



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

CAROLINE TOMÁS DA LUZ MIRANDA

**A CORRELAÇÃO DE FORÇAS ENTRE O PODER LEGISLATIVO E O
PODER EXECUTIVO NA DEFINIÇÃO DA PAUTA LEGISLATIVA.**

Brasília
2015



CAROLINE TOMÁS DA LUZ MIRANDA

**A CORRELAÇÃO DE FORÇAS ENTRE O PODER LEGISLATIVO E O
PODER EXECUTIVO NA DEFINIÇÃO DA PAUTA LEGISLATIVA.**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Ciência Política realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro como requisito para obtenção do título de especialista em Direito legislativo.

Área de Concentração: Processo e funções do legislativo

Orientador: Professor João Trindade Carvalho Filho

**Brasília
2015**

Caroline Tomás da Luz Miranda

**A CORRELAÇÃO DE FORÇAS ENTRE O PODER LEGISLATIVO E O
PODER EXECUTIVO NA DEFINIÇÃO DA PAUTA LEGISLATIVA.**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro, como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu*, na área de Ciência Política.

Brasília, de setembro de 2015.

Banca Examinadora

Prof. João Trindade Carvalho Filho

Prof. Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

A Deus, por sempre guiar meus passos e me abençoar a cada dia.

Ao meu grande amor, Bruno, por toda ajuda e compreensão.

Aos meus filhos, Pedro Arthur e Lucas, minha maior fonte de inspiração.

Aos meus pais, Wirlande e Clymene, pelo amor incondicional.

AGRADECIMENTOS

As minhas amigas de sala e companheiras de trabalho, Julliana e Tatiana, por todo apoio e incentivo diário.

Ao meu amigo Antônio Neto, pela ajuda e paciência na construção desse trabalho.

Aos meus professores e colegas de sala, por me propiciarem momentos de muita alegria e intensa aprendizagem.

Ao Senado Federal, por possibilitar e incentivar a busca pelo conhecimento e aprimoramento de seus servidores.

RESUMO

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, momento em que muitos instrumentos de controle da pauta legislativa foram concedidas ao Poder Executivo, houve grande quantidade de Propostas de Emenda à Constituição apresentadas no âmbito do Poder Legislativo. O advento da apresentação de Propostas de Emenda à Constituição é uma possível resposta dos parlamentares ao controle que exerce o Presidente da República na agenda do Congresso Nacional. Para ratificar tal possibilidade, foi desenvolvida pesquisa que culminou na elaboração deste trabalho. Para tanto, buscou-se conceituar, no primeiro capítulo, as espécies normativas sob análise, passando o estudo à tramitação, no âmbito do Legislativo, de cada uma delas. Por fim, a análise concentrou-se em explicar, por meio do presidencialismo de coalizão, as relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo em volta do tema.

Palavras-chave: Poder Executivo; Poder Legislativo; Proposta de Emenda à Constituição; pauta legislativa; tramitação; presidencialismo de coalizão.

ABSTRACT

Since the promulgation of the Constitution of 1988, at which time many of the legislative agenda control instruments were granted to the Executive Branch, there was a large number of Proposals of Constitution Amendment submitted under the Legislative Branch. The advent of Proposals of Constitution Amendment submission is a possible answer to the parliamentary control that carries the President of the Republic on the agenda of the National Congress. To ratify such possibility, research was carried out which resulted in the preparation of this paper. To do so, it sought to conceptualize, in the first chapter, the normative species under review, through the study of the legislative proceedings of each one. Finally, the analysis focused on explaining, through the coalition presidentialism, the relations between the Executive Branch and the Legislative Branch around the theme.

Keywords: Executive Branch; Legislative Branch; Proposal to Constitution Amendment; legislative agenda; legislative proceedings; coalition presidentialism.

LISTA DE ABREVIACÕES

CD – Câmara dos Deputados

CCJ – Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CCJC - Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados

CFRB – Constituição Federal da República do Brasil

EC – Emenda Constitucional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MP – Medida Provisória

MPU – Ministério Público da União

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

PL – Projeto de Lei

PLC – Projeto de Lei da Câmara

PLDO – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PLS – Projeto de Lei do Senado

PLV – Projeto de Lei de Conversão

PPA – Plano Plurianual

PLP – Projeto de Lei Complementar

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

SF – Senado Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO-----	10
1 PODER NORMATIVO CONSTITUCIONAL: LEIS ORDINÁRIAS E PODER CONSTITUINTE REFORMADOR-----	11
1.1 Diferenciando Leis Ordinárias e Reforma Constitucional-----	11
1.1.1 Leis Ordinárias-----	11
1.1.1.1 A Fase Introdutória-----	13
1.1.1.2 Fase Constitutiva-----	16
1.1.1.3 Fase Complementar-----	18
1.1.2 Emendas Constitucionais-----	19
2 PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL: TRAMITAÇÃO DE PROJETO DE LEI E DE PEC.-----	21
2.1 Regras para Apreciação de Projeto de Lei-----	21
2.2 Tramitação na Câmara dos Deputados-----	22
2.3 Tramitação no Senado Federal-----	24
2.4 Regras para apreciação da PEC-----	25
2.5 Tramitação na Câmara dos Deputados-----	27
2.6 Tramitação no Senado Federal-----	28
2.7 Análise das diferenças: pontos positivos e negativos-----	32
3 O USO DAS PECS COMO RESPOSTA PARLAMENTAR À PREPONDERÂNCIA DO EXECUTIVO NA PAUTA LEGISLATIVA-----	33
3.1 O empoderamento do Executivo-----	33
3.2 O Sistema Presidencialista e a Formação de Coalizões-----	43
3.3 A Resposta do Legislativo à Preponderância do Executivo-----	47
CONCLUSÃO-----	49
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS-----	51

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como principal objetivo verificar, por meio da coleta de dados e da pesquisa doutrinária, as implicações causadas pela influência que exerce o Poder Executivo sobre a pauta e os trabalhos legislativos do Congresso Nacional. Além de dispor de instrumentos constitucionais para exercer controle sobre o Poder Legislativo, o Chefe do Executivo lança mão das relações político-institucionais intrínsecas ao presidencialismo de coalizão para fazer com que os parlamentares integrantes da base de apoio ao governo votem as matérias legislativas de acordo com suas definições.

A análise que se pretende alcançar está concentrada em verificar se a usual apresentação de Propostas de Emenda à Constituição está relacionada com tentativa do Poder Legislativo em bradar por espaço nas deliberações do Congresso Nacional. Mesmo que este tipo de proposição apresente limitações evidentes a sua apresentação, apresenta, também, a vantagem de não se submeter à decisão do Presidente da República, sendo de responsabilidade das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a promulgação de Emenda Constitucional aprovada no Congresso Nacional.

Para tanto, buscou-se conceituar e diferenciar as duas espécies normativas que subsidiaram a análise do tema, quais sejam, o projeto de lei e a Proposta de Emenda à Constituição. Seguindo para o detalhamento da tramitação das duas proposições na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, com o objetivo de evidenciar os pontos positivos (vantagens) e os pontos negativos (desvantagens) característicos de cada processo legislativo. Por fim, foi elaborada a descrição histórica do empoderamento do Poder Executivo, desde os fatos históricos até as previsões constitucionais, com vistas a explicar o advento do uso das PECs como uma saída alçada pelo Poder Legislativo na busca de maior espaço na arena de deliberações legislativas do Congresso Nacional. a reflexão esperada foi desenvolvida com base nesta temática e subsidiada pela coleta dos dados e da pesquisa bibliográfica.

1 Poder Normativo Constitucional: Leis Ordinárias e Poder Constituinte Reformador

O objetivo deste capítulo concentra-se em detalhar dois mecanismos normativos previstos na Constituição Federal de 1988: as leis ordinárias e o poder constituinte reformador, ou seja, as Propostas de Emenda à Constituição.

A análise dos dois tipos normativos se faz necessária uma vez que embasará a reflexão pretendida ao fim deste trabalho. Para entender a razão que leva os parlamentares a alçarem a reforma constitucional, faz-se mister esmiuçar a composição de cada tipo normativo. Para tanto, buscou-se apresentar as previsões constitucionais que abrangem o tema, bem como o tratamento dado pela doutrina ao estudo. Não obstante, preocupou-se em tratar também de processos normativos especiais, quais sejam, as leis complementares, com o intuito de enriquecer a discussão do tema.

1.1 Diferenciando Leis Ordinárias e Reforma Constitucional

1.1.1 Leis Ordinárias

Houve grande preocupação dos constituintes de 1987 em diferenciar, na Carta Magna, os processos normativos que surtiriam efeito no ordenamento jurídico da República. O fazimento das leis representava grande interesse dos atores políticos responsáveis pela criação da Constituição pela importância que tem o tema. Esta preocupação estende-se aos dias atuais, visto que os processos normativos previstos na Constituição são dispositivos responsáveis pela manutenção do ordenamento jurídico e das implicações legais vigentes no País.

Fosse o receio causado pelos vinte e um anos de regime autoritário, ou a experiência, muitas vezes, falha da Carta promulgada em 1946, os constituintes de 1987 esforçaram-se grandemente para estabelecer regras claras concernentes ao processo normativo. As espécies normativas são estabelecidas, pelo art. 59 da CFRB, em emendas à constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

As espécies normativas citadas acima fazem representação ao que se entende como ato normativo primário, pois sua existência e elaboração são constitucionalmente previstos (HOLTHE, 2007). Existem, ainda, espécies normativas secundárias, ou infralegais, como os decretos e regulamentos, os quais não integram o processo legislativo.

As leis ordinárias são o produto do processo legislativo ordinário, que apresenta três fases em sua composição. São elas: 1) a introdutória; 2) a fase constitutiva; e 3) a fase complementar (HOLTHE, 2007). As leis ordinárias podem advir, também, dos processos legislativos sumário e abreviado (CAVALCANTE FILHO, 2012).

O processo sumário representa o instituto da urgência constitucional, dispositivo que permite ao Presidente da República solicitar tramitação em caráter de urgência para os projetos de lei de sua iniciativa (art. 64, §2º, CFRB). Neste caso, quando enviada mensagem do Presidente da República ao Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados solicitando a tramitação de algum projeto de lei de sua iniciativa em caráter de urgência (CF, art. 64, § 1º), fica obrigada a Primeira Secretaria a requerer, em qualquer fase da tramitação do PL, a tramitação em caráter de urgência. Para Cavalcante Filho (2012), tal previsão constitucional caracteriza não apenas mera solicitação, mas sim verdadeiro requerimento.

Uma vez invocada a urgência constitucional, fica o Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado) condicionado a deliberar sobre a matéria em até quarenta e cinco dias em cada Casa. A Casa iniciadora ainda dispõe de prazo de dez dias para revisar as eventuais emendas oferecidas pela Casa revisora. Após decorrido o determinado prazo, e na hipótese da não votação do PL, ficam sobrestadas as pautas de ambas as Casas até que se ultime a votação (CF, art. 64, §§ 2º e 3º).

