



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Estudos Sociais e Políticos

Ana Regina Villar Peres Amaral

A produção legislativa no Brasil de 1988 a 2017: relevância e proatividade?

Rio de Janeiro

2018

Ana Regina Villar Peres Amaral

A produção legislativa no Brasil de 1988 a 2017: relevância e proatividade?



Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Orientador: Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos

Rio de Janeiro

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE

UERJ / REDE SIRIUS / BIBLIOTECA CCS/D - IESP

A485

Amaral, Ana Regina Villar Peres.

A produção legislativa no Brasil de 1988 a 2017: relevância e proatividade? / Ana Regina Villar Peres Amaral. – 2018.

325 f. : il.

Orientador: Fabiano Guilherme Mendes Santos.

Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Sociais e Políticos.

1. Poder legislativo - Brasil - Teses. 2. Leis - Elaboração - Teses. 3. Ciência política - Teses. I. Santos, Fabiano Guilherme Mendes. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Estudos Sociais e Políticos. III. Título.

CDU 342.535(81)

Albert Vaz CRB-7 / 6033 - Bibliotecário responsável pela elaboração da ficha catalográfica.

Autorizo para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

Assinatura

Data

Ana Regina Villar Peres Amaral

A produção legislativa no Brasil de 1988 a 2017: relevância e proatividade?

Tese apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Doutora, ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 23 novembro de 2018

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Fabiano Guilherme Mendes Santos

Instituto de Estudos Sociais e Políticos -UERJ

Prof. Dr. João Feres Júnior

Instituto de Estudos Sociais e Políticos -UERJ

Prof. Dr. Thiago Moreira da Silva

Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof. Dra. Leany Barreiro de Sousa Lemos

Senado Federal

Prof. Dra. Magna Maria Inácio

Universidade Federal de Minas Gerais

Rio de Janeiro

2018

DEDICATÓRIA

Aos amores da minha vida, Luan e Nicolás.

AGRADECIMENTOS

Dia 4 de janeiro de 1988. Aluna do curso de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB), tomava posse na Câmara dos Deputados. O Congresso Nacional fervia com os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte¹. Eram oito comissões, 24 subcomissões e a Comissão de Sistematização, a maior e mais poderosa, composta de 93 membros. Diversos grupos tomavam conta do Congresso Nacional: estudantes, professores, índios, juízes, sindicalistas, mulheres, artistas, trabalhadores, servidores públicos... (BACKES, 2008).

Tomei posse sem imaginar a transformação que aquele momento e os próximos trinta anos provocariam na minha vida. Iniciava a minha carreira como servidora pública federal. Os corredores ferviam repletos de cidadãos, que circulavam de uma comissão a outra, pelos gabinetes, abordando os constituintes. Era um momento especial, a Câmara era do povo, todos

¹ José Afonso da Silva, importante constitucionalista brasileiro, em seu livro *Poder Constituinte e Poder Popular* (2007, p. 108), acerca daquele momento único, relata que apesar de toda a opressão vivida pela população brasileira, o povo começou a reivindicar mudanças e, por meio do movimento *Diretas-já*, que levou multidões aos comícios e milhões de pessoas às praças públicas, pleiteou eleições diretas para o cargo de Presidente da República. A eleição de Tancredo Neves em 1985 (ainda de forma indireta, por meio de um Colégio eleitoral e sob a égide da Constituição de 1967), foi considerada o início de um novo período da história das instituições políticas no Brasil, período denominado por muitos como a *Nova República*, mas que só teria legitimidade, segundo o autor, se o seu fundamento fosse uma constituição democrática, que emanasse de uma Assembleia Constituinte representativa da soberania popular. Os debates pela convocação da Assembleia ganharam as ruas e foram feitos inúmeros congressos e seminários por todo o país sobre o tema. Entretanto, o procedimento de convocação da Constituinte, segundo Silva, importou deformações, pois não houve a convocação de uma Assembleia Constituinte pela Emenda Constitucional 26/85 e sim uma Câmara e um Senado para elaborar a nova Constituição: “Não era uma autêntica Assembleia Nacional Constituinte, mas um Congresso Constituinte”. Embora com uma posição crítica, o autor argumenta que o novo Congresso foi eleito para elaborar a nova Carta em eleições livres e democráticas, até onde isso é possível num sistema eleitoral que favorece o poder econômico. A composição ideológica do novo “Congresso Constituinte” era mais bem distribuída que nas Constituições anteriores, com tendência mais para o centro e centro-direita. O Presidente da República José Sarney, antes mesmo da convocação da Constituinte, nomeou uma *Comissão Provisória de Estudos Constitucionais* com o objetivo de preparar um anteprojeto para servir de subsídio à elaboração da nova Carta, que não foi enviado. Ulysses Guimarães, Presidente da Constituinte, ao promulgar o regimento que conteria as regras de funcionamento do novo Congresso, expõe: “[...] sem texto preexistente, a constituição será constituinte e societária. Sua feitura transitará por cinco crivos e cadinhos [...] semelhantes e sucessivas instâncias de meditação e reforma são janelas abertas para a sociedade, para receber os ventos, se não a ventania, da oxigenação das mudanças e da interação.” A metodologia adotada incluiu duas técnicas importantes segundo o autor: audiências públicas e participação popular. Foram 122 (cento e vinte e duas) emendas populares totalizando doze milhões de assinaturas. A proposta sobre os direitos da criança foi apoiada por um milhão e duzentas mil assinaturas. Outra sobre educação foi apoiada por 750.077 eleitores. Outra pleiteando a introdução na Constituição de institutos de participação popular conseguiu o apoio de 336.047 assinaturas. O autor ressalta que esses são exemplos da participação popular na elaboração da Constituição que certamente influenciaram os Constituintes na construção de uma democracia de conteúdo social. Por outro lado, o lobby das organizações corporativas também foi forte e muito intenso, mas apesar disso “fez-se uma Constituição que rompeu com o passado, por isso é combatida pelas elites conservadoras” (SILVA, 2007, 109-110).

podiam circular livremente, não havia portas fechando corredores, nem impedindo o acesso ao plenário e às comissões. O ar que se respirava era de liberdade, de alegria, de excitação com o momento político que vivíamos e com a Constituição que se estava por elaborar. Como qualquer jovem de 21 anos, apenas sentia e vivia tudo aquilo extasiada, sonhando com o futuro. Quem viveu aquele momento da República nunca se esquecerá de quando, após dezenove meses de trabalho, foi promulgada a nova Constituição, em 5 de outubro de 1988.

Ulysses Guimarães, em discurso na sessão de promulgação da nova Carta, ao falar da “Constituição-Cidadã”², ressaltou o momento único vivido quando da elaboração da nova Constituição:

O enorme esforço é dimensionado pelas 61.020 emendas, além das 122 emendas populares, algumas com mais de um milhão de assinaturas, que foram apresentadas, publicadas, distribuídas, relatadas e votadas, no longo trajeto das subcomissões à redação final. A participação foi também pela presença, pois diariamente cerca de dez mil postulantes franqueavam, livremente, as 11 entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento, na procura dos gabinetes, comissões, galerias e salões. Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar. Como o caramujo, guardará para sempre o bramido das ondas de sofrimento, esperança e reivindicações de onde proveio (BACKES, 2008, p. 181).

Dia 4 de janeiro de 2018. Trinta anos se passaram desde aquele momento tão especial e significativo na minha vida e na de milhões de brasileiros. Agora, como professora e pesquisadora do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), a Escola de Governo da Câmara, e aluna do Curso de Doutorado em Ciência Política do Iesp/Uerj. Em frente ao meu computador, licenciada para concluir a tese de Doutorado, não mais como servidora, mas como analista política, uma longa história se

² Silva (2007, p. 110-111), sobre a Constituição, ressalta que a Carta de 88 “[...] não é a constituição ideal de nenhum grupo nacional. Talvez suas virtudes estejam exatamente em seus defeitos, em suas imperfeições, que decorreram do processo de sua formação lenta, controvertida, não raro tortuosa, porque foi obra de muita participação popular, das contradições da sociedade brasileira e, por isso mesmo, de muitas negociações. Desse processo proveio uma constituição razoavelmente avançada, com inovações de relevante importância para o constitucionalismo brasileiro [...], que não promete a transição para o socialismo, mas que se abre para o futuro [...] Não é, pois, uma constituição isenta de contradições, com modernas disposições asseguradoras dos direitos fundamentais da pessoa humana, com a criação de novos instrumentos de defesa dos direitos do Homem, com extraordinários avanços na ordem social ao lado de uma ordem econômica atrasada. A Constituinte produziu a Constituição que as circunstâncias permitiram, fez-se uma obra certamente imperfeita, mas digna e preocupada com o destino do povo [...]” E, continua, “[...] Albergam suas normas as fontes essenciais do novo constitucionalismo que já contaminou várias construções constitucionais da América Latina. Feita com alguma influência das Constituições portuguesa de 1976 e espanhola de 1978, fecundou-se no clima da alma do povo, por isso não se tornou, como outras, uma mera constituição emprestada ou outorgada. Não tem cheiro de constituição estrangeira como tinham as de 1891 e 1934. Não nasceu de costa virada para o futuro, como a de 1946, nem fundada em ideologia plasmada no interesse de outros povos, como foi a doutrina de segurança nacional, princípio basilar das Constituições de 1967-1969.”

descortina à minha frente, revivo toda a trajetória de vida dentro do Congresso Nacional e ao mesmo tempo os bastidores da política nesses trinta anos: promulgação da Carta de 1988; *impeachment* do Presidente Collor em 1992; CPI dos Anões em 1993 e as consequentes perdas de mandato de deputados, dentre eles a do então Presidente da Câmara Ibsen Pinheiro; Plano Real, Governo FHC e o “rolo compressor³”; eleição e posse de Lula, primeiro Presidente de esquerda a tomar posse no Brasil; eleição, Governo e *impeachment* da Presidente Dilma em 2016; Governo Temer. Muito se passou, muito se viu, muito se viveu...

Nesses trinta anos, muitas pessoas me inspiraram nesta trajetória intelectual. Uma tese não se faz sozinha. São muitos os colaboradores, são muitos os gigantes, e é necessário agradecer e honrar.

Primeiramente, agradeço a Deus, por me dar forças, coragem e fé para concluir este trabalho, um dos maiores e melhores desafios da minha vida.

A toda a minha família e especialmente a minha querida mãezinha, Adélia (*in memoriam*), que se encontra encantada desde 2011, mas presente sempre no meu coração e na minha memória. À minha mãe devo tudo. Lembro-me dessa mulher extraordinária sempre ao meu lado me ensinando, organizando meu material de escola, estudando comigo, e me dizendo: “O único tesouro que vou lhe deixar é o estudo”. Detalhe: nunca chegou a se formar, mas detinha uma sabedoria construída na escola da vida. Sei que está sempre ao meu lado...

À minha avó Amariles. Meiga, doce, calma, vivia como se estivesse cem anos à frente e soubesse tudo acerca do futuro. E sabia, certamente. Quando o divórcio era um tabu, para ela era normal. Se alguém professava religião diferente de sua, isso não era problema. Viúva com oito filhos para criar, não se abateu, criou todos eles sozinha, com garra e coragem, amor e esperança de um futuro melhor...

Aos meus filhos, cujo amor incondicional e cuja convivência diária me fazem aprender a cada dia que ser Mãe é uma dádiva, um eterno aprendizado, uma forma de evolução. Luan e Nicolás me inspiram a cada dia a tentar ser melhor, a buscar a humildade, a procurar entender cada pessoa do seu jeito e a respeitar...

A meu pai Jorge Peres, e aos meus irmãos Jorge e Eduardo, cunhadas e sobrinhas, e à querida Tia Ivoninha, família maravilhosa que, mesmo com a ausência da nossa querida mãe

³ “Rolo compressor” era o termo utilizado à época e significava que o processo de aprovação das propostas do Executivo se assemelhava a um rolo compressor, esmagando e destruindo todos os empecilhos até alcançar seus objetivos.

e avó Adélia, permanece unida e irradiando amor por todos os lados. São o meu sustentáculo e me dizem de onde vim, para onde vou.

Na Câmara dos Deputados, iniciada a minha carreira, trabalhei inicialmente nas Comissões de Fiscalização Financeira e Controle (CFFC) e, posteriormente, na Comissão Mista de Orçamento (CMO). Agradeço a todos os colegas que tive a honra de conhecer e com quem tive a honra de trabalhar nesses anos, especialmente Silvio Avelino, secretário da CFFC e por muitos anos diretor do Departamento de Comissões e, por fim, secretário-geral da Mesa, homem reservado, calmo e com uma vida dedicada ao Parlamento. Agradeço igualmente a Hilda e Mirna, ex-secretárias da CMO.

Posteriormente, trabalhei na Secretaria-Geral da Mesa (SGM) e agradeço muitíssimo a Talita e Heyderne, por haverem me levado para a SGM, onde trabalhei por vinte longos anos, finalizando a minha trajetória naquele órgão como assessora jurídica. Muitos me inspiraram naquele local, onde fiz grandes amigos. Tenho muitos agradecimentos a fazer.

Primeiramente, agradeço a Mozart Vianna de Paiva, verdadeiro gigante do processo legislativo brasileiro. Mineiro, ex-seminarista, formado em Letras pela Universidade de Brasília, foi um espectador privilegiado das principais decisões que mudaram o rumo do país. Secretário-geral da Mesa de 1991 a 2011 e, depois, de 2013 a 2015, a todo tempo me ensinava. Foi quem me apresentou os meandros do Congresso Nacional. Ajudou-me a caminhar, cancelando a ideia de disponibilizar on-line (assim que a internet chegou) o “Resultado da Ordem do Dia do Plenário” (hoje replicado por todas as Comissões da Câmara). Um dos servidores mais dedicados que a Câmara dos Deputados pôde conhecer, se não o mais dedicado. Mente brilhante, competente, rápido. Incansável. Homem dedicado à instituição e pronto a servir ao país!! Grande parte da produção legislativa brasileira passou por suas mãos, que conduziam o processo legislativo. Minhas sinceras homenagens.

Agradeço igualmente a Vandir de Souza, grande nome da assessoria jurídica entre 1992 e 1993. Muitas decisões importantes a tomar. Uma delas foi o processo de votação do *impeachment*: se secreto, se aberto. Era Vandir quem ditava várias minutas das decisões da Presidência sobre assuntos importantes e impactantes para o país. Minhas homenagens!

Minha gratidão também a Maria Tereza Coelho Rezende, a Tetê, coordenadora do Núcleo Jurídico e uma gigante do processo legislativo brasileiro. Minha amiga e mestra do processo legislativo e da língua portuguesa, sensata, calma e reservada. Pequena em estatura,

mas grande em competência e em valores éticos! São dela as minutas das melhores decisões regimentais dos presidentes da Câmara. Minhas homenagens!

Meus agradecimentos também a Sandra Ferreira, Avelina Pereira e Fernando Sabóia Vieira, por muitos anos nosso chefe da Assessoria Jurídica da SGM e agora secretário-geral da Mesa adjunto, outro gigante do processo legislativo brasileiro, responsável pela orientação jurídico-política de muitas das decisões legislativas dos últimos trinta anos, após a saída de Vandir da chefia da Assessoria Jurídica. Meu professor, juntamente com Mozart. Tranquilo, calmo, humor refinado, outra mente brilhante! Minhas homenagens!

Agradeço a todos os servidores que trabalharam na SGM nesse período de 1990 a 2011, especialmente Edna, Isabel, Ruthier, João e Abraão, da Assessoria Jurídica; Magda Abitch, da Assessoria Técnica; Paula, Alfredo, Sandra, Ariadna, Beto e Claudia, da Chefia de Gabinete. A Reinaldo, Meg, Josi e Alexandra, da Coordenação de Apoio ao Plenário. A Edilson e aos dois Leonardos, da Seção de Informática. Com cada um deles aprendi muito.

Enquanto desenvolvia meu trabalho como servidora da Câmara dos Deputados, estudava na Universidade de Brasília. Da Sociologia passei ao curso de Ciência Política, até chegar ao curso de Direito, formando-me em 1994. Nessa época, convivi com verdadeiros gigantes do mundo jurídico, que igualmente inspiraram a minha trajetória de vida.

São eles Carlos Mário da Silva Velloso, meu professor de Teoria Geral do Direito Público e Ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) à época, homem extremamente culto. Ministrava suas aulas pausadamente, escolhendo as palavras que iria pronunciar. Sou muito grata por todos os ensinamentos e pelo fato de o professor Velloso haver feito parte da minha formação. Convidada para ser monitora de sua disciplina, não foi possível aceitar o convite, pois o trabalho na SGM e os estudos me tomavam muito tempo. Mas suas aulas continuam vivas na minha memória. As minhas homenagens!

Outro gigante do Direito, José Carlos Moreira Alves, meu professor de Teoria Geral do Direito Privado. Um dos homens mais brilhantes e mais simples que conheci, sua humildade me inspira. Uma vez organizamos um seminário na UnB para comemorar os cinco anos da promulgação da Constituição, e ele me recebeu em seu gabinete no STF para assinar, um a um, os certificados do seminário. Como se não tivesse milhares de decisões a proferir! Pura simplicidade e humildade. Um gigante! Tenho orgulho de haver sido sua monitora. Minhas homenagens!

E, por fim, meu professor de Direito Internacional Francisco Rezek, doutor pela Universidade de Paris, também ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) e depois ministro das Relações Exteriores.

Um fato interessante aconteceu quando fazia a disciplina de Direito Internacional, já servidora da Câmara dos Deputados na SGM. O Professor Rezek havia ministrado aula pela manhã sobre tratados internacionais, e à tarde, ao chegar ao trabalho, adentra rapidamente nossa sala Dr. Mozart questionando nosso assessor jurídico sobre a possibilidade de o Congresso Nacional emendar tratados internacionais.

Quem indagava era o Presidente da Câmara, Deputado Paes de Andrade. Era 1991. Imediatamente respondi que havia essa possibilidade com a justificativa, comentada pelo Professor Rezek pela manhã. Imediatamente Dr. Mozart retornou ao Gabinete do Presidente e, ao chegar, adentra a sala o Deputado Ulysses Guimarães respondendo à questão: “– É possível o Congresso Nacional emendar tratados internacionais. Inclusive, já houve casos de emendamento neste Parlamento”. Resolvida a questão.

A partir de 2007, conheci outros gigantes, agora da Ciência Política. Agradeço ao cientista político que foi sempre a minha inspiração desde o primeiro momento em que o conheci: Antônio Octávio Cintra. Homem extremamente culto e alegre, divertido, um gênio. Responsável por muitos trabalhos importantes como Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados. Sempre me dizia que precisávamos estudar as Comissões brasileiras, o lócus dos debates, das audiências públicas, da participação da sociedade.

Cintra comungava comigo as dúvidas acerca da validade das conclusões de que o Parlamento brasileiro fosse reativo, diante do número imenso de proposições de autoria da Câmara apresentadas e aprovadas todos os anos e do enorme trabalho desenvolvido no Plenário e nas Comissões da Casa, especialmente às quartas-feiras, quando se ouvia o burburinho de gente e parlamentares, diversas comissões funcionando ao mesmo tempo, gente saindo e entrando dos plenários, servidores andando apressadamente pelos corredores, a participação da sociedade, as inúmeras reuniões e sessões plenárias varando madrugadas, os servidores trabalhando sem parar. Tenho muito orgulho de havê-lo conhecido, de poder ouvi-lo, Cintra me ensinou e me ajudou muito. Mente brilhante e privilegiada! Inspira-me todos os dias, a ele as minhas sinceras homenagens e gratidão. Não sei se consegui mostrar esse “novo olhar” ou esse “outro olhar”, que acredito complementar o olhar de fora para dentro...

Outros grandes nomes da Ciência Política e da Sociologia me inspiraram, nomes que tive a honra de conhecer e de conviver. Quando a Câmara resolveu trazer o mestrado e o doutorado para dentro do Parlamento, a instituição escolhida precisava ser de excelência, por exigência legal. E o escolhido à época foi o Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (Iuperj). Agradeço imensamente a Rildo Cosson por haver gerenciado esse projeto e lutado por essa ideia. Esse convênio foi uma grande transformação nas nossas vidas, responsável por formar quinze mestres e dez doutores em Ciência Política e Sociologia. Posteriormente, a Casa fez outro convênio, agora com o Iesp-Uerj.

Depois de Antônio Octávio Cintra, dois cientistas políticos também mudaram a minha trajetória: Argelina Figueiredo e Fabiano Santos. Agradeço muitíssimo à Professora Argelina. Pequena em estatura, mas gigante no conhecimento sobre o Congresso, sobre o comportamento parlamentar e o processo legislativo. Seus artigos, muitos em parceria com Fernando Limongi, são referência para a Ciência Política brasileira e internacional. Uma gigante! Foi minha orientadora no mestrado. Há dez anos, iniciando-me na Ciência Política, apesar do trabalho desenvolvido no Congresso, ela me guiou e acreditou em mim. Se estou aqui hoje, Argelina, devo muito a você. Receba minha gratidão!

A meu orientador, professor Fabiano Santos, outro gigante da Ciência Política. Calmo, reservado, poucas palavras, absorto na sua genialidade, sempre me apoiou. Em alguns momentos colocou limites, corrigiu, em outros deu-me a liberdade acadêmica para prosseguir. Sua confiança em mim foi fundamental para que pudesse finalizar minha tese de doutorado, trabalho de fôlego e de muito esforço pessoal. Obrigada pelo apoio em todos os momentos e pela amizade verdadeira. Minhas homenagens e minha admiração!

Agradeço muito ao professor João Feres Júnior, diretor do Iesp. Nosso professor de teoria política e de teoria democrática. Inteligente, competente, genial, mas antes de tudo um amigo. Temos muitas histórias para contar, demos muitas risadas. Não foi fácil a caminhada entre a proposta de um novo doutorado e este momento de finalização das teses e das defesas. João, obrigada pela amizade e por todo o apoio!

A todos os professores do Iesp-Uerj, especialmente Adalberto Cardoso, pelo apoio e amizade, Cesar Guimarães, Carlos Costa Ribeiro, José Maurício Domingues, Elizabeth Stein e Frédéric Vandenberghe. E ao professor Thiago Moreira, por aceitar o convite para integrar minha banca, meus agradecimentos.

Aos professores examinadores, especialmente a Professora Leany Lemos, cientista política de valor, com grande *expertise* desenvolvida sobre o Legislativo e especialmente sobre o Senado. Tem minha admiração e meus agradecimentos! Minhas homenagens igualmente à Professora Magna Inácio, politóloga mineira que engrandece a Ciência Política brasileira, a minha admiração!

Ao amigo e professor Jairo Nicolau, desde o mestrado acompanhando minha trajetória e me apoiando, por quem tenho grande apreço e amizade.

Aos professores Cesar Zucco e Timothy Power, os primeiros a debaterem comigo o meu então projeto de doutorado acerca da construção de um modelo para avaliar a relevância das leis. Meus agradecimentos e minha admiração.

Aos professores do Cefor, especialmente Roberto Miranda, pela ajuda inestimável em toda a estrutura do trabalho, desde o projeto até a qualificação, e João Marciano, pela amizade, gentileza e apoio ao meu trabalho, especialmente na fase de elaboração final.

A Cristiane Caexeta e a toda a equipe de pesquisa do Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados (Cedi), servidoras e servidores absolutamente dedicados à pesquisa e à disponibilização da informação para todos os pesquisadores brasileiros e estrangeiros. Trabalham com poucos recursos, mas com muito profissionalismo e espírito público enorme, o que os torna grandes profissionais no manejo das informações e do serviço público de forma geral. Tenho muito orgulho dessa equipe absolutamente incrível.

No Senado Federal, agradeço imensamente a Claudia Lyra, ex-secretária-geral da Mesa do Senado, por quem tenho grande apreço. Claudia me ajudou a elucidar as muitas dúvidas sobre a tramitação das proposições naquela Casa. Igualmente uma gigante do processo legislativo brasileiro. Minhas homenagens e minha admiração.

A Fátima Costa e sua equipe da Biblioteca do Senado Federal, que foram extremamente profissionais e gentis na pesquisa junto às pastas de recortes de jornais. Meus sinceros agradecimentos.

A João Marcos Murce Meneses e equipe, Coordenador de Estatísticas, Pesquisa e Relatórios Legislativos do Senado Federal, pelo profissionalismo e gentileza no fornecimento dos dados de produção legislativa da Câmara Alta brasileira.

Aos amigos do meu grupo de pesquisa, Christiane Satiê, Sara Santos, Francisco Valentim e André Alencar, pelo apoio e carinho.

À querida Juliana Baldoni, pesquisadora nata, responsável pelo valioso estudo sobre o Colégio de Líderes, sempre prestativa, gentil, responsável por me ajudar com a primeira revisão de língua portuguesa deste trabalho, minha gratidão e meus agradecimentos.

Ao querido amigo Jonas Santos, professor de língua portuguesa, responsável pela segunda revisão deste trabalho, minha eterna gratidão e homenagens!

Aos amigos da Corregedoria, equipe de valor, multidisciplinar, que representa muito bem o corpo funcional da Câmara: *expertise* desenvolvida, espírito público, dedicação. É uma grande honra poder trabalhar com todos estes colegas geniais: Reinaldo, Maristela, Regina, Robertinho, Marllus, Celso, Thiago, Alexandre, Ludmila, Mine e, ainda, Guto, Abraão e Apeles, ex-assessor do Dr. Ulysses, agora aposentado. A Alexandre, por todo o apoio, minha gratidão. A Vitória, nossa estagiária, pela imensa ajuda com a pesquisa no BNS. Minhas homenagens a essa equipe absolutamente incrível!

Agradecimento especial a Camila Henning, pela inestimável ajuda com parte dos dados das leis ordinárias de 2011. Servidora de carreira, com espírito público, competente e dedicada.

A todos os amigos do doutorado, parceiros nesta grande empreitada da escrita da tese. Alguns foram mais que parceiros, foram verdadeiros amigos, incansáveis na generosidade e no bom humor. Jairo Brod, nosso talentoso cronista! Grande amigo. Fernando Saboia, nosso Poeta contumaz! Symone Bomfin, amiga e mãe de todos! Marcus Chevitarese, nosso mineirinho queijo e goiabada! Marina e Renato, os meninos! Marcia, André, Cristiano, Marcelo, Débora, Juliano, Renato, Silvia e Rabelo, amigo de longa data. Enfim, muitos amigos, muitas histórias!

A Symone, amiga de todas as horas, de todos os debates. Objetiva, clara, incansável na busca pela literatura para toda a turma. Obrigada por todo o apoio em todas as horas!

Agradeço também a todos os colegas do Cefor pelo apoio e amizade e, especialmente, a Corina, grande educadora e amiga, e a Juliana Werneck, nossa diretora, pelo apoio, espírito público e amizade. As minhas homenagens!

A sala de aula é o meu lugar. Agradeço a todos os meus alunos e alunas, que vêm me acompanhando nessa trajetória como educadora nos últimos oito anos. Nas palavras de Cora Coralina, poetisa goiana, “feliz aquele que transfere o que sabe e aprende o que ensina”, pois o “saber a gente aprende com os mestres e os livros. A sabedoria se aprende com a vida e com os humildes” ... Nunca nos esqueçamos dessas sábias palavras...

Enfim, deixei por último alguns agradecimentos para pessoas importantes na minha vida...

A meus queridos padrinhos José Peres, um segundo pai, e Tânia Peres, uma segunda mãe, por todo o apoio, amizade e amor.

A minha querida amiga Maristela, amiga de todas as horas, de conversas, de piadas e de risadas, de estudos e de feijoadas, amizade verdadeira, amizade conquistada...

À querida Dionara, grande presente na minha vida. Acompanhou boa parte da caminhada do doutorado e me ajudou em todas as horas, emocionalmente, espiritualmente, com todas as técnicas... esta tese também é sua, querida, minha eterna gratidão!

A três grandes amigas, minhas irmãs de coração: Elda, Cláudia e Rachel, amigas de alma, amigas de toda uma vida, obrigada pelo carinho, pelo apoio; e pela amizade verdadeira...

E a um amigo muito especial, meu irmão de coração: Reinaldo Nascimento, meu amigo e parceiro de sala de aula. Gigante do processo legislativo, conhece a Câmara como ninguém! Responsável pela organização da pauta de Plenário durante o tempo em que trabalhou na SGM, que hoje serve de guia para todos, e por muitos outros trabalhos. Parceiro de debates e reflexões sobre o Legislativo! Crítico, rigoroso, inteligente, competente, um gigante! E, amigo, sua ajuda foi inestimável! Esta tese é sua também, você está aqui em tudo, Rei! Minhas homenagens e minha gratidão pela amizade!

Não faças de ti um sonho a realizar.

Vai. Sem caminho marcado.

Tu és o de todos os caminhos

Cecília Meireles

RESUMO

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. *A produção legislativa no Brasil de 1988 a 2017: relevância e proatividade?* 2018. 325f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

Esta tese analisa a produção legislativa do Parlamento brasileiro desde a promulgação da atual Constituição, em 5 de outubro de 1988, até o ano de 2017, considerando todos os tipos de atos normativos. O objetivo deste trabalho é mostrar que a produção legislativa endógena — de autoria do Legislativo — tem relevância. A pesquisa se justifica diante das lacunas existentes na literatura acerca da relevância da produção legislativa de autoria do Legislativo. Essas análises buscam, em grande parte, ressaltar os aspectos quantitativos, em detrimento de seus aspectos qualitativos, e acabam por superestimar o papel do Executivo em comparação ao do Legislativo no que se refere à produção de leis. Para permitir essa análise, construiu-se um Modelo de Relevância destinado a avaliar a produção legislativa, considerando os fatores internos baseados no desenho institucional, nas especificidades do processo legislativo brasileiro e em fatores externos relacionados à mídia e ao conteúdo das políticas públicas. Atribuídos valores a cada uma das variáveis — correspondendo a seis dimensões de avaliação —, o cômputo produziu o índice de relevância da norma. A hipótese principal é a existência de produção legislativa relevante de autoria do Legislativo. Metodologicamente, a pesquisa se organiza da seguinte forma: inicia com a construção do conceito de “relevância legislativa”, tomando por referência o conceito desenvolvido pela literatura em Ciência Política, conjugando-o com metodologia delineada pela literatura estrangeira. Em seguida, compreende a elaboração e a validação do modelo de relevância, quando então foram colhidas as informações sobre as proposições transformadas em norma jurídica (oriundas de projetos de lei ordinária e complementar, medidas provisórias, propostas de emenda à Constituição, projetos de decreto legislativo e de resolução), permitindo que se verificasse a validade do modelo e sua pertinência para mostrar a relevância da produção legislativa endógena. Ao final, o estudo apresenta os resultados da análise qualitativa da produção legislativa no período examinado, mostrando que há produção relevante de origem do próprio Legislativo e, em consequência, sinais de proatividade do Parlamento brasileiro. Os resultados mostram que as normas de maior relevância são as emendas à Constituição e as leis complementares, classificadas pelo modelo — a maior parte — como de alta e média relevância. As de menor relevância são as leis ordinárias, os decretos legislativos e as resoluções, classificadas pelo modelo em sua maioria como de baixa relevância, independentemente da autoria.

