EXECUTIVE AND LEGISLATIVE

Anays Martins Finger*
Miriam Cheissele dos Santos**
Nina Trícia Disconzi Rodrigues***

*Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (PPGD/UFSM).

E-mail: anaysfinger21@gmail.com

**Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (PPGD/UFSM).

E-mail: micheissele@gmail.com

***Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de São Paulo (PPGD/USP).

E-mail: nina.rodrigues@ufsm.br

Como citar: FINGER, Anays Martins; Santos, Miriam Cheissele dos. Democracia representativa: produção legislativa e o papel do executivo e do legislativo. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 17, n. 2, p. 173-187, out. 2022. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2022v17n2p.173. ISSN: 1980-511X

Resumo: Este trabalho propõe a compreender em que medida o Poder Executivo mantém prerrogativas legislativas conquistadas no regime autoritário após a promulgação da Constituição de 1988 e se há efeitos na produção legislativa. Busca-se analisar a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo, objetivando contribuir com a discussão a respeito de qualidade da Democracia no Brasil. Utiliza-se o método dedutivo, pois as reflexões expostas se dão com vistas a ampliar a complexidade da temática, para, então, analisar questões específicas, objetivando alcançar o objetivo proposto. No que se refere ao método de procedimento, adotam-se bibliográfico e o documental. Constatou-se que a Constituição de 1988 devolveu ao Poder Legislativo muitos dos poderes que ele tinha ao longo da experiência democrática anterior, promovendo a sua autonomia e fortalecimento. Porém, o sistema político brasileiro confere ao Presidente da República ampla iniciativa legislativa, sendo que muitos dos poderes legislativos obtidos ao longo do período autoritário não foram suprimidos pela Constituição de 1988. Isso se reflete na produção legislativa, especialmente no número de proposições do Executivo aprovadas, o uso maciço de medidas provisórias, e o tempo de tramitação dos projetos propostos pelos parlamentares ser muito superior ao reservado para os projetos oriundos do Executivo.

Palavras-chave: democracia; poder executivo; produção legislativa.

Abstract: This work proposed to understand to what extent it

is possible to verify that the Executive Branch has or maintains legislative prerogatives conquered in the authoritarian regime after the promulgation of the 1988 Constitution and if there are effects on the legislative production. We sought to analyze the relationship between the Legislative and Executive Branches, aiming to contribute to the discussion regarding the quality of Democracy in Brazil. As an approach (as a method), the deductive was used, since the reflections presented are aimed at expanding the complexity of the theme, to then analyze specific issues, aiming to achieve the proposed objective. With regard to the method of procedure, they were bibliographic and documentary. As for research techniques, abstracts, and records. It was found that the 1988 Constitution gave back to the Legislative Branch many of the powers it had over the previous democratic experience, promoting its autonomy and strengthening. However, the Brazilian political system gives the President of the Republic a broad legislative initiative, and many of the legislative branches obtained during the authoritarian period were not suppressed by the 1988 Constitution. This is reflected in the legislative production, especially in the number of Executive proposals approved, the massive use of provisional measures to legislate, and the processing time for projects proposed by parliamentarians is much longer than that reserved for projects coming from the executive.

Keywords: democracy; executive branch; legislative production.

INTRODUÇÃO

Em 2021, o Brasil completa 33 anos de experiência democrática pós-autoritária, com isso, os ciclos eleitorais que objetivam a escolha de governos, os quais foram interrompidos durante o regime militar, entre 1964 e 1985, vêm ocorrendo desde 1989 nos termos das regras constitucionais. Logo, é possível afirmar que as bases que definem a democracia estão sendo asseguradas no Brasil. Fato é que se torna imprescindível analisar as singularidades do caso brasileiro, de modo a se constatar que “[...] as diferenças de sistemas e de arranjos institucionais têm implicações para o funcionamento da democracia e para sua qualidade, influenciando, decisivamente, sobre o padrão de relações entre a sociedade e o Estado” (MOISÉS, 2019, p. 20).

Nesse sentido, o sistema brasileiro combina características do sistema majoritário e consensual, pois prevê o sistema eleitoral majoritário para os cargos executivos e o Senado e o sistema proporcional para os representantes na Câmara dos Deputados, Assembleias Legislativas e Câmaras de Vereadores. Diante dessas combinações, que compõe o sistema político brasileiro, Sergio Abranches (1988, p. 22-27) designa o presidencialismo de coalizão. Segundo o autor, “o Brasil é o único país que, além de combinar o sistema de representação proporcional, um sistema multipartidário e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões” (ABRANCHES, 1988, p. 21). Com isso, ele caracteriza esse traço da institucionalidade brasileira como

[...] um sistema de alto risco, caracterizado pela instabilidade, e cujos fundamentos se baseiam, quase que exclusivamente, no desempenho contínuo e na disposição (dos atores) de respeitar estritamente os pontos [...] programáticos considerados não negociáveis, mas esses nem sempre são explicitamente e coerentemente definidos na fase de formação da coalizão (ABRANCHES, 1988, p. 22-27).