Já o processo abreviado representa a tramitação de projetos de lei em modalidade terminativa, ou seja, são apreciados apenas pelas comissões, dispensando sua deliberação em plenário. Conforme disposto na Constituição Federal, art. 58, §2, I,

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa.

A estipulação das matérias que serão apreciadas por processo abreviado cabe, entretanto, à definição dos Regimentos Internos de cada Casa Legislativa. Ademais, podem os parlamentares solicitar a deliberação do plenário em projetos de lei terminativos, necessitando a apresentação de requerimento com assinatura de, pelo menos, um décimo dos membros da Casa Legislativa para tal fim.

1.1.1.1 A Fase Introdutória

A fase introdutória, ou preliminar, como definem alguns doutrinadores, é constituída pela iniciativa.

A iniciativa legislativa é a faculdade que se atribui a uma pessoa ou órgão para apresentar projetos de lei ao Poder Legislativo. É o ato que deflagra o processo de criação da lei (HOLTHE, 2007, p. 455).

É nesta fase que é (são) identificado (s) o autor da proposição. A iniciativa pode ser classificada em geral (ou comum), privativa (ou exclusiva), concorrente (compartilhada), e popular (CAVALCANTE FILHO, 2012). Segundo Holthe (2007), a iniciativa tem caráter parlamentar, quando realizada por qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, Senado Federal ou do Congresso Nacional; ou extra-parlamentar, quando realizada pelo Presidente da República, pelo Supremo Tribunal Federal, pelos Tribunais Superiores, pelo Procurador-Geral da República e pelos cidadãos.

Para o autor, há ainda casos em que a iniciativa é restrita, ou seja, quando o autor da proposição está condicionado a apresentar matérias especificamente apontadas pela Constituição. Para exemplificar, este tipo de iniciativa é conferida ao Procurador-Geral da República, uma vez que somente pode apresentar projetos de lei referentes ao Ministério Público da União (art. 127, § 2º e art. 128, § 5º); ao Supremo Tribunal Federal, condicionado a apresentar matérias especificamente

apontadas no art. 48, XV, art. 93 e 96, II; e aos Tribunais Superiores, restritos às matérias do art. 96, II, CFRB.

Para os casos em que a iniciativa se faz privativa, cabe ressaltar algumas previsões constitucionais acerca do tema. Conforme interpretação do próprio nome, tais iniciativas só poderão ser suscitadas ao Congresso Nacional por autoridade específica definida pela Constituição. Caso não seja observada esta previsão, o projeto de lei deverá ser considerado inconstitucional e, posteriormente, arquivado.

De acordo com o art. 61, § 1º da CF/88, são de iniciativa privativa do Presidente da República a apresentação de matérias ao Poder Legislativo que versem sobre: a) o efetivo das Forças Armadas; b) provimento, criação de cargos ou empregos públicos no âmbito da administração direta e indireta; c) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; d) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria (EC nº 18, de 1998); e) organização do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e a Defensoria Pública dos Estados, Distrito Federal e Territórios; e a f) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública.

Vale frisar, entretanto, que o previsto no art. 128, § 5º da CF/88 permite também ao Procurador-Geral da República a apresentação de projetos de lei sobre a organização e o funcionamento do MPU. Esta caracteriza-se, portanto, como iniciativa concorrente. Caso fosse feita leitura isolada do art. 61, acima descrito, poder-se-ia interpretar o texto constitucional erroneamente, sendo, por fim, necessária a leitura conjunta dos arts. 61, § 1º e 128, § 5º da CF/88 (CAVALCANTE FILHO, 2012, p. 54).

Há outros casos em que a iniciativa é constitucionalmente privativa. Conforme versa o art. 93, *caput*, é privativa ao Supremo Tribunal Federal a apresentação de matérias que tratem das garantias, deveres e vedações da magistratura nacional. Ademais, é privativa aos Presidentes dos Tribunais Superiores a iniciativa de projetos de lei de autoadministração, nos termos do art. 96, CFRB. Importa somar a esta previsão o que consta no art. 73 da CF/88, qual seja, a aplicação das previsões do art. 96, também, ao TCU.

Cabe, por fim, ao chefe do MPU, o Procurador-Geral da República, a iniciativa privativa de projetos de lei complementar que tratem da criação, ou extinção, de

cargos no MPU e suas respectivas remunerações. Atente-se, neste momento, que a previsão constitucional que garante iniciativa concorrente do Presidente da República e do Procurador-Geral da República concentra-se em matérias sobre a organização e o funcionamento do MPU, enquanto a previsão contida no art. 127, § 2º, versa sobre a criação e extinção de cargos, aliada à fixação de suas respectivas remunerações.

Existe, ainda, a obrigatoriedade da fixação da remuneração dos servidores do Legislativo (Câmara dos Deputados e Senado) por meio de lei. Para Cavalcante Filho (2012), a iniciativa de tal lei é, portanto, privativa aos órgãos do Legislativo, sendo a Mesa de cada Casa o órgão responsável por apresentar matérias com o referido teor. O projeto de lei apresentado deverá tratar estritamente sobre a fixação da remuneração dos servidores, uma vez que a criação e extinção de cargos no Legislativo se dá por meio de resolução.

Para os casos em que não seja estipulada regra para iniciativa privativa ou concorrente, estes são considerados projetos de lei de iniciativa geral ou comum. Ou seja, podem ser apresentados por qualquer membro ou Comissão das Casas Legislativas, ou pelo Presidente da República, e etc.

Já para o caso de o projeto de lei ser apresentado por iniciativa popular, é necessária a apresentação, anexada ao projeto de lei, de, pelo menos “um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles” (art. 61, §2º, CFRB). Cavalcante Filho (2012) discorre a respeito da dificuldade encontrada pela sociedade em se efetivar a apresentação de projeto de lei de iniciativa popular. Nas palavras do autor:

Apenas cinco vezes os cidadãos se utilizaram da iniciativa popular perante a Câmara dos Deputados. Ainda assim, dois dos projetos não atingiram o número mínimo de assinaturas e precisaram da subscrição de um Deputado, o que, de certa forma, desclassifica a iniciativa como popular (2012, p. 63).

Delimitadas as prerrogativas necessárias à apresentação dos projetos de lei perante o Legislativo, leva-se a análise à fase constitutiva.

1.1.1.2 Fase Constitutiva

A fase constitutiva é composta pelas etapas de deliberação e votação. Cavalcante Filho (2012) afirma que é nesta fase que se encontra a criação propriamente dita da lei. A etapa deliberativa apresenta, ainda, duas subdivisões: a deliberação legislativa (parlamentar) e a deliberação executiva, etapa em que o Poder Executivo expressa sua opinião sobre a matéria. Para Cavalcante Filho (2012, p. 68),

[...] a lei é um ato complexo, assim entendido aquele em que duas vontades de órgãos distintos se fundem para dar origem a um só ato. Assim, é incorreta a noção de que feitura de leis é atribuição única do Legislativo: o Executivo também participa.

A etapa deliberativa parlamentar integra o processo de tramitação do projeto de lei no Congresso Nacional, momento em que a matéria será discutida e votada, com a possibilidade de ser emendada (modificada). O processo tem início na Casa Iniciadora e passa pela discussão da Casa Revisora. O art. 64, *caput*, CFRB, estipula que “A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados”, restando, portanto, ao Senado Federal ser Casa Iniciadora apenas para projetos de lei de iniciativa de Senadores ou de suas Comissões. O estabelecimento de que Casa será a Iniciadora é fundamenta, visto que será responsável por dar a palavra final sobre o projeto de lei, analisando as emendas, quando existirem, e decidindo pela aprovação ou rejeição destas.

Uma vez protocolado o projeto de lei na Casa Iniciadora, é feito o despacho para as Comissões temáticas, sejam elas permanentes, temporárias ou especiais, espécie de Comissão criada para deliberar sobre projeto específico que abrange três ou mais temas. A existência das Comissões é de suma importância para os trabalhos legislativo, já que subsidiam as discussões no plenário e, em casos específicos, conforme já apontado, podem decidir terminativamente sobre alguma proposição. O papel das Comissões concentra-se em analisar os aspectos formais do projeto de lei (constitucionalidade, redação e técnica legislativa), e, também, seu

mérito. Ao fim da discussão, a Comissão deverá votar parecer e, inclusive, propor mudanças no projeto por meio da apresentação de emendas.

A capacidade do Congresso Nacional, há, no entanto, uma limitação prevista no art. 63 da CF/88, a qual estipula que as emendas ao projeto de lei não deverão aumentar despesa prevista. Este ponto é fundamental para corroborar o princípio da universalidade orçamentária, responsável por estipular que todas as receitas e todas as despesas devem ser apresentadas no Projeto de Lei Orçamentária.

Uma vez apreciado pelas Comissões, o PL vai à deliberação do plenário, onde ainda pode ser emendado e, posteriormente, votado. Ao fim das discussões e votações no plenário da Casa Iniciadora, o projeto de lei é remetido à Casa Revisora, onde passará por tramitação semelhante àquela realizada na Casa Iniciadora. Pode ocorrer, contudo, a rejeição do PL pela Casa Revisora, situação que resulta no arquivamento da proposição. Depois de arquivado, fica vedada a apresentação de novo projeto de lei que trate da mesma matéria na mesma sessão legislativa (ano parlamentar). Caso a matéria seja emendada pelos parlamentares da Casa Revisora, aquela deverá retornar à Casa onde teve início para a análise das emendas. Este é o chamado efeito pingue-pongue.

A Casa Iniciadora possui, dessa forma, o poder de decidir pela aprovação ou rejeição das mudanças. As regras para apreciação dos projetos de lei serão abordadas mais detalhadamente na seção seguinte.

Uma vez findada a deliberação legislativa, segue-se a tramitação para a deliberação executiva. Neste momento, o Chefe do Executivo deverá expressar-se acerca da matéria, decidindo se concorda ou não com o projeto aprovado pelo Congresso. Se estiver de acordo, deverá sancionar a lei, em um prazo de quinze dias, momento em que o projeto de lei é transformado em lei e passa a produzir efeitos legais no ordenamento jurídico. Se não, deverá utilizar do mecanismo de veto, total ou parcial, retornando o projeto de lei à deliberação do Congresso Nacional, em sessão conjunta, para a análise do veto. Caso o Congresso vote pela rejeição do veto presidencial, o projeto deverá ser promulgado pelo Presidente da República, em até 48 horas. Na ocasião do não cumprimento do prazo, passa ao Presidente do Senado Federal a responsabilidade da promulgação.

Cabe ressaltar, ainda, que se o Presidente da República não se manifestar no prazo constitucional (15 dias úteis, segundo o art. 84, IV e V e o art. 66, § 1º),

sobre matéria aprovada pelo Congresso Nacional, o projeto de lei sofrerá sanção tácita (quando ocorre a sanção automática da matéria).