Palavras-chave: Modelo de Relevância. Produção Legislativa. Processo Legislativo. Parlamento brasileiro.

ABSTRACT

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. *The legislative production in Brazil from 1988 to 2017: relevance and proactivit?* 2018. 325f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

This thesis analyzes the Brazilian Parliament legislative production since the current Constitution enactment, on October 5, 1988, until 2017, taking into consideration all the different kinds of normative acts. The objective of this work is to demonstrate that the endogenous legislative production — authored by the Parliament — is relevant. The research is justified by existent gaps in the literature about the relevance of the legislative production authored by the Parliament. These analyses largely aim to emphasize the quantitative aspects, to the detriment of the qualitative ones and, as consequence, overvalue the role of the Executive in comparison to that of the Legislative with respect to the production of laws. For the analysis to be carried out, a Relevance Model was created for the evaluation of legislative production, taking into consideration the internal factors based on the institutional design and on the Brazilian legislative process specificities, as well as external factors related to the media and to the contents of public policies. Having been attributed values to each one of the variables, which corresponded to six dimensions of the norm evaluation, the calculation produced the norm index of relevance. The main hypothesis is the existence of relevant legislative production authored by the Parliament. Methodologically, the research is organized in the following way: it begins with the construction of the concept of "legislative relevance", using as reference the concept of relevance established by Political Science literature, in combination with the methodology outlined by foreign literature. Afterwards it comprises the building and validation of the relevance model, when information about the proposals enacted as legal rule has been collected (proposals presented as bills, specific bills to regulate the Constitution, provisional acts, constitutional amendments, legislative decrees and resolutions). It has permitted to verify the model validity and its appropriateness to show the endogenous legislative production relevance. At the end, the research presents the results of qualitative analysis of the legislative production for the applicable period, indicating the existence of relevant legislative production originated from the Federal Legislative Branch in Brazil and, therefore, signs of proactivity of Brazilian Parliament. The results show that the most relevant norms are the constitutional amendments and the bills that regulate the Constitution, the majority of them classified by the model as high and medium relevance. Those of lesser relevance are the ordinary laws, the legislative decrees and the resolutions, mostly classified by the model as low relevance, independently of the authorship.

Keywords: Relevance Model. Legislative Production. Legislative Process. Brazilian Parliament.

RÉSUMÉ

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. *La production législative au Brésil de 1988 à 2017 : pertinence et proactivité ?* – 2018. 319f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

Cette thèse analyse la production législative du Parlement brésilien dès la promulgation de la Constitution actuelle, le 5 octobre 1988, jusqu'en 2017, en considérant tous les genres de actes normatifs. L'objectif de ce travail c'est démontrer que la production législative endogène – produite pour le pouvoir Législatif – est pertinente. La recherche se justifie face les lacunes de la littérature sur la pertinence de la production législative originaire dans le Législatif. Ces analyses ont, en grande partie, le but de souligner les aspects quantitatifs, au détriment de ses aspects qualitatifs, et le résultat c'est la surestimation du rôle du pouvoir Exécutif en comparaison au Législatif en ce que concerne la production de lois. Pour viabiliser cette analyse, c'est construit un Modèle de Pertinence destiné à évaluer la production législative, en considérant les facteurs internes basés au dessin institutionnel et aux spécificités du processus législatif e de facteurs extérieurs liés aux médias et au contenu des politiques publiques. Avec l'attribution des valeurs à chacune des variables, en correspondance à six dimensions d'évaluation de la norme, le calcul a produit l'index de pertinence de la norme. L'hypothèse principale est l'existence de production législative pertinente endogène au Parlement brésilien. Méthodologiquement, la recherche est organisée de façon suivante: c'est initiée avec la construction du concept de « pertinence législative », en ayant comme référence le concept développé par la littérature en Science Politique, en le combinant avec la méthodologie décrite par la littérature étrangère. Ensuite, comprit l'élaboration et la validation du modèle de pertinence, quand les informations sur les propositions transformées en norme juridique ont été réunies (ceux qui sont originaires de projets ou propositions de loi, inclus ceux pour régler la Constitution, amendements constitutionnels, projets de décrets législatifs, projets de résolutions et les « medidas provisórias » - genre de norme légale éditée par le président de la République, dont la validité est immédiate, mais que doit être soumise au Parlement qui peut l'accepter, la modifier où la refuser), en permettant vérifier la validité du modèle et son adéquation pour montrer la pertinence de la production législative endogène. À la fin, l'étude présente les résultats de l'analyse qualitative de la production dans la période examinée, en montrant qu'il y a de production pertinente d'origine du propre Législatif et, comme conséquence, de signes de proactivité du Parlement brésilien. Les résultats montrent que les normes de plus grande pertinence sont les amendements constitutionnels et les projets ou propositions de loi pour régler la Constitution, classifiés par le modèle – la plus grande partie – comme de haute et de moyenne pertinence. Celles de plus basse pertinence sont les lois ordinaires, les décrets législatifs et les résolutions, classifiés par le modèle, dans sa majorité, comme de basse pertinence, indépendamment de l'auteur.

Mots-clés : Modèle de Pertinence. Production Législative. Procès Législatif. Parlement brésilien

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Gráfico representativo da produção legislativa brasileira de 5/10/1988 a 31/12/2017, por ano e autoria.....	158
<i>Figura 2 - Gráfico representativo da produção legislativa brasileira de 5/10/1988 a 31/12/2017, por ano e tipo de ato normativo</i>	<i>160</i>
<i>Figura 3 - Gráfico comparativo das emendas à Constituição e leis complementares promulgadas entre 5/10/1988 e 31/12/2017, por ano</i>	<i>161</i>
<i>Figura 4 - Gráfico comparativo das leis ordinárias promulgadas e das medidas provisórias editadas entre 5/10/1988 e 31/12/2017, por ano.....</i>	<i>162</i>
<i>Figura 5 - Gráfico comparativo dos decretos legislativos e das resoluções promulgadas entre 5/10/1988 e 31/12/2017, por ano</i>	<i>163</i>
Figura 6 - Gráfico comparativo das emendas à Constituição de autoria do Legislativo e do Executivo, por relevância, no período de 1988 a 2017	187
Figura 7 - Gráfico comparativo das leis complementares de autoria do Legislativo e do Executivo, por tipo de relevância, no período de 1988 a 2017	190
Figura 8 - Gráfico representativo das leis ordinárias de autoria do Executivo por tipo de proposição e por relevância no ano de 1995 (FHC)	202
Figura 9 - Gráfico representativo das leis ordinárias de autoria do Legislativo por Casa Legislativa e por relevância no ano de 1995	203
Figura 10 - Gráfico comparativo das leis ordinárias de autoria do Legislativo e do Executivo, por relevância, no ano de 1995	204
Figura 11 – Gráfico comparativo do percentual de leis ordinárias com alta, média e baixa relevância por autoria no ano de 1995.....	205
Figura 12- Gráfico representativo das leis ordinárias de autoria do Executivo por tipo de proposição e por relevância no ano de 2003 (LULA)	208
Figura 13 - Gráfico representativo das leis ordinárias de autoria do Legislativo por Casa Legislativa e por relevância no ano de 2003	209

Figura 14 - Gráfico comparativo das leis ordinárias de autoria do Legislativo e do Executivo, por relevância no ano de 2003.....	210
Figura 15 – Gráfico comparativo do percentual de leis ordinárias com alta, média e baixa relevância, por autoria, no ano de 2003.....	211
Figura 16 - Gráfico representativo das leis ordinárias de autoria do Executivo por tipo de proposição e por relevância no ano de 2011 (DILMA).....	213
Figura 17 - Gráfico representativo das leis ordinárias de autoria do Legislativo, por Casa Legislativa e por relevância, no ano de 2011	214
Figura 18 - Gráfico comparativo das leis ordinárias de autoria do Legislativo e do Executivo, por relevância, no ano de 2011.....	215
Figura 19 – Gráfico comparativo do percentual de leis ordinárias com alta, média e baixa relevância, por autoria, no ano de 2011.....	217
Figura 20 - Gráfico comparativo dos decretos legislativos por relevância – 1995, 2003 e 2011	220
Figura 21 - Relevância das resoluções – 1995, 2003 e 2011.....	223
Figura 22 - Gráfico comparativo do percentual de normas classificadas segundo a tipologia de Lowi, conforme o tipo de política pública aprovada - análise da 1ª variável (Conteúdo da norma).....	224
Figura 23 - Gráfico comparativo do percentual de atos normativos pontuados conforme a variável analisada (Mídia, Debate Parlamentar, Audiência Pública, Votação Dividida e Kit-obstrução/aceleração), por tipo de norma.....	225
Figura 24 – Gráfico representativo da utilização do kit-obstrução na Câmara dos Deputados durante a deliberação das propostas que se transformaram em Emenda à Constituição, por ano	227
Figura 25 - Gráfico representativo da utilização do kit-aceleração na Câmara dos Deputados durante a deliberação das propostas que se transformaram em Emenda à Constituição, por ano	229

LISTA DE TABELAS

<i>Tabela 1 - Quantitativo de tiragem de jornais por mil habitantes em países selecionados no ano de 2000</i>	108
<i>Tabela 2 - Tiragem dos jornais Folha de S.Paulo, O Globo e O Estado de S.Paulo</i>	109
<i>Tabela 3 - Quantitativo de atos normativos primários promulgados no Brasil entre 5/10/1988 e 31/12/2017</i>	157
<i>Tabela 4 – Comparativo de produção legislativa em países parlamentaristas selecionados com Legislativos bicamerais</i>	165
<i>Tabela 5 – Comparativo de produção legislativa em países presidencialistas e semipresidencialistas selecionados com Legislativos bicamerais</i>	167
<i>Tabela 6 - Produção legislativa brasileira por iniciativa, tipo de proposição e taxa de sucesso no período de 1989-2017</i>	169
<i>Tabela 7 - Relevância das Emendas à Constituição por autoria no período de 1988 a 2017</i> .	184
<i>Tabela 8 - Relevância das emendas à Constituição de autoria do Senado Federal e da Câmara dos Deputados no período de 1988 a 2017</i>	185
<i>Tabela 9 - Relevância das leis complementares, por autoria, no período de 1988 a 2017</i>	188
<i>Tabela 10 - Relevância das leis complementares de autoria do Legislativo no período de 1988 a 2017</i>	190
<i>Tabela 11 – Relevância das leis ordinárias de autoria do Executivo promulgadas no ano de 1995 por tipo de proposição (FHC)</i>	201
<i>Tabela 12 - Relevância das leis ordinárias de autoria do Legislativo promulgadas no ano de 1995 por Casa Legislativa</i>	202
<i>Tabela 13 - Relevância das leis ordinárias promulgadas no ano de 1995 de autoria do Judiciário e do MPU</i>	203
<i>Tabela 14 – Relevância das leis ordinárias de autoria do Executivo promulgadas no ano de 2003 por tipo de proposição (LULA)</i>	207
<i>Tabela 15 - Relevância das leis ordinárias de autoria do Legislativo promulgadas no ano de 2003 por Casa Legislativa</i>	208

Tabela 16 - Relevância das leis ordinárias de autoria do Judiciário, MPU e TCU promulgadas no ano de 2003.....	209
Tabela 17- Relevância das leis ordinárias de autoria do Executivo promulgadas no ano de 2011 por tipo de proposição (DILMA).....	213
Tabela 18 - Relevância das leis ordinárias de autoria do Legislativo promulgadas no ano de 2011 por Casa Legislativa	214
Tabela 19 - Relevância das leis ordinárias de autoria do Judiciário, MPU e TCU promulgadas no ano de 2011.....	215
Tabela 20 - Relevância dos Decretos Legislativos – 1995, 2003 e 2011	220
Tabela 21 - Relevância das Resoluções – 1995, 2003 e 2011	222

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Parâmetros para atribuir transcendência às leis, segundo Lanzaro	62
Quadro 2 - Critérios para atribuir transcendência às leis segundo Lanzaro	64
Quadro 3 - Graus de importância da norma, segundo Lanzaro	65
Quadro 4 – Modelo teórico de García Montero	69
Quadro 5 – Indicadores institucionais para medir a força do Parlamento segundo García Montero	72
Quadro 6 – Comparativo entre modelos de avaliação de importância das leis, por variável e impacto	85
Quadro 7 - Escolha das variáveis para construção do Modelo de Relevância a partir dos modelos analisados, por aplicação e justificativa.....	93
Quadro 8 - Coalizões dos Governos Sarney a Temer - período de 6/10/1988 a 31/12/2017 .	124
Quadro 9 – Oposição aos Governos Sarney a Temer - período de 6/10/1988 a 31/12/2017 .	125
Quadro 10 - Instrumentos constitucionais e regimentais para obstruir ou para acelerar a tramitação (KIT-OBSTRUÇÃO/KIT-ACELERAÇÃO)	135
Quadro 11 – Aplicação da tipologia de Lowi para classificar o conteúdo da norma por ato normativo e justificativa	139
Quadro 12 - Metodologia aplicada para análise da primeira variável - Conteúdo da norma .	140
Quadro 13 - Metodologia aplicada para análise da segunda variável - Repercussão na mídia	142
Quadro 14 - Metodologia aplicada para análise da terceira variável - Debate parlamentar...	144
Quadro 15 - Metodologia aplicada para análise da quarta variável - Audiência pública.....	145
Quadro 16 - Metodologia aplicada para análise da quinta variável - Votação dividida.....	146
Quadro 17 - Metodologia aplicada para análise da sexta variável - Kit-obstrução/aceleração	147
Quadro 18 – Modelo de Relevância por variável, fonte, definição teórica, características, mensuração e relevância.....	148

Quadro 19 – Índice de Relevância da norma.....	149
Quadro 20 – Decisões dos Presidentes da Câmara dos Deputados sobre medidas provisórias	198

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	por artigo
Arts.	por artigos
Cf.	por confronto ou confira
Id	por idem
Ibid	por ibidem
Obs	por observação
Op. cit.	por obra citada
P.	por página
V.	por ver
CF	Constituição Federal
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
DCD	– Diário da Câmara dos Deputados
DSF	– Diário do Senado Federal
EUA	– Estados Unidos da América
MCCE	- Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
MPV	– Medida Provisória
OAB	– Ordem dos Advogados do Brasil
PDC	– Projeto de Decreto Legislativo, na Câmara
PDS	– Projeto de Decreto Legislativo, no Senado
PEC	– Proposta de Emenda à Constituição
PL	– Projeto de Lei, na Câmara
PLP	– Projeto de Lei Complementar, na Câmara

PLS – Projeto de Lei, no Senado

PRC – Projeto de Resolução, na Câmara

PRN – Projeto de Resolução, no Congresso Nacional

PRS – Projeto de Resolução, no Senado

QO – Questão de Ordem

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

STF – Supremo Tribunal Federal

TNJR – Transformado em norma jurídica

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	30
CAPÍTULO 1 - CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE RELEVÂNCIA	40
1.1 Introdução	40
1.2 Teoria sobre o estudo das instituições políticas	42
1.3 Modelos de avaliação da produção legislativa, políticas públicas e força do Parlamento ..	51
1.3.1 <u>A importância das leis na visão de Polsby</u>	51
1.3.2 <u>Políticas públicas e o diálogo com Lowi e Salisbury</u>	52
1.3.3 <u>O governo dividido nos EUA e a importância das leis por Mayhew</u>	55
1.3.4 <u>Legislação Significante por Clinton e Lapinski</u>	57
1.3.5 <u>Metodologia de avaliação da produção legislativa uruguaia por Lanzaro</u>	60
1.3.6 <u>Três Tipologias: Taylor-Robinson y Diaz; Amorim Neto e Santos; Mejía, Perez, Liñan y Saiegh</u>	67
1.3.7 <u>A força do Parlamento e o diálogo com García Montero</u>	68
1.4 Críticas e contribuições dos modelos analisados	73
1.5 Conceito de relevância da lei	77
1.6 Conclusão	80
CAPÍTULO 2 - MODELO DE RELEVÂNCIA DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA	82
2.1 Introdução	82
2.2 Escolha das variáveis a partir dos modelos examinados	84
2.3 Construindo um modelo para atribuir relevância às leis no Brasil: as seis variáveis	94
2.3.1 <u>Conteúdo da norma: análise das políticas públicas</u>	95
2.3.1.1 <u>Definição de políticas públicas</u>	95
2.3.1.2 <u>Tipologias</u>	98
2.3.2 <u>Repercussão na mídia</u>	103
2.3.3 <u>Audiência Pública</u>	112
2.3.4 <u>Debate parlamentar</u>	117
2.3.5 <u>Votação dividida</u>	126
2.3.6 <u>Instrumentos constitucionais e regimentais para obstruir ou acelerar a tramitação: kit-obstrução e kit-aceleração</u>	130
2.4 Operacionalização das variáveis do Modelo de Relevância	137
2.5 Modelo de Relevância da Produção Legislativa	148
2.6 Conclusão	149

CAPÍTULO 3 - APLICAÇÃO DO MODELO DE RELEVÂNCIA: Análise da produção legislativa brasileira de 1988 a 2017	151
3.1 Introdução	151
3.2 Análise quantitativa da produção legislativa	155
3.2.1 <u>A produção legislativa brasileira de 1988 a 2017</u>	155
3.2.2 <u>Análise comparada em países parlamentaristas e presidencialistas</u>	164
3.3 Análise qualitativa da produção legislativa	171
3.4 As Emendas à Constituição e sua relevância	174
3.4.1 <u>Processo Legislativo na Câmara dos Deputados</u>	174
3.4.2 <u>Processo Legislativo no Senado Federal</u>	181
3.4.3 <u>Análise empírica</u>	184
3.5 As Leis Complementares e sua relevância	187
3.5.1 <u>Processo Legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal</u>	187
3.5.2 <u>Análise empírica</u>	188
3.6 As Leis Ordinárias e sua relevância	192
3.6.1 <u>Processo legislativo e tramitação do projeto de lei ordinária na Câmara dos Deputados e no Senado Federal</u>	192
3.6.2 <u>Processo legislativo e tramitação das medidas provisórias</u>	193
3.6.2.1 Peculiaridades da medida provisória.....	193
3.6.2.2 A tramitação da medida provisória de 1988 a 2001.....	195
3.6.2.3 A tramitação da medida provisória entre 2001 e 2009.....	195
3.6.3 <u>Análise empírica</u>	199
3.6.3.1 Leis promulgadas no primeiro ano do Governo FHC.....	200
3.6.3.2 Leis promulgadas no primeiro ano do Governo LULA.....	205
3.6.3.3 Leis promulgadas no primeiro ano do Governo DILMA.....	211
3.7 Os Decretos Legislativos e sua relevância	217
3.7.1 <u>Processo legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal</u>	217
3.7.2 <u>Análise empírica</u>	219
3.8 As Resoluções e sua relevância	221
3.8.1 <u>Processo legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal</u>	221
3.8.2 <u>Análise empírica</u>	222
3.9 Comparativo entre variáveis por tipo normativo	223
3.10 Limitações do Modelo de Relevância	231
3.11 Conclusão	232

CAPÍTULO 4 - HÁ PRODUÇÃO LEGISLATIVA ENDÓGENA RELEVANTE?	233
4.1 Introdução	233
4.2 Exemplos de aplicação do Modelo de Relevância: normas com relevância	233
4.2.1 <u>Análise da Lei da Ficha Limpa</u>	237
4.3 Exemplos de aplicação do Modelo de Relevância: normas sem relevância	246
CONCLUSÃO	249
REFERÊNCIAS	258
APÊNDICE A – Projetos de lei de iniciativa popular apresentados à Câmara dos Deputados	273
APÊNDICE B – Tipologias de Políticas Públicas	275
APÊNDICE C – Detalhamento dos instrumentos constitucionais e regimentais utilizados para obstruir ou para acelerar a tramitação (kit-obstrução / kit-aceleração)	278
APÊNDICE D - Entrevistas realizadas com Consultores das áreas temáticas.....	284
APÊNDICE E – Aplicação do Modelo de Relevância às Emendas Constitucionais de autoria do Legislativo	286
APÊNDICE F – Aplicação do Modelo de Relevância às Emendas Constitucionais de autoria do Executivo	302
APÊNDICE G – Leis Complementares consideradas de alta relevância por autoria	307
APÊNDICE H – Leis Ordinárias consideradas de alta relevância por autoria	310
APÊNDICE I – Análise estatística entre relevância das Emendas à Constituição de autoria do Legislativo e do Executivo	313
ANEXO A – Pesquisa no BNS	319
ANEXO B – Notícia proveniente de pesquisa no BNS	321
ANEXO C – Pesquisa no BNS para notícias anteriores ao ano 2000	322
ANEXO D – Notícia proveniente de pesquisa no BNS anterior ao ano 2000.....	323
ANEXO E - Ficha de tramitação na Câmara dos Deputados	324
ANEXO F - Ficha de tramitação no Senado Federal.....	325

INTRODUÇÃO

Hanna Pitkin, em seu clássico livro *The Concept of Representation*, esclarece que o conceito de representação com o sentido “de seres humanos que representam outros” é, na sua essência, um conceito moderno, dado que os gregos antigos não tinham uma palavra que fosse equivalente a essa. A autora identifica a etimologia da palavra no latim *repraesentare*, utilizado pelos romanos para significar “o ato literal de trazer à presença algo previamente ausente⁴”, o que, sem dúvida, significa que os romanos não aplicavam a palavra “representação” para descrever a ação em que uma pessoa age por outra, nem certamente a aplicavam às instituições políticas (PITKIN, 1972, p. 2-3).

Essa aplicação com sentido político vai acontecer muito tempo depois, nos séculos XVII e XVIII, quando se associa o conceito de representação ao conceito de democracia. “Trazer à presença algo que se faz ausente” é um paradoxo que está na própria gênese do conceito de representação. A tipologia elaborada por Pitkin conserva esse significado na suas duas variáveis: enquanto *standing for*, assim como na arte, a representação “torna presente algo ausente pela semelhança ou reflexo”; e como *acting for*, em que a representação na política “torna o ausente presente na ação do representante quando este age pelo representado como se o próprio estivesse agindo” (FERES JÚNIOR; POGREBINSCHI, 2010, p. 138-139).

O debate acerca do tema da representação política se dá em torno de três dimensões modernas: a primeira refere-se à questão sobre quem deve ser representado, qual a extensão do sufrágio, da expressão da vontade geral e da formação da soberania popular; a segunda trata do tema de como os representantes devem ser escolhidos, incluindo as discussões sobre sistemas de governo, sistemas eleitorais e sistemas partidários, assuntos integrantes dos estudos da Ciência Política; e a terceira dimensão diz respeito a como os representantes, uma vez escolhidos, devem se comportar, que origina os estudos sobre o comportamento dos atores políticos e sobre o funcionamento das instituições políticas (FERES JÚNIOR e POGREBINSCHI, 2010, p. 138).

⁴ [...] *but they used it to mean the literal bringing into presence of something previously absent* [...]. (PITKIN, 1972, p. 3).

Esta pesquisa faz parte desse amplo debate, especialmente aquele referente à terceira dimensão, acerca do comportamento dos atores políticos e do funcionamento das instituições políticas, tendo como referencial teórico o novo institucionalismo⁵. O foco da explicação, antes concentrada nos atores políticos, desloca-se para as instituições, para a análise de processos políticos. As variáveis mais importantes na análise passam a ser as instituições, em lugar das preferências dos atores políticos (LIMONGI, 1994, p. 3).

Logo, as instituições importam, e, em razão disso, o debate, antes focado nos atores, transfere-se para as instituições. Se as instituições importam, como o Parlamento brasileiro funciona quando se trata de sua função típica de legislar (uma das facetas do Princípio da Representação)?

Em 1988, Sérgio Abranches destacava o fato de que as especificidades institucionais que estruturavam o nosso dilema político não diziam respeito ao nosso regime de representação e tampouco ao nosso sistema partidário, pois não divergiam daquelas encontradas nas democracias estáveis do mundo. Para o autor, a especificidade de cada modelo revela-se nas combinações entre características institucionais. Logo, a especificidade do modelo brasileiro estava na combinação entre representação proporcional, multipartidarismo e presidencialismo. O Brasil seria o único país do mundo a combinar essas três características com um Executivo organizado em grandes coalizões, denominando o nosso peculiar arranjo político de “presidencialismo de coalizão” (ABRANCHES, 1988, p. 19-21).

De outra parte, Cox e Morgenstern (2001; 2002) destacam que os Parlamentos são instituições que estão em crise, o que afeta suas atividades em todo o mundo. Os Legislativos perderam seu lugar central no cenário político, em parte pelo desequilíbrio de Poderes na sua relação com o Executivo. Em regra, o desenho institucional confere vantagens ao Executivo em detrimento do Legislativo, organizado em corpos coletivos cujas decisões estão submetidas a problemas de ação coletiva. Esse cenário tem levado à classificação dos Parlamentos como reativos, especialmente na América Latina, em face da ação proativa do Executivo (O'DONNELL, 1994; NINO, 1996; COX e MORGENSTERN, 2001, 2002).

⁵ Limongi (1994, p. 3) justifica a denominação “novo institucionalismo” para distingui-lo do institucionalismo praticado antes do advento da revolução comportamentalista, denominada também *Behavioralism*, correspondente ao institucionalismo que dominava a Ciência Política norte-americana antes da II Guerra Mundial.

No Brasil, o Legislativo é classificado igualmente como reativo. A literatura considera os trabalhos legislativos altamente centralizados, ancorados na ação dos partidos e, por sua vez, as comissões fracas e os parlamentares pouco participativos. A classificação do Congresso como reativo se justifica porque este delega a iniciativa das proposições “mais importantes” para o Executivo, cujos poderes legislativos foram consideravelmente ampliados pela Constituição de 1988. Por esse motivo, há uma forte e marcante preponderância do Executivo sobre o Legislativo, que se dispõe a cooperar e votar disciplinadamente. As prioridades na agenda legislativa são transferidas para o governo, que as negocia posteriormente com os parlamentares. Em suma, o Executivo é, de fato, o principal legislador, além de ser um dos presidentes mais poderosos do mundo (ABRANCHES, 1988; LIMONGI, 1994; FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, p. 117; 2001, p. 22; AMORIM NETO, 2000; PEREIRA e MUELLER, 2002; AMORIM NETO e SANTOS, 2003a; SANTOS, 2003; AMORIM NETO, COX e MCCUBINS, 2003; LIMONGI e FIGUEIREDO, 2004; SANTOS e ALMEIDA, 2011, p. 20-21).

Tratando-se dos resultados da produção legislativa do Congresso brasileiro, há literatura sobre o tema, cujos resultados mostram ser o Legislativo menos ativo que o Executivo. Pessanha (2003, p. 178-179) destaca ter o Executivo se convertido no principal legislador de políticas públicas, devido à interferência no processo legislativo. Isso se deu primeiramente pela regulamentação de leis; depois, pela usurpação da função legislativa (em 1937) e, por último, pela utilização da legislação “extraordinária” e emergencial, por meio da utilização dos decretos-leis (entre 1967 e 1969) e, a partir de 1988, pela utilização das medidas provisórias.

O autor ressalta que não seria “exagero afirmar que nos últimos 70 anos a maioria das normas reguladoras da vida social e política brasileira é oriunda da legislação emergencial dos dois tipos analisados”, o que mostra ser a produção legislativa brasileira caracterizada principalmente pela ausência de participação do Poder Legislativo (PESSANHA, 2003, p. 180). Na mesma linha e analisando especificamente os resultados de projetos de lei apresentados entre 1989 e 1998, Figueiredo e Limongi (2001, p. 103 [1999]) ressaltam serem marcantes as diferenças entre os resultados da deliberação de projetos de lei apresentados pelos dois Poderes. “A taxa geral de aprovação dos projetos do Executivo é alta e as rejeições são raras. Dá-se o oposto com as propostas do Legislativo: a taxa de rejeição é bem mais alta.” E continua: quanto aos projetos aprovados de iniciativa do Legislativo, é significativo o número de vetos apostos pelo Executivo. Conclusão: a agenda do governo obteve amplo

apoio do Congresso com índices de sucesso equivalentes àqueles registrados nos países parlamentaristas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 123 [1999]).

Quanto às motivações dos congressistas para atuar, Santos (2003, p. 93), citando Ames (1995, 2001), Carey e Shugart (1995) e Mainwaring (1999), argumenta que os candidatos eleitos deveriam, em face dos incentivos paroquiais gerados principalmente pelo sistema eleitoral, “patrocinar leis que canalizassem benefícios para suas clientelas eleitorais a fim de maximizar suas chances de reeleição”, em outras palavras, deveriam elaborar leis de abrangência subnacional, enquanto caberia ao Executivo iniciar as leis de abrangência nacional, especialmente aquelas relacionadas à matéria econômica. No entanto, Figueiredo e Limongi (2001, p. 106 [1999]), analisando o conteúdo das leis de autoria do Legislativo no período de 1989 a 1998, verificaram tratar-se de leis da área social, enquanto as de autoria do Executivo são das áreas econômica e administrativa. Ou seja, não seria possível afirmar que a produção legislativa do Congresso seja localista.

Sobre esse tema, Lemos (2001, p. 595) foi uma das primeiras autoras a trazer esse achado. Ao analisar as propostas da área de educação e saúde apresentadas no Congresso entre 1988 e 1994, verificou que elas não atuaram para concentrar benefícios e sim para difundi-los. A autora apresenta três motivos para o resultado encontrado: as regras internas que restringem a atividade particularista, as limitações na estrutura legislativa e a segmentação da atividade parlamentar em diversas arenas.

Posteriormente, Amorim Neto e Santos (2003a, p. 133-134) analisaram a produção legislativa dos parlamentares entre 1985 e 1999 e verificaram que as leis de autoria do Congresso são principalmente de abrangência nacional, que “não afetam o status quo econômico e social do país, sendo mais propriamente intervenções tópicas em questões pertinentes à vida cotidiana do cidadão comum.”