Nesse contexto, o regime apresenta déficits e distorções importantes de funcionamento que podem comprometer a sua qualidade, e podem ensejar afirmações de que a democracia não está plenamente consolidada no Brasil. De acordo com José Álvares Moisés (2019, p. 27), dentre os aspectos críticos do sistema político brasileiro, têm-se as assimetrias nas relações entre o Executivo e o Legislativo, haja vista importantes prerrogativas legislativas ao Executivo. O autor acredita que isso deriva da lógica de funcionamento do mencionado presidencialismo de coalizão, que, a despeito do fato de a legitimidade dos poderes Executivo e Legislativo ter fonte distinta, “[...] implica a formação de maiorias mediante acordos de compartilhamento de esferas de poder no executivo que limitam a função parlamentar de fiscalização e controle dos governos, pois estabelece uma lealdade acrítica dos membros das coalizões [...]” (MOISÉS, 2019, p. 27).

Com base nisso, tais observações não objetivam discutir propriamente o regime democrático no Brasil, mas buscam contribuir com a discussão a respeito de sua qualidade, visto que as consequências influenciam na avaliação que os cidadãos fazem do regime. Por isso, o objetivo desse trabalho será responder ao seguinte questionamento: em que medida é possível constatar que

o Poder Executivo tem ou mantém prerrogativas legislativos conquistados no regime autoritário após a promulgação da Constituição de 1988, e se há efeitos na produção legislativa?

Considerando o exposto anteriormente, parte-se da hipótese de que a Constituição de 1988 pode representar um marco de autonomia ao Poder Legislativo, mas não impediu que os poderes legislativos dados ao Poder Executivo, com suporte em Constituições anteriores, fossem perpetuados. Como objetivos específicos, busca-se analisar e compreender se o texto constitucional de 1988 pode representar um marco de autonomia ao Poder Legislativo e perpetua poderes legislativos ao Executivo. Ainda, serão analisados e apresentados dados da produção legislativa em período anterior e posterior à Constituição de 1988, a fim de se verificar se há grande influência do Poder Executivo. Por fim, serão apresentadas eventuais adaptações no funcionamento do Congresso Nacional devido às restrições necessárias para o enfrentamento da pandemia de Covid-19, com vistas a identificar se há alterações nessas relações entre os Poderes, notadamente, quanto à produção legislativa nesse período. Assim, será analisado período atípico do seu funcionamento e eventuais consequências relevantes.

Embora não se tenha como objetivo esgotar o tema, a pesquisa se justifica a medida que perceber o funcionamento e as consequências da relação entre os Poderes Legislativos e Executivos é pensar sobre a qualidade da democracia. Para tanto, o presente estudo terá como método de abordagem o dedutivo, visto que as reflexões a serem expostas dão com vistas a ampliar a complexidade da temática, para, então, analisar questões específicas, objetivando alcançar o objetivo proposto. No que se refere ao método de procedimento, serão adotados o bibliográfico e o documental, com base no material já elaborado sobre o tema, constituído principalmente de livros, artigos científicos e a legislação existente. Quanto às técnicas de pesquisa, resumos e fichamentos.

Por fim, o artigo será dividido em dois capítulos, no primeiro, o foco será análise do texto constitucional de 1988, objetivando compreender em que medida representa um marco de autonomia ao Poder Legislativo e se há dispositivos que asseguram a perpetuação de poderes legislativos ao Executivo. Nesse ponto, será realizado o cotejo com Constituições anteriores do Brasil. No segundo, o destaque será o resultado da produção legislativa, apresentando-se números já constatado na literatura. Também nesse capítulo, serão, brevemente, apresentadas eventuais mudanças no funcionamento do Congresso Nacional durante a pandemia de Covid-19 e dados a respeito da produção legislativa.

1 QUADRO INSTITUCIONAL DO PODER LEGISLATIVO

Bonavides (2001, p. 355) ensina que “o poder é do povo, mas o governo é dos representantes, em nome do povo: eis aí toda a verdade e essência da democracia representativa”. O autor também sustenta que a democracia representativa possui como bases a observância à Constituição, a separação dos poderes, soberania popular, o sufrágio universal, limitação das prerrogativas dos governantes e temporariedade dos mandatos eletivos, dentre outras. É nesse

contexto que se percebe a importância de um Poder Legislativo autônomo e independentemente. O seu funcionamento deve ocorrer de modo a assegurar a influência dos cidadãos brasileiros no regime democrático, não somente em termos do direito de voto, mas em consequência do princípio de representação política.

No Brasil, com a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), o presidencialismo foi mantido, sendo que o plebiscito de 1993 encerrou a discussão a respeito da opção parlamentarista. Também, não se pode afirmar que a legislação eleitoral sofreu alteração significativa, pois o princípio proporcional continua a comandar o processo de transformação de votos em cadeiras legislativas¹. Com isso, há autores que afirmam que a “[...] base institucional que determina a lógica do funcionamento do sistema político brasileiro não foi alterada e que, portanto, continua a ser a mesma do sistema criado em 1946” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 19).

Não se pode ignorar que o seu atual funcionamento tem revelado problemas. A título exemplificativo, o excesso de partidos políticos sem um mínimo de representatividade, reflexo eminente do sistema eleitoral proporcional², possibilita que partidos sejam facilmente corrompidos pelo dinheiro³ (CANABARRO; RODRIGUES, 2018, p. 14). No mesmo sentido, tem-se os déficits do sistema de representação política, consubstanciados na desigualdade de inclusão política de diferentes segmentos da população, a exemplo das mulheres, com representação no parlamento, em 2019, inferior a 11%, ainda que o percentual no conjunto da população seja superior a 52% do total. Quanto aos descendentes de negros e pardos, representavam, aproximadamente, 25% em 2019, indígenas, no mesmo ano, percentual inferior a 0,2% (MOISÉS, 2019, p. 26).