1.1.1.3 Fase Complementar

Esta é a fase em que ocorre a ratificação de uma lei que já existe. “[...] essa fase se destina apenas a integrar a eficácia da lei, tornando-a exequível” (CAVALCANTE FILHO, 2012, p. 107). É dita complementar uma vez que a sanção presidencial, ou, em certos casos, a promulgação, é o momento em que, de fato, cria-se a lei. É composta por duas subdivisões: a promulgação e a publicação.

A promulgação é o ato declaratório de que o ordenamento jurídico foi inovado (CAVALCANTE FILHO, 2012). Ou seja, faz saber que uma nova lei fora criada e que está em vigor. “É um mero atestado de que a lei existe e, em consequência, deve ser cumprida por todos” (HOLTHE, 2007, p. 466). Nas Palavras de Holthe (2007, p. 466):

A rigor, a promulgação incide sobre um ato perfeito e acabado, ou seja, sobre a própria lei. Por isso, tecnicamente não seria o “projeto de lei” que estaria sendo promulgado, mas sim a própria lei, já perfeita e acabada, desde a sanção expressa ou tácita do Presidente da República.

Quando o projeto de lei é expressamente sancionado pelo Presidente, sanção e promulgação tornam-se um só momento em ações simultâneas.

Após sua promulgação, a lei deverá ser publicada, realizada por meio da inclusão do texto promulgado no Diário Oficial. O objetivo da publicação é tornar pública a existência da lei e seu conteúdo. Para Holthe (2007, p. 466),

A publicação impede que se alegue a ignorância da lei (*ignorantia legis neminem excusat*) e marca o momento em que ela passa a ser exigida. Assim, dizemos que a obrigatoriedade e a notoriedade da lei decorrem da publicação; enquanto que a promulgação confere à lei certeza quanto à sua existência, conferindo autenticidade e executoriedade.

A responsabilidade pela publicação das leis promulgadas é constitucionalmente conferida ao Presidente da República (art. 84, IV). No entanto, caso a promulgação tenha sido feita pelo Presidente do Senado Federal, a publicação será de responsabilidade da autoridade que houver promulgado a norma (CAVALCANTE FILHO, 2012).

1.1.2 Emendas Constitucionais

A capacidade que os constituintes de 1987 concederam à reforma do texto constitucional é denominada Poder Constituinte Derivado Reformador. Esta previsão constitucional se dá por meio da apresentação de Propostas de Emenda à Constituição, as PECs. O instituto da PEC é amplamente discutido e tem diversas características específicas relacionadas tanto ao conceito quanto ao seu processo de tramitação. Esta seção se destina a apresentar essas características específicas.

Segundo a definição de Cavalcante Filho (2012, p. 132), as emendas constitucionais

[...] são atos normativos de hierarquia constitucional, resultantes da manifestação do poder constituinte derivado reformador (ou, simplesmente, poder reformador), e que criam, revogam ou modificam o texto constitucional.

As Emendas Constitucionais (EC), portanto, tem como objetivo a alteração, em sentido amplo, do articulado constitucional, visto que são instrumentos que podem criar novas previsões, modificar as existentes e, inclusive, revogá-las.

Diferentemente do poder constituinte originário, dispositivo utilizado quando da criação de um Texto Maior completamente novo, o poder reformador possui limitações quanto ao seu exercício. Para Sieyès (2001, p. 45), o poder constituinte originário é “a manifestação soberana da suprema vontade política de um povo, social e juridicamente organizado”. É a fonte de poder de onde mina a produção das normas constitucionais direcionadas às normas fundamentais que estruturam e organizam o Estado (BÜHLER, 2007).

Esse poder constituinte originário tem a capacidade de instaurar um novo ordenamento jurídico destinado a reger as relações legais e jurídicas de um

território. É característico de períodos em que a estrutura política e administrativa de um Estado se encontra abalada. No Brasil, fora invocado quando as condições sócio-políticas do País estavam em crise (BÜHLER, 2007), cabendo a instalação de Assembleia Nacional Constituinte com o intuito de criar novo Texto Maior.

Diferentemente disso, o poder constituinte reformador é alçado quando da necessidade de se atualizar e inovar o texto constitucional. É uma previsão estabelecida na Constituição e que possibilita o emendamento do texto constitucional, por meio de processo especial detalhado.

É relevante evidenciar que, em se tratando de reforma constitucional, presume-se que a Constituição a ser reformada seja rígida “- aquela que só pode ser modificada por procedimento especial – pois as constituições flexíveis se caracterizam pela possibilidade de serem alteradas pelo processo legislativo ordinário” (BÜHLER, 2007, p. 12). Esta concepção postula que os mecanismos usados para alterar o texto constitucional representam maior dificuldade em relação àqueles usados na legislação infraconstitucional. Esta é justamente a limitação encontrada na modificação da Carta Magna, estipulada no art. 60 da CF/88.

Dentre as limitações impostas ao emendamento da Constituição, evidencia-se a limitação formal, a material e circunstancial.

Quanto à limitação formal, trata-se da observância dos requisitos de iniciativa da Proposta de Emenda à Constituição (art. 60, I, II e III); dos requisitos referentes à votação da Proposta, quais sejam, turno duplo de discussão e votação e quórum de três quintos dos membros de ambas as Casas Legislativas (art. 60 § 2º); e da previsão da irrepetibilidade absoluta de Proposta que tenha sido arquivada (rejeitada ou prejudicada) na mesma sessão legislativa (art. 60, § 5º).

No que tange à limitação material, faz-se referência às cláusulas pétreas da Constituição, matérias protegidas de certas alterações (art. 60, § 4º). “ A elas o constituinte derivado atribuiu singular importância, a ponto de impedir que sejam banidas do sistema constitucional” (CAVALCANTE FILHO, 2012, p. 142). Tais cláusulas podem até ser modificadas, desde que não se intente alterar o seu núcleo essencial. Há, portanto, a possibilidade de se modificá-las, mas não a de aboli-las, segundo a definição de Cavalcante Filho (2012).

Já o que se entende como limitação circunstancial está relacionado com a impossibilidade de se alterar o texto constitucional na ocasião de intervenção federal, estado de defesa ou estado de sítio (art. 60, § 1º).

Estas são, portanto, as limitações encontradas ao legislador no processo de emendamento da Constituição. Não obstante o peculiar processo legislativo aplicado à reforma constitucional, muitas Emendas à Constituição já foram aprovadas desde a promulgação do Texto Fundamental de 1988. Apenas nos anos 2013 e 2014, doze Emendas Constitucionais foram promulgadas (ECs de 72 a 83). Ou seja, em vinte e sete anos de vigência da Carta de 1988, oitenta e três alterações foram aplicadas ao conglomerado constitucional, o que mostra que mesmo com evidentes limitações, o processo de reforma constitucional é amplamente utilizado.

2 Processo Legislativo Constitucional: tramitação de Projeto de Lei e de PEC.

A análise que se pretende neste capítulo está relacionada com o processo de tramitação das duas espécies normativas objetivadas neste trabalho: o projeto de lei e a Proposta de Emenda à Constituição.

Conforme exposto na seção anterior, as duas espécies apresentam diversas diferenças tanto conceituais como processuais, no que tange o processo legislativo. Este capítulo objetiva explorar justamente as características peculiares de cada uma delas. Essa análise subsidiará o entendimento que se espera com este trabalho, o qual tem como foco tentar explicar a atual tendência dos parlamentares em apresentarem PECs com o intuito de legislar. A exposição dos fatos mostrou que, mesmo com evidentes dificuldades relacionadas com a aprovação de PECs, os integrantes do Congresso Nacional buscam continuamente a apresentação da espécie normativa, mesmo que em seu conteúdo tragam não somente a mudança do texto constitucional, mas também carregam matéria que poderia ter sido apresentada por meio de projeto de lei.

2.1 Regras para Apreciação de Projeto de Lei

Os projetos de lei, conforme conceituado na seção anterior, são mecanismos legislativos alçados com o objetivo de se criar leis ordinárias ou leis complementares. Evidencie-se que a diferenciação entre a lei ordinária e a lei

complementar é restrita ao texto constitucional. Em termos gerais, são usados quando se faz proposição para a criação de uma lei que não pretende mudar o texto da Carta Magna, visto que o mecanismo constitucionalmente especificado para tal fim é a Proposta de Emenda à Constituição. Os PLs são, portanto, utilizados quando se pretende inovar o ordenamento jurídico infraconstitucional.

A iniciativa do projeto de lei poderá ser do Presidente da República, de qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do Presidente do Supremo Tribunal Federal, dos Presidentes dos Tribunais Superiores, do Procurador-Geral da União e dos cidadãos (art. 61, *caput*, CFRB).

A Constituição prevê que a tramitação dos projetos de lei somente se iniciará no Senado Federal quando a iniciativa vier de membro ou Comissão desta Casa Legislativa, atribuindo o início do processo legislativo, majoritariamente, à Câmara dos Deputados.

Depois de protocolado o PL, dá-se início à fase constitutiva do processo legislativo, que, conforme exposto, é composta por duas etapas: a deliberação legislativa e a executiva. Para o que se pretende analisar neste trabalho, buscou-se evidenciar a composição da deliberação legislativa. O projeto de lei deverá nascer, portanto, na Casa Iniciadora e ser apreciado pela Casa Revisora para posterior deliberação do Chefe do Executivo.

2.2 Tramitação na Câmara dos Deputados

O início da tramitação de qualquer proposição legislativa é caracterizado pela protocolização da matéria perante a Mesa da Casa Legislativa. Uma vez constante na Ordem do Dia da Câmara, o projeto será discutido pelos oradores inscritos, momento em que poderá receber emendas (CAVALCANTE FILHO, 2012).

As emendas são modificações no projeto propostas pelos parlamentares. Elas podem ser: a) supressivas, quando suprimem parte do texto; b) aglutinativas, quando fundem dois ou mais projetos; c) substitutivas, quando alteram a essência do projeto; d) modificativas, quando alteram parte do projeto, mas não altera o conjunto; e) aditivas, quando adicionam ao projeto; f) de redação, quando visam corrigir erros linguísticos no projeto; e g) subemendas, quando emendam uma emenda. O poder de emendar os projetos de lei é uma previsão regimental de cada Casa Legislativa e seguem regras específicas em cada uma delas. Ademais, o

emendamento é mecanismo estritamente parlamentar, vedado a autoridades externas ao Poder Legislativo.

Depois desta fase, o projeto é despachado à deliberação das Comissões Temáticas pelo Presidente da Câmara, observado o disposto no art. 139, I, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Quando o PL for despachado a mais de três Comissões Temáticas, criar-se-á Comissão Especial destinada a elaborar parecer sobre a matéria em questão.