Por outro ângulo, analisando o conjunto das iniciativas do Legislativo, e não só as proposições que são transformadas em lei, novos estudos verificaram não predominarem propostas particularistas entre os projetos apresentados pelos parlamentares em algumas áreas de políticas públicas, especialmente as sociais e as de política externa⁶.

⁶ V. SOUZA, 2010, para as políticas na área de defesa nacional; GOMES, 2012, 2013, na área de saúde; e MARTINS, 2012, na área de educação.

Diniz (2005, p. 190), ao analisar projetos de lei apresentados na área trabalhista entre 1989 e 1999, totalizando 2032 propostas apresentadas e 203 aprovadas, verificou que a apresentação de propostas setoriais era inferior à apresentação de propostas gerais e que o Legislativo alterava as propostas apresentadas pelo Executivo, sendo que partes significativas dessas alterações foram aceitas, indicando cooperação da base governista no processo de aprovação das matérias oriundas do Executivo.

Mais recentemente, pesquisa produzida por Gomes (2012, 2013) contrapõe os argumentos de desinteresse dos congressistas por temas de maior abrangência e de segmentação entre as agendas dos Poderes. Confronta, por sua vez, a tese mais difundida pela literatura, de domínio absoluto do Executivo no processo legislativo, identificando quatro tipos de interação entre os Poderes: liderança da coalizão, liderança do Legislativo, cooperação e impasse. Os resultados do estudo indicam que os parlamentares possuem interesses distributivistas, mas há também amplos interesses, além do compartilhamento da agenda pelos Poderes em todas as vias legislativas, o que é coerente com o presidencialismo de coalizão e consistente com a conclusão de Limongi e Figueiredo (2009) acerca da fusão da agenda substantiva do Executivo e de parte do Legislativo.

Outro estudo produzido por Cruz (2011) procura explorar de forma mais detalhada a natureza da intervenção legislativa nos projetos do Executivo, indicando que a atuação do Poder Legislativo é significativa e relevante para o aperfeiçoamento das propostas. Já Martins (2012) questiona a teoria de que o papel do Legislativo seria secundário ou meramente ratificador, mostrando um grau diferenciado de participação do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas, especialmente na área de educação.

Freitas (2016), seguindo a linha de pesquisa iniciada por Diniz (2005), Cruz (2011), Gomes (2012, 2013) e Martins (2012), encontra resultados semelhantes de que o “Legislativo tem um papel importante na definição de políticas”, além das mesmas conclusões de Cruz (2011), de que o Legislativo altera as propostas do Executivo e as alterações “têm um impacto significativo no ordenamento jurídico do país” (FREITAS, 2016, p. 110).

Por fim, novo estudo recente produzido por Cruz (2018, p. 120-123) analisou uma amostra de proposições apresentadas pelo Executivo entre 1995 e 2010 e transformadas em lei até 2015, buscando verificar quais foram as proposições que sofreram modificações substanciais, ou seja, cujos temas centrais foram modificados pelo Legislativo. A autora comprovou que houve participação do Executivo e da sociedade na construção dos textos,

mostrando uma relação de cooperação entre os Poderes. Os resultados mostraram ainda que em 51% das proposições transformadas em lei houve interferência do Legislativo e, dessas, em 36% dos casos as modificações foram substanciais, ou por modificação do texto inicialmente enviado ou pelo acréscimo de texto novo, sem veto do Executivo à maioria das alterações do Legislativo.

Dentro desse contexto e tendo como norte a ampla gama de estudos sobre produção legislativa, esta pesquisa analisa o papel das instituições na sua relação direta com o que constitui sua base estruturante: o princípio da Representação. Verifica, especificamente, qual o papel das instituições na elaboração das leis, especialmente as leis de autoria do Legislativo e do Executivo; investiga qual o peso ou a força que esses Poderes têm na atividade legislativa e, em consequência, o objetivo principal desta tese, qual a relevância da produção legislativa, particularmente aquela de iniciativa do próprio Legislativo.

Da perspectiva da relevância das leis, a literatura estrangeira tem produzido estudos sobre o tema. Entre eles, Mayhew (2005 [1991]) e Clinton e Lapinski (2006) analisaram a legislação norte-americana e algumas características relacionadas ao procedimento legislativo ao longo do tempo, criando listas com critérios e modelos estatísticos para essa verificação.

No que se refere ao estudo dos Parlamentos da América Latina, entre várias pesquisas empreendidas nesse sentido, García Montero (2009) propôs avaliar o papel do Executivo e do Parlamento na atividade legislativa. Para isso, construiu um índice de potência institucional legislativa (IPIL) que capta a capacidade do Parlamento e do Executivo para intervirem no trabalho legislativo. O desenho institucional é um dos fatores que a autora utiliza para explicar o peso que presidentes e Parlamentos têm sobre a legislação. A via utilizada para encontrar os indicadores que, dentro desse desenho, ajudam a medir a força que as normas dão a um ou a outro Poder para exercer influência foi a análise do procedimento legislativo.

Outro estudo importante foi produzido por Jorge Lanzaro, cientista político uruguaio, juntamente com sua equipe. O autor construiu modelo específico para analisar a produção legislativa uruguaia e a importância (transcendência) da norma, observando três critérios: o conteúdo da norma, as características de sua tramitação e a repercussão na opinião pública. Uma das justificativas a motivar a pesquisa era o fato de que não se conhecia o desempenho do Legislativo uruguaio, motivo pelo qual a hipótese foi a de que era improdutivo e ineficiente. Não havia evidências sobre os produtos legislativos, e por isso não se sabia quanto

o Parlamento produzia e tampouco que tipo de legislação aprovava (LANZARO, 2000, p. 43-48).

As questões aqui levantadas e os estudos já realizados revelam a importância da construção de um modelo de relevância das proposições legislativas que possa ser utilizado pela comunidade científica e, igualmente, pela sociedade, de forma a promover a *accountability* dos seus representantes. Saber a relevância dos produtos legislativos é conhecer a força dos Poderes no processo de elaboração das leis, tema de fundamental importância para o estudo das instituições. Nesse sentido, a pesquisa traz contribuições importantes para a Ciência Política e sua subárea de instituições políticas, ao produzir fundamentação empírica e teórica para os temas da produção legislativa brasileira, das relações Executivo-Legislativo, do poder de agenda legislativa e do próprio processo legislativo.

Diante de todas essas considerações e tendo como referencial teórico os estudos em Ciência Política sobre comportamento e organização parlamentar na linha neoinstitucionalista e no contexto do presidencialismo de coalizão, o problema de pesquisa deste estudo é o seguinte: existe produção legislativa relevante de autoria do Legislativo? A hipótese central, de natureza descritiva, é que existe, no Brasil, produção legislativa relevante endógena, ao contrário do que sustenta a literatura.

O objetivo desta pesquisa é mostrar que, no Congresso brasileiro, há produção relevante de autoria do Legislativo. Para possibilitar a pesquisa e partindo de tipologias já existentes na literatura, especialmente o modelo desenvolvido por Jorge Lanzaro (2000), construiu-se um Modelo de Relevância para avaliar a produção legislativa brasileira, considerando fatores internos baseados no desenho institucional e nas especificidades do processo legislativo e fatores externos relacionados à mídia e ao conteúdo das políticas públicas.⁷

Questões diversas surgem do problema de pesquisa. Qual o efeito da produção legislativa brasileira para o Parlamento? Está de acordo com os anseios do próprio parlamentar? O Parlamento brasileiro atende também às necessidades do Governo, é colaborativo, é negociador, é obstáculo? Quais são as relações que se desenrolam entre

⁷ O modelo de relevância construído neste estudo poderá ser replicado para outros Paramentos, com as devidas adaptações a depender das especificidades do processo legislativo de cada país.

Legislativo e Executivo no processo de elaboração das leis? Objetiva-se, com este estudo, contribuir para o conhecimento do papel que o Legislativo e o Executivo vêm desempenhando na atividade legislativa brasileira e servir de parâmetro para outros casos.

Quanto aos métodos que nos dão as bases lógicas para a investigação científica, foi utilizado neste trabalho o método hipotético-dedutivo (GIL, 2012). No que se refere aos métodos que indicam os meios técnicos da investigação, utilizaram-se os seguintes métodos combinados: a) comparativo; b) estatístico; c) monográfico; d) observacional, como método complementar, sendo a pesquisa classificada como documental, bibliográfica e descritiva.

Para testar a hipótese descritiva de que existe produção legislativa endógena relevante, desenvolveu-se metodologia de pesquisa que possibilitou a construção do Modelo de Relevância, composto de seis variáveis prontas a revelar seis dimensões fundamentais para avaliação da relevância legislativa da norma jurídica. Verificadas as seis variáveis, a soma de todas elas resultou em valores que mostraram quais matérias, entre todas as aprovadas e transformadas em norma jurídica, foram consideradas de maior significação, mais “relevância”, ou de menor significação, menos “relevância”, produzindo resultados de alta, média e baixa relevância.

A pesquisa foi organizada da seguinte forma: a primeira etapa consistiu na construção do conceito de “relevância legislativa”, tendo por referência conceito desenvolvido pela literatura em Ciência Política. A segunda etapa consistiu na elaboração do Modelo de Relevância, quando se estabeleceram os elementos fundamentais e as variáveis envolvidas na análise e a consequente definição do indicador de relevância. A terceira etapa consistiu na validação do Modelo de Relevância, cuja análise da tramitação de proposições e a coleta de informações fundamentais permitiram que se verificasse a validade do modelo e sua pertinência como formulador da definição de matéria relevante.

O ponto de partida foi a transformação da proposição em norma jurídica, momento em que o conteúdo da norma foi analisado. Posteriormente, foi avaliada a repercussão da norma na mídia durante o período de tramitação da matéria no Congresso Nacional, desde a apresentação da proposição até sua transformação em norma jurídica e, por fim, variáveis importantes relacionadas ao processo de elaboração da norma (o processo legislativo) e à sua tramitação (o procedimento legislativo) foram examinadas.

A pesquisa compreendeu análises quantitativa e qualitativa. O marco temporal da análise quantitativa é o período compreendido entre a promulgação da atual Constituição, em

5 de outubro de 1988, até 31 de dezembro de 2017. Em face da grande quantidade de normas editadas, na análise qualitativa o marco temporal foi estabelecido por tipo de norma jurídica. No caso das emendas à Constituição e das leis complementares, o estudo compreendeu o período de 1988 a 2017, período de quase trinta anos correspondente ao segundo período democrático.

No caso das leis ordinárias, em face da grande quantidade de normas editadas, a escolha recaiu sobre o primeiro ano dos Governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC), equivalente ao ano de 1995; Luiz Inácio Lula da Silva (LULA), correspondente ao ano de 2003, e Dilma Rousseff (DILMA), referente ao ano de 2011, presidentes que experimentaram o instituto da reeleição no Brasil após a promulgação da Constituição de 1988.

Quanto aos decretos legislativos e às resoluções, embora sejam matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional (decretos legislativos) e de competência privativa de cada Casa (resoluções), há igualmente grande quantidade de normas, motivo pelo qual se optou pelo mesmo critério anterior, elegendo-se os anos de 1995, 2003 e 2011, de forma a manter a mesma sistemática e a uniformidade da análise.

Na análise qualitativa, foram excluídos da pesquisa dois tipos normativos: o primeiro é a lei delegada, em face do número insignificante, dado que apenas duas leis delegadas foram editadas após 1988; e o segundo é a denominada “TVR”⁸, sigla utilizada na Câmara para designar os atos de concessão e renovação de concessão de emissora de rádio e televisão. Neste caso, ocorre o contrário, o número é muito grande e trata-se de matéria específica, além de estar sujeita ao poder conclusivo/terminativo das Comissões, motivos que justificaram a exclusão.⁹

⁸ A Mensagem do Executivo submetendo o ato de concessão ou renovação de rádio/TV é apresentada à Câmara e numerada como TVR.

⁹ O poder conclusivo, como denominado na Câmara, e terminativo, expressão utilizada no Senado, nada mais é que a possibilidade de se deliberar definitivamente sobre as proposições, sem que estas necessitem passar pelo Plenário, excetuada a apresentação de recurso e outros casos regimentais que motivam a perda do poder conclusivo / terminativo. Desde a promulgação da Carta de 1988, a regra nas Casas Legislativas é a deliberação conclusiva / terminativa nas Comissões (AMARAL, 2009, 2011; CINTRA et al, 2014). No caso das TVRs, a decisão de se aplicar o poder conclusivo na Câmara não advém de norma regimental, nem constitucional, e sim de decisão da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara (denominação à época), datada de 1990 e de autoria do então Dep. Nelson Jobim (parecer 9/90).

Esta tese foi dividida em quatro capítulos. No primeiro, buscando contextualizar a pesquisa, faz-se uma breve apresentação de parte da literatura em Ciência Política sobre instituições políticas e avaliação da produção legislativa e, em seguida, parte-se para a construção do conceito de relevância que vai sustentar toda a pesquisa. O capítulo traz a literatura estrangeira já desenvolvida para avaliar a relevância das leis e todos os argumentos favoráveis e contrários utilizados para a construção dos modelos que foram desenvolvidos e serviram de parâmetro para o modelo a ser construído.

No segundo, o *Modelo de Relevância* é construído e apresentado ao final, composto de seis variáveis relacionadas a seis dimensões fundamentais da norma. O capítulo contém o detalhamento de cada uma das variáveis e do indicador de relevância.

No terceiro, faz-se primeiramente a análise quantitativa da produção legislativa de 1988 a 2017 por ato normativo. Em seguida, há a análise comparada da produção legislativa brasileira com países parlamentaristas e presidencialistas. Por fim, é realizada análise qualitativa, depois de colhidas as informações necessárias sobre as proposições que originaram as normas jurídicas e submetidas ao *Modelo de Relevância*. O estudo permitiu que se verificasse a validade do modelo e sua pertinência como definição de matéria relevante. O capítulo traz os resultados de alta, média e baixa relevância das emendas à Constituição, das leis complementares, das leis ordinárias (originárias de projetos de lei e de medidas provisórias), dos decretos legislativos e das resoluções.

No quarto capítulo são apresentados exemplos de atos normativos de alta e baixa relevância, segundo a classificação do *Modelo de Relevância*. Ao final, conclui-se o capítulo com a resposta à pergunta da presente pesquisa: “Há produção legislativa endógena relevante?”, utilizando para isso os dados empíricos analisados no terceiro capítulo.

CAPÍTULO 1 – CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE RELEVÂNCIA

1.1 Introdução

De todas as funções que exercem os Poderes Legislativos, típicas ou atípicas, a de elaborar leis talvez seja a mais conhecida e a que mais se associa a essa atividade. Nesse sentido, Alcántara Sáez et al. (2005, p. 51) ressaltam ser comum a opinião pública avaliar o trabalho dos seus parlamentares a partir do número de leis produzidas.

No entanto, o estudo meramente quantitativo da atividade legislativa¹⁰, cujos resultados em geral mostram baixa produção do Legislativo e preponderância do Executivo, tem provocado, como consequência, diversas críticas acusando os Parlamentos de haver perdido sua centralidade na produção de leis e de se haver convertido em meros ratificadores de decisões que se tomam fora das Casas Legislativas, especialmente no Executivo (GARCÍA MONTERO, 2009, p. 37).

As três principais críticas relacionadas aos Parlamentos são as seguintes: a primeira e mais importante é a de que, nas democracias modernas, o procedimento legislativo é impulsionado em primeiro lugar pelo governo; a segunda refere-se ao fato de que as leis aprovadas de iniciativas presidenciais são as de maior importância e transcendência¹¹; e a terceira crítica é a de que a taxa de aprovação de projetos apresentados pelos congressistas é muito menor que a taxa de aprovação de projetos de autoria do Poder Executivo (GARCÍA MONTERO, *idem*).

No que se refere às democracias latino-americanas, a literatura afirma, desde a década de 90, que o elemento característico dos países da região é a existência de presidentes com grande influência e Parlamentos que atuam como meras caixas de ressonância.¹² Atribui-se o predomínio dos presidentes na América Latina aos fortes poderes legislativos que lhes são

¹⁰ Os estudos quantitativos realizados para avaliar a produção do Legislativo e de outros atores políticos costumam ter como medida a que divide o número de leis promulgadas pelo número de projetos iniciados por cada um dos Poderes.

¹¹ V. MOLAS; PITARCH, 1987, p. 143.

¹² V. NINO, 1996; O 'DONNELL, 1994.

conferidos pelas Constituições. Outras explicações sugerem que os Parlamentos latino-americanos não têm a *expertise* para se contrapor ao Executivo, pois os legisladores não podem superar a assimetria entre os Poderes que provoca a carência de informação, dado que os Executivos têm o domínio sobre as informações, e os legisladores não estão interessados na especialização (GARCÍA MONTERO, 2009, p. 38).

Uma visão mais atual e menos extremada das relações entre Executivo e Legislativo sugere que os Parlamentos latino-americanos participam em certo grau do processo de tomada de decisão, ainda que sua influência seja limitada, uma vez que não conseguem ser um contraponto ao poder presidencial. No entanto, isso não significa que eles não sejam importantes (COX e MORGENSTERN, 2001, p. 187; 2002, p. 467).

Outro aspecto a ser examinado diz respeito à tomada de decisões. Legislar é um processo complexo em que participam vários atores políticos e sociais que se relacionam dentro de um marco institucional determinado. Alcántara Sáez *et al.* (2005, p. 53) ressaltam que a produção de leis é um processo marcado por aspectos que vão além do plano meramente jurídico, porquanto fatores fundamentais operam no plano político.

O primeiro fator apresentado pelo autor é de caráter conjuntural e político, ligado à correlação de forças presentes no Parlamento, que pode variar dependendo das preferências eleitorais dos cidadãos em determinado momento. O segundo é o procedimento legislativo contemplado nas normas, cuja característica mais importante é seu caráter estrutural, porquanto todo projeto precisa, para se converter em lei, passar por fases que ordenam o processo de elaboração da lei nas Casas Legislativas. Esse procedimento não varia entre períodos, e sua importância está em que ele marca os parâmetros dentro dos quais se movem os atores, pois confere legitimidade tanto ao processo quanto à lei (ALCÁNTARA SÁEZ *et al.*, *idem*).

Tomando por norte os aspectos supracitados, esta pesquisa se insere na linha da visão menos extremada das relações entre Executivo e Legislativo e considera igualmente importante o estudo do procedimento legislativo e das regras do processo decisório, assim como o desenvolvimento de estudos empíricos que venham a contribuir para um profundo debate sobre os papéis institucionais. O esforço em buscar outra forma de avaliação da produção legislativa poderá trazer novos elementos para um conhecimento aprofundado sobre nossas instituições e sobre o grau de importância que os Parlamentos representam nas democracias modernas.

Nesse cenário, esta pesquisa elegeu a análise das tramitações das proposições como instrumento capaz de trazer novos elementos que mostrem a participação do Legislativo no processo de elaboração das normas jurídicas, independentemente da iniciativa. Com essa análise, pretende-se estabelecer o grau geral de influência que o Parlamento exerce na aprovação da legislação adotada, permitindo que se examine sua capacidade institucional e política *vis-à-vis* o Poder Executivo, sobretudo naquelas matérias de iniciativa exclusiva/privativa do Legislativo. Um exame sistemático e com respaldo empírico consistente poderá trazer novo olhar sobre a atividade legislativa que se desenrola no interior das Casas Legislativas.

Diante dessas considerações iniciais, este capítulo é dividido em seis seções, incluindo esta introdução. A seção seguinte apresenta a teoria relacionada ao estudo das instituições políticas, contendo especialmente parte da literatura em Ciência Política sobre comportamento e organização parlamentar na linha neoinstitucionalista e sobre “presidencialismo de coalizão”, objetivando contextualizar a pesquisa. A terceira seção apresenta a literatura internacional e nacional sobre avaliação da produção legislativa, políticas públicas e força do Parlamento. A quarta trata das críticas e das contribuições aos modelos analisados, e a quinta apresenta o conceito de relevância, que servirá de norte para toda a pesquisa. A última seção apresenta a conclusão do capítulo.

1.2 Teoria sobre o estudo das instituições políticas

Considerada uma das mais tradicionais áreas da Ciência Política e tendo como precursores os estudos norte-americanos, a área de instituições políticas investiga a dinâmica e os efeitos da atuação das instituições consideradas fundamentais para o funcionamento das democracias. Apenas para exemplificar, são consideradas instituições o sistema de governo (modelos de regime democrático), os partidos políticos e os sistemas partidários, o Legislativo (e seu processo legislativo), o sistema eleitoral, a forma do Estado, o Judiciário etc.

No Brasil, com a redemocratização, a área de instituições políticas se consolidou a partir da segunda metade da década de 90, e o estudo das instituições políticas¹³ passou a contar com agendas de pesquisa consistentes, direcionadas especialmente para o estudo de sistemas eleitorais e partidários, presidencialismo de coalizão, relações Executivo-Legislativo, processo legislativo e comportamento parlamentar, entre outros temas. Nesse contexto, o Legislativo se tornou uma das instituições mais estudadas a partir dos anos 90.¹⁴

Há três questões importantes que mobilizam os cientistas políticos nos estudos sobre instituições. A primeira é aquela relacionada ao modo como as instituições orientam o comportamento dos atores políticos, entendidos aqui como presidentes, partidos, legisladores, eleitores, grupos de interesse etc. A segunda questão refere-se à forma como as instituições afetam o desempenho dos governos, e a terceira concerne à maneira como as instituições contribuem ou não para a estabilidade e a efetividade da democracia.

Os primeiros estudos se voltaram para nosso sistema de governo. Análises sobre a origem do presidencialismo brasileiro mostraram que, embora este tenha nascido com a proclamação da República, em 1889, só adquiriu alguma estabilidade com a eleição de Campos Sales para a Presidência da República, o que aconteceu apenas uma década depois. O sistema presidencialista nasceu no Brasil desprovido de uma prática de freios e contrapesos entre os diversos agentes políticos e baseado em uma concepção imperial do exercício de poder (SANTOS, 1999, p. 111).

Na República iniciada em 1946, “o Brasil parte para o experimento político que mais se aproximou do que podemos chamar de um presidencialismo democratizado”. Com a redemocratização e a promulgação da Constituição de 1988, o Executivo, que teve suas

¹³ OLIVEIRA (2016, p. 54), em seu estudo sobre a produção acadêmica na Ciência Política brasileira entre 1966 e 2014, concluiu que a área de instituições políticas predomina entre as áreas temáticas da Ciência Política brasileira perfazendo ¼ do total da produção acadêmica, sendo a de maior participação a de estudos sobre o Legislativo, especialmente sobre a Câmara dos Deputados.

¹⁴ Santos (2008, p. 65) considera como marco inicial desse período o estudo produzido por Fernando Limongi em 1994, denominado “*Terra incógnita: funcionamento e perspectivas do Congresso Nacional*”. Além desse estudo, o autor considera dois outros trabalhos marcos importantes para a Ciência Política brasileira: as teses de doutorado de Fabiano Santos, posteriormente publicada na *Revista Dados* e denominada “*Microfundamentos do clientelismo político no Brasil*”, e de Charles Pessanha, intitulada “*Relação entre os poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*”.

prerrogativas ampliadas durante o regime militar, não as teve suficientemente reduzidas, como seria de esperar (SANTOS, 1999, p. 111-112).

O sistema presidencial começou, então, a ser objeto de investigação sistemática. Estudo pioneiro de Sérgio Abranches indicava a singularidade brasileira de combinar proporcionalidade, multipartidarismo e “presidencialismo imperial”, além da organização do Executivo com base em grandes coalizões (CINTRA, 2007, p. 65).

O “presidencialismo de coalizão”, denominação cunhada por Abranches (1988), articulava as coalizões ao longo de dois eixos, o partidário e o regional-estadual. No entanto, tal arranjo levava à instabilidade, gerando um sistema incerto e de alto risco. Para o autor, o Brasil “praticou o modelo presidencialista, federativo, proporcional e multipartidário ao longo da República de 1946 e retornou a ele com a Nova República”, dado que os sistemas proporcionais se ajustam melhor à diversidade brasileira (ABRANCHES, 1988, p. 12).

Estudos da década de 1980 e início da década de 1990 faziam prognósticos sombrios sobre as chances de sobrevivência da democracia brasileira. Dentre eles, Mainwaring sustentava que a combinação de sistema multipartidário com presidencialismo seria particularmente prejudicial para uma democracia estável. Em outras palavras, os efeitos nefastos não seriam produzidos apenas pelo presidencialismo, mas pela sua combinação com o multipartidarismo (MAINWARING, 1993a, 1993b).

Cintra (2007, p. 67) ressalta que estudos mais recentes invalidam as tendências à instabilidade que Abranches anunciava e temia ser inerente ao sistema. Uma das mudanças é a questão da combinação do presidencialismo com o multipartidarismo. Novos estudos mostraram ser possível ao presidencialismo sustentar-se em coalizões multipartidárias, fato comum em boa parte dos sistemas parlamentaristas. Esses estudos indicam a possibilidade de sucesso de governos de coalizão, tomando por base as mesmas premissas usadas no estudo de países parlamentaristas europeus (CHEIBUB, PRZEWORSKI e SAIIEGH, 2004).

Outros estudos chamavam a atenção para as diferenças no presidencialismo. O problema não estaria nas suas características institucionais básicas, mas na extensão dos poderes do presidente, ou seja, nos poderes legislativos do presidente, os poderes de agenda. Presidentes com fortes poderes de agenda tenderiam a enfrentar maiorias congressuais, influenciando a legislação, mesmo que seus partidos não tivessem alcançado a maioria. Logo, presidentes com amplos poderes legislativos não teriam incentivos para formar coalizões nem para negociar com o Legislativo. Nesse contexto, dois problemas despontam: presidentes

fortes geram conflitos entre os dois poderes, e o Executivo tende a impor sua agenda (SHUGART e CAREY, 1992; MAINWARING e SHUGART, 1997).

Tratando-se da relação entre Legislativo e Executivo e trazendo ao debate o desenho constitucional, nosso Congresso é parte de um sistema político presidencialista, em que vige a separação de poderes. Executivo e Legislativo são independentemente eleitos, e a sobrevivência de cada um deles depende da do outro. O papel do Legislativo no sistema presidencialista é diferente daquele que desempenharia no parlamentarismo. Não lhe cabe sustentar o governo, nem governar, mas isso não significa que os dois Poderes estejam programados para se oporem um ao outro. É frequente o Executivo contar com maioria parlamentar para lhe dar apoio, mas, quando isso não acontece, não significa que deverá ocorrer a paralisia de governo (CINTRA *et al.*, 2014).

O princípio da separação de poderes está consagrado no ordenamento jurídico brasileiro desde a Constituição Imperial de 1824. O Brasil adota o sistema bicameral do tipo federativo, pois o Poder Legislativo é composto de dois órgãos distintos: a Câmara dos Deputados, composta de representantes do povo, e o Senado Federal, composto de representantes dos Estados e do Distrito Federal. No entanto, há uma desproporção na Câmara entre representação e tamanho populacional das unidades da federação e, em consequência, a existência de pesos diferentes nos votos dos eleitores, contrária à regra democrática de “um homem, um voto” (CINTRA *et al.*, *idem*).

Ainda na linha de estudos sobre a relação entre Legislativo e Executivo, Figueiredo e Limongi notam que a Constituição de 1988 aprovou dois conjuntos contrários de medidas. De um lado, medidas para fortalecer o Congresso¹⁵, recuperando assim os poderes subtraídos do Legislativo ao longo do período militar. De outro lado, manteve muitos dos poderes legislativos do Presidente da República, pois não se revogaram muitas das prerrogativas que lhe permitiram dirigir o processo legislativo durante aquele período (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995, p. 177; 2001, p. 42).

¹⁵ As medidas para fortalecer o Congresso, segundo Figueiredo e Limongi, são: 1) a maior abrangência dos orçamentos a serem enviados pelo Executivo à apreciação do Legislativo; 2) a maior capacidade de emendar o orçamento enviado; 3) o fortalecimento do Tribunal de Contas; 4) o quórum mais baixo exigido para a derrubada de vetos do Executivo a proposições, não podendo os vetos incidir, como antes, sobre palavras isoladas; 5) a competência exclusiva do Congresso para legislar; 6) e o poder conclusivo/terminativo das Comissões, competência que as comissões têm de votar projeto de lei dispensando a competência do Plenário (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995, p. 177; 2001, p. 42).

Parte expressiva da literatura afirma que, para ter uma democracia consolidada, é importante que se tenha um Legislativo fortalecido. Uma organização fortalecida é uma organização institucionalizada. Para que o sistema político seja viável, ele deve ser institucionalizado, as organizações devem ser criadas e sustentadas pela atividade política especializada.

Nelson W. Polsby (1968; 2008), ao analisar como se deu o processo de institucionalização da *House* norte-americana desde seu início, no final do século XVIII até meados do século XX, destaca que uma organização política institucionalizada possui três características fundamentais: a primeira é o desenvolvimento de carreiras, quando os membros são facilmente identificáveis e é relativamente difícil tornar-se membro da instituição, ao passo que seus líderes são recrutados principalmente dentro da organização. A segunda é a existência de uma complexidade interna, um sistema de comissões em que há distribuição de cargos e divisão de tarefas dentro do Legislativo; a organização é relativamente complexa e as funções internas são separadas e interdependentes. E, por último, a terceira característica é a existência de universalismo das regras, de forma que a organização possa utilizar critérios universais em vez de particulares para conduzir os trabalhos internos. Nesse aspecto, precedentes e regras são seguidos, e sistemas de mérito substituem o favoritismo e o nepotismo (POLSBY, *idem*).

Diferentemente do Congresso norte-americano, Cintra *et al.* ressaltam não haver entre nós critério de antiguidade (*seniority*) nas Comissões. Na Câmara, apenas os presidentes das Comissões e seus vices têm mandato de um ano, vedada a reeleição. Já os membros das Comissões não têm mandato, podendo ficar pouco tempo e ser substituídos pelos líderes partidários a qualquer momento, em função de votações estratégicas em que o parlamentar possa divergir da linha partidária. Caso tal não aconteça, podem ficar na Comissão até o ano seguinte ou se perpetuar no colegiado (CINTRA *et al.*, 2014).

Logo, em termos do que trata a moderna literatura comparativa sobre os parlamentos, nosso Congresso apresenta grau razoável de institucionalização, contando com inúmeros recursos organizacionais e bastante complexidade estrutural. No entanto, os autores alertam para o fato de que o qualificativo “razoável” para sua institucionalização é dado por lhe

faltarem uma carreira parlamentar de longo prazo e incentivos internos para a profissionalização política (CINTRA *et al.*, *idem*)¹⁶.