No entanto, o quadro institucional que surgiu após a promulgação da Constituição de 1988 é significativo para a autonomia do Poder Legislativo. É possível constatar que a Constituição de 1988 modificou bases institucionais do sistema político aprovando medidas tendentes a fortalecer o Congresso, de modo que recuperou poderes subtraídos no decorrer do período militar. De acordo com Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001, p. 42), há consenso na doutrina acerca de conquistas do Congresso consagradas pela Constituição de 1988, conforme as listadas a seguir pelos autores.

Nesse sentido, destaca-se a redefinição de sua participação no processo orçamentário e no controle das finanças públicas, pois os governos militares restringiram ao mínimo a atuação do Poder Legislativo nessa área. Com a Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988), entre as novas atribuições e poderes reservados ao Legislativo, há a maior abrangência dos orçamentos a serem enviados pelo Executivo para apreciação do Legislativo. Tem-se a prerrogativa dos

1 Nesse sistema, é estabelecido uma proporção entre o número de votos recebidos pelos partidos e o número de vagas eleitorais que ele obtém, de modo que se consideram eleitos os candidatos mais votados pertencentes aos seus quadros (STRECK; MORAES, 2019, p. 183).

2 Quadro que poderá receber substanciais alterações em decorrência da Emenda Constitucional nº 97/2017. Isso porque veda as coligações partidárias nas eleições proporcionais e estabelece normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na televisão. Trata-se de uma espécie de cláusula de barreira, em que apenas terá direito ao fundo e ao tempo de propaganda, a partir de 2019, o partido que tiver recebido ao menos 1,5% dos votos válidos nas eleições de 2018 para a Câmara dos Deputados, distribuídos em pelo menos 1/3 das unidades da federação, com um mínimo de 1% dos votos válidos em cada uma delas. Tais regras vão se tornando mais rígidas ao longo dos anos, porém, atualmente, há discussão na Câmara dos Deputados visando nova alteração quanto a essas regras.

3 Para mais informações e aprofundamento dessa discussão, consultar Rodrigues e Rodrigues (2018).

parlamentares emendarem o orçamento enviado⁴.

Também reconhecido como tendente a contribuir com a autonomia do Poder Legislativo é o fortalecimento do Tribunal de Contas, com a maior participação do Congresso na nomeação dos membros do Tribunal⁵. Outras medidas apontadas são a derrubada do veto presidencial, pois passou a depender do voto da maioria absoluta e não mais de 2/3, bem como a sua abrangência foi alterada, vez que não mais pode incidir sobre palavras isoladas⁶.

A definição das áreas que foram reservadas competência exclusiva para legislar ao Poder Legislativo também são mencionadas como tendentes ao seu fortalecimento. Por exemplo, a apreciação das concessões para exploração de serviços de radiodifusão e televisão. A capacidade do Congresso Nacional para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa representa limitação aos amplos poderes do Executivo⁷. Vale citar a instituição das comissões permanentes, em casos predeterminados, com poder para aprovar projetos de lei em caráter definitivo⁸. Em decorrência dessa prerrogativa, dispensa-se a manifestação explícita do plenário, evitando-se a centralização dos trabalhos em plenário, permitindo desafogar a pauta e resultar em eficiência (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 43).

Ainda quanto às prerrogativas e funcionamento do Poder Legislativo, cabe destacar que os recursos legislativos à disposição dos líderes partidários para comandar suas bancadas foram ampliados pelos regimentos internos das casas. Com isso, percebe-se que a unidade de referência a estruturar os trabalhos legislativos são os partidos e não os parlamentares. Para melhor ilustrar, já se constatou que, em média, 89,4% do plenário votava de acordo com a orientação de seu líder (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 20).

Lenio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes (2019, p. 90), ao tratarem a respeito da importância do Poder Legislativo para a democracia, demonstram que não se verifica uma representação dotada de liberdade de atuação, a qual possa decidir os temas que lhe são propostos a partir dos interesses gerais da comunidade. Na prática, verifica-se que a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) promoveu limites à ação dos representantes, dentre os quais, justamente a

4 Constituição da República de 1988: Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas; II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado. Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum. [...] § 2º As emendas serão apresentadas na Comissão mista, que sobre elas emitirá parecer, e apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional (BRASIL, 1988).

5 Constituição da República de 1988: Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União (BRASIL, 1988).

6 Constituição da República de 1988: Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará. § 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. § 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores (BRASIL, 1988).

7 Constituição da República de 1988: Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (BRASIL, 1988);

8 Constituição da República de 1988: Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação (BRASIL, 1988).

disciplina partidária. Ensino que pode demonstrar a existência de um quadro de captura de esferas estratégicas do Estado pelo poder econômico associado a líderes de partidos políticos e burocratas públicos (MOISÉS, 2019, p. 22).

Para exemplificar os problemas dessa ausência de atuação dotada de liberdade, Lenio Luiz Streck e José Luis Bolzan de Moraes (2014, p. 94) destacam a relação de alguns presidentes eleitos com o Congresso Nacional. O primeiro, Fernando Collor, assumiu a liderança com a missão de ser o salvador da pátria, acima dos partidos políticos, utilizava o argumento de que fora eleito por trinta e cinco milhões de votos para adotar medidas rígidas, como o congelamento dos ativos financeiros. Sua relação com o Congresso se deu por meio de acordos *ad hoc*, circunstâncias que se “repetiram nos governos Fernando Henrique e Lula – o primeiro caracterizado pela compra de votos para a emenda constitucional da reeleição, e o segundo, pelo escândalo do mensalão, ambos autoexplicativos e de conhecimento de todos”.