A tramitação seguirá, primeiramente, à CCJC para análise de constitucionalidade, redação e técnica legislativa (art. 139, II, C RICD). Nos casos em que se observar a tramitação em caráter de urgência, despachar-se-á o projeto para análise concomitante de todas as Comissões para as quais o projeto seja destinado. O rito constitucional prevê duas fases para a aprovação dos PLs em cada Casa: a discussão e a votação.

As Comissões tem o papel de elaborar parecer sobre o projeto de lei, com o intuito de subsidiar as discussões no plenário. O quórum para votação dos pareceres nas Comissões é, em regra geral, de maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros (art. 47, CF/88). Note-se que a Constituição estabelece a maioria simples (maioria dos presentes) para a votação do parecer, mas obrigar a que estejam presentes a maioria absoluta (50% + 1) de seus membros. A votação pode ser simbólica, nos casos de projetos não terminativos (que vão à deliberação do plenário), ou nominal, quando se trata de projeto terminativo (aprovado pelas Comissões sem decisão do plenário). A votação nominal requer a discriminação do voto de cada parlamentar presente.

Uma vez que tenha aprovado parecer em todas as Comissões por onde tramitou, o projeto de lei é enviado ao plenário da Câmara para que seja discutido e votado pela totalidade de seus membros. Para projetos de lei ordinária, utiliza-se o quórum de maioria simples, ou votação simbólica, em turno único. Já para os projetos de lei complementar, faz-se o uso do quórum qualificado, representado pela maioria absoluta dos membros da Casa.

Depois de aprovado pelo plenário da Câmara, o projeto de lei é remetido ao Senado Federal para que revise a matéria. Caso a proposição seja rejeitada na Casa Revisora, deverá ser arquivado. Se for emendado, deverá voltar à Câmara para análise das emendas. A Câmara poderá aprovar as mudanças propostas pelo

Senado e enviar o projeto à sanção, ou rejeitá-las, total ou parcialmente, não cabendo nova discussão na Casa Revisora.

2.3 Tramitação no Senado Federal

O Senado Federal poderá exercer duas funções: a de revisar os projetos de lei que iniciaram sua tramitação na Câmara dos Deputados ou de iniciar, também, projetos de lei de autoria de qualquer membro ou Comissão de sua composição.

Ao receber uma matéria advinda da Câmara, denominados Projetos de Lei da Câmara (PLC), o Senado deverá apresentar tramitação semelhante àquela realizada na Casa Iniciadora. O PLC deverá ser protocolado junto à Mesa do Senado e receberá despacho do Presidente do Senado para tramitar nas Comissões Temáticas, a fim de receber análise de mérito. Importa ressaltar que há uma diferença na tramitação do projetos de lei nas duas Casas: enquanto na Câmara o projeto passa obrigatoriamente pela CCJC, para receber análise de constitucionalidade, redação e técnica legislativa, no Senado esta análise é feita pelas Comissões por onde tramitar, eximindo a CCJ de exercer este tipo de análise.

No Senado Federal, o projeto pode, ainda, receber emendas de qualquer Senador, durante o prazo de cinco dias úteis, na primeira Comissão por onde tramitar. Após o interstício regimental, o PLC somente poderá ser emendado por membro da Comissão onde estiver, ou quando estiver sob a deliberação do plenário (no casos de projeto de lei não terminativo). Se o PLC for terminativo, deverá ser votado nominalmente na última Comissão em que tramitará, retornado à Câmara após este processo. Os Senadores podem, no entanto, requerer análise da matéria pelo plenário, sendo necessária a apresentação de requerimento assinado por, no mínimo, um décimo dos membros da Casa.

O quórum para votação de projetos de lei no Senado é semelhante ao realizado na Câmara. Maioria simples para projetos de lei ordinária e maioria absoluta para projetos de lei complementar.

Se o PLC sob análise do Senado for aprovado sem que haja apresentação de emendas, o projeto é enviado diretamente à deliberação executiva, momento em que deverá ser sancionado ou vetado, total ou parcialmente.

Nos casos em que o projeto de lei é iniciado no Senado Federal, quando recebem nomenclatura de Projeto de Lei do Senado (PLS), a tramitação segue

exatamente o mesmo processo observado nos PLCs. Após sua aprovação, o projeto deverá seguir para a Câmara para que receba revisão daquela Casa. Os procedimentos para análise das emendas na Câmara são os mesmos observados na tramitação de PLs nesta Casa.

2.4 Regras para apreciação da PEC

Uma Proposta de Emenda Constitucional deverá, para sua aprovação, seguir um rito especial, com um grau de dificuldade maior na sua apreciação, como o quórum qualificado, o duplo turno de votação em cada uma das Casas Legislativas - Câmara e Senado e a necessidade de coincidência entre as matérias aprovadas.

Nesse sentido, o art. 60 da Carta Magna dispõe sobre as possibilidades e condições dessas alterações, estabelecendo a forma e as limitações para o seu alcance:

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II – do presidente da República;

III – de mais da metade das assembleias legislativas das unidades da federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I – a forma federativa de Estado;

II – o voto direto, secreto, universal e periódico;

III – a separação dos poderes;

IV – os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Em adição às regras estabelecidas na Constituição Federal, os Regimentos Internos da Câmara e do Senado trazem capítulos específicos que normatizam a tramitação e apreciação dessas proposições, dando forma ao processo.

As limitações para aprovar uma Emenda à Constituição iniciam-se com a restrição dos agentes que podem apresentar uma proposta de emenda ao texto constitucional. Apenas o Presidente da República, um terço dos Deputados Federais, um terço dos Senadores e mais da metade das Assembleias Legislativas (aprovada pela maioria relativa de seus membros) podem oferecer proposta nesse sentido.

Cabe ressaltar a diferença dessa iniciativa nas duas Casas legislativas – Câmara e Senado: um terço dos senadores podem apresentar uma PEC, mas o fazem na Casa que compõem. Caso tal proposta seja aprovada no Senado Federal, é encaminhada à Câmara dos Deputados como de iniciativa daquele órgão, e não de um terço dos senadores.

É importante dizer que, a Proposta enviada pelo Presidente da República terá início na Câmara dos Deputados e após o trâmite naquela Casa, será enviada ao Senado Federal.

Quadro 1 - Resumo da Tramitação de uma PEC

CÂMARA DOS DEPUTADOS	SENADO FEDERAL
<p>Apresentação - Iniciativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Presidente da República; • 1/3 dos Deputados; • Senado Federal; • Assembleias Legislativas 	<p>Apresentação - Iniciativa</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1/3 dos Senadores; • Câmara dos Deputados; • Assembleias Legislativas

Distribuição - Tramitação <ul style="list-style-type: none"> • CCJ; • Comissão Especial; • Plenário 	Distribuição - Tramitação <ul style="list-style-type: none"> • CCJ; • Plenário
Votação <ul style="list-style-type: none"> • Dois Turnos; • Quórum – 3/5 (308 deputados); 	Votação <ul style="list-style-type: none"> • Dois Turnos; • Quórum – 3/5 (49 senadores);
PROMULGAÇÃO	
Pelas Mesas da Câmara e do Senado	

2.5 Tramitação na Câmara dos Deputados

A Proposta pode ser apresentada pela terça parte, no mínimo, dos Deputados, pelo Senado Federal, pelo Presidente da República ou por mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros;

A Presidência da Casa encaminha a Proposta para a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC, para que se pronuncie sobre a admissibilidade no prazo de cinco sessões. O seu parecer deve dispor sobre a constitucionalidade, ou seja, se viola ou não algum aspecto formal ou material estabelecido no art. 60 da Carta Magna. Se for inadmitida, o autor da proposta, com o apoio de Líderes que representem, no mínimo, um terço dos Deputados, poderá requerer a apreciação preliminar em Plenário.

Uma vez admitida pela CCJC, o presidente designa Comissão Especial para analisar e proferir parecer sobre o mérito da matéria. O colegiado terá o prazo de quarenta sessões para proferir o seu parecer, reservando-se as dez primeiras para o recebimento de emendas dos deputados com, no mínimo, um terço de assinaturas (171 deputados) por emenda apresentada, o mesmo quórum exigido para a apresentação da PEC.

Para ser aprovado o parecer na Comissão Especial, basta a concordância da maioria dos deputados presentes, ou seja, não exige quórum qualificado. Aprovado na Comissão Especial, o parecer vai a publicação e, após o prazo (interstício) de duas sessões, será incluído na Ordem do Dia do Plenário. Entre as duas sessões – primeiro e segundo turno o prazo será de cinco sessões. Considera-se aprovada a proposta que obtiver, em ambos os turnos no mínimo três quintos dos votos favoráveis – 308 dos 513 deputados, em votação nominal.

Cabe observar que se houver emenda do Senado Federal à proposta originária da Câmara dos Deputados, a tramitação é reiniciada por completo, inclusive em relação ao parecer de admissibilidade da CCJC.

Se a Proposta for iniciada pela Câmara o texto segue para o Senado, onde será apreciado nos termos do seu regimento interno. Aprovado o mesmo texto nas duas casas legislativas, a emenda é promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em sessão conjunta e solene. Caso a PEC seja rejeitada em qualquer das Câmaras, a matéria não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

2.6 Tramitação no Senado Federal

A exemplo do que acontece na Câmara, a Proposta pode ser apresentada pela terça parte, no mínimo, dos Senadores, pela Câmara dos Deputados, ou por mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros.

Recebida, a Proposta será lida e despachada para a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania – CCJ, que terá o prazo de 30 dias para emitir parecer sobre a constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e mérito da Proposta. Aqui cabe uma observação sobre esse último quesito – o mérito, que é avaliado também pela CCJ, diferente da Câmara que cria uma Comissão Especial para esse fim.

Após aprovado na CCJ, o parecer vai a publicação e, após o prazo (interstício) de cinco dias, poderá a matéria ser incluída na Ordem do Dia do Plenário para votação em primeiro turno. Cabe ressaltar, que para a aprovação do parecer na CCJ, não é necessário *quórum* qualificado. Entre as duas sessões –

primeiro e segundo turno o prazo será de cinco dias úteis. Considera-se aprovada a proposta que obtiver, em ambos os turnos no mínimo três quintos dos votos favoráveis - 49, em votação nominal.

No dois turnos de votação ocorrem as sessões de discussão, sendo cinco no primeiro turno e três no segundo. Durante essas sessões poderão ser oferecidas emendas assinadas por no mínimo um terço dos membros do Senado, desde que tratem de matéria tratada na proposta.

Também no Senado, se houver emenda da Câmara dos Deputados à proposta, a tramitação será reiniciada e seguirá a mesma sequência de apreciação de uma nova proposta.