Na área de estudos legislativos, Santos e Almeida (2011, p. 19-20) destacam que há duas tradições teóricas. A primeira, denominada “funcionalista”, busca revelar o papel que o Parlamento de cada país desempenha. O Legislativo pode ser ativo, quando é detentor da iniciativa do processo decisório e ator fundamental na implementação dos programas governamentais e na alocação de recursos. Pode também ser reativo, ao delegar a iniciativa das proposições mais importantes para o Executivo e as prioridades da agenda, que são transferidas para o governo, que depois as negocia com os líderes do partido ou da coalizão majoritária no Congresso. E, finalmente, o Legislativo pode ser carimbador, quando funciona “inteiramente a reboque do Governo”, modificando os projetos apenas nos seus aspectos técnicos, uma vez que todo o poder decisório é delegado ao governo. Há uma fusão de papéis entre Legislativo e Executivo, e o alvo do parlamentar é a nomeação para um cargo executivo (SANTOS e ALMEIDA, *idem*).

Pela ótica funcionalista, Cox e Morgenstern (2002) sustentam que os presidentes na América latina são tipicamente “proativos”, em face de assembleias “reativas”, e as estratégias presidenciais vão variar de acordo com seus poderes “unilaterais” e a composição partidária dos colegiados. Assim, governos minoritários utilizarão mais seus poderes.

A segunda tradição teórica, construída a partir da abordagem “neoinstitucionalista”, originada no âmbito da Ciência Política norte-americana, analisa os objetivos da carreira parlamentar e as regras que orientam o comportamento legislativo. Três modelos teóricos orientam o estudo sobre esse tema, classificados pela literatura como Teorias Distributivista, Informacional e Partidária (SANTOS e ALMEIDA, 2011, p. 19-20).

¹⁶ Estudo recente de autoria de BRAGA, SATHLER e MIRANDA (2018), intitulado *The institutionalisation of the Brazilian Chamber of Deputies*, publicado no livro *The Legislature of Brazil: an analysis of its policy-making and public engagement roles*, analisa o desenvolvimento institucional da Câmara dos Deputados brasileira, de 1826 até 2015, tendo como quadro teórico a tipologia de Polsby. Carreiras legislativas, organização interna da Câmara, o atual sistema de preenchimento de cargos nas Comissões e as regras eleitorais são os objetos desse estudo. As conclusões ressaltam ser o Legislativo brasileiro uma instituição com padrões de carreira legislativa que variam no tempo, sujeita a influências externas. Nos 190 anos examinados, a Câmara evoluiu junto com a democracia brasileira e hoje, embora ostente grande estrutura e vultosos recursos, ainda precisa se estabelecer como ator decisivo e permanente na condução de políticas públicas (p. 16, tradução livre). Segundo os autores, a questão básica relativa à institucionalização da Câmara parece ser um desenvolvimento insuficiente da democracia no Brasil. Há uma lacuna de representação, que é demonstrada pelo curto período com eleições livres e, por essa razão, ainda há longo caminho a percorrer (p. 33-34, tradução livre).

O primeiro modelo da abordagem neoinstitucionalista é a Teoria Distributivista. Nesta, o fator que explica a produção e a organização legislativa é um elemento externo ao Congresso, o momento eleitoral, ou seja, a forma e os procedimentos pelos quais os representantes se elegem. Os representantes agiriam no Congresso tendo em vista sua reeleição e, para isso acontecer, precisariam contentar suas clientelas. Nesse sentido, a organização interna do Congresso propiciaria o atendimento desses interesses. A ênfase estaria no Legislador (individualismo metodológico) e na premissa da busca da reeleição (MAYHEW, 1974; 1995, p. 222).

Para Limongi, congressistas precisam levar benefícios para seus distritos, de forma a garantir sua reeleição, ocasionando uma relação de conflito entre os legisladores, “cada um querendo levar a maior quantidade de benefícios possíveis para seu eleitorado”, de modo que as políticas são aprovadas mediante a troca de votos (*logroll*), ou seja, “eu voto pela política que lhe interessa desde que você vote pela política que me interessa” (LIMONGI, 1994, p. 13-14).

Como as votações não são concomitantes, “entre o meu voto em apoio à política de seu interesse e o seu à política que me interessa há um lapso de tempo que ameaça a sorte do nosso acordo”. Se a política de seu interesse já está aprovada e não há nada que se possa fazer para você votar pela política que me interessa, instala-se a instabilidade, é a “instabilidade das maiorias”, e o papel das instituições é justamente garantir a estabilidade nesse processo (LIMONGI, 1994, p. 14).

O autor destaca que esse papel é exercido pelas Comissões, aptas a estruturar e permitir a “ocorrência estável das trocas de apoio necessárias à aprovação de políticas distributivistas”. São duas as questões essenciais que fazem com que o sistema de Comissões desempenhe esse papel: o processo de distribuição dos congressistas pelas diferentes Comissões e a garantia de poderes legislativos a esses colegiados (LIMONGI, 1994, p. 15).

Assim, para a teoria distributivista, a busca pela reeleição explicaria melhor os resultados no Parlamento que a estrutura organizacional ou o sistema partidário, cuja função não é relevante neste modelo, pois o que interessa é a ação individual do parlamentar. A perspectiva distributiva de organização legislativa observa a legislatura como seletivo corpo coletivo cuja principal tarefa é buscar benefícios, porque legisladores estão sujeitos a eleições periódicas, e a “conexão eleitoral” implica a existência de fortes incentivos para que os

membros do Congresso busquem benefícios para seus eleitorados (MAYHEW, 1974; MORRIS, 1977).

Para Lemos, citando Krehbiel (1991), o nome “distributivo” pode ser usado de duas formas: a primeira como conceito mais restritivo (*pork barrel*), quando “concentra benefícios geograficamente e dispersa custos para muitos”. A segunda forma, mais ampla, quando descreve “políticas que determinam quem ganha o quê, e quem paga. Em vez de concentrar-se em custos/benefícios, os dois aspectos centrais dessa concepção são escassez e conflito”. (LEMOS, 2001, p. 565).

O segundo modelo da abordagem neoinstitucionalista é a Teoria Informacional, apresentada pela literatura como derivação do modelo distributivista. Tem em comum com este o individualismo metodológico e a importância do papel das Comissões como atores do processo legislativo. As diferenças estão no fato de que, na visão distributivista, as Comissões são consideradas agentes de distribuição, diminuindo os custos de transação e aumentando os ganhos de troca, enquanto na visão informacional as Comissões são agentes de produção. O importante é garantir que as decisões sejam tomadas com o maior volume de informação possível e assegurar a especialização (KREHBIEL, 1991).

Na teoria informacional, as Comissões são formadas por especialistas, que têm o papel de informar o Plenário, prevalecendo aqui a vontade do legislador mediano. Dois postulados são fundamentais na formulação da teoria: o da primazia da decisão majoritária e o da incerteza quanto aos resultados da política, levando os parlamentares a agir de forma a evitar riscos. Essa linha de análise tem origem no modelo chamado de *cheap talk* (conversa barata), em que o legislador tem a opção de “ouvir” a recomendação de um especialista.

Santos e Almeida esclarecem: se os interesses e valores do especialista não são “coincidentes com os do legislador, o especialista é incapaz de se comprometer a não manipular sua informação.” Mas, por outro lado, na mesma lógica, “o legislador também é incapaz de se comprometer com uma decisão mais favorável ao especialista, em troca de melhor informação”. A questão a ser respondida é: “quanta informação realmente confiável a respeito das consequências de políticas públicas específicas pode ser compartilhada pelo especialista?” (SANTOS e ALMEIDA, 2011, p. 27; LEMOS, 2001, p. 565).

Para os autores, no modelo de “conversa barata”, desenvolvido por Crawford e Sobel, toda a informação apenas será compartilhada com quem tem o poder de decidir e unicamente no caso excepcional de o legislador e de o especialista possuírem os mesmos interesses e

valores, “sendo a quantidade de informação compartilhada uma função decrescente da divergência, até o ponto em que nenhuma informação é compartilhada”. Os autores acreditam ser possível considerar o Presidente da República como o especialista do modelo *cheap talk*, porque é ele quem recomenda as políticas públicas da agenda legislativa, além de estar muito bem informado sobre o que deseja aprovar (SANTOS e ALMEIDA, *idem*).

O Congresso, por sua vez, é o tomador de decisão, a depender de um sistema de Comissões ainda pouco desenvolvido, o que tornaria o processo de obtenção de informação muito custoso. Logo, há dois pressupostos que orientam o legislador: o de que é um ator que depende do voto para avançar na carreira política e o de que é desinformado a respeito das consequências da maioria das matérias submetidas sua deliberação (SANTOS e ALMEIDA, 2011, p. 28-29).

Na Teoria Partidária, terceiro modelo da abordagem neoinstitucionalista, os partidos desempenham papel central no processo legislativo, como elementos estruturadores da atividade legislativa. O Sistema de Comissões como organização legislativa deve ser entendido como uma forma de governo partidário, que toma por referência os partidos para suas decisões (LIMONGI, 1994, p. 6).

Nesse modelo explicativo, no momento em que a direção das Comissões e a Presidência da Casa são ocupadas por membros do partido majoritário, a legislação apresenta viés partidário e surge um novo ator, o *Speaker*, com poder de veto. Estudos mostram o papel dos partidos políticos na formulação da agenda do Parlamento, por meio de seus representantes em postos-chave, como o *Speaker* e os Presidentes de Comissão indicados pelo partido majoritário. Nesse sentido, há uma delegação de poderes dos parlamentares para os líderes partidários, que podem até barganhar junto ao Executivo, diferentemente dos deputados, que têm pouco poder individual para negociação (LIMONGI, *idem*).

Na linha dessa abordagem explicativa, Limongi e Figueiredo (1995, p. 499), tendo por objetivo verificar a coesão interna dos partidos políticos, produziram estudo original e paradigmático ao analisar as votações nominais, mostrando que os partidos são coesos, organizam-se como atores coletivos, e as bancadas partidárias votam de acordo com as indicações de seus líderes. Em outras palavras, os resultados mostraram que o conflito na Câmara dos Deputados se estrutura em bases partidárias.

No modelo partidário, as Comissões são vistas como “cartéis legislativos”, e o processo legislativo é desenvolvido de forma a favorecer os partidos majoritários, por meio de

regras e atuação de lideranças que favoreceriam os membros de tais partidos, tendo como consequência a aprovação de projetos mais facilmente (LEMOS, 2001, p. 566).

Por fim, no que se refere à questão partidária, Sartori aponta o problema principal na análise do sistema de partidos: saber quais partidos importam, tornando-se necessário definir um “indicador de importância” do partido. Por essa ótica, o primeiro indicador seria a força eleitoral. Em outras palavras, os votos traduzem-se em cadeiras, e as cadeiras são o indicador principal de força de um partido. O segundo indicador seria o potencial de governo, ou seja, as possibilidades de coalizão de cada partido, devendo buscar computar as “coalizões viáveis”, aquelas que são ideologicamente consonantes e possíveis (SARTORI, 2005, p. 162-165).

Nesta seção, introduzimos o diálogo com parte da literatura em Ciência Política sobre a área de instituições políticas, especialmente o debate relacionado às origens do presidencialismo brasileiro, o denominado “presidencialismo de coalizão”, as relações entre Legislativo e Executivo, os poderes do Presidente da República, as tradições teóricas de abordagem “funcionalista” e “neoinstitucionalista” e o comportamento e organização parlamentar na linha neoinstitucionalista, objetivando contextualizar a pesquisa. Na próxima seção, estabelecemos um diálogo mais específico sobre avaliação da produção legislativa, buscando subsidiar a construção do conceito de relevância legislativa.

1.3 Modelos de avaliação da produção legislativa, políticas públicas e força do Parlamento

1.3.1 A importância das leis na visão de Polsby

Nelson W. Polsby (1968, p. 145; 2008, p. 222), em seu clássico *The Institutionalization of the US House of Representatives*, publicado originalmente na *American Political Science Review*, analisou o processo de institucionalização da *House* norte-americana, desde seu início até meados do século XX, a partir de três características fundamentais, conforme destacado na seção anterior: o desenvolvimento de carreiras, a complexidade interna e a existência de universalismo das regras.

Entre as conclusões advindas do estudo realizado por Polsby está o fato de a institucionalização significar, para a *House*, uma forma de descentralização de poder. O

aumento da complexidade da divisão do trabalho significou um fator fundamental para que deputados pudessem se especializar individualmente, aumentando, assim, sua influência nos resultados. Outra conclusão advinda do estudo de Polsby refere-se ao fato de o aumento na estrutura hierárquica não necessariamente significar um aspecto importante no processo de institucionalização.

Em suma, segundo o autor, para que um sistema político seja viável, ele precisa ser institucionalizado. Devem ser criadas organizações especializadas para a atividade política, sem o que o sistema se torna fraco e instável, incapaz de satisfazer as demandas da sociedade. Ademais, deve-se também institucionalizar a representatividade e, em consequência, a inclusão da oposição no interior do sistema.

No que se refere à importância das leis, Polsby tratou de medir a relevância em função do número de pessoas afetadas pela norma, os recursos públicos que são distribuídos, seu montante (em unidades monetárias), e a profundidade das trocas nos recursos públicos que a norma produz. Para Lanzaro (2000, p. 47), os problemas da análise de Polsby consistiram em como medir tais critérios na prática, revestidos que são de grande complexidade. Ademais, o autor não tratou de medir o conflito político existente dentro do Parlamento, questão de fundamental importância para se avaliar a importância das leis.

1.3.2 Políticas públicas e o diálogo com Lowi e Salisbury

Theodore J. Lowi (1964; 1972; 1995) é considerado o autor mais bem-sucedido na formulação de uma tipologia de políticas públicas. Ricci (2002, p. 103) esclarece que a originalidade do estudo de Lowi está no fato de o autor haver introduzido a ideia de que a cada política pública corresponde um comportamento político distinto, configurando-se verdadeiras “arenas de poder”, onde se desenvolve o processo político. Esse novo olhar provocou um rompimento com o entendimento dominante na Ciência Política de então, que explicava a política pública em função de determinados fatores focados na distribuição de poder entre os atores do processo decisório.

Inicialmente, Lowi classificou as políticas em distributivas, regulatórias e redistributivas, correspondentes às três principais áreas de políticas públicas. Posteriormente, incluiu uma quarta categoria: as políticas constitutivas. O termo “distributivo” foi primeiramente usado para as políticas do século XIX, mas em seguida foi facilmente estendido para as políticas públicas contemporâneas de distribuição de recursos, como

programas relacionados a trabalho, negócios, agricultura, tarifas etc. Não são políticas para todos, mas decisões altamente individualizadas. Para o autor, a “patronagem”, no sentido pleno da palavra, pode ser tomada como sinônimo de “distributivo” (LOWI, 1995, p. 15).

As políticas distributivas são aquelas que destinam bens ou serviços a parcelas específicas da sociedade, mediante recursos oriundos da coletividade, ou seja, “distribuem benefícios diferenciados para interesses múltiplos que não dependem uns dos outros e não estão em conflito” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 3; RICCI, 2006, p. 9).

Já as políticas regulatórias são aquelas que estabelecem ordens, obrigatoriedades, interdições e obrigações “por meio das quais podem e devem ser realizadas determinadas atividades ou admitidos certos comportamentos”. São políticas cujos custos e benefícios podem ser difundidos de forma equilibrada ou, noutra hipótese, podem privilegiar interesses específicos, dependendo dos recursos de poder que estiverem disponíveis aos atores envolvidos na política. Elas podem conter de regulamentações simples a regulamentações complexas e de grande abrangência (RUA; ROMANINI, 2013, p. 4; RICCI, 2006, p. 9).

Lowi (1995, p. 16) esclarece que as regulatórias são políticas em que não há confronto direto. São também específicas e individuais em seu impacto, mas elas não são capazes de uma “desagregação” ao nível individual, típica das políticas distributivas. Embora as leis sejam enunciadas em termos gerais, o impacto das políticas regulatórias é claramente para elevar, reduzir ou expandir alternativas particulares ou individuais. Diferem das distributivas porque no curto prazo envolvem uma escolha direta de quem será beneficiado e de quem será privado da política pública.

Por fim, as políticas redistributivas são aquelas que “distribuem bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. São conflituosas e nem sempre virtuosas” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 4; RICCI, 2006, p. 9).

Políticas redistributivas, para Lowi (1995, p. 16-17), são como as políticas regulatórias, no sentido de que as relações entre as grandes categorias de particulares estão envolvidas e, portanto, as decisões individuais devem ser inter-relacionadas. Mas em todos os outros aspectos há grandes diferenças, especialmente na natureza do impacto, que é muito mais amplo.

As políticas constitutivas são aquelas que estabelecem as regras do jogo político, que servem de parâmetro para todas as outras regras do ordenamento jurídico. Nesse sentido, as normas constitucionais e outras, como os regimentos das Casas Legislativas, seriam políticas constitutivas. No Brasil, temos também as leis complementares, que regulamentam a Constituição em pontos específicos e servem de norma geral para todas as outras que venham a tratar do mesmo tema.

Em 1968, Robert H. Salisbury tratou de completar e corrigir a classificação de Lowi, “acentuando as relações entre as modalidades de políticas e o seu contexto institucional, composto pelo sistema decisório e pelo padrão de demandas, ambos variando em termos de concentração ou fragmentação”. Segundo Rua e Romanini, a análise das novas variáveis originou uma nova tipologia, distinguindo as políticas entre redistributivas, distributivas, constitutivo-regulatórias e constitutivo-autorregulatórias (RUA; ROMANINI, 2013, p. 4).

Para Salisbury, as políticas distributivas seriam aquelas “advindas da combinação de um padrão de demandas altamente fragmentado, pulverizado, com um sistema de decisão também disperso”. Já as políticas redistributivas são aquelas que, em face do padrão de conflito e da correlação de forças que se estabelecem entre os atores envolvidos na política pública, expõem “demandas fortemente concentradas ou agregadas, processadas por um sistema decisório igualmente concentrado e centralizado para enfrentar as pressões dos atores em conflito”. Devido à diversidade de interesses, as políticas constitutivo-regulatórias são aquelas em que “o padrão de demandas é fortemente fragmentado, porém as decisões são produzidas por um sistema decisório intensamente concentrado”. E, por fim, as políticas autorregulatórias são “aquelas caracterizadas por demandas concentradas diante de um sistema decisório fragmentado” (RUA; ROMANINI, 2013, p. 4).

Embora seja uma proposta interessante, Lanzaro (2000, p. 47) ressalta que não resulta fácil aplicá-la na prática, dado que as categorias não logram incluir a totalidade da legislação, além de não darem conta, novamente, do conflito político durante a tramitação que, para o autor, é fundamental na análise acerca da importância das leis.

1.3.3 O governo dividido nos EUA e a importância das leis por Mayhew

Entre as eleições de 1946 e 1990, um dos dois partidos norte-americanos¹⁷ (Democrata e Republicano) esteve no comando da Presidência dos EUA, do Senado e da Câmara simultaneamente, mas, em 18 dos 42 anos analisados desse período, o controle, segundo o autor, esteve dividido. Esse controle dividido (ou governo dividido) não é um fenômeno novo para Mayhew, e a questão que o autor levanta é se o fato de o controle do partido estar unificado ou dividido importa (MAYHEW, 2005, p. 1 [1991]).

Para o autor, o partido político é um instrumento indispensável, que traz coesão e unidade e interfere, por consequência, na eficácia do governo como um todo, pois faz a ligação entre Executivo e Legislativo em um vínculo de interesse comum. Por essa razão, a literatura à época afirmava que, em geral, não se poderia produzir muita legislação em circunstâncias de “governo dividido”, particularmente no que se refere aos problemas domésticos. Nesse contexto, um dos objetivos da pesquisa empreendida por Mayhew foi mostrar que aquelas afirmações estavam erradas ou, pelo menos na maior parte das vezes, não se confirmavam (idem, p. 1-3).

Para testar sua hipótese, o autor criou um método cujo objetivo era comparar o que aconteceu no Congresso ao longo dos anos dentro das funções típicas de fiscalizar¹⁸ e legislar, em circunstâncias de controle do partido unificado ou dividido, no período compreendido entre o 80º Congresso (1947-1948)¹⁹ e o 101º Congresso (1989-1990)²⁰. As justificativas sinalizavam primeiramente para o fato de que 42 anos é um longo período, sobre o qual muitas idiosincrasias podem passar, motivo pelo qual generalizações ganham força, além do fato de a existência de governos divididos proporcionar um bom contraste. Posteriormente,

¹⁷ O sistema político-partidário dos EUA foi bipartidário durante a maior parte de sua história, dominado por dois grandes partidos: o Partido Democrata, que, além de ser um dos maiores partidos políticos norte-americanos, é o mais antigo partido político daquele País e um dos mais antigos do mundo (DEMOCRATIC PARTY, 2018), e o Partido Republicano, conhecido também como *Grand Old Party - GOP* (REPUBLICAN PARTY, 2018).

¹⁸ Quanto ao poder investigatório, Mayhew considerava coerente que o Congresso investigasse a conduta do Poder Executivo. Os resultados da análise dessa atividade típica do Legislativo constam do Capítulo 2 do seu livro *Divided we Govern* (MAYHEW, 2005, p. 8-33).

¹⁹ O presidente dos EUA entre 1945 e 1953 foi Harry S. TRUMAN.

²⁰ O presidente dos EUA entre 1989 e 1993 foi George Herbert BUSH.

Mayhew atualizou sua pesquisa para a legislação promulgada até 2002²¹, na intercorrência do 107º Congresso (2001-2003).

A pesquisa promovida por Mayhew sobre a produtividade do sistema político estadunidense foi publicada inicialmente em 1991. O autor considerou a produção legislativa como um indicador da atividade do governo, e para isso recorreu à ponderação das normas aprovadas durante o período de 1947 a 1990, completando posteriormente sua análise até o ano de 2002. Sua fonte de informação foram os Anuários de Políticas Públicas editados pelo Congresso, quando então analisou a opinião de especialistas, e a informação sobre a atividade legislativa oferecida pelos jornais *The Washington Post* e *The New York Times*. A análise da legislação compreendeu leis, emendas constitucionais e resoluções, totalizando 267 atos normativos pós-guerra selecionados como importantes, após a análise metodológica (MAYHEW, 2005, p. 51 [1991]).

Mayhew dividiu sua pesquisa da seguinte forma: primeiro delineou a metodologia para selecionar as investigações e a legislação e, em seguida, apresentou uma lista de investigações divulgadas sobre o pós-guerra relacionadas à alegada má conduta do Executivo. Ato contínuo, fez um comparativo entre importantes estatutos do pós-guerra. Posteriormente, apresentou uma discussão em duas partes que pretende explicar os “não-padrões” detectados. E, por fim, concluiu que governo unificado *x* governo dividido não parece causar qualquer diferença na incidência de certas investigações e decretos, apresentando um número de possíveis explicações (idem, p. 6-7).

Em suma, muitas leis importantes foram aprovadas, seja em governos divididos, seja em governos unificados. Este, em princípio, é o padrão. Mas não é o único tipo de padrão que poderia ser usado para estimar a eficácia, a produtividade ou o sucesso do Legislativo. Analistas frequentemente chegam a alguma medida, e a mais comum é aquela que divide o número de leis promulgadas pelo número de iniciativas. No entanto, por essa ótica, as pontuações presidenciais costumam ser maiores, o que pode distorcer muito a realidade política (MAYHEW, 2005, p. 34 [1991]).

²¹ O presidente dos EUA entre 2001 e 2009 foi George Walker BUSH.

Por outro ângulo, o autor propõe uma questão importante: por que devemos nos importar se os Presidentes conseguem alcançar os seus objetivos, ou seja, se os Presidentes alcançam seus objetivos? Essa não é uma questão adequada. A questão a ser levantada é: “O sistema é capaz de gerar legislação importante?”. Tal fato pode acontecer a pedido do Presidente, com sua aquiescência ou sua oposição. Em princípio, isso não faz qualquer diferença para o autor, pois leis são leis, e a produção legislativa do sistema é que deve ser o teste final, e não o sucesso do Executivo (idem, p. 34-35).

1.3.4 Legislação Significante por Clinton e Lapinski

Entender a dinâmica da elaboração das leis nos EUA é, para Clinton e Lapinski (2006), o centro do estudo da política norte-americana. No entanto, um obstáculo importante para o progresso desse estudo é a falta de medidas dos resultados da política, especialmente para o período anterior a 1946. A falta de medidas para avaliar a produção legislativa torna mais difícil o acesso à *performance* do sistema político norte-americano, motivo pelo qual os autores buscaram fornecer uma nova medida de significância e produção legislativa.²²

A pesquisa toma como base o trabalho pioneiro de David Mayhew (1991), em que o autor aborda as questões difíceis de medição e seleção da legislação e avaliação do papel do Congresso e do Presidente no processo de legislar. A análise de Mayhew, a qual foca diretamente sobre a legislação em vez de focar em outras medidas como, por exemplo, o sistema de chamada de votos²³, fornece importantes informações sobre como medir a produção legislativa do Congresso. Clinton e Lapinski destacam que a pesquisa de Mayhew aumenta a compreensão sobre que tipo de dado é importante para estudar legislação, o que define legislação importante, notável ou significativa²⁴, e como é importante testar teorias e hipóteses contrárias à produção atual de políticas (CLINTON e LAPINSKY, 2006, p. 233-234).

²²A palavra utilizada pelos autores é “accomplishment” (the legislative accomplishment), ou seja, realização legislativa. No entanto, a expressão foi traduzida neste trabalho como “produção legislativa”.

²³ *Roll-call vote* é o sistema de chamada de votos. O funcionário registra o voto de cada membro, lendo a lista de nomes individualmente. Ele lê em voz alta o nome de cada membro que respondeu SIM (YEA) ou NÃO (NAY) (BAILEY, 1989, p. 132).

²⁴ As palavras usadas por Clinton e Lapinski são “landmark”, “significant”, “innovative” ou “consequential”.

Os autores iniciaram sua análise seguindo a mesma linha de pesquisa desenvolvida por Mayhew. Construíram então um banco com 33.769 normas aprovadas entre 1877 e 1994 e coletaram informações sobre todos os atos promulgados durante esse período. Utilizaram igualmente as listas publicadas no *Congressional Quarterly Almanac*²⁵, além de fontes adicionais de avaliações contemporâneas fornecidas pelos jornais *The New York Times* e *The Washington Post* (*idem*, p. 235).

Assim como Mayhew, os autores utilizaram dois tipos de avaliações existentes: a contemporânea, que avalia a legislação durante a tramitação ou perto do momento da promulgação, e a retrospectiva de formulação de políticas, que examina a legislação com um olhar para o passado – essencialmente avaliações de elite – para verificar quais promulgações legislativas cumprem esse padrão e podem ser qualificadas como “importantes”²⁶ (CLINTON e LAPINSKY, 2006, p. 234).

Nos Estados Unidos, a cada ano são feitas e publicadas nos anuários de políticas públicas avaliações da produção do Congresso. Essas avaliações são realizadas por vários especialistas, e cada um deles utiliza um critério diferente para sua avaliação. Os autores coletaram uma grande amostra de avaliações, que eles denominam “avaliações de elite” (20 amostras), acerca da importância de atos promulgados em momentos diferentes. A partir daí,

²⁵ “Congressional Quarterly (CQ), na íntegra é um Serviço Trimestral do Congresso, um grupo de periódicos publicados em Washington DC, relatando as atividades e a política do Congresso dos EUA. Foi criado em 1945 por Henrietta e Nelson Poynter, editor e editora do St. Petersburg, FLA, Times. Durante a década seguinte, o original trimestral evoluiu para um relatório semanal com um índice trimestral, um almanaque anual e um serviço de notícias. CQ rapidamente se tornou indispensável para a imprensa em expansão que cobria o crescente estabelecimento congressual na capital dos EUA. O relatório da semana da CQ é enviado aos assinantes todos os sábados, cobrindo as ações da semana anterior, debates e procedimentos nas comissões de forma cuidadosamente editada e concisa. O CQ almanaque é um compêndio de legislação de cada sessão anual do Congresso e é publicada a cada primavera. Além disso, vários volumes e séries especiais são publicados de tempos em tempos, revendo atividades governamentais significativas e problemas especiais, como o escândalo do ‘Watergate’. A empresa também realiza pesquisas contratuais e mantém um serviço de consulta para assinantes, geralmente jornais. O CQ também publica relatórios editoriais de pesquisa, que fornecem informações básicas sobre as questões atuais. Além dos meios de comunicação, os usuários do CQ incluem bibliotecas, lobistas e muitos governos, incluindo escritórios do Congresso.” (CONGRESSIONAL QUARTERLY, 2018, tradução livre).

²⁶ Atos normativos promulgados e analisados por Mayhew na primeira versão da pesquisa incluíam emendas constitucionais (*constitutional amendments*) e ratificações a tratados internacionais pelo Senado (*Senate treaty ratifications*), mas excluíam as resoluções do Congresso (*Congressional Resolutions*), as leis orçamentárias de créditos (*appropriations acts*), muitas medidas de curto prazo (very short-term measures, such as a one-year extension of rent control in 1947), alterações regimentais feitas por eles mesmos (*statutory amendments taken by themselves*) e atos de extensão ou reautorização (*extensions or reauthorization acts*) que pareciam oferecer pouca contribuição. Na atualização promovida até 2002 foram incluídas as resoluções.

Clinton e Lapinsky definiram o que é legislação significativa²⁷, ou seja, o estatuto ou a emenda constitucional que foi identificada como notável por um avaliador – historiador de boa reputação da Legislatura. Essa definição é idêntica à que foi apresentada por Mayhew no livro “Divided We Govern” (CLINTON e LAPINSKY, 2006, p. 233).

Após essa primeira etapa, os autores utilizaram um modelo²⁸ para integrar as informações contidas nessas avaliações e usaram um modelo estatístico para integrar toda a avaliação feita pelos diversos avaliadores e registrar diferenças avaliativas. Em vez de escolher entre um e outro, os autores apresentaram um método que combina as informações de cada um. O método reconcilia discordâncias e combina os resultados das análises dos avaliadores que examinaram diferentes períodos da história norte-americana para produzir uma série de longo prazo de produção legislativa (idem).