Nesse mesmo sentido, nos depoimentos à justiça de executivos da empreiteira Odebrecht-empresa denunciada por ter tido participação direta na montagem de esquema de corrupção que atingiu a Petrobras - verificou-se que decisões importantes do Congresso Nacional, como o exame constitucional de mais de duas dezenas de medidas provisórias foram “compradas” pelos corruptores (MOISÉS, 2019, p. 22). Esses problemas presentes na relação do Poder Legislativo e Executivo são graves, notadamente, para a qualidade da democracia, visto que, além de abuso de poder, restam fixados na indignação da população com os políticos e os partidos. Esse cenário torna importante se investigar como se dá os poderes legislativos do Presidente da República no texto constitucional a partir de 1988.

Os exemplos acima listados demonstram que o Congresso pode estar disposto a facilitar a tramitação das matérias presidenciais e retirar possíveis obstáculos à ação presidencial. Logo, a hipótese segundo a qual o Legislativo constitui-se em obstáculo à ação do Executivo pode não encontrar apoio, ensejando a necessidade de se analisar prerrogativas ao Executivo e a produção legislativa.

2 PERROGATIVAS LEGISLATIVAS DO PODER EXECUTIVO

Conforme visto, as disposições presentes na Constituição de 1988, anteriormente destacadas, são consideradas como prerrogativas que representam um presente democrático de afirmação de autonomia do Congresso. No entanto, Moisés e Vasselai (2019, p. 136) sustenta que muitos dos poderes legislativos obtidos pelo Poder Executivo ao longo do período autoritário não foram suprimidos pela Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), permitindo que “dirija” o processo legislativo. Embora isso seja pouco notado, pode ser percebido no atual texto constitucional com importantes consequências na produção legislativa.

Nesse sentido, a capacidade de editar medidas provisórias pelo Presidente da República pode ser vista como a manutenção do poder presidencial de editar decretos-leis previsto na Constituição de 1967 (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 43). É porque, em seu artigo 58,

conferia ao Presidente o poder de editar decretos leis em casos de “urgência ou relevante interesse público”. O decreto entrava em vigor com a sua publicação, sendo que o prazo para sua apreciação pelo Congresso era de 60 dias, ao final, sendo que, automaticamente, era aprovado por conta do decurso de prazo. Também não se aceitavam emendas, e a rejeição não invalidava seus efeitos durante o período de sua vigência⁹. Já a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), em seu artigo 62, capacita o presidente a editar medida provisória com força de lei, também em caso de relevância e urgência, a ser apreciada pelo Congresso Nacional em 30 dias. A não-manifestação implica a perda de efeito legal da medida e, em caso de rejeição, o Congresso regulamenta as relações dela decorrentes, bem como pode emenda a medida. Ainda, não é vedada a reedição da medida provisória. De acordo com Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001, p. 44), mesmo que com diferenças e efeitos práticos, “é inegável a existência de uma continuidade entre o instituto do decreto-lei e o da medida provisória”.

Os autores também destacam a prerrogativa do Presidente de solicitar urgência para os projetos de lei de sua iniciativa. Explicam que, durante o regime militar, conferiu-se ao presidente a capacidade de solicitar, unilateralmente, regime de tramitação extraordinária para os projetos de lei de sua autoria. Diante da ausência de manifestação no prazo estipulado, ocorria a aprovação do projeto. Essa prerrogativa foi acrescida ao rol dos poderes legislativos presidenciais em 1964 e mantida, com breves alterações, em todos os textos legais do período. A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) assegura ao presidente solicitar urgência para os projetos de lei de sua iniciativa (§ 2º do artigo 64), sem a manifestação no prazo estabelecido, haverá a inclusão na ordem do dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos. Ou seja, a legislação do período autoritário estabelecia que o silêncio implicava a aprovação da matéria, a atual força a manifestação do Congresso, seja para rejeitar, seja para aprovar, alterando unilateralmente a agenda do Poder Legislativo (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 44).

Quanto assuntos relacionados a matérias orçamentárias e tributárias, a Constituição de 1946 (BRASIL, 1946) estabelecia que a iniciativa dessas matérias era compartilhada pelo Executivo e Legislativo, a Constituição de 1988 confere apenas ao Poder Executivo. Ainda, na hipótese de não-cumprimento dos prazos para aprovação do orçamento, o Executivo está automaticamente autorizado a efetuar gastos à razão de 1/12 ao mês do orçamento enviado. Com isso, o Legislativo perde seu principal poder de barganha na negociação do orçamento, vez que as consequências da nãoaprovação passam a ser mínimas. Trata-se de permissivo constitucional que permite ao Executivo livrar-se da participação do Poder Legislativo na elaboração do orçamento (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 45).