Se a Proposta for iniciada pelo Senado o texto segue para A Câmara, onde será apreciado nos termos do seu regimento interno. Aprovado o mesmo texto nas duas casas legislativas, a emenda é promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em sessão conjunta e solene. Caso a PEC seja rejeitada em qualquer das Câmaras, a matéria não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Quadro 2- Comparativo dos Regimentos Internos: Câmara dos Deputados e Senado Federal na tramitação de uma PEC

CÂMARA DOS DEPUTADOS	SENADO FEDERAL
<p>Art. 201. A Câmara apreciará proposta de emenda à Constituição: I – apresentada pela terça parte, no mínimo, dos Deputados; pelo Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros; II – desde que não se esteja na vigência de estado de defesa ou de estado de sítio e que não proponha a abolição da Federação, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação dos Poderes e dos direitos e garantias individuais.</p>	<p>Art. 354. A proposta de emenda à Constituição apresentada ao Senado será discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros da Casa (Const., art. 60, § 2º); § 1º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir (Const., art. 60, § 4º): I - a forma federativa de Estado; II - o voto direto, secreto, universal e periódico; III - a separação dos Poderes; IV - os direitos e garantias individuais. § 2º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio (Const., art. 60, § 1º).</p>
<p>Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de</p>	<p>Art. 355. A proposta será lida no Período do Expediente e publicada no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico, para</p>

<p>Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer. § 1º Se inadmitida a proposta, poderá o Autor, com o apoio de Líderes que representem, no mínimo, um terço dos Deputados, requerer a apreciação preliminar em Plenário. § 2º Admitida a proposta, o Presidente designará Comissão Especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões a partir de sua constituição para proferir parecer. § 3º Somente perante a Comissão Especial poderão ser apresentadas emendas, com o mesmo quórum mínimo de assinaturas de Deputados e nas condições referidas no inciso II do artigo anterior, nas primeiras dez sessões do prazo que lhe está destinado para emitir parecer. § 4º O Relator ou a Comissão, em seu parecer, só poderá oferecer emenda ou substitutivo à proposta nas mesmas condições estabelecidas no inciso II do artigo precedente. § 5º Após a publicação do parecer e interstício de duas sessões, a proposta será incluída na Ordem do Dia. § 6º A proposta será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de cinco sessões. § 7º Será aprovada a proposta que obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos membros da Câmara dos Deputados, em votação nominal. § 8º Aplicam-se à proposta de emenda à Constituição, no que não colidir com o estatuído neste artigo, as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação dos projetos de lei.</p>	<p>distribuição aos Senadores.</p>
<p>Art. 203. A proposta de emenda à Constituição recebida do Senado Federal, bem como as emendas do Senado à proposta de emenda à Constituição oriunda da Câmara, terá a mesma tramitação estabelecida no artigo precedente. Parágrafo único. Quando ultimada na Câmara a aprovação da proposta, será o fato comunicado ao Presidente do Senado e convocada sessão para promulgação da emenda.</p>	<p>Art. 356. A proposta será despachada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que terá prazo de até trinta dias, contado da data do despacho da Presidência, para emitir parecer. Parágrafo único. O parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania que concluir pela apresentação de emenda deverá conter assinaturas de Senadores que, complementando as dos membros da Comissão, compreendam, no mínimo, um terço dos membros do Senado.</p>
	<p>Art. 357. Cinco dias após a publicação do parecer no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico, a matéria poderá ser incluída em Ordem do Dia</p>
	<p>Art. 358. Decorrido o prazo de que trata o art. 356 sem que a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania haja proferido parecer, a proposta de emenda à Constituição será incluída em Ordem do Dia, para discussão, em primeiro turno, durante cinco sessões</p>

	deliberativas ordinárias consecutivas. § 1º O parecer será proferido oralmente, em plenário, por relator designado pelo Presidente. § 2º Durante a discussão poderão ser oferecidas emendas assinadas por, no mínimo, um terço dos membros do Senado, desde que guardem relação direta e imediata com a matéria tratada na proposta.
	Art. 359. Para exame e parecer das emendas, é assegurado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania o mesmo prazo estabelecido no art. 356.
	Art. 360. Lido o parecer no Período do Expediente, publicado no Diário do Senado Federal e em avulso eletrônico com a proposta e as emendas, a matéria poderá ser incluída em Ordem do Dia.
	Art. 361. Esgotado o prazo da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, proceder-se-á na forma do disposto no caput do art. 358 e em seu § 1º. § 1º Na sessão deliberativa ordinária que se seguir à emissão do parecer, a proposta será incluída em Ordem do Dia para votação em primeiro turno. § 2º Somente serão admitidos requerimentos que objetivem a votação em separado de partes da proposta ou de emendas. § 3º A deliberação sobre a proposta, as emendas e as disposições destacadas para votação em separado será feita pelo processo nominal.
	Art. 362. O interstício entre o primeiro e o segundo turno será de, no mínimo, cinco dias úteis.
	Art. 363. Incluída a proposta em Ordem do Dia, para o segundo turno, será aberto o prazo de três sessões deliberativas ordinárias para discussão, quando poderão ser oferecidas emendas que não envolvam o mérito.
	Art. 364. Encerrada a discussão, em segundo turno, com apresentação de emendas, a matéria voltará à Comissão, para parecer em cinco dias improrrogáveis, após o que será incluída em Ordem do Dia, em fase de votação.
	Art. 365. Aprovada, sem emendas, a proposta será remetida à Câmara dos Deputados; emendada, será encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que terá o prazo de três dias para oferecer a redação final.

	Art. 366. A redação final, apresentada à Mesa, será votada, com qualquer número, independentemente de publicação.
	Art. 367. Considera-se proposta nova o substitutivo da Câmara a proposta de iniciativa do Senado.
	Art. 368. Na revisão do Senado à proposta da Câmara aplicar-se-ão as normas estabelecidas neste Título.
	Art. 369. Quando a aprovação da proposta for ultimada no Senado, será o fato comunicado à Câmara dos Deputados e convocada sessão para promulgação da emenda (Const., art. 60, § 3º).
	Art. 370. (Revogado).
	Art. 371. É vedada a apresentação de proposta que objetive alterar dispositivos sem correlação direta entre si.
	Art. 372. Aplicam-se à tramitação da proposta, no que couber, as normas estabelecidas neste Regimento para as demais proposições.
	Art. 373. A matéria constante de proposta de emenda à Constituição rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa (Const., art. 60, § 5º).

2.7 Análise das diferenças: pontos positivos e negativos

Nesta seção discutir-se-á em que pontos os projetos de lei e as Propostas de Emenda à Constituição diferem em parâmetros positivos e negativos.

Primeiramente, há de se exaltar que as duas espécies normativas apresentam diversas diferenças, sendo a mais evidente delas o objetivo de cada uma: enquanto a PEC objetiva mudar o texto constitucional, o PL busca inovar o ordenamento jurídico infraconstitucional. Ou seja, as PECs encontram-se hierarquicamente superiores aos projetos de lei, visto que a Carta Magna é a Lei Maior de um território e todas as normas jurídicas subjacentes devem subordinar-se a ela.

Segundamente, as limitações que se aplicam à apresentação das PECs representam clara desvantagem em relação aos projetos de lei. Com obrigações formais, materiais e circunstanciais, as PECs se tornam proposições legislativas muito mais difíceis de serem deliberadas. A grande quantidade de imposições à aprovação de uma Emenda Constitucional torna sua tramitação mais complexa e politicamente relevante. Esta dificuldade ao processo é explicada pela alta rigidez da Constituição Federal de 1988. Caracteriza-se, portanto, como um ponto negativo.

Não somente, a relevância das PECs é facilmente entendida como prioridade na pauta legislativa, visto que objetiva a alteração da Lei Maior. Ainda, depois de aprovada, em turno duplo, nas duas Casas Legislativas, a PEC não necessita de deliberação executiva, sendo promulgada pelas Mesas da Câmara e do Senado. Essas duas características representam vantagens da PEC face a tramitação dos PLs.

3 O uso das PECs como resposta parlamentar à preponderância do Executivo na pauta legislativa

Para a análise pretendida neste capítulo, buscou-se elaborar estudo acerca do empoderamento do Poder Executivo, desde a vigência do período militar, embarcando as novas prerrogativas exaltadas pela Constituição de 1988. Para tanto, elaborou-se dissertação dos fatos históricos, constitucionais e legais que compõem a preponderância do Executivo na definição da pauta legislativa do Congresso Nacional, bem como o uso de instrumentos legislativos exclusivos ao Poder que permitem este fato. Em seguida, a análise seguiu para o cenário político atual, com vistas a evidenciar comprovações de possível crise no presidencialismo de coalizão que rege a estrutura da governabilidade no sistema político. Por fim, abordou o evidente advento da apresentação de Propostas de Emenda à Constituição como resposta do Poder Legislativo ao controle que exerce o Poder Executivo na definição da agenda do Congresso e da pauta legislativa.

3.1 O empoderamento do Executivo

Desde o golpe militar engendrado em 1964, os poderes do chefe do Executivo estiveram em ascendência contínua até a promulgação da Constituição Federal de 1988, momento em que algumas prerrogativas foram extintas e outras mantidas. Fosse pela eminente necessidade de se reestruturar a regência constitucional e legal do país, ou pela influência das novas estruturas de poder que alcançavam proeminência nacional, tendo essas estruturas inclinações altamente democráticas, os constituintes de 1987 procuraram limitar a ação do Executivo, mas mantiveram grande parte das mudanças feitas a partir da Constituição de 1967.

Neste sentido, Figueiredo e Limongi (1999) desenvolveram detalhado estudo acerca das relações Executivo-Legislativo e o papel do Executivo na definição da pauta legislativa. Em *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*, os autores postulam que a Carta Magna atual

[...] manteve as inovações constitucionais introduzidas pelas constituições escritas pelos militares com vistas a garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior presteza à consideração de suas propostas legislativas (1999, p. 20).

A assertiva é construída uma vez que a Constituição pós-período Vargas, promulgada em 1946, exaltava o Legislativo em face ao Executivo, tendo em vista que o regime que vigeu anteriormente à promulgação da Carta tinha como objetivo suprimir a ação dos parlamentares e garantir a supremacia do chefe do Executivo.

Depois de instalado o regime o militar e com a outorga da constituição de 1967, os poderes que detinha o Presidente da República foram ampliados cada vez mais. Por meio dos denominados decretos-lei, o presidente dispunha de mecanismo legítimo para editar decretos com força de lei, os quais passavam pela aprovação ou rejeição do Congresso Nacional sem que este pudesse emendá-los. Conforme versava a Constituição de 1967, art. 58, o Presidente da República poderia expedir decretos com força de lei que teriam sessenta dias para serem aprovados ou rejeitados pelo Congresso, sendo considerados aprovados no caso da não pronúncia do parlamento no prazo estipulado. Não obstante a descrita previsão constitucional, o Ato Institucional nº 5, considerado o mais rígido e autoritário dos Atos Institucionais, editado em 1968, trazia em seu corpo a previsão de que o presidente poderia convocar recesso parlamentar a qualquer hora, sendo a atividade legislativa, em qualquer matéria, transportada ao Executivo.