As estimativas de Clinton e Lapinsky do nível de significância da lei estão em contraste com as medidas existentes, dado que os estudos anteriores tratam todas as leis significativas e não significativas como igualmente significativas e perfeitamente mensuráveis. Por essa razão, os autores acrescentam ao modelo mais três análises, no intuito de estender a avaliação para estatutos não mencionados pelos avaliadores utilizados por eles. A primeira é a informação referente à quantidade de atenção que o Congresso dedica a cada estatuto (analisada partindo-se da sessão em que a legislação foi iniciada), ou seja, a informação sobre o tempo de tramitação da norma; a segunda análise refere-se ao número de projetos substituídos²⁹ (emendados), e a terceira é a análise sobre se a Comissão de Conferência³⁰ participou do processo legislativo. Estimando a significância e os erros padrão

²⁷ Os autores ressaltam que Mayhew algumas vezes substitui a palavra “notável” por “significante”.

²⁸ O modelo usado por Clinton e Lapinski é denominado “item-response Model”.

²⁹ No Brasil, projetos substituídos equivalem a projetos cujos substitutivos foram aprovados.

³⁰ “Sendo o Parlamento norte-americano bicameral, existe a possibilidade de que sejam aprovadas duas versões diferentes de um mesmo projeto: um projeto iniciado e aprovado na *House* vai à apreciação do Senado que, ao aprová-lo, pode modificá-lo. Se o fizer, teremos duas versões distintas para a mesma proposição. Para chegar a uma versão única, forma-se a Comissão de Conferência, na qual membros das duas Casas têm assento. O objetivo dessa Comissão é justamente chegar a uma versão única da matéria. A Comissão é formada pelos membros da Comissão que apreciou a matéria em primeira instância. Segundo Bailey (1989), qualquer alteração em Plenário seria irrelevante, pois os membros da Comissão teriam como revertê-la no terceiro estágio da tramitação do projeto. Em consequência, o Plenário sabe de sua irrelevância e, antecipando sua derrota futura, pouco modifica as matérias oriundas das Comissões. A antecipação da ação provável da Comissão de Conferência reduz a atuação do Plenário e, mesmo que esta não venha a ser formada, no caso de a proposição aprovada pelo Senado não modificar o projeto aprovado pela Câmara, a vontade da Comissão prevalece. A antecipação da possível ação da Comissão de Conferência é suficiente para garantir o resultado. O modelo

de estatutos individuais, o modelo permitiu então verificar diferentes níveis de análise (CLINTON e LAPINSKY, 2006, p. 233).

Para Clinton e Lapinsky, estudar a produção legislativa é fundamental para avaliar se o sistema político está funcionando. Infelizmente, o progresso teórico no estudo de elaboração de leis não foi alcançado por algum progresso empírico comparado, e os autores acreditam que a falta de progresso empírico se refere à relativa falta de atenção para a definição de medidas e índices apropriados (CLINTON e LAPINSKY, 2006, p. 247).

Os autores apresentam, então, uma nova e ampliada medida de significância legislativa que explora fontes de informações novas e existentes, incluindo as avaliações de importância legislativa construídas por historiadores, *experts* em políticas e a mídia, além da informação sobre as características da legislação (tramitação do projeto). Essa medida usa avanços estatísticos recentes em modelagem de resposta de item para corrigir limitações importantes de medidas existentes. O resultado final é o escore de significância para todos os atos promulgados entre 1877 e 1993 – 37.766 promulgações no total – e uma avaliação da incerteza das estimativas de significância legislativa. Os autores também demonstraram como essas pontuações podem ser agregadas para gerar escores de produção legislativa (ou por ano) congressuais e como essas contagens podem ser usadas para selecionar estatutos importantes (*idem*).

1.3.5 Metodologia de avaliação da produção legislativa uruguaia por Lanzaro

O estudo empreendido pela equipe coordenada por Jorge LANZARO³¹, professor do Instituto de Ciência Política da Universidad de la República del Uruguay, publicado em 2000, constitui um relatório da investigação realizada pelo Programa de Estudos Parlamentares do Instituto de Ciência Política, como primeiro produto da linha de trabalho acordada pelo

baseia-se na premissa de que a passagem pela Comissão de Conferência é a única forma pela qual as desavenças entre as duas Casas podem ser resolvidas. No entanto, as premissas básicas desse modelo foram contestadas por Krehbiel, pois as regras da Casa não estabelecem que membros da Comissão tenham assento privilegiado na Comissão de Conferência. Elas garantem, na verdade, assento aos membros da maioria a aprovar a matéria. Portanto, se o Plenário modificar o projeto, os responsáveis por essa modificação terão lugar na Comissão de Conferência. O autor observou, ainda, que existem inúmeras alternativas institucionais à Comissão de Conferência e que essas alternativas são usadas com alguma frequência” (AMARAL, 2009, p. 72-73).

³¹ O Estudo de Produção Legislativa aqui analisado foi elaborado pelo Instituto de Ciencia Política da Universidad de la República em convênio com o Parlamento uruguaio, cuja equipe era coordenada pelo cientista político Jorge Lanzaro e composta dos pesquisadores Daniel Buquet (pesquisador associado), Daniel Chasquetti e Juan Andrés Moraes (pesquisadores); e María Frick e Yanella Posente (assistentes).

Convênio de Cooperação celebrado pela Cámara de Senadores e pela Cámara de Representantes com a Universidad de la República (Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales) (LANZARO, 2000, p. 7).

Nesse estudo, o autor e sua equipe construíram metodologia específica para análise da produção legislativa uruguaia. A hipótese era a de que o Parlamento uruguaio era improdutivo e ineficiente. No entanto, acadêmicos e políticos sabiam muito pouco sobre o desempenho daquela Casa Legislativa. As informações disponíveis mostravam que o Parlamento gozava de níveis de popularidade muito baixos, baseados em estudos de opinião pública, e que o índice de desaprovação dos últimos anos havia girado em torno de 40%, enquanto os de aprovação permaneceram em torno de 20%. Logo, não havia evidências acerca dos produtos da atividade parlamentar uruguaia, e por isso não se sabia quanto o Parlamento produzia e tampouco que tipo de legislação aprovava. Essa evidência era fundamental para a avaliação institucional, uma vez que a imagem pública o apresentava como um órgão excessivamente deliberativo, mas escassamente produtivo (LANZARO, 2000, p. 43-44).

Para avaliar a atividade legislativa dos Parlamentos, Lanzaro (idem, p. 44) afirma que se deve analisar sua produção objetiva, e não apenas a simbólica, constante de estudos de opinião pública sobre as atividades do Poder Legislativo, dado que os fatores que explicam a percepção do público são exógenos aos próprios Parlamentos. Para avaliar o Poder Legislativo, é importante saber quanto, quando e o que a instituição produz no exercício de suas funções.

O autor alerta ainda para o fato de que o interesse de sua pesquisa por quantificar a produtividade parlamentar não implica que a elaboração de leis seja a função primordial do Poder Legislativo, pois uma avaliação de seu funcionamento também deveria ter em conta outras funções indispensáveis do Parlamento, como a representação e o controle do Executivo. O estudo empreendido pelo autor reconhece a importância dessas funções, conquanto o foco do estudo esteja na produção de leis como indicador central da atuação do Parlamento uruguaio (LANZARO, 2000, p. 45).

Para o desempenho de suas funções em matéria legislativa, os Parlamentos dependem do Executivo. Isso significa que, na aprovação das leis, eles interagem com o governo a partir de um conjunto de regras de funcionamento. Em um regime presidencialista, essas regras implicam um conjunto de assimetrias no processo legislativo, no qual os Parlamentos de forma geral mostram algumas limitações em face dos Executivos (iniciativas privativas,

projetos com urgência, veto etc.). Essas limitações devem ser tidas em conta na hora de avaliar a *performance* institucional dos Parlamentos, dado que os juízos acerca de seus desempenhos estão frequentemente vinculados ao conjunto de normas que regulam as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo (LANZARO, 2000, p. 45).

Durante o período compreendido entre 1985 e 1999, o Poder Legislativo uruguaio aprovou 1.495 projetos que se transformaram em lei, uma norma a cada quatro dias ou quase oito por mês. Essa cifra mostra que existiu um esforço considerável por parte dos legisladores uruguaio no desempenho de uma das funções que a Constituição atribui a eles. Qualquer quantificação é somente uma aproximação para a avaliação da gestão legislativa, uma vez que as leis apresentam distintos níveis de relevância que afetam em distinto grau a cidadania e os grupos que a compõem. Por esse motivo, parece razoável que algumas leis sejam mais importantes que outras em função de seu processo de aprovação (*idem*, p. 46).

Considerando todas essas questões, o autor avança sobre o tema observando três critérios básicos para elucidação da categoria de importância de uma norma: o primeiro critério a ser analisado é o conteúdo da norma; o segundo refere-se às características de sua tramitação; e o terceiro, à repercussão na opinião pública. Esses três parâmetros permitem avançar sobre o objetivo de atribuir transcendência às leis (LANZARO, 2000, p. 48).

O indicador conteúdo da norma parece ser, segundo o autor, uma das chaves sobre as quais se deve estabelecer a ponderação, porquanto uma lei que tem por objeto o processo econômico não é o mesmo que uma lei que simplesmente propõe a denominação oficial de um centro educativo. Já o indicador características da tramitação da norma toma principalmente em conta a existência ou não de um debate parlamentar durante o processo legislativo. O autor parte da suposição de que a aprovação de uma lei de importância deve estar antecedida por um debate parlamentar, em que participe a maioria dos atores político-partidários. O terceiro indicador, repercussão na opinião pública, faz referência ao impacto que a discussão e a aprovação da lei têm sobre a sociedade (*idem*).

Esses são os três critérios utilizados pelo autor para que se possa analisar a importância (transcendência) da norma, conforme disposto no Quadro seguinte:

Quadro 1 – Parâmetros para atribuir transcendência às leis, segundo Lanzaro

PARÂMETROS	ANÁLISE
------------	---------

Conteúdo da LEI	Considera a matéria objeto da lei
Características da tramitação da LEI	Considera a existência ou não de um debate parlamentar durante o processo legislativo
Repercussão na opinião pública	Faz referência ao impacto que a discussão e a aprovação da norma têm sobre a sociedade

Fonte: elaboração própria baseada em LANZARO, 2000.

Embora esses indicadores deem conta de três elementos determinantes da importância de uma norma, o autor reconhece que informam pouco sobre o conflito político. A importância política de uma lei não é determinada apenas por suas características, a forma como tramita ou o impacto que gera na opinião pública, mas também pela dimensão que assume o choque de interesses entre o Governo e a Oposição. Dessa perspectiva, uma lei será importante quando representar algum tipo de interesse para o governo. Obviamente, a pergunta central desse exercício de ponderação – para quem é importante uma norma – pode encontrar diferentes respostas, e cada uma delas nos oferecerá classes de ponderação distintas.

Se se partisse de outros sujeitos, como os grupos sociais, as empresas, os sindicatos e os partidos políticos, os parâmetros de avaliação da importância logicamente variariam. Por essa razão, o autor privilegia a lógica do conflito político, e em especial o interesse do governo, exercido pelo Poder Executivo. Um dos fundamentos desse critério se assenta na existência de um governo de tipo presidencialista. Em tal caso, parece sensato ao autor admitir que sejam as políticas do Presidente as que têm maior importância. Por isso, propõe dois critérios adicionais relacionados com as estratégias do jogo político entre Governo e Oposição: a origem propositiva da norma e a votação da matéria no Parlamento (LANZARO, 2000, p. 48-49).

O primeiro indicador sustenta-se no fato de que o Poder Executivo tem reservada uma posição central no processo político, a partir do seu papel de governante e dos poderes legislativos que a Constituição atribui a ele. Isso implica que os projetos de lei propostos pelo Executivo devem ser considerados como um indicador de importância política, fundamentalmente pelo fato de que representam um fator determinante de qualquer Governo (*idem*, p. 49).

O segundo indicador indaga sobre a transcendência da norma a partir das condutas adotadas pelo Governo e pela Oposição no Parlamento. A hipótese desse indicador está no

fato de que toda lei aprovada de forma dividida é em essência um sinal de conflito e, portanto, de importância política (LANZARO, p. 49).

Apesar de os cinco critérios enunciados fazerem menção a diferentes classes de importância legislativa, nenhuma delas, por si só, oferece informação suficiente para discernir e estabelecer graus de importância em uma produção legislativa por demais quantitativa. Por esse motivo, o autor propõe a integração desses cinco critérios num único índice de importância, o que resulta numa opção lógica que permite construir, mediante diferentes combinações, uma aceitável escala de graus de importância (*idem*).

Podem existir, para o autor, dois tipos ideais de lei, segundo a variação positiva ou negativa dos indicadores expostos. O primeiro tipo, de alta importância, é uma lei proposta pelo Poder Executivo (a), cujos objetivos têm um alcance superlativo (b), cuja tramitação provoca grande repercussão pública (c), que gera grande debate no Legislativo (d) e cuja votação final é dividida (e) (LANZARO, 2000, p. 49-50).

A segunda é uma lei de baixa importância, já que proposta pelo Legislativo (a), cujos objetivos indicam um alcance pontual e formal (b), cuja tramitação não tem repercussão na opinião pública (c), que carece de debate parlamentar (d) e cuja votação final se resolve por unanimidade dos componentes da Câmara (e). Logo, para o autor, os tipos ideais de leis se apoiam sobre os critérios descritos anteriormente, como se pode ver no próximo Quadro:

Quadro 2 - Critérios para atribuir transcendência às leis segundo Lanzaro

Indicadores	Origem	Alcance	Repercussão	Debate	Votação
1	Executivo	Grande	Alta	Existe	Dividida
0	Legislativo	Escasso	Baixa	Não existe	Unanimidade

Fonte: LANZARO, 2000, p. 50.

Buscando quantificar a variação dos indicadores, o autor atribui valor 1 à variação positiva (no sentido da alta importância) e valor 0 à variação negativa (no sentido da baixa importância). A somatória dos valores expressados por cada indicador lança um valor que o autor denomina “índice de importância das leis”. Esse índice pode variar entre 0 e 5 e gera seis possíveis registros de importância (0, 1, 2, 3, 4, 5). Em consequência, os tipos de lei ideal encontrados (de alta e baixa importância) constituem dois polos extremos de um contínuo

dividido em seis registros, em que podem ser comodamente situados todos os projetos sancionados durante o período. Simplificando a análise, o autor reduz os seis registros a três categorias de análise: baixa importância (0 e 1), média importância (2 e 3) e alta importância (4 e 5).

Quadro 3 - Graus de importância da norma, segundo Lanzaro

Nível de importância	Variação	
Baixa importância	0	1
Média importância	2	3
Alta importância	4	5

Fonte: LANZARO, 2000, p. 50.

A classificação das leis em três categorias, a partir de um índice que pode adotar seis valores diferentes, fortalece a tipificação, na medida em que nenhum critério isolado é determinante para a localização de uma lei no *ranking* de importância. Desse modo, nenhuma lei deixa de ser importante pelo fato de haver sido iniciada no Poder Legislativo ou por haver sido votada por unanimidade. Em síntese, o índice busca estabelecer o grau de importância política das leis a partir de diferentes dimensões associadas ao processo de aprovação (LANZARO, 2000, p. 50-51).

O trabalho iniciado por Lanzaro e sua equipe teve continuidade ao longo dos anos, e o último estudo sobre a atividade do Parlamento uruguaio³² foi produzido por Daniel Chasqueti. O estudo contém a avaliação da legislação produzida pelo Parlamento uruguaio no período compreendido entre 1º de março de 2010 e 31 de dezembro de 2013, quando foram apresentados 1.243 projetos de lei e sancionados 527.

³² Para Chasqueti (2014, p. 7-9), o exercício do poder de agenda pelo Executivo no Uruguai é claramente identificado no controle de certos órgãos importantes, como a Presidência do Senado e das Comissões de Constituição e de Agricultura. O tempo de aprovação de um projeto é em geral de 270 dias (9 meses) para as proposições em geral. Para as proposições de autoria do Executivo, o tempo é menor, de 233 dias (7,7 meses) e, para as proposições de autoria do Legislativo, o tempo é maior, de 394 dias (1 ano e 1 mês). A legislação “express” alcançou 12% do total, número maior que as Legislaturas anteriores. Quanto às Comissões, 76% e 79% dos projetos tramitaram apenas por seis comissões na Câmara e no Senado, respectivamente, dentre as 16 existentes (Comissões de Constituição, Assuntos Internacionais, Educação, Agricultura, Trabalho e Seguridade Social). Mais de 1/3 das proposições sofreram alterações no Congresso (36%), mas os projetos do Executivo foram os que receberam menos emendas. Na análise qualitativa, retirando-se os tratados internacionais, que correspondem a 25% da produção legislativa uruguaia e não foram avaliados, 6% das leis foram consideradas de alta importância, 29% de média importância e 40% de baixa importância. A maior parte da legislação de alta importância é a iniciada pelo Executivo.

Entre os resultados encontrados, três merecem destaque. O primeiro refere-se ao fato de o Executivo haver alcançado resultados legislativos importantes, com taxas de eficácia significativas, que mostram o nível de influência que o governo uruguaio tem sobre os resultados finais, com projetos que gozam de vários privilégios, como a aprovação em menos tempo e número de modificações menor. No entanto, embora o Executivo conte com sucesso legislativo, o estudo mostra, por outro lado, que o processo legislativo no Uruguai não é “um mar de rosas”. As preferências do Executivo em matéria legislativa precisam se adequar às preferências do legislador mediano, o que supõe negociação e modificações ao texto inicial, razão pela qual o Parlamento emenda 1/3 dos projetos iniciados pelo governo (CHASQUETTI, 2014, p. 59). O segundo resultado mostra que a maioria favorável ao governo utilizou de forma abusiva a legislação denominada no Uruguai “express”, cuja tramitação até a sanção se dá em menos de 30 dias. Essa tramitação uruguaia tem semelhanças com a legislação aprovada em regime de urgência no Brasil. O terceiro resultado mostra que os órgãos que atuam primeiro (a primeira Câmara e a primeira comissão a examinar o projeto) determinam fortemente as características da tramitação legislativa de cada projeto, impondo atrasos e abrindo maiores possibilidades de alteração das proposições. Logo, o tempo de tramitação do projeto dependerá da primeira Câmara a examinar a matéria e da primeira comissão (idem).

Quanto à questão institucional, ambas as Câmaras têm desempenhos similares, e as diferenças estão apenas no número de membros de cada Casa Legislativa e não tanto nas funções desempenhadas, não existindo uma assimetria funcional, como se observa em outros bicameralismos do continente. Nesse sentido, a Câmara dos Deputados uruguaia, por ser maior, propõe mais projetos e recebe mais iniciativas do Executivo, e por atuar como primeira Câmara atrasa mais a tramitação e emenda mais as proposições. As comissões mais proativas são as de Constituição, Agricultura e Educação de ambas as Casas Legislativas (CHASQUETTI, 2014, p. 59-60).

Quanto ao exame qualitativo dos produtos legislativos, ou seja, quanto à importância das leis, o estudo mostrou que a influência do Executivo aumenta quanto mais importante é a legislação, o que é condizente com o padrão histórico de produtividade do Parlamento uruguaio. Em números, isso significa que menos de 1/10 são leis importantes para a agenda do governo. Aproximadamente 1/3 tem caráter administrativo, outro 1/3 é de média importância política, e quase 1/4 representa convênios e tratados internacionais subscritos pelo país (idem).

1.3.6 Três Tipologias: Taylor-Robinson y Diaz; Amorim Neto e Santos; Mejía, Perez, Liñan y Saiegh

Michelle Taylor-Robinson e Christopher Diaz (1999, p. 601) construíram tipologia específica para avaliar as leis em Honduras, considerando duas variáveis centrais: o nível de agregação do projeto e os efeitos que sua aprovação provoca sobre os sujeitos. A primeira – nível de agregação do projeto – é dividida em cinco categorias: individual, local, regional, setorial e nacional.

A segunda variável – efeitos do projeto – é dividida em quatro: efeitos benéficos, onerantes, mistos e neutros. A combinação das duas dimensões determina a posição de importância da lei. Leis nacionais e cujos efeitos são mistos são consideradas leis importantes. Leis individuais/locais/regionais/setoriais e que geram efeitos benéficos ou são neutras são leis de baixa importância. Segundo Chasquetti (2014, p. 53), esse índice criado por Taylor-Robinson e Diaz teve impactos consideráveis na literatura sobre sistemas políticos da América Latina.

Posteriormente, Amorim Neto e Santos (2003b, p. 661-662), em estudo realizado para avaliar o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros, buscaram responder à questão referente a “que fatores induzem o comportamento dos legisladores nos sistemas presidencialistas latino-americanos?”, tema de fundamental importância na literatura comparada sobre instituições políticas. Os autores resgataram uma contribuição importante, o “modelo do segredo ineficiente”, de Shugart e Carey (1992), apoiado em dois fatores institucionais: “um Executivo dotado de fortes poderes legislativos e líderes partidários com baixa capacidade de controle sobre seus liderados”.

O modelo de Shugart e Carey implica em padrões na apresentação e na aprovação de projetos, resumidos pelos autores em duas proposições: a primeira afirma que os parlamentares apresentam projetos de baixo impacto, beneficiando seus distritos eleitorais, enquanto o Executivo, por sua vez, apresenta projetos de impacto nacional. A segunda, derivada da hipótese contida no modelo de que a agenda legislativa é dominada pelo Executivo, sustenta que os parlamentares aprovam poucos projetos de sua autoria (AMORIM NETO E SANTOS, 2003b, p. 663).

Os autores (idem, p. 668) adaptaram ao Brasil a tipologia criada por Taylor-Robinson e Diaz, acrescentando uma terceira variável: o assunto ou o tema sobre o qual versa o projeto de lei. Essa variável contém oito categorias: administrativa, econômica, honorífica,

orçamentária, política, social, cultural-científica-tecnológica e ecológica. Os resultados mostraram que 2/3 das leis têm nível nacional de agregação, quase a metade é benéfica e apenas 6,3% são onerantes. Metade dos projetos trata de tema social, e a outra parte tem natureza política e econômica.

O terceiro estudo, de autoria de Mejía, Perez-Liñan e Saiegh (2009, p. 303-304), utilizou igualmente a tipologia de Taylor-Robinson e Diaz, mas substituindo a variável “efeitos do projeto” pela primeira classificação de Lowi (1964), que distingue as políticas públicas em distributivas, redistributivas, regulatórias e outras, permitindo aos autores distinguir a legislação particularista³³ no caso de Paraguai e Equador.

Nessa pesquisa foram analisados 1.906 projetos iniciados pela Câmara baixa do Paraguai (período de 1992 a 2003) e 5.175 projetos iniciados pelo Congresso unicameral do Equador (3.459 entre 1979 e 1995 e 1.372 entre 1998 e 2002, além de outros 344 apresentados no período de transição entre 1996 e 1997). Ao fim, os autores concluem que a análise do comportamento legislativo no Paraguai e no Equador necessita de uma investigação mais extensa sobre a natureza das organizações partidárias. Ademais, o estudo dos sistemas eleitorais não é suficiente para identificar os incentivos específicos que orientam os legisladores individuais. As dinâmicas partidárias, as disputas internas e as regras formais e informais resultam, sem dúvida, em variáveis que podem antecipar os comportamentos dos políticos em face das regras eleitorais formais de alcance geral (MEJÍA; PEREZ-LIÑAN E SAIEGH, 2009, p. 321).

1.3.7 A força do Parlamento e o diálogo com García Montero

Mercedes García Montero (2007, p. 2; 2009, p. 39), professora da Universidade de Salamanca, fez estudo exaustivo de quinze Parlamentos latino-americanos³⁴, países cuja forma de governo é presidencialista, com o fim de mostrar a influência que têm Presidentes e Parlamentos na atividade legislativa, em face da falta de estudos empíricos e da ideia generalizada de que os Parlamentos latino-americanos mantêm papel reativo nos processos de tomada de decisão política.

³³ Para os efeitos do artigo, os autores definem como particularistas as políticas que são distributivas em sua natureza e em seu alcance.

³⁴ Ao fim, a autora incluiu no estudo o Parlamento brasileiro.

A atuação dos Paramentos se torna importante à medida que eles facilitam ou não a governabilidade, de acordo com seu grau de cooperação ou de conflito com o Executivo. Essa percepção acerca da baixa relevância do Poder Legislativo como promotor de leis não se circunscreve unicamente aos casos latino-americanos, mas afeta a maioria das democracias modernas (idem).

O estudo comparado considerou duas premissas para construir o modelo teórico em que vai basear sua pesquisa: a importância das instituições (i) e a importância dos atores políticos (ii). A variável a ser explicada é a atividade legislativa, considerando o controle que o Poder Executivo e o Poder Legislativo têm sobre ela.

Para captar o peso de ambos os Poderes, a investigação focou em três variáveis: os determinantes institucionais do procedimento legislativo (i); a composição partidária do Parlamento (ii); e as atitudes dos legisladores (iii). A pesquisa avançou na construção de dois indicadores (êxito e participação legislativa), por meio dos quais se capta o papel de ambos os Poderes na atividade legislativa e se avança em uma nova taxonomia em que se classificam os países de acordo com a influência que Congressos e Presidentes exercem sobre os produtos legislativos (GARCÍA MONTERO, 2007; 2009, p. 39).

Quadro 4 – Modelo teórico de García Montero

	PREMISSAS	VARIÁVEIS
MODELO TEÓRICO	Importância das instituições	Determinantes institucionais do procedimento legislativo
	Importância dos atores políticos	Composição partidária do Parlamento
		Atitudes dos legisladores

Fonte: elaboração própria baseada em GARCÍA MONTERO, 2009.

A autora, em sua proposta de avaliar o papel do Executivo e do Parlamento na atividade legislativa, construiu um Índice de Potência Institucional Legislativa (IPIL), que capta a capacidade institucional legislativa do Parlamento e do Executivo para intervirem na atividade legislativa. O desenho institucional é um dos fatores que a autora utiliza para explicar o peso que Presidentes e Paramentos têm sobre a legislação. A via utilizada para encontrar os indicadores que, nesse desenho, ajudam a medir a força que as normas dão a um

ou a outro Poder para exercer sua influência legislativa foi a análise do procedimento legislativo (GARCÍA MONTERO, 2009, p. XIV).

Sua relevância parte da evidência de que entender o processo legislativo e a distribuição de poder político é fundamental, pois a atividade legislativa é uma das principais tarefas dos governos democráticos, e a análise das forças impulsoras da atividade legislativa pode ajudar, sem dúvida, a avaliar o funcionamento das instituições democráticas (*idem*).

Grande parte dos estudos centrados no Parlamento – a maioria sobre a análise do Congresso estadunidense – e nas relações entre o Executivo e o Legislativo toma os fatores institucionais como explicativos do processo de tomada de decisões do Congresso e da estabilidade ou não das políticas. O foco da atenção, segundo a autora, são as regras procedimentais e a organização legislativa, a partir das quais se intenta esclarecer o modo como afetam o comportamento individual dos legisladores e, como consequência, os produtos legislativos (GARCÍA MONTERO, 2009, p. 39-40).

A variável dependente a ser explicada na pesquisa é a influência que Executivo e Legislativo mantêm sobre a atividade legislativa. Para captar essa variável, consideraram-se dois indicadores: o primeiro é o êxito legislativo de ambos os Poderes, que se refere à quantidade de leis aprovadas por um e por outro Poder em relação à quantidade de proposições que cada um apresenta; e o segundo indicador é a participação legislativa, que se verifica pelo percentual de leis iniciadas pelo Executivo e pelo Legislativo em relação ao total de leis aprovadas. As unidades de análise foram os períodos de sessões anuais (*idem*, p. XV-XVI).

A via utilizada pela autora para encontrar os indicadores que, nesse desenho, ajudam a medir a força ou a potência que as normas dão a um ou a outro Poder para exercer sua influência legislativa, conforme dito anteriormente, foi a análise do procedimento legislativo. Este está regulado por duas normas básicas: a Constituição e os regimentos internos, que são as fontes a partir das quais se geraram os valores dos indicadores. A autora estudou os determinantes institucionais que as Constituições e os regimentos internos dos países conferem a ambos os Poderes, de forma a medir como está distribuído esse poder potencial em todos os países latino-americanos, uma vez que se formulam possíveis hipóteses em torno da incidência que essa distribuição tem na atividade legislativa (*idem*, p. XVII).

Por outro lado, o procedimento legislativo é composto de etapas, e essas etapas ajudaram a classificar os quatorze indicadores institucionais encontrados, com o objetivo de

desagregar as possíveis influências de cada etapa do trâmite legislativo e como modo de contrastar as hipóteses, tanto de forma individual (indicador) como agregada (etapa). O último passo seguido para a operacionalização do desenho institucional, depois da construção e classificação dos indicadores institucionais, foi sintetizar as informações no Índice de Potência Institucional Legislativa (IPIL) (GARCÍA MONTERO, 2009, p. XVII).

No que toca aos poderes legislativos do Presidente, a autora analisou as diversas obras existentes sobre o tema, fazendo um comparativo entre cada uma delas e verificando uma grande heterogeneidade existente entre cada estudo, especialmente no que se refere aos indicadores utilizados. A conclusão da análise foi que Brasil, Chile, Colômbia e Equador ocupam de forma majoritária os lugares mais altos das distintas medições, e, portanto, suas Constituições são as que concedem mais poderes sobre a legislação ao Presidente (idem, p. 118).

Na análise feita por García Montero, os indicadores constitucionais que foram utilizados na investigação para medir os poderes presidenciais aparecem delimitados pelo procedimento legislativo, composto de três etapas: de iniciativa, constitutiva e de eficácia. Em cada uma delas, atuam vários fatores institucionais que permitem ao Executivo ou ao Legislativo acelerar ou assegurar que sua iniciativa seja discutida (poder de agenda positivo ou proativo), ou atrasar/vetar a entrada de um projeto ou sua aprovação (poder de agenda negativo ou reativo) (idem).

Concretamente, foram utilizados nove indicadores constitucionais e cinco indicadores extraídos dos regimentos internos que ajudaram a conformar o Índice de Potência Institucional Legislativa (IPIL), com diferenças em relação aos estudos anteriores, pois não foram analisados os poderes do Presidente sobre o orçamento nem as prerrogativas em torno da convocação de *referendum*, já que seu potencial explicativo é pouco relevante, pois as prerrogativas em torno do orçamento se concentram em um projeto de lei concreto e limitado, da mesma forma em relação à convocação de referendo, que responde a situações e contextos especiais (idem).