O exposto até este momento, permite afirmar que a Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) devolveu ao Poder Legislativo muitos dos poderes que ele tinha ao longo da experiência democrática anterior, porém a maioria dos poderes legislativos instituídos ao Poder Executivo ao

⁹ Constituição de 1967: Art. 58 - O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias: Parágrafo único - Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado (BRASIL, 1967).

longo do período autoritário foram mantidos, mesmo com pequenas alterações. Por isso, torna-se importante investigar as consequências para a produção legislativa. Antes, interessante observar que os parlamentares já se manifestaram insatisfeitos com tais limitações:

Mas tão importante ou mais do que isso, no entanto, é o fato de 81% dos próprios parlamentares brasileiros considerarem *alta e muito alta* a limitação imposta pelas medidas provisórias para o pleno exercício de suas funções legislativas e nada menos que 93,5% deles também classificarem como *alta e muito alta* a influência do executivo no desempenho da instituição. E, mesmo 72% dos parlamentares considerando relevante o papel do Congresso Nacional para o processo de tomada de decisões de interesse público, perto de 40% deles avaliam que a eficácia dos instrumentos institucionais disponíveis para que possam desempenhar a contento a função de legislar, controlar e fiscalizar o executivo é *baixa e muito baixa* (MOISÉS, 2011, p. 8, grifos do original).

José Álvaro Moisés e Fabrício Vasselai (2019, p. 33) apresenta dados e analisa a respeito da produção legislativa durante o período de 1995 e 2010, o que contribui para se perceber a influência dos dispositivos expostos. Primeiramente, centra-se na capacidade legislativa dos parlamentares, tratando sobre matérias que tanto os parlamentares como o executivo podem iniciar (Projetos de Lei Ordinárias - PLse dos Projetos de Emenda Constitucional-PECs). Nesse aspecto, concluiu predomínio dos parlamentares nas iniciativas de ambos os tipos de proposição, pois representam 97% e 98%, respectivamente, dos projetos iniciados na Câmara de Deputados. Logo, nas matérias em que os parlamentares têm espaço para iniciativas, mostram grande atuação.

No entanto, o autor também conclui que dos quase 30 mil Projetos de Lei Ordinárias e Projetos de Emenda Constitucional apresentados pelos parlamentares no período analisado menos de 10% acabou sendo aprovado e sancionado. Assim, os parlamentares são responsáveis por cerca de 60% das leis ordinárias aprovadas e sancionadas (contra 30% do executivo), com isso, os parlamentares têm maior participação nas proposições legais aprovadas e sancionadas do que o executivo, quando se considera apenas o que ambos possuem iniciativa. Contudo, destaca que legisladores e executivo não atuam em “um jogo em condições de igualdade”. Isso porque o executivo aprova entre quase 50% e mais de 40%, respectivamente, dos Projetos de Lei Ordinárias e Projetos de Emenda Constitucional que propõe, quando o legislativo não consegue nem 3% de seus Projetos de Lei Ordinárias e menos de 2% das Projetos de Emenda Constitucional aprovados e sancionados (MOISÉS; VASSELAI, 2019, p. 42-44).

Dessa maneira, percebe-se que, ainda que se evidencie o predomínio do legislativo quanto à apresentação de iniciativas relativas às prerrogativas comuns, no total das proposições, o cenário “confirma o que o executivo tem sucesso em 76% dos casos, enquanto os legisladores como autores têm sucesso de apenas 23%” (MOISÉS; VASSELAI, 2019, p. 47). Os autores também destacam outro problema decorrente da influência dos poderes legislativos do Executivo, o tempo de tramitação das propostas. Constata que os Projetos de Lei Ordinárias do executivo aprovados demoram, em média, menos do que o tempo de um mandato de governo para tramitarem até sua

transformação em lei ordinária. No caso dos Projetos de Lei Ordinárias aprovados originados de iniciativas do legislativo, demoram, em média, cerca de quatro anos até a transformação em lei.

Assim, o tempo de tramitação dos projetos propostos pelos parlamentares é muito superior ao reservado para os projetos oriundos do executivo. As informações são essenciais para se compreender que a forte influência do Executivo na agenda do Poder Legislativo assegura aos presidentes que seus Projetos de Lei Ordinárias enviados ao parlamento sejam aprovados durante seu governo. Contudo, o tempo de tramitação dos projetos dos parlamentares não favorece que sejam reconhecidos pelos seus eleitores, contribuindo para o descrédito, ainda que sejam basilares para a democracia participativa.

Outros dados importantes são os trazidos por Argelina Figueiredo e Fernando Limongi (2001, p. 48), os quais afirmam que “as alterações constitucionais introduzidas pelo regime militar acabaram por elevar o Executivo à posição de principal fonte de iniciativa legislativa”. Mostram que, na vigência da Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), as leis de iniciativa do Executivo correspondiam a 43% do total de leis do período, participação que aumentou para 89% no período militar. Com a promulgação da Constituição de 1988, manteve-se o padrão do regime militar, pois a média de leis do Executivo atinge 85%.

Os autores também trazem outro dado relevante, pois mostram que o Executivo fez amplo uso de seu poder de editar medidas provisórias. Entre 1989 e 1994, o Poder Executivo enviou ao Congresso uma média de 11 medidas provisórias por mês, sendo que somente quatorze das Medidas Provisórias foram rejeitadas e duzentos e trinta foram aprovadas. Mais impressionante é que metade das aprovadas foram na forma originariamente enviadas pelo presidente, sendo, então, transformadas em projetos de lei de conversão. As restantes foram reeditadas, revogadas ou perderam a eficácia (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 51).