A constituição de 1988 trouxe, neste sentido, a previsão de edição de Medidas Provisórias - MP. Para Mello (2002), as MPs são

[...] providências (como o próprio nome diz, provisórias) que o Presidente da República poderá expedir, com ressalva de certas matérias nas quais não são admitidas, em caso de relevância e urgência, e que terão força de lei, cuja eficácia, entretanto, será eliminada desde o início se o Congresso Nacional, a quem serão imediatamente submetidas, não as converter em lei dentro do prazo - que não correrá durante o recesso parlamentar - de 60 dias contados a partir de sua publicação prorrogável por igual período nos termos do Art.62 §7º CRFB.

Trazidas no art. 62 da Carta Magna, a previsão constitucional autoriza o chefe do Executivo a adotar Medidas Provisórias com força de lei, em caso de urgência e relevância nacional, sendo obrigatório seu encaminhamento imediato ao Congresso Nacional. Os efeitos legais da MP iniciam no momento de sua publicação. Uma vez recebida no parlamento, é anunciada a criação de comissão especial destinada a apresentar parecer sobre o tema em até quarenta e cinco dias, ocasionando o trancamento da pauta nas duas Casas Legislativas se excedido o prazo. Se a MP não for convertida em lei, em até sessenta dias, prorrogável por igual período, ocorre a perda de sua eficácia, restando, entretanto, ao parlamento a edição de decreto legislativo com as implicações legais e jurídicas decorrentes de sua vigência (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

Caso sejam apresentadas emendas à MP, a matéria é transformada em projeto de lei de conversão (PLV) e tramitará no lugar da medida provisória. A tramitação da matéria, seja ela com caráter de MP ou de PLV, ocorrerá semelhantemente ao processo atribuído às leis ordinárias, iniciada na Câmara dos Deputados e com exigência de maioria simples (maioria dos parlamentares presentes) para aprovação em cada Casa. Na hipótese de ser aprovada sem emendas, é encaminhada ao presidente do Senado para promulgação; já no caso de ser aprovada na forma de PLV, deverá ser encaminhada à Presidência da República para ser sancionada (sujeito ao veto presidencial).

As medidas provisórias caracterizam-se, portanto, como poderoso instrumento disponível ao Executivo para legislar e controlar a pauta do Congresso, vez que a morosidade no processo de deliberação de MPs (quando ultrapassados quarenta e cinco dias) ocasiona o trancamento da pauta na Câmara e no Senado, forçando os trabalhos das duas Casas a voltarem-se para a aprovação da matéria. Esta previsão constitucional fora incluída ao texto da Carta por meio da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, que invoca urgência na tramitação da matéria se não observado o prazo estipulado.

Em relação ao instituto do decreto-lei, Figueiredo e Limongi (1999) apontam que há evidente continuidade legal entre as Constituições de 1967 e 1988 no que tange ao poder do presidente em legislar diretamente. A existência da medida provisória ilustra justamente este fato, visto que apresenta alto grau de similaridade com o decreto-lei de 1967.

Há, no entanto, algumas diferenças entre os dois dispositivos legais que necessitam evidência. Ao contrário do que ocorria com o decreto-lei, a não-manifestação do Congresso face a apresentação de MP implica a perda de efeito legal da medida.

Em caso de rejeição, cabe ao Congresso regulamentar as relações decorrentes da aplicação anterior do ato, admitindo-se a possibilidade de declarar seus efeitos nulos desde sua edição (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 44).

Outra importante diferença é o fato de o Congresso poder emendar a medida editada pelo presidente, ocasião em que ocorre a transformação da MP em projeto de lei de conversão. Para que ocorra o emendamento, há a abertura de prazo de seis dias úteis após a abertura da comissão especial destinada a apresentar parecer sobre a MP para que os parlamentares exerçam seu direito.

Figueiredo e Limongi (1999, p. 26) ilustram a importância da edição de MPs pelo Executivo da seguinte forma:

[...] a edição de uma medida provisória implica a imediata alteração do status quo. Ao analisá-la, o Congresso não opta entre o status quo anterior (SQ) e aquele a ser produzido pela promulgação da

medida (SQmp), mas sim entre SQmp e uma situação em que a MP é rejeitada após ter vigorado e surtido efeito (MPrej). Digamos que para a maioria dos legisladores a seguinte relação de preferência seja verdadeira: SQ>SQmp>MPrej (menor que, maior que), onde o símbolo > significa “é preferido a”. Logo, a maioria aprova a MP. Se fosse introduzida como um projeto de lei ordinária, a MP seria rejeitada. Por surtir efeito no ato de sua edição, o recurso à edição de MPs é uma arma poderosa nas mãos do Executivo. Os congressistas podem ser induzidos a cooperar.

Dessa forma, fica clara a maneira como o Executivo pode legislar por meio das MPs. Seria natural pensar que apenas o fato de apresentar uma Medida Provisória não seria suficiente para criar efeito jurídico e legal, uma vez que o dispositivo em questão necessita de aprovação pelo Congresso Nacional, estando suscetível à rejeição ou perda da eficácia em virtude de decurso de prazo. Entretanto, conforme o disposto no § 3º do art. 62 da Constituição, fica responsável o Congresso Nacional por disciplinar as relações jurídicas que decorrerem da MP no período em que viger. Esta previsão faz com que os congressistas tenham maior inclinação a aprovar as MPs enviadas pelo Executivo, visto o custo político, institucional e legal que adquiririam caso contrário.

Para Figueiredo e Limongi (1999, p. 38),

As medidas provisórias têm conseqüências mais significativas, pois afetam a estrutura de preferências dos parlamentares, induzindo-os a cooperar. Dado o custo de rejeição de uma MP, os parlamentares podem julgar preferível aprová-la, tendo em vista os efeitos já produzidos durante sua vigência.

Com vistas a ilustrar a atividade legislativa exercida pelo Executivo nos dois últimos anos do governo Dilma, por meio de MPs, analise-se a Tabela 1. Em 2013, 74% das MPs apresentadas no ano foram aprovadas, enquanto apenas 26% perderam a eficácia por decurso de prazo e nenhuma das proposições foi rejeitada por deliberação do Congresso. Já em 2014, o número de MPs aprovadas decresceu para 51%, enquanto os outros 49% perderam a eficácia por decurso de prazo. A diminuição na quantidade de MPs aprovadas em 2014 pode ser explicada por ter

sido o período considerado ano eleitoral, ocasião em que as articulações políticas são mais complexas e a ação da oposição pode ser tornar mais robusta. Não somente, as eleições de 2014 foram caracterizadas por intenso embate político entre o PT e o PSDB (o primeiro sendo o partido principal da base governista e o segundo o principal do bloco da oposição), visto que a disputa pela presidência fora travada entre os candidatos apresentados por ambos os partidos.

Tabela 1		
Medidas Provisórias por ano		
	2013	2014
MPs enviadas	35	29
Aprovadas	26	15
Rejeitadas	-	-
Perderam a eficácia por decurso de prazo*	9	14

* Constitucionalmente, as MPs tem prazo de 60 dias para serem apreciadas pelo Congresso, prorrogável por igual período uma única vez. (art. 62, §3º CFRB).

Fonte: elaboração própria com dados do site da Câmara dos Deputados

Por outro caminho, existe ainda a previsão constitucional que permite ao presidente forçar unilateralmente a apreciação de matérias enviadas por si em caráter de urgência. Constante no § 2º da Carta Magna, a previsão estipula que, uma vez invocado o instituto da urgência pelo Presidente da República, a matéria deverá ser apreciada em até quarenta e cinco dias, na Câmara dos Deputados e no Senado. Caso seja excedido o prazo constitucionalmente estipulado, sobrestar-se-ão as pautas das duas Casas Legislativas até que se ultime a votação da matéria.

Figueiredo e Limongi (1999) assertam que a solicitação de urgência impede que minorias possam, por seu controle de *veto points*¹, “engavetar” as propostas presidenciais. Isto é, a tramitação em caráter de urgência limita as minorias no que

¹ Para definição de *veto points*, ver: HARMOND. Thomas H. *Veto Points, Policy Preferences, and Bureaucratic Autonomy in Democratic Systems*. In KRAUSE George A.; MEIER Kenneth J. **Politics, Policy, and Organizations: Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2003.

tange à possibilidade de embargarem a tramitação de matérias enviadas pelo Executivo.

A tramitação em urgência caracteriza-se, dessa forma, como influente ferramenta para que o Executivo tenha os projetos de sua autoria apreciados. Conforme demonstrado na Tabela 2, a grande maioria das leis sancionadas que foram de iniciativa do Executivo tiveram sua tramitação ativada pela urgência constitucional, comprovando o uso do dispositivo como meio de o Executivo controlar a agenda legislativa do Congresso e deter a definição da pauta legislativa. Em contrapartida, o Legislativo pode ativar o dispositivo da urgência urgentíssima, ocasião em que a matéria que se deseja acelerar o processo de tramitação é levada imediatamente à deliberação do plenário, sendo dispensada a obrigatoriedade da apresentação de parecer por Comissão. Diferentemente da urgência constitucional que se utiliza o chefe do Executivo, a urgência urgentíssima é uma previsão do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Tabela 2		
Produção legal segundo a origem		
Leis sancionadas		
	2013	2014
Executivo		
Apresentados	33	3
Aprovados	15	1
Em regime de urgência	8	1
Legislativo		
Apresentados	*	*
Aprovados	11	8
Em regime de urgência**	7	5
* Os dados não puderam ser computados em virtude da não disponibilização de informações pela Câmara dos Deputados.		
** Sob a forma de urgência urgentíssima.		

Fonte: elaboração própria com dados do site da Câmara dos Deputados

Ainda considerando meios de o Executivo impetrar suas preferências na atividade legislativa, vale ressaltar a existência de matérias que tem sua iniciativa

exclusiva ao Presidente da República. Figueiredo e Limongi (1999, p. 24) afirmam que

Em muitas constituições presidencialistas, veda-se ao próprio Legislativo a possibilidade de iniciar legislação em determinadas áreas. O que implica, obviamente, o seu contrário: confere-se ao presidente prerrogativa exclusiva de propor alterações nessas mesmas áreas.

No caso da Constituição Federal de 1988, a previsão encontra-se no art. 61, que determina como privativas ao Presidente da República a edição de leis, entre outras, que versem sobre a organização administrativa da administração direta e indireta, as Forças Armadas, a criação e extinção de órgãos e cargos no serviço público, etc.

Em relação ao orçamento, fica restrito ao chefe do Executivo a apresentação dos projetos de lei referentes ao Plano Plurianual (PPA), à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e à Lei Orçamentária Anual, conforme disposto no art. 165 da Constituição. Não obstante conceder iniciativa exclusiva das leis orçamentárias ao Presidente, a Constituição ainda veda que as emendas parlamentares apresentadas proponham a ampliação dos gastos previstos.