Por outro lado, a capacidade do Executivo para forçar o tratamento urgente das leis foi incluída pela autora, pois os Presidentes que estão dotados dessa faculdade têm poder de agenda positivo muito claro. Também foram introduzidas variáveis como a assimetria e os procedimentos para resolver os conflitos entre as Câmaras, nos casos bicamerais (GARCÍA MONTERO, 2009, p. 118-119).

Outros indicadores extraordinários também foram introduzidos: a capacidade presidencial de decreto e a convocação de sessões extraordinárias. A razão de sua inclusão é a influência potencial que ambas as variáveis têm sobre os resultados legislativos, já que a presença desse tipo de prerrogativa favorece a capacidade proativa do Presidente e pode aumentar seu êxito e participação sobre a atividade legislativa.

Os quatorze indicadores institucionais utilizados pela autora, por etapa do processo legislativo, são os relacionados no Quadro abaixo:

Quadro 5 – Indicadores institucionais para medir a força do Parlamento segundo García Montero

ETAPA DO PROCESSO LEGISLATIVO	INDICADORES INSTITUCIONAIS
Etapa de INICIATIVA	Estabelecimento da ordem do dia ou da agenda de discussão
	Tipo de maioria necessária para modificar a ordem do dia
Etapa CONSTITUTIVA	Integração das Comissões
	Prerrogativas para evitar a passagem por Comissão
	Poder das Comissões para o tratamento dos projetos de lei
	Capacidade do Executivo para forçar a tramitação de urgência
Etapa CONSTITUTIVA e BICAMERALISMO	Simetria
	Desacordos entre Câmaras
Etapa de EFICÁCIA	Veto total
	Insistência (derrubada do veto total)
	Veto parcial
	Insistência (derrubada do veto parcial)
Procedimento Legislativo Extraordinário	Poder de decreto do Presidente (decretos de emergência, decretos delegados e decretos com força de lei imediata)
	Convocação de sessões extraordinárias

Fonte: elaboração própria baseada em GARCÍA MONTERO, 2009.

Outra variável explicativa analisada foi a força dos partidos políticos. São muitas as teorias elaboradas desde o novo institucionalismo que mantêm a relevância dos partidos sobre os resultados legislativos, e a pesquisa contrasta o peso de seis variáveis partidárias. Três delas aludem à sua presença no Parlamento e no Executivo (maiorias legislativas, fragmentação partidária e formação de coalizões), e as outras três estão centradas nas atitudes e posturas ideológicas mostradas por eles (polarização e coerência ideológica e distância ideológica entre o Presidente e o Parlamento). A última variável analisada, cuja potência explicativa se contrasta na investigação, é o ciclo eleitoral, pois existem teorias segundo as quais os Presidentes que acabam de assumir suas funções têm mais capacidade para influir nos resultados legislativos (GARCÍA MONTERO, 2009, p. XVII-XVIII).

Em conclusão, a investigação promovida por García Montero sustenta que a influência do Executivo e do Legislativo na atividade legislativa depende do desenho normativo dos países, assim como do contexto partidário e do ciclo eleitoral. As instituições potenciam ou

diminuem a capacidade de influência de ambos os Poderes, e os atores políticos que intervêm no procedimento legislativo traçam suas estratégias e comportamentos tendo em conta suas possibilidades de intervenção. Do mesmo modo, a influência de um e de outro Poder também depende do grau de cooperação que se mostre da composição política do Parlamento. Essa cooperação, ademais, está relacionada com a proximidade ou o grau de homogeneidade das atitudes dos atores políticos e com o momento em que se produzem as negociações no processo de tomada de decisões legislativo (GARCÍA MONTERO, 2009, p. XVIII).

Em suma, no período compreendido entre 1990 e 2006, considerando os indicadores de “participação” e “êxito legislativo”, a autora classifica o Brasil da seguinte forma: no que se refere ao Poder Legislativo, o Parlamento brasileiro é classificado como “especialmente reativo”, entre as três situações em que se pode classificar o Poder Legislativo (especialmente reativo, proativo e especialmente proativo); no que se refere ao Poder Executivo, o Presidente é “dominante”, entre as quatro situações em que se pode classificar o Poder Executivo (dominante, preponderante, negociador e débil) (*idem*, p. 222).

1.4 Críticas e contribuições dos modelos analisados

Nelson Polsby, em sua pesquisa, buscou medir a importância das leis em função do número de pessoas afetadas pela norma e dos recursos públicos que foram distribuídos. Conquanto a medida construída pelo autor possa vir a trazer contribuição importante, reveste-se de grande complexidade e muitas dificuldades de valoração. De outra parte, uma questão de suma importância, mas não analisada pelo autor, é a possibilidade de existência de conflito político no âmbito do Parlamento durante a tramitação da proposição, o que pode conferir à norma relevância não verificada no estudo de Polsby.

Lowi e Salisbury classificaram as normas em distributivas, regulativas, redistributivas e constitutivas; e redistributivas, distributivas, constitutivo-regulatórias e constitutivo-autorregulatórias; respectivamente. No entanto, o fato de promover uma classificação não resolveu a seguinte questão: quais leis, entre todas essas que foram classificadas, revestem-se de importância ou não?

Mayhew e, posteriormente, Clinton e Lapinsky, fizeram uma ponderação das normas tomando por base os Anuários de Políticas Públicas editados sobre a produção do Congresso, considerando a opinião de especialistas e as informações disponibilizadas pelos jornais *The New York Times* e *The Washington Post* durante o período. A contribuição dos autores na análise da repercussão da legislação na mídia é interessante. No entanto, utilizar listas elaboradas por especialistas sobre a produção do Congresso contém diversos problemas.

O primeiro deles é a diversidade de critérios que são utilizados por cada especialista para relacionar leis relevantes. O segundo refere-se ao fato de os autores não resolverem com clareza a questão relacionada à importância das leis, mesmo problema encontrado na pesquisa feita por Lowi e Salisbury, nem a questão relacionada ao conflito interno. E o terceiro problema concerne à impossibilidade de aplicação desse modelo a outros países que não possuem uma publicação de políticas públicas da mesma forma que o modelo norte-americano.

Clinton e Lapinski analisaram a legislação do Parlamento norte-americano no período de 1877 a 1948. Utilizaram-se, para a análise, de modelos estatísticos e verificaram algumas características relacionadas ao procedimento legislativo, como, por exemplo, o tempo de tramitação da proposição no Congresso. No entanto, também tiveram dificuldades em definir precisamente o que é uma legislação significativa, embora ressalvem que seja fácil reconhecê-la.

A tipologia de Taylor-Robinson e Diaz, posteriormente replicada por Amorim Neto e Santos para o caso brasileiro e por Mejía, Perez-Liñan e Saiegh para Paraguai e Equador, traz boa contribuição, dado que verifica o comportamento do Legislativo no sentido de estar produzindo ou não legislação particularista. No entanto, também não resolve a questão da importância das leis, embora possa estar subjacente à ideia de legislação particularista a falta de relevância da norma.

O modelo de Lanzaro parece ser o mais interessante, e talvez o mais completo, uma vez que analisa várias dimensões para a construção da metodologia de avaliação da importância das leis. Um ponto positivo é a análise do procedimento legislativo, dado que verifica a possibilidade de existência de conflito no interior do Parlamento. Os quatro primeiros critérios, o conteúdo da norma (1); as características de sua tramitação (2); a repercussão na opinião pública (3); e o tipo de votação (4) são plenamente justificáveis.

A crítica que se faz é quanto ao indicador de origem da norma. Em um sistema de governo presidencialista, do qual o princípio da separação de poderes é norteador, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário encontram-se em igualdade e harmonia com um sistema de pesos e contrapesos que os controla. Dar mais importância à iniciativa do Executivo que à iniciativa do Legislativo é desequilibrar esse sistema e colocar o Legislativo em posição inferior, além de enviesar o estudo.

De outra parte, em sistemas democráticos, o Presidente da República e os membros do Congresso Nacional são eleitos e representam a população, cada qual conforme suas competências constitucionais. Logo, se alguma iniciativa deve ser pré-valorada, será aquela advinda da representação direta, a iniciativa popular, e não a iniciativa presidencial. Valorar a iniciativa presidencial em detrimento da iniciativa do Legislativo, além de sobrevalorizar uma função atípica do Executivo, cuja função principal é governar, é desvalorizar previamente a função típica de legislar do Legislativo.

Ademais, muitas iniciativas do Executivo são determinações constitucionais que não podem ser relegadas a segundo plano, como aquelas de aumento da remuneração dos servidores públicos, por exemplo, e não se revestem de importância tão significativa para os representados, senão para os servidores que serão beneficiados com a referida lei. Logo, esse índice pode enviesar a pesquisa, ao classificar uma lei como de alta significância quando ela, na verdade, reveste-se de média importância, ou avaliar uma lei de média significância quando era, na verdade, de baixa importância.

Por fim, García Montero construiu um Índice de Potência Institucional Legislativa (IPIL) para verificar a força e o papel do Executivo e do Parlamento na atividade legislativa. A pesquisa fez parte de sua tese de doutorado, defendida em abril de 2007 na Universidade de Salamanca. A autora promoveu ampla investigação em quinze países latino-americanos e utilizou quatorze indicadores para medir a força dos Poderes, consubstanciando um trabalho minucioso e muito bem desenvolvido.

A pesquisa empreendida por García Montero³⁵ trouxe muitas contribuições, especialmente por revelar que nem todos os países da América Latina possuem Legislativo

³⁵ García Montero (2009, p. 140) confunde, na análise referente ao Brasil, o poder conclusivo das Comissões. Na seção que trata das prerrogativas para evitar a passagem do projeto pelas Comissões, a autora cita o art. 58 da CF de 1988 como regra que fundamenta a não passagem do projeto pelas Comissões, quando o art. 58, § 2º, inciso I, da Carta trata, na verdade, da possibilidade de as Comissões discutirem e votarem projeto de lei que “dispensar”

reativo, como afirmado pela literatura, pois, entre os quinze países analisados, a investigação demonstrou que nove são reativos, mas há seis Parlamentos proativos (Argentina, Costa Rica, Peru, México, Venezuela – no período de 1959 a 1989 – e Equador – no período de 1995 a 2002).

Entretanto, no que se refere ao Brasil, a análise feita pela autora contém algumas imperfeições. Os problemas surgem quando a pesquisadora inicia seu estudo pelas regras contidas na Constituição de 1988 e nos regimentos das Casas legislativas. Primeiro, porque há inúmeras decisões dos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal em questões de Ordem que modificam a interpretação, desde 1988, das regras dispostas nos seus regimentos internos, provocando, conseqüentemente, a superação de algumas regras e novas interpretações para outras. Segundo, porque o processo legislativo brasileiro é extremamente complexo e contém procedimentos legislativos diferenciados para cada tipo de proposição a ser analisada.

De outra parte, toda a análise da autora está centrada na distribuição de um poder “potencial”. Em outras palavras, os indicadores utilizados analisam os poderes conferidos pela Constituição Federal e pelos regimentos internos de cada país, mas não analisam se esses poderes são utilizados de fato pelo Presidente da República ou pelo Parlamento no processo de elaboração das leis.

Tomemos como exemplo o indicador de convocação de sessões extraordinárias. Esse é um dos indicadores de força do Poder Executivo. No entanto, no Brasil, embora prevista na Constituição³⁶, desde sua alteração pela Emenda Constitucional n. 50, de 2006, que vedou o pagamento de parcela indenizatória em razão da convocação, a regra constitucional se tornou “letra morta”. Desde então, há uma década, não existe mais convocação extraordinária do Congresso Nacional, convocação essa que acontecia praticamente todos os anos antes da alteração constitucional.

a competência do Plenário, salvo se houver recurso de 1/10 dos membros da Casa. Dito de outra forma, o dispositivo trata do poder conclusivo/terminativo das Comissões, em razão do qual estas podem deliberar sobre projetos de lei definitivamente, sem que estes necessitem ir à deliberação do Plenário, exceto se houver recurso. Logo, tal dispositivo não trata da prerrogativa de evitar a passagem de projeto pelas Comissões, regra que inexistia nos regimentos da Câmara e do Senado.

³⁶ CF, art. 57, § 6º.

Outro indicador, relacionado aos vetos parciais, classifica o Brasil, no que se refere à derrubada dos vetos parciais, com o valor de 0,334, configurando poder de veto parcial “débil” em comparação com outros países que têm poder de veto parcial “forte”, cujo valor é de 0,835, já que o quórum para derrubada do veto é maior. No entanto, embora o Brasil tenha previsão de quórum menor para derrubada do veto (maioria absoluta, contra dois terços em outros países), o problema nunca foi o quórum, e sim o procedimento de derrubada do veto, que era realizado em votação secreta.³⁷

Embora o indicador construído por García Montero coloque o poder do Presidente brasileiro, nesse aspecto, como “débil”, o que ocorre quando se faz a análise na prática é bem diferente, uma vez que pouquíssimos vetos foram derrubados até a alteração constitucional. Tal fato contraria a análise empreendida pela autora, revelando que o poder de veto parcial do Presidente brasileiro configurou, na verdade, um poder “forte” do Presidente da República, embora com previsão constitucional de quórum menor para sua derrubada pelo Congresso Nacional durante todo o período de votação secreta.

1.5 Conceito de relevância da lei

Desde a antiguidade, a origem das palavras e sua significação são matéria de interesse da humanidade. Os gregos, especialmente o historiador Heródoto e os filósofos Platão e Aristóteles, foram os primeiros a escrever sobre a origem das palavras. Posteriormente, Demócrito, outro filósofo grego, foi quem primeiro registrou o fenômeno da polissemia – multiplicidade de sentidos numa só palavra – e da sinonímia – relação de sentido entre dois ou mais vocábulos cuja significação é a mesma ou parecida (HOUAISS, 2012, p. XIII).

A etimologia da palavra *relevância* deriva do latim “relevar + ância”, cujo significado é a “particularidade do que é relevante”. Relevante, por sua vez, pode significar *importante*

³⁷ A Emenda Constitucional n. 76, de 2013, suprimiu a votação secreta para derrubada de veto.

(considerável, expressivo, interessante, meritório, pertinente, significativo, valoroso); *notável* (destacado, expressivo, importante, interessante, meritório, significativo, valoroso); *saliente* (destacado, proeminente, protuberante, ressaltado, sobressalente) e *vultoso* (considerável, excessivo, farto, grande) (HOUAISS, 2012, p. 621).

Diante de tantos significados para o vocábulo *relevância*, duas são as perguntas centrais desta pesquisa que vão nortear o estudo e subsidiar a construção do Modelo de Relevância: “O que é uma lei relevante?” e “Para quem a lei é importante?”.

Mayhew (2005, p. 37) define *legislação importante* como aquela que é ao mesmo tempo *inovadora e relevante*³⁸. Mas o que significa ser inovador e relevante? Refere-se à extensão da política, ao número de pessoas afetadas pela norma ou à extensão do impacto sobre as pessoas afetadas? Para Clinton e Lapinsky (2006, p. 234), quaisquer características que possam ser identificadas para definir legislação significativa são elas próprias atormentadas pela imprecisão, pois, mesmo que seja possível uma definição precisa, a operacionalização afigura-se extremamente complexa. Embora as listas existentes de legislação³⁹ pretendam identificar leis que sejam um *marco, significantes, inovadoras ou relevantes*, o que se entende por legislação *importante* é “inevitavelmente, se não irremediavelmente, impreciso” (CLINTON e LAPINSKY, 2006, p. 234, tradução livre).

Devemos, então, medir a inovação da política pela percentagem em que a lei é modificada ou pelo ponto até o qual a política modifica o *status quo ante*? “Relevante” refere-se à extensão em que uma política modifica as leis existentes, o número de pessoas afetadas pela legislação ou uma medida de amplitude desse impacto sobre as pessoas afetadas?⁴⁰ (idem).

³⁸ Nas palavras de Mayhew: “*In principle, the term ‘important’ will connote both innovative and consequential [...]*” (MAYHEW, 2005, p. 37). Em inglês, o termo *consequential* significa, em tradução literal para a língua portuguesa, *consequente*. Houaiss (2012, p. 157) utiliza como sinônimos da palavra *consequente*, entre outros, a palavra *importante*, que significa *expressivo, influente, relevante, significativo, valoroso*. Logo, a palavra escolhida e que será utilizada neste trabalho como tradução de *consequential* é o vocábulo *relevante*.

³⁹ Os autores estão se referindo aos anuários de políticas públicas publicados nos EUA contendo legislação considerada importante.

⁴⁰ Nas palavras de Clinton e Lapinsky: “*Does ‘consequential’ refer to the extent to which a policy changes existing laws, the number of people affected by the legislation, or a measure of the extent of that impact on the affected people?*” (2006, p. 234).

Analisando casos concretos, Clinton e Lapinsky (2006, p. 234) destacam: embora *The Civil Rights Act*⁴¹ de 1964 e *The Voting Rights Act*⁴² de 1965 tenham sido inquestionavelmente duas das mais importantes leis de políticas de direitos civis já promulgadas nos Estados Unidos, como avaliar a coerência e a inovação de uma legislação simbólica, como o ato que estabeleceu o Dia de Martin Luther King como feriado nacional ou o *The 1989 Flag Protection Act*, que declarava ilegal a queima de bandeiras?⁴³

As tentativas de estabelecer as condições precisas sob as quais a norma pode ser considerada *significante* levam rapidamente a uma longa lista de condições que provam ser difícil, se não impossível, essa operacionalização. Mesmo que fosse possível especificar precisamente o que constitui uma norma *importante*, a utilidade de tal exercício seria duvidosa, dada a provável impossibilidade de produzir um resultado de pesquisa baseado em tais critérios. Por essa razão, a dificuldade, se não a inutilidade, de tal exercício levou os autores a definirem legislação *significante* explicitamente em termos do que é *notável* (CLINTON e LAPINSKY, 2006, p. 234).

A definição de legislação *significante*⁴⁴, tanto para Mayhew (apresentada em seu livro *Divide we Govern*) como para Clinton e Lapinsky (2006, p. 234), é a lei ou a emenda constitucional identificada como *notável* por um avaliador/historiador de boa reputação da *Legislatura*. Note-se que os autores, embora perplexos com a possibilidade de imprecisão, fizeram uma escolha.

Lanzaro (2000, p. 48), por sua vez, em sua pesquisa sobre o Parlamento uruguaio, esclarece que a pergunta central do exercício de ponderação do seu trabalho – para quem é importante uma norma – pode encontrar diferentes respostas, e cada uma delas pode apresentar classes de ponderação distintas. Cada lei é diferente da outra, atinge atores

⁴¹ *The Civil Rights Act*, de 1964, assinada pelo presidente Lyndon Johnson em 2 de julho de 1964, foi a Lei de Direitos Civis, cujo objetivo era pôr fim à discriminação baseada em raça, cor, religião ou origem (CIVIL RIGHTS ACT [1964], 2018).

⁴² *The Voting Rights Act*, de 1965, é uma lei que superou barreiras legais existentes nos estados e em níveis locais que impediam os afro-americanos de exercer seu direito de voto (VOTING RIGHTS ACT [1965], 2018).

⁴³ “Não só os símbolos são muito importantes para as pessoas, mas, por sua própria natureza, eles provavelmente estejam sujeitos a controvérsia e capturem a atenção da mídia e do público de massa. A maioria dos observadores concordaria que permitir ou proibir a queima de bandeiras não afeta o dia-a-dia dos americanos como a *The Civil Rights Act*, mas decidir como avaliar e comparar as consequências de tais leis não está tão claro” (CLINTON e LAPINSKY, 2006, p. 234, tradução livre).

⁴⁴ Os autores ressaltam que Mayhew algumas vezes substitui a palavra *notável* por *significante*.

diferentes, e as instituições se comportam de forma diferente em relação a cada uma delas. Por essa razão, o autor também fez suas escolhas, ao eleger cinco critérios relacionados a cinco classes de importância legislativa para analisar e caracterizar a produção legislativa do Congresso uruguaio.

Os critérios escolhidos por Lanzaro para avaliar produção legislativa, exceto o critério de origem (como será analisado mais adiante), parecem menos imprecisos que o critério escolhido por Mayhew e replicado por Clinton e Lapinsky, que consiste na notabilidade da lei classificada pelos especialistas (avaliadores da legislação norte-americana). Para Lanzaro, uma lei de alta importância é aquela proposta pelo Poder Executivo, cujos objetivos têm alcance superlativo, cuja tramitação provoca grande repercussão pública, que gera grande debate no Legislativo e cuja votação final é dividida (LANZARO, 2000, p. 49-50). Logo, pela experiência de Mayhew, Clinton e Lapinsky e Lanzaro, a definição de relevância da lei pressupõe escolhas.

Nessa lógica, diante dos estudos já desenvolvidos e partindo dos critérios analisados pelos autores, para este trabalho a escolha recairá sobre critérios objetivos, imparciais, destituídos de juízo de valor. A integração entre eles convergirá em índice de importância das leis. A opção é lógica, racional, e permitirá construir, por meio de diferentes combinações, a definição de legislação relevante e seus respectivos graus de importância.

Em conclusão, para esta pesquisa, o conceito de relevância da lei tem por princípio três pressupostos: o conteúdo da norma, a repercussão na mídia e a repercussão interna. Logo, lei relevante significa a *lei que possui conteúdo considerado significante*⁴⁵, *repercussão externa (na mídia) e interna (no Parlamento, relacionada ao seu processo de elaboração)*.

1.6 Conclusão

Neste capítulo, basilar para o desenvolvimento deste estudo, construímos o conceito de relevância que vai nortear todo o trabalho. Ele foi dividido em seis seções, em que foi

⁴⁵ Conteúdo significativo relacionado a políticas públicas, conforme será analisado no Capítulo 2.

apresentada parte da teoria relacionada ao estudo das instituições políticas, contendo especialmente a literatura em Ciência Política sobre comportamento e organização parlamentar na linha neoinstitucionalista e sobre “presidencialismo de coalizão”, buscando contextualizar a pesquisa; a literatura internacional e nacional sobre avaliação da produção legislativa, políticas públicas e força do Parlamento; as críticas e contribuições dos modelos analisados e a apresentação do conceito de relevância.

No próximo capítulo, apresentamos o “Modelo de Relevância da Produção Legislativa”, construído a partir dos modelos analisados neste capítulo e de todos os parâmetros utilizados para atribuir relevância às leis.

CAPÍTULO 2 – MODELO DE RELEVÂNCIA DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA

2.1 Introdução

No Brasil, o Poder Legislativo tem a função típica de legislar, de elaborar normas dotadas de força jurídica que se denominam leis⁴⁶ (BASTOS, 2000, p. 348-349). Mas nem todos os atos produzidos pelo Legislativo são leis, pois este exerce, também, as funções atípicas de administrar e de julgar. Ao Legislativo brasileiro não é dada apenas a competência para elaborar leis. Compete, ainda, ao Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), exercer o controle externo, ou seja, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União⁴⁷. É o poder fiscalizatório.

Na sua função típica de elaboração das leis, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, deliberar⁴⁸ sobre todas as matérias de competência da União, especialmente aquelas relacionadas no art. 48 da Constituição Federal. Essa competência é exercida por meio de lei ordinária e complementar, neste último caso quando a Constituição assim estabelecer.

Além dessa competência, o Congresso Nacional possui competências exclusivas, que dispensam a sanção do Presidente da República, para dispor sobre todas as matérias definidas no art. 49 da Constituição Federal. Essas matérias são reguladas por meio de decreto

⁴⁶ “Lei” é vocábulo derivado do latim *lex, de legere* (escrever). Em sentido amplo, significa “o que está escrito”. Para Montesquieu, antes de todas as leis, estão as leis da natureza, “assim chamadas porque derivam unicamente da constituição de nosso ser” e são preexistentes ao estabelecimento das sociedades. A paz e o desejo de viver em sociedade seriam leis naturais (MONTESQUIEU, 2005, p. 13-15), que não impõem normas de conduta; ao contrário, declaram apenas “o que acontece”, sem qualquer intervenção humana. No sentido jurídico, “lei” significa “a regra jurídica escrita, instituída pelo legislador [...]”, é o “preceito escrito”, é a lei que “institui a ordem jurídica” e porque é estabelecida pelo homem obriga a todos, diferenciando-se assim das leis naturais. Caracteriza-se pela sua generalidade e obrigatoriedade (SILVA, 1993, p. 61-63). Neste trabalho, utilizaremos a expressão “lei” na sua acepção jurídica, como sinônimo de norma, preceito, regra (HOUAISS, 2012, p. 446).

⁴⁷ CF, arts. 70 e 71.

⁴⁸ O vocábulo “deliberar” tem dois significados. No sentido de “decidir”, “deliberar” significa definir, determinar, dispor, estatuir, resolver, sentenciar. No sentido de “discutir”, “deliberar” significa analisar, debater, meditar, refletir (HOUAISS, 2012, p. 211). Em busca de rigor lógico, empregaremos o vocábulo “deliberar” no sentido de decidir sobre a matéria objeto da deliberação, debater e votar as proposições.

legislativo. Há, ainda, as matérias da competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que são reguladas por meio de resolução, com eficácia de lei ordinária. E, por fim, a par das leis ordinárias e complementares, dos decretos legislativos e das resoluções, o Congresso Nacional pode também emendar a Constituição Federal. Estamos falando do Legislador por excelência.

Entretanto, a Constituição Federal elegeu outro Legislador, embora atípico, porque também detentor de competências legislativas: o Presidente da República. Este pode, dentro de sua competência privativa, editar medidas provisórias com força de lei e elaborar leis delegadas, após aprovada a delegação pelo Congresso Nacional.

Esses são os Legisladores e os sete tipos normativos⁴⁹ primários que podem iniciar, objeto do processo legislativo brasileiro.

Apresentado o desenho constitucional acerca dos tipos de normas existentes no Brasil, surgem algumas questões importantes: como avaliar diferentes tipos normativos? Qual o grau de importância que cada um deles tem para a sociedade e qual a repercussão no Parlamento no momento de sua elaboração? Separar as competências constitucionais legislativas e distribuí-las em diferentes tipos normativos com tramitações diferenciadas pode significar igual separação das arenas dentro do Congresso? Como avaliar todos esses produtos legislativos?

Lanzaro (2000, p. 46-48) argumenta que considerar a existência de níveis distintos de importância das leis não significa que exista uma única modalidade de ponderar os produtos legislativos. De fato, não existe consenso em torno de uma metodologia de ponderação das leis e tampouco a respeito de que tipo de indicador é mais valioso para medir a produtividade legislativa.

Para o autor, dentre as inúmeras atividades desenvolvidas pelo Legislativo, as leis parecem representar o elemento mais significativo do trabalho parlamentar, por implicarem um processo de negociação múltipla entre diferentes atores – Executivo, Legislativo, partidos políticos, grupos de interesse –, consistindo essa tomada de decisão em um caminho

⁴⁹ Os dispositivos constitucionais e regimentais que regulam os sete tipos normativos são os seguintes: leis (1) ordinárias e (2) complementares (CF, art. 48 c/c o art. 109, inciso I, do RICD, e o art. 213, inciso I, do RISF); (3) decretos legislativos (CF, art. 49 c/c o art. 109, inciso II, do RICD, e o art. 213, inciso II, do RISF); (4) resoluções da Câmara (CF, art. 51 c/c o art. 109, inciso III, do RICD) e do Senado (CF, art. 52 c/c o art. 213, inciso III, do RISF); (5) emendas à Constituição (CF, art. 60); (6) medidas provisórias (CF, art. 62 c/c o art. 84, inciso XXVI) e (7) leis delegadas (CF, art. 68).

complexo. Lanzaro destaca que durante as últimas décadas houve numerosos estudos no sentido de caracterizar os diferentes tipos de legislação, e não parece haver consenso em torno de um único método. Pelo contrário, qualquer ponderação de leis segundo níveis de importância constitui um enunciado provisório, em função de que não existe um critério universal que valide quais leis são importantes e quais não são (LANZARO, 2000, p. 46-48).

Este parece ser o principal obstáculo para o desenvolvimento deste trabalho: a escolha dos critérios para ponderar as leis segundo sua importância. Essa dificuldade de ponderação das leis pode se dar pelo fato de que cada Estado Soberano possui um Parlamento multifacetado com especificidades que dificultam a construção uniforme de uma linha de análise. Porém, essa diversidade, por sua própria riqueza, pode ser a chave para a construção de um novo modelo. Dito de outra forma, estudos já desenvolvidos sobre Legislativos específicos podem contribuir e servir de parâmetro para análise de outros Parlamentos, considerando as diversidades de cada um.

Diante dessas considerações iniciais, este Capítulo é dividido em seis seções, incluindo esta introdução. A seção seguinte contém exame minucioso acerca de cada uma das variáveis existentes, a partir dos modelos descritos no Capítulo 1, e o processo de escolha daquelas que poderão compor o Modelo de Relevância que se pretende construir. Na terceira seção é construído o Modelo variável por variável. A quarta seção trata da operacionalização das variáveis, quando então são atribuídos valores a cada uma delas. A quinta apresenta e descreve o Modelo de Relevância que foi construído neste capítulo, e a última seção contém a conclusão.

2.2 Escolha das variáveis a partir dos modelos examinados

No Capítulo 1 apresentamos modelos de avaliação e de classificação da produção legislativa, das políticas públicas e da força do Parlamento. Analisamos as propostas de Polsby, Lowi, Salisbury, Mayhew e Clinton/Lapinsky para aplicação ao caso norte-americano. Tratamos também dos modelos de Lanzaro e García Montero para aplicação ao Uruguai e aos países da América Latina, respectivamente. E, por fim, trouxemos as classificações de Taylor-Robinson e Diaz para Honduras; Amorim Neto e Santos para Brasil; e Perez, Liñan e Saiegh para Paraguai e Equador.