A causa desses dados pode estar nos dispositivos constitucionais mencionados, vez que conferem ao Poder Executivo uma posição estratégica no que diz respeito à aprovação de seus projetos, bem como decorre diretamente de sua capacidade de controlar a agenda do Legislativo. Isso seja por conta das normas que garantem a iniciativa exclusiva do Executivo, fornecendo essa possibilidade de controle da agenda legislativa, diretamente, pela definição de prazos de apreciação, ou indiretamente, por colocá-lo em posição estratégica para pressionar por prioridade a essas medidas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 51).

Esse quadro institucional deve ser apto para continuar atendendo as funções do Poder Legislativo mesmo em situações extremas. Nesse sentido, é relevante elucidar o estudo promovido por Rafael Silveira e Silva (2020, p. 162-192) acerca do funcionamento e da produção legislativa do Congresso Nacional diante do quadro pandêmico resultado da Covid-19. A Covid-19 é uma doença infecciosa causada pelo novo SARS-CoV-2, identificado pela primeira vez em dezembro de 2019, em Wuhan, na China, e que pode resultar em um quadro clínico que varia de infecções assintomáticas a quadros respiratórios graves. Em 30 de janeiro de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou que o surto da doença constitui uma Emergência de Saúde Pública de Importância Internacional e, em 11 de março de 2020, a Covid-19 foi caracterizada pela OMS

como uma pandemia (BRASIL, 2020).

Em razão das medidas necessárias para se tentar diminuir a transmissão do vírus, foi preciso alterações nas regras regimentais no Congresso Nacional, com a implantação do sistema deliberativo remoto em ambas as Casas Legislativas. Sem o propósito de esgotar o tema, cabe tecer breves comentários sobre tais mudanças. Em 17 de março de 2020, foram aprovados o Ato da Comissão Diretora nº 7, do Senado Federal¹⁰, e a Resolução nº 14, da Câmara dos Deputados¹¹, os quais estabeleceram sistema de deliberação remota. Constata-se dos artigos 1º de ambos os Atos, que o Ato da Comissão Diretora nº 7 amplia as situações de utilização do seu Sistema para quaisquer situações emergenciais de força maior que inviabilizem a reunião presencial. Por outro lado, a Resolução nº 14, da Câmara veicula uso do Sistema remoto exclusivamente durante a emergência de saúde pública correspondente ao coronavírus.

Os Atos também permitem a gravação das reuniões e a ampla transmissão pelos canais de comunicação social de cada Casa Legislativa. Quanto à produção legislativa, para as matérias relativas ao estado de emergência, adotaram-se regimes de urgência, suprimindo-se a passagem pelas Comissões, de modo a serem apreciadas diretamente em Plenário. Ainda, para se manter a objetividade, não foram permitidos os tradicionais discursos parlamentares, conhecidos por períodos de “expediente” ou “pinga-fogo” (SILVA, 2020, p. 179). São mudanças substanciais para o funcionamento da Democracia, especialmente porque, como visto, as Comissões representam fortalecimento do Poder Legislativo, dispensa-se a manifestação explícita do plenário, evitando-se a centralização dos trabalhos em plenário, permitindo amplo debate na análise das matérias. Os discursos parlamentares também representam maior ambiente de deliberação democrática. Assim, percebeu-se que as mudanças implicaram em menos recursos aos parlamentares que não ocupam cargos no Legislativo ou não são líderes.

Além disso, os Atos foram omissos quanto à apreciação dos vetos presidenciais, visto que a Constituição da República de 1988 determina que ocorra em sessões conjuntas do Congresso Nacional (§ 4º do artigo 66). Com isso, até julho de 2020, nenhum veto presidencial tinha sido avaliado. Trata-se de aspecto importante tendo em vista potencial prejuízo institucional para as prerrogativas do Poder Legislativo, notadamente, quando se constata que o Poder Executivo já possui poderes legislativos relevantes para interferir na produção legislativa. Durante a pandemia, “[...] a grande maioria das proposições aprovadas foi objeto de vetos parciais ou totais, os quais, sem deliberação, oferecem ampla margem para que o Governo opere com mais desenvoltura suas próprias agendas” (SILVA, 2020, p. 181).

Nesse ponto, cabe destacar a tentativa do Poder Executivo de ampliar seus poderes legislativos logo no início da pandemia de Covid-19. Em 24 de março de 2020, a Advocacia-

10 Art. 1º Fica instituído o Sistema de Deliberação Remota do Senado Federal (SDR). Parágrafo único. O SDR consiste em solução tecnológica que viabilize a discussão e votação de matérias, a ser usado exclusivamente em situações de guerra, convulsão social, calamidade pública, pandemia, emergência epidemiológica, colapso do sistema de transportes ou situações de força maior que impeçam ou inviabilizem a reunião presencial dos Senadores no edifício do Congresso Nacional ou em outro local físico (BRASIL, 2020b).

11 Art. 1º Esta Resolução institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o Sistema de Deliberação Remota (SDR), como forma de discussão e votação remota de matérias sujeitas à apreciação do Plenário. Parágrafo único. Entende-se como votação e discussão remota a apreciação de matérias por meio de solução tecnológica que dispensa a presença física dos parlamentares em Plenário (BRASIL, 2020c).

Geral da União ingressou com Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no Supremo Tribunal Federal (ADPF 663), solicitando a prorrogação dos prazos de validade das Medidas Provisórias em tramitação no Congresso Nacional, em razão do estado de calamidade pública decorrente da pandemia de Covid-19. Contudo, no julgamento, em 27 de março de 2020, o Ministro Relator Alexandre de Moraes rejeitou o pedido e concedeu medida cautelar *ad referendum* do Plenário da Suprema Corte, para evitar grave lesão a preceitos fundamentais da Constituição Federal, reconhecendo a constitucionalidade do regime jurídico instituído pelo Ato Conjunto nº 1, de 2020¹², das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (BRASIL, 2021).