Além da exclusividade na iniciativa, o Executivo dispõe do controle dos prazos estipulados para a deliberação das matérias. Neste sentido, Figueiredo e Limongi (1999, p. 25) apontam que

[...] ao definir o montante dos gastos, o presidente limita a ação possível dos parlamentares. Como a Constituição não regula as consequências da não-aprovação do orçamento, o Executivo não tem por que temer atrasos na apreciação do orçamento que envia. Isto é, o Legislativo brasileiro não dispõe de um poderoso trunfo para barganhar o orçamento com o Executivo. Por outro lado, o Executivo pode retardar o envio da proposta orçamentária com o objetivo de limitar o tempo disponível para a apreciação da matéria pelo Legislativo.

Mesmo que o Executivo detenha o controle em relação aos prazos, isso também não se caracteriza como um trunfo do Poder, visto que a Constituição não

prevê a aplicação de sanções na ocasião da não aprovação das leis orçamentárias pelo Congresso. A única condição que pode ser considerada como punição ao Legislativo é a possibilidade de ser suspenso o recesso parlamentar (quando finda a primeira parte da sessão legislativa) sem que haja votação da LDO até o dia 17 do sétimo mês. Para fins de comparação, caso não seja votada a LOA até o fim da sessão legislativa (dia 22 de dezembro), não há impedimento para que seja instalado o recesso parlamentar. Neste caso, a votação da matéria orçamentária fica condicionada à votação somente na sessão legislativa seguinte, sendo o Executivo autorizado a gastar 1/12 do orçamento previsto no PLOA pendente de aprovação.

Por fim, vale ressaltar que a Carta de 1988 conferiu o monopólio da iniciativa orçamentária ao Executivo e, por se tratar de matéria que deve seguir exigências de calendário, sua introdução na pauta legislativa pode ser usada estrategicamente para diminuir a margem de manobra (seja ela política ou institucional) deixada ao Legislativo (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

Com base nos fatos relatados acerca da preponderância do Executivo na definição da pauta legislativa, cabe evidenciar que a Constituição de 1988 trouxe dois conjuntos distintos e, em certa medida, conflituosos de dispositivos concentrados na relação Executivo-Legislativo. Ao mesmo tempo que reivindicou muitas das previsões extraídas do Congresso Nacional pelos textos militares, a Carta deu continuidade a muitas garantias concedidas ao Executivo pelo regime autoritário, principalmente aquelas relacionadas ao poder do Executivo em dirigir o processo legislativo. Para esta reflexão, afirmam Figueiredo e Limongi (1999, p. 41) que

De um lado, os constituintes aprovaram uma série de medidas tendentes a fortalecer o Congresso, recuperando assim os poderes subtraídos do Legislativo ao longo do período militar. De outro lado, a Constituição de 1988 manteve muitos dos poderes legislativos de que foi dotado o Poder Executivo ao longo do período autoritário, visto que não se revogaram muitas das prerrogativas que lhe permitiram dirigir o processo legislativo durante o regime militar.

O resultado é a atrofia do próprio Legislativo e a predominância do Executivo, principal legislador *de jure* e de fato.

Ainda segundo os autores,

O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Poder Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários (1999, p. 22).

Neste cenário institucional, o presidente dispõe de ferramentas para induzir os congressistas a cooperarem com sua agenda. Na mesma medida, os parlamentares encontram-se desmunidos de meios para perseguir seus interesses particulares, vez que a melhor estratégia política para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é o voto disciplinado e alinhado com as definições partidárias (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999).

Em sistemas de governo semelhantes ao do Brasil (república presidencialista), o que se encontra é uma relação entre os poderes Executivo e Legislativo que obedece uma lógica essencialmente diferente daquela exercida pelos sistemas parlamentaristas. Para Tsebellis (1997), nos sistemas parlamentaristas, o Poder Executivo controla a agenda, e o Poder Legislativo aceita ou rejeita as propostas; enquanto nos sistemas presidencialistas o Legislativo formula as propostas e o Executivo as sanciona ou veta.

Tal caracterização das relações Executivo-Legislativo descreve acuradamente o que se passa nos Estados Unidos, mas não se aplica, em absoluto, ao caso brasileiro e à maioria dos regimes presidenciais, nos quais em geral é o presidente quem formula as políticas (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 24).

Para Shugart e Carey (1992), a estrutura organizacional do Legislativo brasileiro difere bastante daquela encontrada nos Estados Unidos. A atividade legislativa no Brasil encontra-se altamente centralizada e conduzida pelas ações partidárias. Ademais, enquanto o presidente norte-americano possui limitados poderes legislativos, o brasileiro é um dos mais poderosos do mundo.

Para Figueiredo e Limongi (1999, p. 23), por fim,

[...] os efeitos dos poderes legislativos presidenciais são de outra natureza. Eles determinam o poder de agenda do chefe do Executivo, entendendo-se por agenda a capacidade de determinar não só que propostas serão consideradas pelo Congresso, mas também quando o serão. Maior poder de agenda implica, portanto, a capacidade do Executivo de influir diretamente nos trabalhos legislativos e assim minorar os efeitos da separação dos poderes, o que pode induzir os parlamentares à cooperação.

3.2 O Sistema Presidencialista e a Formação de Coalizões

Tendo em vista os fatos apresentados na seção anterior, segue-se a análise em direção ao chamado *presidencialismo de coalizão*. Evidencia-se o grifo em itálico porque a cunhagem do termo apresenta algumas características peculiares. Conforme afirmou Rennó (2006), o sistema presidencialista que rege as relações institucionais entre o Executivo e o Legislativo apresenta qualidades dúbias, uma vez que detém alto grau de similaridade com sistema parlamentaristas.

Cunhado em 1988 por Sérgio Abanches, o termo tem sido abordado por diversos estudiosos e doutrinadores da ciência política para justificar a problemática da governabilidade no Brasil (RENNÓ, 2006).

Cabe, entretanto, frisar a importante contribuição de Montesquieu para a divisão dos poderes que integram o cerne do governo em regimes atuais, como o brasileiro. Em sua obra *O Espírito das Leis* (2004), publicada inicialmente em 1748, Montesquieu defende a separação dos poderes por atribuição, sendo eles o Executivo, o Legislativo e o Judiciário. O papel do Barão de Montesquieu para a tripartição dos poderes foi imensa, já que consagrou o tratado como marco histórico na diferenciação entre Estados Absolutistas e Estados Liberais, momento em que o monarca detinha todos os poderes do Estado e estava acima da jurisdição das leis, inclusive da Constituição. Foi embalado por este cenário histórico e político que Montesquieu dissertou sobre a separação dos poderes em três eixos, que seriam autônomos e harmônicos entre si. Criou-se, então, o sistema conhecido como *checks and balances*, ou sistema de freios e contrapesos, o qual determina que os

poderes deveriam balancear-se entre si por meio de pequenas intervenções que tinham como objetivo evitar que um poder adquirisse poder demais.

O sistema presidencialista vigente no Brasil é, portanto, caracterizado pela separação de poderes proposta por Montesquieu. Para Tsbellis (1997), conforme apontado na seção anterior, no parlamentarismo o Executivo elabora as proposições legislativas e o Legislativo se incube de votá-las, enquanto no presidencialismo o Legislativo é o responsável pela elaboração e votação das matérias, restando ao Executivo sancioná-las ou vetá-las. No entanto, o sistema exercido no Brasil apresenta características de ambos os modelos (parlamentarista e presidencialista). Para Limongi (2006, p. 242),

[...] o presidencialismo seria definido pela independência dos mandatos do presidente e dos legisladores, pela duração predeterminada e fixa desses mesmos mandatos e, este o ponto a ressaltar, pelo fato de o chefe do Poder Executivo possuir consideráveis poderes legislativos.

Ainda assim, o fato é que, em regimes presidencialistas, presidentes são, por definição, dotados de poderes legislativos. Não têm assento na Legislatura mas são legisladores.

Ainda neste sentido, Cheibub, Przeworski e Saiegh (2004) apontam, nas palavras de Limongi (2006, p. 242), outras definições que aproximam os sistemas, determinando que

[...] a lógica que regula a formação de governos em uma e outra forma de governo não é radicalmente diversa. No fundamental, o modelo usado para dar conta do processo que organiza a distribuição de pastas ministeriais e obtenção de apoio legislativo no parlamentarismo pode ser estendido ao presidencialismo.

É justamente neste ponto que se encontra a definição de coalizão. O termo faz menção à articulação do partido da base governista com o Congresso Nacional, objetivando a obtenção de apoio político para aprovação de sua agenda legislativa.

Nas palavras de Rennó (2006, p. 260),

Hoje, nenhum partido do Presidente, após as eleições presidenciais de 1989, isoladamente obteve maioria dos assentos no Congresso. Isso significa que o Executivo precisa de coligações com diversos partidos para poder aprovar seus projetos de interesse no Legislativo. Surge justamente daí o caráter de coalizão do presidencialismo brasileiro. O jogo passa a ser centrado na negociação entre Executivo e partidos políticos para construção de apoio legislativo.

De acordo com o relatos da seção anterior, é evidente que o Executivo, por meio de suas ferramentas de controle da pauta legislativa, exerce grande influência nas atividades do Legislativo. Tendo o controle da coalizão que o apoia, o Presidente detém mecanismos para garantir a votação disciplinada dos parlamentares no Congresso. Figueiredo e Limongi (1999, p. 23) explicam que

[...] o Executivo, por controlar o acesso à patronagem, dispõe de recursos para impor disciplina aos membros da coalizão que o apóia. Assim, ao dispor de meios para ameaçar e impor sanções, o Executivo é capaz de obter apoio partidário consistente.

Entende-se como patronagem o conjunto de medidas que visa a concessão de benefícios ou a aplicação de sanções. Dentre os benefícios, vale ressaltar a liberação de orçamento para determinado ponto que o parlamentar, ou a bancada que o representa, almeja com vistas a atender as demandas do eleitorado que o elegeu; enquanto as sanções englobam a não liberação desse orçamento e o abandono do apoio político da base governista a projetos de lei de iniciativa de determinado parlamentar ou bancada. Neste sentido,

O Executivo pode explorar estrategicamente seu controle sobre o acesso às benesses relacionadas com o exercício do poder, a fim de reduzir os custos do apoio recebido. Digamos que o presidente distribui parcelas do orçamento entre os partidos dispostos a entrar para a coalizão que o apoiará. Tudo quanto ele não distribuir ficará para o seu partido, garantindo assim a coerência de sua política. Suponhamos que o presidente possa compor maioria se incorporar um dos três outros partidos com representação no Legislativo que

não o seu. Está claro que nenhum desses três partidos pode reivindicar uma parcela muito alta do orçamento, já que corre o risco de ser “passado para trás” por seu competidor, que pode exigir menos do presidente para apoiá-lo. Temos assim um leilão ao inverso: temendo perder acesso a qualquer benefício do governo, os partidos são levados a moderar suas demandas para vir a fazer parte da coalizão majoritária. O presidente tem a vantagem da proposição: como ele monopoliza o acesso aos recursos públicos, pode tirar vantagens estratégicas desse controle (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 36).