Dos modelos e classificações apresentados, apenas quatro tratam especificamente da avaliação da importância da lei. São eles os modelos de Polsby, Mayhew, Clinton/Lapinsky e Lanzaro. Nesta seção, analisamos variável por variável desses quatro modelos no intuito de proceder à escolha daquelas que poderão compor o Modelo de Relevância que se pretende construir para avaliação das leis brasileiras. No próximo quadro há um comparativo entre esses quatro modelos. Vejamos:

Quadro 6 – Comparativo entre modelos de avaliação de importância das leis, por variável e impacto

MODELOS	VARIÁVEL					IMPACTO
Polsby (EUA)	Número de pessoas afetadas		Recursos públicos distribuídos	Profundidade das trocas nos recursos públicos		Sociedade
Mayhew (EUA)	Conteúdo das normas	Repercussão na mídia	Processo Legislativo			Sociedade
	Análise dos anuários de políticas públicas publicados nos EUA (após análise de especialistas). A lei é considerada importante se constar da publicação	Análise da repercussão nos jornais <i>NY Times e Washington Post</i>	Esta variável não foi analisada por Mayhew			
Clinton e Lapinsky (EUA)	Conteúdo das normas	Repercussão na mídia	Processo Legislativo			Sociedade e repercussão no Parlamento
	Análise dos anuários de políticas públicas publicados nos EUA	Análise da repercussão nos jornais <i>NY Times e Washington Post</i>	Tempo de tramitação	Emendamento	Comissão de Conferência	
Lanzaro (Uruguai)	Análise sobre o alcance da lei	Análise da repercussão em três jornais de grande circulação: <i>Semanario Búsqueda; Diario El Observador e Diario La República</i>	Processo Legislativo			Sociedade e repercussão no Parlamento (conflito interno)
			Origem	Debate parlamentar	Votação dividida	
			Análise a partir da apresentação do projeto	Análise a partir da substituição do projeto por outro texto	Análise sobre se houve participação da Comissão de Conferência	
			Análise a partir da apresentação. A lei é considerada importante se foi iniciada pelo Executivo	Análise acerca da existência de debates. A fonte são <i>Los Diarios de Sesiones de la Cámara de Representantes y de la Cámara de Senadores</i>	Análise das votações: se a aprovação do projeto foi por unanimidade ou se houve votação dividida, caso de importância da norma	

Fonte: Elaboração própria baseada em Polsby (1963, *apud* Lanzaro, 2000), Mayhew (2005 [1991]), Clinton e Lapinsky (2006) e Lanzaro (2000).

Analisando o Quadro 6, verificamos que o modelo proposto por Polsby reveste-se de bastante complexidade, motivo pelo qual nenhum de seus sucessores repetiu o modelo proposto pelo autor. Verificar o número de pessoas afetadas pela norma e o volume de

recursos distribuídos exige recursos e esforço consideráveis, especialmente quando se trata da análise de número elevado de normas, como no caso brasileiro, o que poderia inviabilizar este estudo. Por essa razão, o modelo de Polsby não foi utilizado como parâmetro nesta pesquisa.

Os modelos de Mayhew, Clinton/Lapinsky e Lanzaro podem ser replicados e têm duas variáveis em comum: o conteúdo da norma e a análise da repercussão na mídia. A terceira variável, relacionada ao processo legislativo, não foi utilizada por Mayhew, apenas por Lanzaro e Clinton/Lapinsky, conquanto os dois últimos autores tenham utilizado critérios diferentes.

Das três variáveis utilizadas e replicadas pelos autores mencionados no Quadro 6, a primeira – referente ao *conteúdo da norma* – parece ter uma relação direta e significativa com a questão da importância da lei, motivo pelo qual a escolhemos como primeira variável do modelo que se está construindo. A lógica subjacente é a de que pode haver para cada lei – a depender do conteúdo analisado – nível de relevância próprio.

Afinal, uma lei que institui um plano econômico não parece ter a mesma relevância de uma lei que simplesmente propõe a denominação oficial de um centro educativo ou de uma rodovia, podendo cada uma delas receber avaliação de importância diferente, motivo pelo qual a análise de conteúdo é fundamental. Ademais, esta é a primeira variável dos modelos de Mayhew, Clinton/Lapinsky e Lanzaro, embora haja diferenças nos critérios utilizados.

Mayhew e Clinton/Lapinsky utilizaram as listas constantes dos Anuários de Políticas Públicas como referência de leis importantes. Clinton/Lapinsky aperfeiçoaram o critério de Mayhew, aplicando uma análise estatística para diminuir as divergências entre as listas. Embora seja um critério interessante, não poderá ser adotado em face da inexistência no Brasil de publicação acerca das políticas públicas aprovadas pelo Parlamento brasileiro e sua respectiva relevância.

Lanzaro, por sua vez, utilizou o critério do alcance das normas para pontuar essa variável como relevante. No entanto, esse critério contém imprecisões, pelo simples fato de que normas de pequeno alcance podem se revestir igualmente de relevância, o que invalidaria, por si só, o critério adotado por Lanzaro para avaliar o conteúdo da norma.

Exemplifico. Em 2001, foi aprovada pelo Congresso brasileiro a proposta que alterou o rito das medidas provisórias (EC 32/01). Essa norma não atingiu diretamente a sociedade

como um todo, mas apenas as relações entre Executivo e Legislativo, pois diz respeito ao processo legislativo. Logo, é uma norma de pequeno alcance.

No entanto, a EC 32/01 limitou o uso abusivo desse instrumento legislativo quando vedou a reedição de medidas provisórias pelo Executivo na mesma sessão legislativa, iniciativa que se revestiu de extrema importância para preservar a competência legislativa do Congresso Nacional. Inicialmente, parece se tratar de norma relevante, mas, pelo critério utilizado por Lanzaro, a Emenda não seria pontuada nesta variável, o que mostra a imprecisão, motivo pelo qual não adotaremos o “alcance da norma” como critério de avaliação.

Diante dos argumentos acima expostos, escolhemos o *conteúdo da norma* como primeira variável do Modelo de Relevância. Quanto ao critério para mensurar a variável, não utilizaremos aqueles adotados por Mayhew, Clinton/Lapinsky e Lanzaro, mas critério diverso relacionado à tipologia de políticas públicas, conforme será analisado na seção 2.3.1.

A segunda variável – relacionada à *repercussão na mídia* – foi igualmente utilizada pelos três autores. Mayhew e Clinton/Lapinsky analisaram dois jornais de grande circulação nos EUA para avaliar a repercussão da norma na mídia e, em consequência, na opinião pública. Lanzaro utilizou três jornais de grande circulação no Uruguai, com a ressalva de que a notícia deveria constar de dois jornais.

Essa variável de mídia parece igualmente importante para se verificar a relevância da lei, pois avalia a repercussão da norma na sociedade. Por esse motivo, nós a escolhemos como segunda variável do Modelo de Relevância, utilizando o critério da publicação de apenas uma matéria em um dos três jornais de grande circulação no País, como será examinado na seção 2.3.2.

A terceira variável – relacionada *ao processo legislativo* e não adotada por Mayhew – busca verificar a repercussão que a elaboração da norma provoca em âmbito interno (dentro do Parlamento), especialmente se há conflito político. A inexistência dessa variável foi uma das críticas ao modelo desenvolvido por Mayhew, cuja análise priorizava apenas a repercussão na sociedade, sem verificar a existência de conflito político durante a tramitação da matéria no Congresso. Nesse sentido, apenas Clinton/Lapinsky e Lanzaro utilizaram essa variável.

Analisemos, primeiramente, a variável do processo legislativo utilizada por Clinton/Lapinsky. Os autores a desmembraram em três outras variáveis: a primeira refere-se ao tempo de tramitação; a segunda diz respeito ao emendamento e à substituição do texto do projeto original, e a terceira concerne à participação da Comissão de Conferência durante a tramitação.

Para a primeira variável, relacionada ao *tempo de tramitação*, há no Brasil peculiaridades relacionadas ao processo legislativo e ao funcionamento do presidencialismo de coalizão que devem ser ponderadas. As proposições de autoria do Executivo costumam tramitar em tempo menor que as do Legislativo, em face dos recursos constitucionais à disposição do Presidente – como a urgência constitucional e o sobrestamento da pauta –, além de outros recursos que permitem ao Presidente uma eficiente gestão da coalizão. Ao utilizar menor tempo de tramitação como variável de importância, a maioria das proposições do Executivo seria pontuada, o que poderia enviesar a pesquisa. Por essa razão, essa variável do processo legislativo de Clinton/Lapinsky não será utilizada.

A segunda variável do processo legislativo diz respeito à *existência de emendamento e substituição do texto original*. No Brasil, analisar essa variável seria um processo muito complexo. Explico. Ocorre que o Regimento Interno da Câmara⁵⁰ prevê que o substitutivo⁵¹ de Comissão tem preferência na votação sobre o projeto original e, se houver mais de um, aquele que foi apresentado por último tem preferência.

Em face dessa regra, a prática desenvolvida na Câmara pelos Relatores das proposições é a apresentação, na maior parte das vezes, de substitutivo no lugar de emendas pontuais⁵². Analisar texto por texto e separar o que é um substitutivo – que não deixa de ser uma emenda, conquanto seja uma emenda importante, pois pode alterar substancialmente a

⁵⁰ RICD, art. 191, incisos II (“o substitutivo de Comissão tem preferência na votação sobre o projeto”) e III (“votar-se-á em primeiro lugar o substitutivo de Comissão; havendo mais de um, a preferência será regulada pela ordem inversa de sua apresentação”).

⁵¹ Em seu art. 118, § 4º, o Regimento Interno da Câmara define “substitutivo” como a emenda que “[...] alterar, substancial ou formalmente, em seu conjunto” uma proposição.

⁵² Araújo e Silva (2012, p. 65) ressaltam – acerca da apresentação de substitutivo – que “essa ferramenta é a opção adotada quando as propostas de modificação demandariam um volume excessivo de emendas pontuais, bem como nas situações em que se intenta reunir diferentes propostas em texto único”. Na prática legislativa, verifica-se que não é apenas no caso de grande volume de emendas ou de diferentes propostas que os substitutivos são apresentados, porque apresentar um substitutivo é ter a garantia regimental de que o novo texto terá preferência sobre o projeto no momento da votação no Plenário na Câmara.

proposição – e o que são apenas emendas pontuais reunidas num substitutivo seria extremamente complexo, o que demandaria muito tempo e recursos, e poderia inviabilizar a pesquisa. Por essa razão, essa variável do processo legislativo de Clinton/Lapinsky não será utilizada.

A terceira variável de Clinton/Lapinsky relacionada ao processo legislativo diz respeito à *participação da Comissão de Conferência*⁵³. No Brasil inexistente Comissão de Conferência, e o processo legislativo de forma geral difere do norte-americano em alguns aspectos. Um deles é a existência de “Casa iniciadora” e “Casa revisora”⁵⁴. Proposições emendadas na Casa revisora voltam para a Casa iniciadora, que tem a última palavra. A Casa iniciadora por excelência é a Câmara, por determinação constitucional⁵⁵. Logo, essa variável não será utilizada.

Examinadas as variáveis do processo legislativo de Clinton/Lapinsky, passemos agora à análise das variáveis relacionadas ao processo legislativo do modelo de Lanzaro, que são igualmente três, mas bem diferentes daquelas utilizadas no modelo anterior. A primeira é relacionada à *origem da norma*. Tratando dessa variável, o autor questiona: para quem a lei é importante? Como definir a importância de uma norma?

A argumentação desenvolvida por Lanzaro para escolher sob que ponto de vista a lei é importante baseia-se na premissa de que, ao escolher outros sujeitos como, por exemplo, grupos sociais, empresas, sindicatos ou partidos políticos, os parâmetros de avaliação da importância da norma logicamente sofrerão variação. Significa dizer que o “olhar” dos grupos

⁵³ V. nota de rodapé 30 sobre o funcionamento da Comissão de Conferência no processo legislativo norte-americano.

⁵⁴ Não se aplica a denominação “Casa iniciadora” e “Casa revisora” para resoluções (pois tramitam apenas em uma das Casas Legislativas) e emendas à Constituição. Neste último caso, as duas Casas legislativas têm o mesmo peso. Em outras palavras, no que se refere às emendas à Constituição, as Câmaras são simétricas, já que possuem poderes constitucionais iguais (LIJPHART, 2003).

⁵⁵ CF, art. 64, que dispõe, *verbis*: “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”. Além desses projetos, aqueles de autoria dos cidadãos e outros tribunais também iniciam sua tramitação pela Câmara. No caso de haver emendas do Senado, a proposição retorna à Câmara, que se pronunciará sobre as emendas, aprovando-as ou rejeitando-as, totalmente ou em parte. Logo, é a Câmara a Casa iniciadora por excelência, pois tem a última palavra em relação à maioria das proposições que tramitam no âmbito do Congresso Nacional. Quanto às proposições que não são emendadas no Senado, este encaminha a matéria diretamente à sanção. No entanto, o texto que é aprovado no Senado é o texto aprovado na Câmara, ou seja, é o texto da Câmara que é encaminhado à sanção. Somente em duas situações o Senado tem a última palavra: em relação às proposições de sua autoria e quando rejeita proposições provenientes da Câmara. O mesmo raciocínio se aplica às medidas provisórias, que têm sua votação iniciada pela Câmara (CF, art. 62, § 8º).

sociais é diferente da perspectiva das empresas, que é diferente da percepção dos sindicatos, que é diferente da visão dos partidos políticos (LANZARO, 2000, p. 49).

Por essa razão, Lanzaro privilegiou a lógica do conflito político, e em especial o interesse do Governo, exercido pelo Poder Executivo. Um dos fundamentos desse critério assentou na existência de um Governo de tipo presidencialista. E por essa razão pareceu sensato ao autor admitir que sejam as políticas do Presidente as que têm maior importância. Essa foi a lógica que norteou seu modelo de relevância (idem).

Conquanto Lanzaro justifique esse critério na existência de um Governo do tipo presidencialista, essa escolha não convence, nem encontra sustentação em regimes democráticos. Tal escolha é justificada pelo autor porque, ao responder à pergunta-chave desta pesquisa – para quem é importante uma norma – entre os diversos atores, o Poder Executivo é o ator que tem reservada uma posição de destaque no processo político. Isso implica que os projetos de lei propostos pelo Presidente da República devem ser considerados como indicador de importância política, pelo fato de que representam um fator determinante de qualquer governo (LANZARO, 2000, p. 49).

Porém, em países onde há democracias, os membros do Parlamento são eleitos e representam a população. São representantes. Logo, se alguma iniciativa deve ser valorada em primeiro lugar, aquela advinda da população – da representação direta, exercida pela iniciativa popular – parece ser a melhor escolha, e não a iniciativa presidencial. Mas essa escolha poderia ser aplicada ao caso brasileiro? Vejamos como funciona no Brasil.

O exercício da iniciativa popular está previsto na Constituição Federal⁵⁶. No entanto, embora esteja previsto e seja uma das inovações da Constituição de 1988, apenas um dos projetos apresentados nesses últimos trinta anos tramita como de iniciativa popular. Explico: para que os projetos apresentados pela população pudessem tramitar, a solução encontrada foi a subscrição por outros atores (deputados e Executivo), motivo pelo qual tramitaram sob regime diverso do rito especial conferido a projetos de iniciativa popular⁵⁷. A razão foi que o

⁵⁶ A iniciativa popular é exercida por meio da apresentação à Câmara de projeto de lei subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados. Em cada Estado, são necessários mais de 3/10 por cento de assinaturas (CF, art. 61, § 2º). As últimas estatísticas do TSE sobre o eleitorado nacional são de 2016 e mostram que há 144 milhões de eleitores. Em consequência, são necessárias 1.440.000 assinaturas atualmente para apresentação de um projeto de iniciativa popular no Brasil (BRASIL, 2016b).

⁵⁷ Em 2016 esse procedimento foi modificado em face de decisão judicial, após a apresentação do projeto de lei de iniciativa popular que estabelece as dez medidas de combate à corrupção. O PL 4850/16 (BRASIL, 2016a) é

Legislativo não possuía recursos institucionais para realizar a conferência de mais de um milhão de assinaturas (BONIN, 2010).

Logo, como todos os projetos apresentados pela sociedade foram subscritos por deputados ou pelo Executivo, apenas projetos novos deverão tramitar sob o rito especial, motivo pelo qual não é possível usar a iniciativa popular como critério, pelo fato de que nenhuma das proposições apresentadas pela via da iniciativa popular tramitou efetivamente como projeto de lei de iniciativa popular.⁵⁸

Outro argumento importante para invalidar a escolha pela variável *origem* é o fato de serem vários os tipos de normas que são elaborados pelo Legislativo e de nem toda a legislação produzida ser de autoria do Executivo. Ao contrário, o Legislativo é autor de diversos tipos de normas de sua competência exclusiva, que não podem ser apresentadas pelo

um projeto elaborado pelo Ministério Público Federal (MPF), que iniciou a coleta de assinaturas nas sedes das Procuradorias da República de todos os Estados da Federação, quando então conseguiu coletar mais de dois milhões de assinaturas. Em 29/3/2016, integrantes do MPF e da sociedade civil apresentaram o projeto à Câmara. A proposição foi então subscrita pelo Deputado Antonio Carlos Mendes Thame e outros deputados, como era a prática até então, pela impossibilidade real de a Casa conferir os requisitos regimentais relacionados a mais de um milhão de assinaturas. O Regimento da Câmara contém regras para recebimento de proposições de iniciativa popular e, dentre elas, uma se destaca: aquela que dispõe que a assinatura de cada eleitor deverá ser acompanhada de seu nome completo e legível, endereço e dados identificadores de seu título eleitoral (RICD, art. 252, I). A Câmara alegava que não era possível conferir as assinaturas e o problema era então resolvido com a subscrição do projeto por deputados. A matéria foi despachada à Comissão Especial, que realizou várias audiências públicas com a sociedade civil e especialistas, e aprovou o parecer do Relator Onyx Lorenzoni (DEM/RS) com substitutivo. Posteriormente, foi aprovado requerimento de urgência urgentíssima para a matéria. Em Plenário, após ampla discussão, foram apresentadas 12 emendas. O Presidente designou o mesmo Relator da Comissão Especial para proferir o parecer em Plenário, que concluiu pela rejeição da Emenda 4 e pela inconstitucionalidade das demais emendas. Durante a votação, a Emenda 4 foi aprovada e vários dispositivos foram suprimidos por meio de destaques de Bancada. O texto aprovado na Câmara continha modificações ao texto originalmente apresentado (observe-se que um dos direitos básicos do parlamentar dentro do processo legislativo é o direito de oferecer emendas). Em 30/11/2016, o projeto foi remetido ao Senado Federal. Durante a tramitação no Senado, o Deputado Eduardo Bolsonaro (PSC/SP) impetrou Mandado de Segurança (n. 34530) para suspender os atos referentes à tramitação do projeto. O Relator no STF, Min. Luiz Fux, concedeu medida liminar, motivo pelo qual o Presidente do Senado, em 16/02/17, devolveu o processado à Câmara para reinício da tramitação, agora como projeto de iniciativa popular. O Presidente da Câmara determinou a conferência de assinaturas e encaminhou o resultado ao Presidente da CCJC, para análise e ratificação. Este considerou válidos os registros com nome legível, identificação e assinatura de 1.741.721 assinaturas, entendendo que o projeto atendeu aos requisitos formais. Diante da confirmação, o Presidente da Câmara determinou que fosse retificada a autuação do projeto para constar a autoria de iniciativa popular e encaminhou o projeto ao Senado, como Casa revisora, para que a matéria retomasse sua tramitação normal, dado que a tramitação na Câmara estava encerrada. Dois pontos importantes merecem ser destacados: primeiro, a Câmara, em face da medida liminar, não fez a conferência de assinaturas, porque não possuía recursos para isso, mas apenas uma conferência formal sobre se o nome estava legível e se havia assinatura. Segundo, a Câmara não reiniciou a tramitação, como determinava a liminar do STF, alegando que a matéria já havia sido aprovada, mantendo assim sua prerrogativa constitucional legislativa, em estrita observância ao princípio da separação de poderes.

⁵⁸ V. APÊNDICE A que contém a lista de projetos de lei de iniciativa popular apresentados à Câmara dos Deputados.

Executivo, como os decretos legislativos⁵⁹ e as resoluções. Por essa ótica, maximizar a atuação do Executivo em detrimento do Legislativo traria uma distorção na análise produzida pelo Modelo de Relevância.

De outra parte, cada norma tem suas peculiaridades e seu impacto em determinados grupos. Esse impacto em grupos sociais distintos impede uma comparação de forma a eleger um ator específico como protagonista. Por essa razão, cada ator político surge na pesquisa no momento da análise da tramitação da matéria. Em outras palavras, é a tramitação da proposição, a forma como o projeto avançou no âmbito do Congresso Nacional até sua transformação em lei, que vai determinar a relevância da lei, e não sua autoria. Dessa forma, os atores se entrelaçam na própria análise, conferindo relevância à norma. Por todos esses motivos, a variável *origem* não será utilizada.

Das três variáveis do processo legislativo do modelo criado por Lanzaro (2000, p. 48), analisamos a primeira – relacionada à *origem da norma* –, que não foi adotada pelas razões apresentadas anteriormente. A segunda variável relacionada ao processo legislativo refere-se à existência ou não de um *debate parlamentar* durante a tramitação. O pressuposto é o de que a aprovação de uma lei importante deve estar antecedida por um debate parlamentar com a participação da maioria dos atores político-partidários. Esse argumento parece ser importante para avaliar a relevância da lei, motivo pelo qual essa variável será adotada.

Já a terceira variável proposta por Lanzaro busca analisar o conflito político durante a votação. O autor verifica se a *votação foi dividida* ou se a aprovação da matéria ocorreu por unanimidade. Para o autor, a importância política de uma lei não é determinada apenas por suas características, a forma como ela tramita no Congresso ou sua repercussão na opinião pública, mas também pela dimensão que representa o choque de interesses entre Governo e Oposição.

Na perspectiva de Lanzaro, em que o ator privilegiado é o Executivo, uma lei será importante quando representar algum tipo de interesse para o Governo. Logo, uma lei que foi aprovada de forma dividida no Congresso é, em sua essência, um sinal de conflito político e, em consequência, de importância política (LANZARO, 2000, p. 49). Esse argumento também

⁵⁹ Conquanto a matéria objeto da maioria dos decretos legislativos seja de autoria do Executivo, que as remete por meio de mensagem (caso dos tratados internacionais e das concessões de rádio e TV), a apresentação do projeto de decreto legislativo para aprovar essas matérias é de competência exclusiva do Legislativo.

nos parece importante para avaliação legislativa, motivo pelo qual essa variável será igualmente adotada.

O quadro seguinte contém um resumo das variáveis dos modelos analisados, a aplicação ao caso brasileiro ou não e a respectiva justificativa:

Quadro 7 - Escolha das variáveis para construção do Modelo de Relevância a partir dos modelos analisados, por aplicação e justificativa

VARIÁVEL		MODELO ANALISADO	APLICAÇÃO	JUSTIFICATIVA
Número de pessoas afetadas pela norma		Polsby (EUA)	NÃO	Complexidade da análise
Recursos públicos distribuídos			NÃO	
Profundidade das trocas			NÃO	
Conteúdo da norma		Mayhew (EUA)	SIM	Analisar o conteúdo da norma pode configurar dimensão importante para avaliar a relevância. No entanto, o critério a ser adotado será diferente por dois motivos: a) em face da inexistência no Brasil de publicação de anuários de políticas públicas (modelos de Mayhew e Clinton e Lapinsky); e b) em face da imprecisão contida na análise de alcance da norma (critério adotado por Lanzaro)
		Clinton e Lapinsky (EUA)		
		Lanzaro (Uruguai)		
Repercussão na mídia		Mayhew (EUA)	SIM	Analisar a repercussão na mídia pode configurar dimensão importante para avaliar a relevância. O critério adotado será o mesmo utilizado por Mayhew e Clinton e Lapinsky, ou seja, a análise de jornais com grande circulação no país e a repercussão em apenas um jornal de grande circulação e não em dois jornais, como no modelo de Lanzaro
		Clinton e Lapinsky (EUA)		
		Lanzaro (Uruguai)		
PROCESSO LEGISLATIVO	TEMPO de tramitação	Clinton e Lapinsky (EUA)	NÃO	Tempo de tramitação não tem correlação com relevância da norma no Brasil
	EMENDAMENTO e substituição do projeto		NÃO	A simples apresentação de substitutivo, bem como sua aprovação, não tem correlação com relevância da norma no Brasil. O grande número de substitutivos apresentados durante a tramitação das proposições (especialmente na Câmara) e aprovados pode enviesar a pesquisa
	Participação da COMISSÃO DE CONFERÊNCIA		NÃO	Inexiste no Brasil Comissão de Conferência ou outra Comissão com a mesma finalidade
	ORIGEM	Lanzaro (Uruguai)	NÃO	O fato de o projeto ser de autoria do Executivo não significa que a norma seja relevante no Brasil

	DEBATE Parlamentar		SIM	Analisar a repercussão interna (dentro do Parlamento) pode configurar dimensão importante para avaliar a relevância. No entanto, o critério a ser adotado será diferente, porque definir o que seja “amplo debate” se reveste de imprecisão
	VOTAÇÃO dividida		SIM	Analisar o conflito interno pode configurar dimensão importante para avaliar a relevância. O critério a ser adotado será o mesmo de Lanzaro quando da análise de leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções. No entanto, no que se refere às emendas à Constituição e às leis complementares, o critério a ser adotado será diferente, em face da obrigatoriedade no Brasil de votação nominal para aprovação dessas matérias

Fonte: Elaboração própria baseada em Polsby (1963, *apud* LANZARO, 2000), Mayhew (2005 [1991]), Clinton e Lapinsky (2006) e Lanzaro (2000).

Examinadas todas as variáveis dos modelos anteriores e escolhidas aquelas que melhor se adaptam ao caso brasileiro, passemos à construção do Modelo de Relevância para avaliar a produção legislativa brasileira.

2.3 Construindo um modelo para atribuir relevância às leis no Brasil: as seis variáveis

Seguindo os modelos construídos por Mayhew (2005 [1991]), Clinton e Lapinsky (2006) e especialmente o modelo desenvolvido por Lanzaro (2000) para o caso uruguaio, nesta pesquisa adotaremos quatro variáveis originárias dos modelos analisados. São elas: (1) *conteúdo da norma*; (2) *repercussão na mídia*; (3) *debate parlamentar*; e (4) *votação dividida*.

Além dessas quatro variáveis que foram replicadas de modelos anteriores, duas outras, típicas do processo legislativo brasileiro, serão acrescentadas ao Modelo de Relevância que se está construindo: a primeira é a variável de *audiência pública* (5) e a segunda é a variável relacionada à *utilização de instrumentos constitucionais e regimentais para obstruir ou para acelerar a tramitação das proposições* (6) – os denominados *kit-obstrução* e *kit-aceleração*⁶⁰. Escolhidas as seis variáveis⁶¹, analisemos detalhadamente a construção dos critérios que serão empregados para mensurá-las.

⁶⁰ No jargão legislativo, os instrumentos utilizados para obstruir e para acelerar a tramitação da proposição são denominados “kit-obstrução” e “kit-aceleração”, respectivamente.

⁶¹ Neste capítulo, a análise das seis variáveis será feita na ordem em que elas se apresentam no Modelo de Relevância a ser proposto. A primeira e a segunda variáveis – conteúdo da norma e repercussão na mídia – se

2.3.1 Conteúdo da norma: análise das políticas públicas

Mayhew foi o primeiro autor a analisar o conteúdo das normas como fator importante para atribuir relevância às leis. O critério adotado foi o exame dos anuários de políticas públicas publicados nos EUA. Clinton e Lapinsky replicaram essa variável, utilizando análises estatísticas para diminuir as discrepâncias entre as diversas listas geradas por especialistas de políticas públicas⁶².

LANZARO (2000, p. 48) esclarece que o indicador “conteúdo da lei” parece ser uma das chaves sobre as quais se deve estabelecer a ponderação, já que é diferente uma lei que tem por objeto matéria econômica de uma outra que simplesmente propõe a denominação oficial de um centro educativo. Para analisar essa variável, o autor verificou o alcance da lei. Como explicado na seção anterior, tal critério pode levar à imprecisão e excluir leis relevantes que não tenham grande alcance imediato. Por essa razão, o critério escolhido por Lanzaro não foi adotado.

O critério adotado por Mayhew e Clinton/Lapinsky parece ser o mais preciso. A dificuldade de aplicação se traduz no fato de não haver, no Brasil, anuários de políticas públicas elaborados por especialistas. Para resolver esse problema, optamos por examinar a literatura de políticas públicas no intuito de conhecer as diversas tipologias existentes, o que nos permitirá escolher a classificação mais adequada para avaliar o conteúdo da norma.

2.3.1.1 Definição de políticas públicas

Nas últimas décadas, houve um ressurgimento dos estudos sobre políticas públicas. Vários fatores contribuíram para esse retorno: o primeiro deles “foi a adoção de políticas

apresentam na mesma ordem de análise dos modelos de Mayhew, Clinton/Lapinski e Lanzaro. As quatro variáveis seguintes estão relacionadas ao processo legislativo e seguem, de forma geral, a linha de tramitação das proposições no Brasil. A ordem das variáveis é a seguinte: conteúdo da norma (1); repercussão na mídia (2); audiência pública (3); debate parlamentar (4); votação dividida (5); kit-obstrução/kit-aceleração (6), com a ressalva de que a última variável refere-se a instrumentos que podem ser utilizados desde o início da tramitação – a urgência constitucional, por exemplo - até a última fase do processo legislativo - veto parcial ou total -, motivo pelo qual foi colocada por último.

⁶² Segundo Clinton e Lapinsky, os anuários de políticas públicas norte-americanos contêm divergências. Isso significa que uma lei pode constar de uma lista como norma importante e não constar de outra. A razão está no fato de que cada lista é elaborada por um especialista diferente.

restritivas de gastos, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial aqueles em desenvolvimento”. A execução das políticas públicas econômicas e sociais ganhou então maior visibilidade, inclusive no Brasil (SOUZA, 2006, p. 20; 2007, p. 65).

O segundo fator foram as novas perspectivas sobre o papel dos governos. Em seus estudos sobre políticas públicas, Celina Souza menciona as políticas relacionadas ao ajuste fiscal, que implicaram a adoção de orçamentos equilibrados e restrições à intervenção do Estado no domínio econômico e nas políticas sociais a partir dos anos 80, especialmente em países da América Latina atormentados pela inflação. O terceiro fator foi a dificuldade dos governos, especialmente os latino-americanos, em formar coalizões capazes de desenhar políticas públicas voltadas para o desenvolvimento econômico e a promoção da inclusão social (SOUZA, 2006, p. 20-21).

A autora considera que há quatro “pais” fundadores da área de políticas públicas: H. Laswell, que introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública); H. Simon, autor do conceito de “racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*)”; C. Lindblom, que propôs outras variáveis à análise de políticas públicas, como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório; e D. Easton, cuja contribuição para a área está na definição da política pública como sistema, em que há relação entre formulação, resultados e ambiente (SOUZA, 2006, p. 24; 2007, 67-68).