Fato que se mostrou relevante é que as atividades legislativas foram bastante significativas quanto à agenda de combate e solução de problemas gerados pela Covid-19. De março a julho de 2020, foram aprovadas 42 normas jurídicas e outras 31 já foram aprovadas em pelo menos uma das Casas Legislativas. Sem adentrar no mérito das emendas constitucionais, leis e demais normas produzidas, percebe-se destaque da produção do Congresso Nacional, pois foi responsável pela iniciativa de 28 normas, ou seja, 67% do total aprovado (SILVA, 2020, p. 183). Dentro do contexto exposto nesse trabalho, são números que ganham importância considerando a produção legislativa que confere ao Poder Executivo a média de iniciativa de mais de 80% de todas as leis, como visto.

Por fim, no estudo desenvolvido por Rafael Silveira e Silva (2020, p. 183), constatou-se que a média de 67% poderia ser ainda maior se o Presidente da República não tivesse vetado totalmente três projetos de lei aprovados que foram originados na Câmara dos Deputados. Além disso, também percebeu que a participação do Poder Executivo contou com o uso maciço de medidas provisórias para legislar (treze das quatorze propostas apresentadas). Os números contribuem para se corroborar a hipótese aventada nesse estudo, qual seja, o Poder Executivo mantém prerrogativas legislativas conquistadas no regime autoritário ainda que com algumas alterações, as quais têm colaborado para perpetuar uma alta produção legislativa pelo Poder Executivo.

CONCLUSÃO

Este estudo se propôs a compreender em que medida é possível constatar que o Poder Executivo mantém prerrogativas legislativas conquistadas no regime autoritário após a promulgação da Constituição de 1988, e se há efeitos na produção legislativa. O objetivo não foi discutir o regime democrático no Brasil, mas contribuir com a discussão a respeito de sua qualidade, visto que, para a Democracia representativa, a atuação e o funcionamento do Poder Legislativo são extremamente importantes, influenciando a avaliação dos cidadãos quanto ao regime.

A partir de uma pesquisa essencialmente bibliográfica, discutiu-se a relação entre o Poder Legislativo e Poder Executivo. Em um primeiro momento, apresentou-se o quadro institucional

12 Dispõe sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a pandemia de Covid-19. Art. 1º Este Ato dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, de medidas provisórias editadas durante a vigência da Emergência em Saúde Pública e do estado de calamidade pública decorrente da COVID-19, ainda pendentes de parecer da Comissão Mista a que se refere o art. 62, § 9º, da Constituição Federal Parágrafo único. Aplicam-se as disposições da Resolução nº 1, de 2002-CN, no que não colidir com o disposto neste Ato. (BRASIL, 2020a).

consolidado após a promulgação da Constituição de 1988. Com isso, constatou-se que a Constituição de 1988 devolveu ao Poder Legislativo muitos dos poderes que ele tinha ao longo da experiência democrática anterior, promovendo a sua autonomia e fortalecimento. Nesse sentido, pode-se citar a redefinição de sua participação no processo orçamentário e no controle das finanças públicas, criação das comissões permanentes, alteração para a derrubada do veto presencial e a definição das áreas que foram reservadas competência exclusiva para legislar.

Por outro lado, constatou-se que o sistema político brasileiro confere ao Presidente da República ampla iniciativa legislativa, de modo que muitos dos poderes legislativos obtidos pelo Poder Executivo ao longo do período autoritário não foram suprimidos pela Constituição de 1988. Pode-se citar a capacidade de editar medidas provisórias pelo Presidente da República, pois pode ser vista como a manutenção do poder presidencial de editar decretos-leis previsto na Constituição de 1967. Também a prerrogativa do Presidente de solicitar urgência para os projetos de lei de sua iniciativa, influenciado diretamente na agenda do legislativo, e o permissivo constitucional que permite ao Executivo livrar-se da participação do Poder Legislativo na elaboração do orçamento.

De fato, tais prerrogativas influenciam na produção legislativa. Constatou-se que, na vigência da Constituição de 1946 (BRASIL, 1946), as leis de iniciativa do Executivo correspondiam a 43% do total de leis do período, participação que aumentou para 89% no período militar e com a promulgação da Constituição de 1988, manteve-se o padrão do regime militar. Em estudo recente demonstrado ao longo do trabalho, constatou-se que os parlamentares têm maior participação nas proposições legais aprovadas e sancionadas do que o executivo, mas quando se considera apenas o que ambos possuem iniciativa. Contudo, o executivo aprova entre quase 50% e mais de 40%, respectivamente, dos Projetos de Lei Ordinárias e Projetos de Emenda Constitucional que propõe, quando o legislativo não consegue nem 3% de seus Projetos de Lei Ordinárias e menos de 2% das Projetos de Emenda Constitucional aprovados e sancionados.