Limongi (2006) afirma, contudo, que o sistema presidencialista de coalizão é invocado tanto em períodos de calma quanto de turbulência. Para o autor, seja em tempos de tranquilidade, quando a pauta do Executivo não encontra dificuldades para ser deliberada e as políticas públicas são implementadas sem problemas, ou em tempos de crise, quando há incompatibilidades políticas entre os partidos integrantes da coalizão e a pauta legislativa se encontra “travada” nas discussões, o presidencialismo de coalizão é trazido à luz para justificar as implicações de cada período.

Dessa forma, faz-se claro perceber que a pauta legislativa é controlada pelo Presidente, por meio da coalizão que o apoia no Congresso Nacional. A representação dos partidos e bancadas no colégio de líderes tem o costume de direcionar as votações do parlamentares no plenário. Figueiredo e Limongi (1999, p. 20) apontam uma

[...] forte e marcante preponderância do Executivo sobre um Congresso que se dispõe a cooperar e vota de maneira disciplinada (organizado pelas bancadas e lideranças partidárias).

Não encontramos indisciplina partidária nem tampouco um Congresso que agisse como um *veto player* institucional.

Para Rennó (2006), no sistema de presidencialismo de coalizão, o Executivo passa a negociar com o Legislativo para ter sua agenda deliberada e aprovada, transformando o eixo do sistema na formação de maiorias no Congresso. “Portanto,

partidos passam a ser vistos como atores-chaves no processo legislativo que tem como ator principal o Poder Executivo” (RENNÓ, 2006, p. 263).

3.3 A Resposta do Legislativo à Preponderância do Executivo

Nesta seção, serão apresentadas evidências de que, apesar de o Executivo exercer controle institucional sobre a pauta legislativa, os congressistas se organizam de maneira a garantirem que suas proposições também encontrem espaço na arena de deliberações legislativas. Ademais, a intenção objetivada nesta seção é abordar o evidente advento do uso das PECs – Propostas de Emenda à Constituição - como saída encontrada pelos parlamentares (ou bancadas e partidos que o representem) para expressarem seus interesses e prioridades individuais, haja vista a preponderância legislativa do Executivo no Congresso. Para tanto, buscou-se angariar dados para ilustrarem o ponto defendido.

Para Santos (2003, p. 139),

A reforma tributária, as CPis, a regulação do instrumento das medidas provisórias são exemplos contundentes de uma possível reação do Legislativo *vis-à-vis* a supremacia do Executivo, já que de iniciativa exclusiva dos legisladores e a despeito da vontade em contrário do presidente e equipe.

Ainda, Figueiredo e Limongi (1999, p. 48) afirmam que

[...] o Executivo acaba por comandar o processo legislativo. A estruturação interna do Legislativo responde a essa preponderância. As funções que o colégio de líderes acaba por desempenhar devem ser vistas como as respostas possíveis de um Congresso envolvido nesse tipo de relação.

Bem como o advento do uso das PECs, frente ao grande número de proposições apresentadas pelo Executivo, aliado ao uso da prerrogativa da urgência e a edição de Medidas Provisórias.

Para ilustrar o ponto em questão, analise-se a Tabela 3. Couto (2006, p. 202) escreve que as emendas constitucionais (o produto das PECs depois de aprovadas pelas Casas Legislativas) são instrumentos que

[...] podem servir, em princípio, para corrigir imperfeições do texto constitucional (Levinson, 1995), sejam elas decorrentes da perda de atualidade diante das mudanças sociais, seja em virtude do que possa ser considerado *a posteriori* um erro dos constituintes.

Segundo o autor, a prática de se emendar a Constituição consiste em tarefa remediadora em virtude da decorrência do tempo (causador de mudanças sociais) ou da falha dos constituintes percebida após o processo de 1987. Há, no entanto, grande número de proposições que pretendem mudar o texto da Carta Magna.

Tabela 3		
Apresentação de PECs por Casa Legislativa		
	2013	2014
Câmara dos Deputados	131	73
Senado	74	51

Fonte: elaboração própria com dados do site da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Em 2013, houve grande quantidade de PECs que foram apresentadas e tiveram sua tramitação iniciada. A proporção de propostas iniciadas na Câmara dos Deputados é explicada por esta Casa apresentar composição consideravelmente maior de parlamentares que o Senado. Já em 2014 o número de proposições apresentadas foi menor por se tratar de ano eleitoral, momento em que muitos dos congressistas estão realizando campanhas pelo País.

Há muitos casos em que a apresentação de PEC extrapola a previsão constitucional que aborda a tramitação legal deste tipo de proposição (art. 60, CFRB). Se apresentada na Câmara dos Deputados, a PEC deverá passar por exame de constitucionalidade na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), momento em que grande parte das PECs apresentadas é considerada inconstitucional ou são arquivadas por não atingirem o critério de oportunidade

(prejudicadas). Se for apresentada no Senado, a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania também fará exame de constitucionalidade da matéria.

Não obstante, é comum encontrar PECs que apresentam conteúdo que, apesar de propor a mudança do texto constitucional, poderiam ter sido apresentadas na forma de projeto de lei, visto que a mudança pretendida não afetaria expressivamente a Carta.

Há, portanto, no grande número de PECs apresentadas nos últimos anos, uma tendência alçada pelos parlamentares visando ganhar espaço nas deliberações das Casas Legislativas. Conforme apontado anteriormente, a pauta legislativa é controlada pelo Executivo através da coalizão de apoio ao governo, por meio das definições estabelecidas pela bancada ou partido, restando pouco, ou nenhum, espaço para as deliberações dos projetos de lei de iniciativa dos parlamentares. A busca por maior visibilidade no Congresso incentivou o uso das PECs para que as proposições de interesse dos próprios congressistas alcançassem destaque.

CONCLUSÃO

A pesquisa desenvolvida para a elaboração deste trabalho permitiu à autora tecer valiosas reflexões acerca do tema escolhido. A intenção que se tinha era a de identificar na usual apresentação de Propostas de Emenda à Constituição (PECs) uma possível resposta do Poder Legislativo ao controle que exerce o Poder Executivo sobre a agenda do Congresso Nacional e a pauta legislativa.

A vasta exposição de fatos e a coleta das previsões constitucionais e regimentais de ambas as Casas Legislativas permitiu tecer conclusão de que, de fato, há um grande número de Propostas de Emenda à Constituição em deliberação no Congresso Nacional, bem como grande quantidade de Emendas Constitucionais já promulgadas.

Conforme a explanação elaborada neste trabalho, foi possível entender que, de fato, há a preponderância do Poder Executivo na pauta legislativa, por meio dos mecanismos constitucionalmente conferidos ao Chefe do Executivo. Estes mecanismos são usados de maneira a deter nas mãos do Presidente da República o controle das deliberações no Congresso Nacional.

Seja pela invocação do instituto da urgência constitucional, pela edição de Medidas Provisórias ou pela iniciativa privativa ao Presidente da República de projetos de lei específicos, o fato é que há a preponderância do Poder Executivo nos trabalhos legislativos do Poder Legislativo. Acredita-se que o controle exercido pelo Executivo tem como objetivo a deliberação e aprovação de sua agenda política no Congresso Nacional.

Foi evidenciado que, apesar de haver grande número de Propostas de Emenda à Constituição em deliberação nas Casas Legislativas, a quantidade de projetos de lei é exponencialmente maior, visto a facilidade de apresentar esta proposição em comparação com as limitações impostas à apresentação das PECs. Não somente, os projetos de lei encontram maior facilidade, também, em sua tramitação, uma vez que são votados em turno único e necessitam apenas de maioria simples (para projetos de lei ordinária) ou absoluta, nos casos em que a Constituição especifica (votação de projetos de lei complementar).

Dessa forma, é prudente afirmar que, mesmo que haja maioria de projetos de lei em tramitação nas Casas, a apresentação das Propostas de Emenda à Constituição pode ser considerada como uma resposta dos parlamentares ao constante controle exercido pelo Executivo na pauta do Congresso Nacional. É uma tendência aliada à busca por espaço na arena de deliberações legislativas alçada pelos congressistas, uma vez que o Presidente da República pode influenciar a agenda política do Congresso não somente por meio dos instrumentos legislativos, mas também pelas definições que impõe aos partidos e bancadas que integram a coalizão de apoio ao governo, conforme explanado.

Não obstante, a falta da deliberação executiva nas PECs também configura atrativo para que os parlamentares façam uso da proposição.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Congresso. Senado Federal. *Regimento Interno: Resolução n° 93, 1970*. Brasília: Senado Federal, 2015.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2015.

CARNEIRO, A. C.; NÓBREGA NETTO, M. G.; SANTOS, L. C. A. *Curso de Regimento Interno*. 2. ed., Brasília: Edições Câmara dos Deputados, 2003.

CAVALCANTE FILHO, J. T. *Processo Legislativo Constitucional*. Salvador: Edições Podivm, 2012.

CHEIBUB, J. A; PRZEWORSKI, A; SAIEGH, S. M. *Government coalitions and legislative success under presidentialism and parliamentarism*. Cambridge: British Journal of Political Science, 34.04 (2004): pp. 565-587.

DE MONTESQUIEU, C. *The spirit of the laws*. Digireads. com Publishing, 2004.

DINIZ, M. H. *Norma constitucional e seus efeitos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

HOLTHE, L. V. *Direito Constitucional*. 3ª Edição. Salvador: Edições Podivm, 2007.

LENZA, P. *Direito constitucional esquematizado*. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

LEVINSON, S. *Responding to imperfection: the theory and practice of constitutional amendment*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

LIMONGI, F. *Presidencialismo e governo de coalizão*. In: Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG (2006): 237-257.

MELLO, C. A. B. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2002.

MIRANDA, H. S. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. Brasília: Senado Federal, 2007.

MORAES, A. *Direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

RENNÓ, L. *Críticas ao Presidencialismo de Coalizão no Brasil. Processos Institucionalmente Constritos ou Individualmente Dirigidos?*. In: Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte, Ed. UFMG, 2006.

SANTOS, F. G. M. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Vol. 16. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SIEYÈS, E. J. *A constituição burguesa. Qu'est-ce que lê Tiers État?* (Tradução Norma Azevedo), 4.ed., Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2001.

SHUGART, M; CAREY, J. M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

TSEBELLIS, G. *Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 12(34), 1997.

<<http://www.infoescola.com/direito/emenda-constitucional/>> Acesso em: 5 de setembro de 2015. 19:45.

<<http://noticias.terra.com.br/brasil/noticias/0,,OI136066-EI1483,00-Proposta+de+Emenda+a+Constituicao+PEC.html>> Acesso em: 5 de setembro de 2015. 20:46.