Ainda, o tempo de tramitação dos projetos propostos pelos parlamentares é muito superior ao reservado para os projetos oriundos do executivo. Quanto ao funcionamento do Poder Legislativo diante da pandemia de Covid-19, o Congresso precisou adotar medidas para deliberações de forma remota, constatando-se alterações com potencial prejudicial ao debate nas decisões. No que diz respeito à produção legislativa, verificou-se que o Congresso Nacional foi responsável pela iniciativa de 67% do total aprovado, número contrário à preponderância de matérias aprovadas propostas pelo Executivo. No entanto, pode não representar efetiva mudança no quadro institucional, já que corresponde a um período de análise exíguo (março a julho de 2020).

No mesmo estudo acerca da produção legislativa após o início da pandemia de Covid-19, constatou-se que a participação do Poder Executivo contou com o uso maciço de medidas provisórias para legislar. Portanto, tais constatações corroboraram a hipótese suscitada nesse estudo, qual seja, o Poder Executivo mantém prerrogativas legislativas conquistados no regime autoritário, ainda que com algumas alterações, as quais influenciam para perpetuar a possibilidade de forte interferência na agenda do Poder legislativo.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **DADOS Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 1 p. 5-34, 1988.

Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1XiEKETbGvSZ0OmtuPb0Qvt-vqWXGzH_j/edit. Acesso em: 1 ago. 2022.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Ato conjunto das mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal nº 1, de 1 de abril de 2020. Dispõe sobre o regime de tramitação, no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, de medidas provisórias durante a pandemia de Covid-19. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, n. 63, p. 1, 31mar. 2020a. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/ato-conjunto-das-mesas-da-camara-dos-deputadose-do-senado-federal-n-1-de-2020-250639870#:~:text=Art.,que%20se%20refere%20o%20art>. Acesso em: 1 ago. 2022.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Resolução nº 14, de 17 de março de 2020. Institui, no âmbito da Câmara dos Deputados, o sistema de deliberação remota, medida excepcional destinada a viabilizar o funcionamento do plenário durante a emergência de saúde pública de importância internacional relacionada ao coronavírus (Covid-19). **Diário da Câmara dos Deputados**: Brasília, DF, n. extra A, p. 3, 17 mar. 2020b. Disponível em: [https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html#:~:text=Institui%2C%20no%20%20C3%A2mbito%20da%20C3%A2mara,coronav%20C3%ADrus%20\(Covid%2D19\)](https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/2020/resolucaodacamaradosdeputados-14-17-marco-2020-789854-publicacaooriginal-160143-pl.html#:~:text=Institui%2C%20no%20%20C3%A2mbito%20da%20C3%A2mara,coronav%20C3%ADrus%20(Covid%2D19)). Acesso em: 1 ago. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 1, 24 jan. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 1 ago. 2022.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 126, n. 191-A, p. 1-32, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 ago. 2022.

BRASIL. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946)**. Rio de Janeiro, RJ, 18 set. 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em: 1 ago. 2022.

BRASIL. Organização Pan-Americana de Saúde. **Folha informativa Covid-19**. [S. l.]: OPAS, [2020]. Disponível em: https://www.paho.org/bra/index.php?option=com_content&view=article&id=6101:covid19&Itemid=875. Acesso em: 1 ago. 2022.

BRASIL. Senado Federal. **Ato da Comissão Diretora nº 07 de 17 de março de 2020**. Brasília, DF, 17 mar. 2020c. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/arquivos/2020/03/17/ato-da-comissao-diretora-no-7-de-2020>. Acesso em: 14 ago. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental no Supremo Tribunal Federal (ADPF 663). Constitucional. atos das mesas diretoras do senado federal e da câmara dos deputados. funcionamento parlamentar durante a emergência de saúde pública. pandemia covid-19. processo legislativo e sistema de deliberação remota [...]. Relator:

Min. Alexandre de Moraes, 8 set. 2021. **DJE**: jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF, p. 183, 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur452359/false>. Acesso em: 1 ago. 2022.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001. Disponível em: <https://pmcspraca.files.wordpress.com/2013/01/figueiredo-e-limongi-1999.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2022.

MOISÉS, José Álvaro (org.). **Crises da democracia**: o papel do congresso, dos deputados e dos partidos. Curitiba: Apris, 2019.

MOISÉS, José Álvaro (org.). **O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão**. São Paulo: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011.

MOISÉS, José Álvaro; VASSELAI, Fabrício. Sobre o desempenho dos deputados federais brasileiros entre 1995 e 2010. *In*: MOISÉS, José Álvaro (org.). **Crises da Democracia**: o papel do Congresso, dos Deputados e dos Partidos. Curitiba: Apris, 2019. p. 33-65.

MORAIS, José Luis Bolzan de; STRECK, Lenio Luiz. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2019.

RODRIGUES, Lucas Mateus Canabarro; RODRIGUES, Nina TríciaDisconzi. Os desafios para adoção da cláusula de barreira partidária no Brasil à luz do direito alemão. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 20, n. 8, p. 43-61. 2018. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/3273/3988>. Acesso em: 1 ago. 2022.

SILVA, Rafael Silveira e. Revisando as regras: adaptações e alcances do processo decisório legislativo em tempos de pandemia. **Direito Público**, Brasília, v. 17, n. 94, p. 162-192, 2020. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/4631/Silva%2C%202020>. Acesso em: 1 ago. 2022.

Como citar: FINGER, Anays Martins; Santos, Miriam Cheissele dos. Democracia representativa: produção legislativa e o papel do executivo e do legislativo. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 17, n. 2, p. 173-187, out. 2022. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2022v17n2p.173. ISSN: 1980-511X

Recebido em: 11/09/2021

Aprovado em: 27/06/2022