No que se refere à expressão *policy analysis*, Frey (2000, p. 214-215), citando Windhoff-Héritier, destaca que essa abordagem diz respeito à correlação entre instituições políticas, processo político e conteúdo da política com o “arcabouço dos questionamentos tradicionais da ciência política”. Uma crítica comum feita à *policy analysis* é a falta de teorização, dado que ela é voltada para a empiria e a prática política, motivo pelo qual alguns chegam a duvidar de sua “cientificidade”. Essa crítica é refutada pelo fato de ela conter potencial analítico para superar abordagens isoladas, que buscam analisar apenas uma dimensão da política: ou a institucional (*polity*) ou a dimensão político-processual.

A literatura sobre *policy analysis* diferencia três dimensões da política: a primeira, a *polity*, termo em inglês utilizado para denominar as “instituições políticas”, refere-se à “ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo”. A segunda é a *politics*, expressão inglesa utilizada para denominar os “processos políticos”, muitas vezes de caráter conflituoso, no que toca à imposição de objetivos, conteúdos e decisões de distribuição. A terceira dimensão, a *policy*,

termo inglês utilizado para denominar o “conteúdo da política pública”, refere-se aos programas políticos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000, p. 216-217).

Há muitas definições de política pública. Dentre as estudadas, aquela trazida por Dye (1984, *apud* Souza, 2006, p. 24-25) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Porém, a definição mais conhecida é a de Laswell (1936, *apud* Souza, *idem*), que conceitua políticas públicas como análises que respondam “quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.” Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas.

Para Souza, definições de políticas públicas, mesmo aquelas “minimalistas”, levam-nos para o “*locus*” onde se desenvolvem os confrontos, em outras palavras, levam-nos a analisar os governos. Do ponto de vista teórico, “a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos”. Por essa razão, para construir uma teoria geral da política pública torna-se necessário buscar teorias já construídas no âmbito da sociologia, da ciência política e da economia (SOUZA, 2006, p. 25).

Pelo fato de as políticas públicas repercutirem na economia e nas sociedades, uma teoria de política pública precisa explicar “as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade”. Por essa razão, a autora define política pública como “o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o Governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente)” e, quando for necessário, o campo do conhecimento cujo objetivo é “propor mudanças no rumo ou no curso dessas ações (variável dependente)” (*idem*, p. 25-26).

Já a formulação de políticas públicas para Souza (2006, p. 26) é o estágio em que governos democráticos revelam suas intenções em programas e ações que produzirão resultados. A política pública, embora seja formalmente um ramo da ciência política, transita também por outras áreas do conhecimento. Após formuladas, elas desdobram-se em programas e projetos, bases de dados e pesquisas. Colocadas em ação, são implementadas e submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

Quanto ao papel dos governos na definição e na implementação de políticas públicas, há uma aproximação entre sociedades e Estados e a perspectiva teórica da “autonomia relativa do Estado”, com espaço próprio de atuação, “permeável às influências externas e internas” (EVANS, RUESCHMEYER e SKOCPOL, 1985 *apud* SOUZA, 2006, p. 27).

A formulação de políticas públicas não é feita apenas pelos governos, ressalta a autora. Há outros setores, como os grupos de interesses e os movimentos sociais, que também participam dessa formulação, com maior ou menor influência, o que não inibe a capacidade das instituições de governar, embora torne a atividade de governar e de formular políticas públicas mais complexa (*idem*).

Nesta pesquisa, adotamos o conceito de políticas públicas de Dye, buscando verificar o que o governo resolveu fazer no que se refere às políticas públicas, em outras palavras, quais foram os produtos legislativos e sua relevância. Na próxima seção estudaremos como são classificadas essas políticas, analisando as diversas tipologias existentes.

2.3.1.2 Tipologias

Definido o que são políticas públicas, ou seja, o que “o governo escolhe fazer ou não fazer e quem ganha”, passemos para o exame das tipologias existentes para classificação das políticas públicas. Elaborar tipologias não é tarefa fácil. Limongi e Figueiredo (2004, p. 41) destacam a dificuldade de construí-las. O problema está na complicada tarefa de incluir na tipologia criada todas as dimensões do objeto estudado no interior da teoria que o informa, motivo pelo qual elas podem ser facilmente criticadas e rejeitadas. Para construir tipologias é necessário “organizar o mundo empírico no interior de um modelo teórico abrangente”, contendo características essenciais do objeto sob estudo. Mas, como tipologias buscam alcançar o universo de casos, tornam-se um desafio na análise de casos-limites, por exemplo.

Em que pesem as dificuldades levantadas por Limongi e Figueiredo, alguns modelos explicativos de formulação e análise de políticas públicas foram desenvolvidos e deram origem a tipologias destinadas a enquadrar as políticas em uma ou outra classificação, buscando entender “como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação”. Embora nenhuma delas seja exaustiva, por não abarcar todos os aspectos das políticas públicas, é possível classificá-las e examiná-las tomando por base as diferentes combinações de distintas variáveis, que constituem as diversas tipologias encontradas na literatura (SOUZA, 2006, p. 28; 2007, p. 72).

A mais conhecida tipologia sobre política pública foi desenvolvida por Lowi (1964, 1972, 1995), por meio da máxima “política pública faz a política”. Conhecida como *Abordagem das Arenas*, cada política pública encontra diferentes formas de apoio e de rejeição, passando as disputas por arenas diferenciadas.

Nessa tipologia, há quatro tipos de políticas públicas, cada uma delas correspondendo a uma arena (*politics*), cuja *policy* se originou a partir das expectativas dos atores. Lowi classificou primeiramente as políticas públicas em *distributivas, redistributivas e regulatórias* (*distributive, regulatory and redistributive policies*) e posteriormente acrescentou as *constitutivas* (SOUZA, 2006, p. 28; RUA, 1998, 2007).

O termo “distributivo”, segundo Lowi (1995, p. 15), foi inicialmente inventado para descrever as políticas do século XIX, mas pode ser facilmente estendido para incluir a maioria das políticas públicas contemporâneas relacionadas a recursos, programas de defesa e de desenvolvimento de pesquisas, para políticas relacionadas a trabalho, negócios, serviços de agricultura e também para as tradicionais tarifas.

O que caracteriza as políticas distributivas são as facilidades com que elas podem ser desagregadas em unidades menores e mais ou menos isoladas das outras. Não são políticas para todos, mas decisões altamente individualizadas que apenas pela acumulação podem ser chamadas de políticas públicas. O termo “patronagem”, no sentido amplo da palavra, pode ser tomado como sinônimo de distributivo. Logo, são distributivas as políticas em que os desfavorecidos ou quem perde e quem ganha não precisam estar em confronto direto (LOWI, 1995, p. 15-16).

Em conclusão, são aquelas decisões tomadas pelo governo que privilegiam grupos sociais em detrimento do todo, desconsiderando a questão dos recursos limitados e gerando impactos mais individuais que universais. Em outras palavras, são políticas públicas que destinam bens ou serviços a frações específicas da sociedade (categorias de pessoas, localidades, regiões, grupos sociais), mediante recursos provenientes da coletividade como um todo (RUA, 1998, 2007).

Já as políticas regulatórias são, para Lowi, também específicas e individuais em seu impacto, mas não são passíveis de desagregação quase infinita, típica das políticas distributivas. Embora as leis sejam enunciadas em termos gerais, na política regulatória não se pode mostrar favoritismo (*idem*, p. 16).

As políticas regulatórias buscam estabelecer “imperativos (obrigatoriedades), interdições e condições por meio das quais podem e devem ser realizadas determinadas atividades ou admitidos certos comportamentos”. Seus custos e benefícios podem ser disseminados equilibradamente ou podem privilegiar interesses restritos, a depender dos

recursos de poder dos atores contemplados. Para Rua, elas podem variar de regulamentações simples e operacionais a regulações complexas, de grande abrangência (RUA, 1998, 2007).

As políticas redistributivas são como as políticas regulatórias, no sentido de que as relações entre as grandes categorias de particulares estão envolvidas, e, portanto, as decisões individuais devem ser inter-relacionadas. Mas em todas as outras contas há grandes diferenças na natureza do impacto. As categorias de impacto são muito mais amplas, aproximando-se de classes sociais (IR, taxas). O mesmo vale para os vários programas de Estado de bem-estar social, que são redistributivos (*idem*).

Logo, as políticas redistributivas atingem o maior número de pessoas e impõem perdas concretas no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos no futuro para outros grupos. São aquelas que distribuem bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. São conflituosas e nem sempre virtuosas (RUA, 1998, 2007).

Por fim, as políticas constitutivas são aquelas que lidam com procedimentos, que consolidam as regras do jogo político. São as normas e os procedimentos sobre os quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas (RUA, 1998, 2007).

Crítica feita por Bruno Reis (2010) ressalta que a classificação de Lowi não atende ao princípio metodológico de categorias exclusivas e excludentes, porque as diferenças entre os quatro tipos de políticas públicas não estão precisamente estabelecidas. Ademais, a denominação do autor não contempla outras políticas que se situam nos interstícios entre os tipos propostos.

A partir da tipologia de Lowi, Robert H. Salisbury (1968, 1995) procurou avançar na classificação das políticas públicas, ressaltando as relações entre as modalidades de políticas e seu contexto institucional, composto pelo processo decisório e pelo padrão de demandas, que variavam quanto à concentração ou à fragmentação. Rua esclarece que a tipologia de Salisbury propõe igualmente quatro tipos de políticas públicas: *distributivas*, *redistributivas*, *regulatórias* e *autorregulatórias* (RUA, 1998, 2007).

James Q. Wilson, em contraposição à classificação das políticas públicas proposta por Lowi, construiu tipologia cujo critério é o padrão de distribuição dos benefícios e dos custos da *policy*. O autor identificou que políticas com benefícios concentrados e custos difusos seriam provavelmente adotadas em lugar de políticas com custos concentrados e benefícios

difusos. A razão está no fato de que os atores que concentram os custos ou os benefícios de uma política teriam os incentivos necessários para enfrentar a mobilização relacionada à sua adoção, tendendo a prevalecer sobre os adversários, que, embora mais numerosos, estariam mais dispersos e desorganizados. A tipologia de Wilson propõe também quatro tipos de políticas: clientelistas, majoritárias, empreendedoras e políticas de grupos de interesses (WILSON, 1973 *apud* RUA, 1998, 2007; REIS, 2010).

Por sua vez, Rua (1998, 2007) buscou fazer uma conjugação entre as classificações de Lowi, Salisbury e Wilson, naquilo em que há coincidência entre as tipologias. O resultado consiste em três políticas coincidentes: *distributivas* (Lowi e Salisbury, equivalentes às políticas clientelistas de Wilson), *redistributivas* (Lowi e Salisbury, equivalentes às políticas de grupos de interesses de Wilson) e *regulatórias* (Lowi e Salisbury, equivalentes às políticas empreendedoras de Wilson).

William T. Gormley propôs nova tipologia, em contraposição às tipologias de Lowi e de Wilson quanto aos padrões de interação nas políticas regulatórias. Em sua generalidade, estas não seriam inerentemente complexas e conflituosas, pois os problemas diferem quanto à complexidade técnica e quanto ao conflito entre os atores afetados, com consequências importantes para a política pública. Sua proposta foca especificamente os processos de regulação, esclarecendo as diferenças na utilidade da política (*politics*) e das políticas (*policies*) regulatórias (GORMLEY, 1986, *apud* RUA, 1998, 2007).

Os padrões de interação dos atores nas políticas regulatórias variariam sistematicamente entre as *issue areas*, dependendo da saliência e da complexidade técnica das questões a serem decididas. A saliência refere-se ao grau de visibilidade das políticas em uma sociedade e incentiva a atividade política dos atores, influenciando a atividade institucional. A complexidade técnica refere-se ao nível de conhecimento que é necessário para possibilitar a formulação e a implementação de determinada política pública. A tipologia de Gormley propõe quatro padrões de políticas regulatórias: políticas de sala operatória, políticas de audiência, políticas de sala de reuniões e políticas de baixo escalão (“street-level policy”) (GORMLEY, 1986 *apud* RUA, 1998, 2007).

Gunel Gustafsson analisou outra dimensão das políticas públicas e propôs uma tipologia baseada na intenção dos governantes de implementar a *policy* e na disponibilidade de conhecimento para sua formulação e implementação, aproximando-se do critério de

complexidade técnica de Gormley. São quatro as políticas propostas por Gustafsson: reais, simbólicas, pseudopolíticas e sem sentido (GUSTAFSSON, 1983 *apud* RUA, 1998, 2007).

Michael Hill e Peter Hupe trazem tipologia elaborada por Randall Ripley e Grace Franklin em 1982, que, partindo da tipologia de Lowi, enfatizaram o impacto que o tipo de política pode ter sobre a implementação, desprezando a categoria de “políticas constitutivas” e dividindo as “políticas regulatórias” em duas: política regulatória competitiva e política regulatória protetora (HILL; HUPE, 2010 *apud* RUA, 1998, 2007).

Uma classificação própria do campo do conhecimento das políticas sociais tem como critério a finalidade da política pública, que define a lógica de enfrentamento dos problemas sociais e atuações distintas. São duas as políticas propostas por essa tipologia: políticas compensatórias e políticas emancipatórias (RUA, 1998, 2007).

Elenaldo Celso Teixeira classifica as políticas públicas consoante critérios relevantes relacionados à natureza ou ao grau de intervenção na realidade. As políticas públicas, segundo a tipologia de Teixeira, são duas: políticas estruturais e políticas conjunturais ou emergenciais. Teixeira faz ainda outra classificação, relacionada à abrangência dos possíveis benefícios das políticas públicas, e as classifica em: políticas universais, políticas segmentais e políticas fragmentadas (TEIXEIRA, 2002 *apud* RUA, 1998, 2007).

Por fim, uma classificação proposta por Rua (2007), denominada pela autora tipificação das políticas públicas comum à linguagem cotidiana, abrange as dinâmicas e as agendas próprias de cada área setorial, os atores que nelas atuam com seus objetivos e recursos de poder diferenciados e a forma predominante de organização dos interesses em cada área. Tem como critério o setor de atividade governamental em que operam. Rua propõe uma tipologia com quatro tipos de políticas: políticas sociais, políticas econômicas, políticas de infraestrutura e políticas de Estado.

Baseados em pesquisas empíricas, Lindblom, Caiden e Wildavisky construíram uma visão de política pública como processo incremental. Ou seja, os recursos governamentais para um programa ou uma determinada política pública não partiriam do zero, mas de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos. Por essa ótica, as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas. O incrementalismo originou a visão de que decisões tomadas no passado podem constranger decisões futuras e limitar a capacidade dos governos

de adotar novas políticas públicas ou de revertê-las (LINDBLOM; 1979; CAIDEN e WILDAVISKY, 1990, 1992 *apud* SOUZA, 2006, p. 29).

Descritas as tipologias existentes de políticas públicas⁶³, passemos à escolha daquela mais adequada para mensurar a variável de *conteúdo da norma*. Considerando o fato de que o governo é, por excelência, o produtor de políticas públicas e o Congresso é visto como ator importante e fundamental na elaboração dessas políticas e, ainda, considerando a existência de diversas tipologias de políticas públicas sem que nenhuma delas possa efetivamente abranger todos os casos, optamos, na presente pesquisa, por adotar a tipologia clássica de políticas públicas de Theodore Lowi. Explico: trata-se de tipologia pioneira, além de ser a mais conhecida e a mais utilizada como referência para a maioria dos estudos de políticas públicas⁶⁴.

Logo, o critério a ser utilizado para mensurar a primeira variável de *conteúdo da norma* será a tipologia de Lowi, que classifica as políticas públicas em distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas. A forma como os valores serão atribuídos à variável consta da seção 2.4 (Operacionalização das variáveis do Modelo de Relevância).

2.3.2 Repercussão na mídia

A segunda variável relacionada à *repercussão na mídia* refere-se ao impacto que a proposição – sua apresentação e discussão no Parlamento – tem sobre a opinião pública, em outras palavras, a repercussão que a elaboração da política pública tem na sociedade.

Mayhew (2005 [1991]) foi o primeiro a analisar a repercussão da produção legislativa norte-americana na opinião pública, utilizando para isso as publicações sobre o assunto contidas nos jornais *The Washington Post* e *The New York Times*. Clinton e Lapinsky (2006) replicaram a variável de Mayhew, assim como Lanzaro, porém este último o fez para analisar a produção legislativa uruguaia.

Para ajudar a definir os critérios de mensuração dessa variável, analisamos a literatura de mídia e política, no intuito de compreender o fenômeno da repercussão das notícias na

⁶³ Todas as tipologias analisadas nesta seção estão resumidas no APÊNDICE B.

⁶⁴ Dentre os modelos examinados, a pesquisa empreendida por Mejía-Acosta, Pérez Liñan e Saiegh (2009, p. 303) para Paraguai e Equador se valeu igualmente da tipologia de Lowi para analisar o conteúdo dos projetos.

opinião pública. Primeiramente, verificamos a questão da relação entre sistemas de mídia e sistemas políticos e como o Brasil se apresenta nesse aspecto. Posteriormente, estudamos o mercado de mídia brasileiro e, por último, trouxemos a visão de Pierre Bourdieu sobre a existência ou não de opinião pública. Por fim, procedemos à escolha dos jornais que vieram a compor a variável de mídia para avaliar a produção legislativa brasileira.

Azevedo (2006, p. 89), baseando-se no modelo proposto por Hallim e Mancini, os quais analisam a relação existente entre sistemas de mídia e sistemas políticos, destaca a necessidade de atender a quatro dimensões analíticas para caracterizar um sistema de mídia: a primeira é a existência de um mercado de mídia, ou seja, o “desenvolvimento forte ou fraco da mídia de massa no mercado de informação”; a segunda é a existência de paralelismo político, traduzido pelo autor como a “natureza da relação entre a imprensa, governos, ideologias e partidos”; a terceira diz respeito ao desenvolvimento de um jornalismo profissional, refere-se “ao grau de profissionalismo do jornalismo”; e a quarta dimensão do sistema de mídia é o grau e a natureza da intervenção estatal no campo da comunicação, significando a “capacidade de intervenção e regulamentação do Estado no setor das comunicações”.

Para caracterizar um sistema político, Azevedo destaca cinco dimensões fundamentais: a primeira é a história política relacionada aos padrões de conflito e de consenso; a segunda é o tipo de modelo democrático adotado em cada país, se majoritário, se proporcional; a terceira são os valores políticos relacionados ao pluralismo ou ao individualismo; a quarta dimensão do sistema político são as funções do Estado; e a quinta dimensão relacionada ao sistema político é “a presença de regras do tipo legal-racional nos processos de regulação e de governança” (*idem*).

Tomando por base todas essas informações e fazendo o cruzamento das características do sistema de mídia com o sistema político, com a ressalva de que no mundo real, ao se fazer a classificação, nem o sistema político nem o sistema de mídia apresentará o mesmo grau de pureza dos modelos propostos, o autor apresenta as características básicas dos três modelos analisados (*idem*, p. 90).

O primeiro é o *modelo pluralista polarizado ou modelo mediterrâneo* (encontrado em França, Grécia, Itália, Espanha e Portugal), cujo sistema de mídia é caracterizado pelos seguintes aspectos: a) os jornais têm baixa circulação e são orientados para a elite política; b) há centralidade da mídia eletrônica no mercado de informação, especialmente rádio e TV; c) a

liberdade de imprensa é recente, e o desenvolvimento da mídia comercial aconteceu tardiamente; d) os jornais são frágeis do ponto de vista econômico e dependem de subsídios e de ajuda governamental para sobreviver, especialmente por meio da publicidade oficial; e) há alto paralelismo político, com predominância do “jornalismo opinativo orientado para a defesa de interesses ideológicos, políticos e econômicos ou, em casos mais extremos, simplesmente a serviço de governos, partidos ou grupos econômicos”; f) se há um sistema público de televisão, este volta-se para apoiar as políticas de governo; g) o desenvolvimento profissional no campo jornalístico é recente; e h) as regras legal-rationais na regulação do setor da comunicação não são predominantes (AZEVEDO, 2006, p. 90).

Já o sistema político no *modelo pluralista polarizado* é caracterizado pelos seguintes aspectos: a) há períodos de autoritarismo e a democratização é recente e/ou há pluralismo polarizado; b) há forte presença dos partidos políticos na vida pública; c) a representação coletiva predomina sobre a individual; e d) há forte envolvimento do Estado e dos partidos na economia e a presença de um *welfare state* em alguns lugares, como França e Itália (*idem*).

O segundo é o *modelo corporativista-democrático* (caso de Dinamarca, Suécia, Noruega, Finlândia, Alemanha e Suíça), cujo sistema de mídia é caracterizado pelos seguintes aspectos: a) a indústria jornalística e a liberdade de imprensa desenvolveram-se precocemente; b) há grande circulação de jornais; c) a imprensa está muito ligada a grupos sociais organizados – embora o autor ressalte que essa ligação vem declinando desde 1970 –, motivo pelo qual o jornalismo tem alto grau de paralelismo político, com grau moderado de diversidade externa, caracterizado por ser jornalismo de opinião, mas com crescimento do jornalismo de informação; d) há grande profissionalismo no campo jornalístico, motivo pelo qual a mídia é vista pelos cidadãos “como uma instituição social importante que o Estado deve proteger garantindo a liberdade de imprensa”; e) há “forte regulação do setor pelo Governo através de regras do tipo racional-legal”; f) a mídia eletrônica coexiste com um sistema público de televisão, influenciada por partidos e organizações sociais; e g) a TV comercial tem forte presença no mercado de informação (*idem*, p. 90-91).

Em resumo, o sistema de mídia do modelo corporativista-democrático combina empresas jornalísticas fortes com imprensa ligada a grupos sociais e políticos. Isso permite que o alto grau de paralelismo político possa coexistir com alto grau de profissionalismo político, possibilitando também a convivência entre liberdade de imprensa e capacidade do Estado de regulação no setor de informação. Já o sistema político desse modelo, segundo o

autor, possui as seguintes características: a) Estado do tipo *welfare state*; b) “grupos sociais enraizados e organizados”; c) instituições liberais sólidas e de longa tradição; e d) história política pluralista moderada e democrática: embora tenha grande diversidade ideológica, há alto grau de consenso sobre a natureza do regime político. O autor excepciona apenas Áustria e Alemanha, cujas instituições liberais foram construídas apenas após a II Guerra Mundial (*idem*, p. 91).

O terceiro é o modelo liberal (Estados Unidos, Canadá e Inglaterra), cujo sistema de mídia é caracterizado pelos seguintes aspectos: a) “desenvolvimento precoce de uma imprensa comercial e de massa num ambiente marcado desde cedo pela liberdade de imprensa e pelo individualismo”; b) paralelismo político baixo e diversidade interna alta, com exceção da Inglaterra, onde a imprensa apresenta viés partidário; c) elevado grau de profissionalização do campo jornalístico; d) constrangimentos externos vindos, na maior parte das vezes, de pressões comerciais, e não políticas ou partidárias. A exceção, segundo o autor, é o caso inglês; e) predominância nos EUA de jornalismo orientado para a informação, enquanto na Inglaterra há mescla com o jornalismo opinativo; e f) a capacidade de regulação do Estado é mínima nos EUA, mas na Inglaterra e no Canadá existe no tocante ao sistema público de televisão, que é separado da esfera política. Em resumo, o modelo liberal é caracterizado pela predominância das leis do mercado e pela limitação da capacidade de intervenção e regulação por parte do Estado (AZEVEDO, 2006, p. 91).

Já o sistema político no modelo liberal é caracterizado, segundo o autor, pelos seguintes aspectos: a) “pluralismo moderado, com alta taxa de consenso em torno de valores comuns (democracia representativa, economia de mercado, etc.)” e b) dinâmica bipartidária formadora de governos majoritários e parlamentares, como é o caso do Canadá e da Inglaterra (*idem*).

Verificando as características dos três modelos apresentados, o autor sugere, por aproximação, incluir o caso brasileiro no *modelo pluralista polarizado (mediterrâneo)*, casos de França, Grécia, Itália, Portugal e Espanha. Do ponto de vista do sistema político, são várias as semelhanças, como o passado autoritário, o que implicou a ausência de liberdade de imprensa por longos períodos; democratização recente; “dinâmica de embates partidários polarizados nos pleitos presidenciais entre as forças de esquerda (1989, 1994 e 1998) ou centro-esquerda (2002) e centro-direita (de 1989 a 2002)”, caracterizando um pluralismo polarizado, mesmo que moderado nos últimos anos; existência de um Estado intervencionista,

inclusive na área de comunicação; e a “introdução tardia de um padrão burocrático-racional na ação governamental e nos processos de governança” (*idem*, p. 91-92).

Identificado o Brasil com o *modelo pluralista polarizado*, Azevedo analisa então o mercado de mídia brasileiro⁶⁵ com base em quatro características específicas. A primeira é o surgimento tardio da imprensa. O primeiro jornal a ser criado foi o *Correio Braziliense*, em 1808, que era editado e distribuído a partir de Londres, e depois a *Gazeta do Rio de Janeiro*, impresso no Brasil e lançado igualmente em 1808 (AZEVEDO, 2006, p. 93).

Já os grandes jornais de circulação de hoje, como *O Estado de S.Paulo* e o *Jornal do Brasil*, foram criados no fim do século XIX, seguidos pelo extinto *Correio da Manhã* (1901) e pelos jornais *O Globo* e *Folha de S.Paulo*, ambos criados em 1925. A imprensa escrita brasileira nasceu tardiamente e veio a ganhar estrutura comercial há apenas um século, com a modernização industrial, comercial e gráfica dos jornais ocorrendo apenas a partir das décadas de 60 e 70 (*idem*).

Quanto ao processo de formação de um mercado de massa, ele foi demorado, iniciado com o surgimento do rádio, na década de 20, mas só se completou com a chegada da televisão, na década de 50. Somente a partir dos anos 80 é que nosso sistema de mídia se torna indústria de massa, quando a televisão vai ocupar lugar central no mercado nacional de informação (*idem*).

A segunda característica do *modelo pluralista polarizado* brasileiro é a baixa circulação dos jornais. No Brasil há modesta circulação de jornais. Azevedo destaca que em 1994 foram vendidos apenas 38,2 jornais por mil habitantes, e a tiragem média anual de jornais não alcança nem meio milhão de exemplares por veículo, enquanto o jornal *The New York Times* circula 1 milhão e 600 mil exemplares. Para o autor, a grande barreira para a expansão da circulação dos jornais no Brasil é o baixo nível de escolarização (AZEVEDO, 2006, p. 93).

⁶⁵ Azevedo (2006, p. 92) esclarece que utiliza as expressões “grande imprensa”, “mídia de massa” e “sistema de mídia” significando os meios de comunicação de massa com efetiva influência nacional, desconsiderando as mídias de alcance regional ou local no seu texto. Isso significa que o autor analisou os jornais diários do eixo Rio-São Paulo (*Folha de S.Paulo*, *O Estado de S.Paulo*, *O Globo* e *Jornal do Brasil*), as revistas de informação semanal (*Veja*, *Época*, *Isto É* e *Carta Capital*) e as redes nacionais de televisão aberta (*Globo*, *SBT*, *Record* e *Bandeirantes*).

Fazendo uma comparação com outros países, na Noruega foram vendidos em 2000 719,7 jornais por mil habitantes. A Inglaterra vem em segundo lugar, com 408,5 jornais por mil habitantes. Em seguida, Estados Unidos com 263,6, França com 190, Espanha com 129,4 e Portugal com 82,7 jornais por mil habitantes, como mostrado na tabela 1.

Tabela 1 - Quantitativo de tiragem de jornais por mil habitantes em países selecionados no ano de 2000

PAÍS	N
Noruega	719,7
Inglaterra	408,5
Estados Unidos	263,6
França	190
Espanha	129,4
Portugal	82,7

Fonte: Elaboração própria baseada em Hallim e Mancini e Mattos (*apud* AZEVEDO, 2006, p. 93).

A terceira característica do *modelo pluralista polarizado* brasileiro é a orientação dos jornais para a elite, uma vez que a grande imprensa nacional possui como alvo as classes A e B, enquanto as classes C, D e E são cobertas por jornais populares, de circulação local. Os grandes jornais, voltados para os públicos das classes A e B – denominados “formadores de opinião” –, têm como prioridade a cobertura política e econômica, praticando um jornalismo opinativo. O autor destaca que essa é a tendência mais recente de fazer um jornalismo de informação (*idem*, p. 95).

Uma observação importante do autor refere-se ao fato de os grandes jornais compensarem sua baixa penetração nas camadas populares com a imensa capacidade de produzir agendas e “influenciar comportamentos no âmbito político-governamental quanto no público em geral”, por meio dos líderes de opinião ou através da repercussão da pauta nas emissoras de televisão (AZEVEDO, 2006, p. 95).

A quarta característica do *modelo pluralista polarizado* brasileiro é a centralidade da televisão no mercado de mídia e de informação. Essa centralidade pode ser aferida por indicadores de medição de audiência, como também pela participação da televisão no volume de investimentos publicitários e pela presença de aparelhos de televisão nos domicílios. O autor destaca a importância que a televisão aberta ou por assinatura – especialmente aquelas ligadas à Rede Globo – tem no mercado publicitário e de mídia. O autor destaca que,

enquanto 2/3 da população não leem jornais frequentemente, dados do IBGE de 2004 mostram que 90% dos domicílios permanentes no Brasil possuem televisão e 88% possuem rádio (idem).

Analisado o sistema de mídia brasileiro, passemos à escolha dos jornais que servirão para mensurar a segunda variável. Considerando que os grandes jornais têm capacidade de produzir agendas e influenciar comportamentos no público em geral por meio da repercussão de sua pauta nas emissoras de televisão e por meio dos líderes de opinião, utilizaremos três jornais de grande circulação no Brasil voltados às classes A e B para mensurar a variável de mídia, seguindo os modelos de Mayhew, Clinton/Lapinsky e Lanzaro.

Para possibilitar a escolha, analisemos quais são os jornais de grande circulação no Brasil e a que público se dirigem. A Associação Nacional de Jornais (ANJ)⁶⁶, em sua página institucional, disponibiliza levantamento feito desde 2002 sobre os maiores jornais de circulação paga por ano no Brasil, tendo como critério a circulação diária no período de janeiro a dezembro de cada ano correspondente. Segundo as informações coletadas pela ANJ, verificamos que apenas três jornais estiveram desde 2002 na lista dos cinco maiores jornais do país: *Folha de S.Paulo (SP)*, *O Globo (RJ)* e *O Estado de S.Paulo (SP)*, conforme mostrado na tabela a seguir:

Tabela 2 - Tiragem dos jornais *Folha de S.Paulo*, *O Globo* e *O Estado de S.Paulo*

Ano	Folha de S.Paulo (SP)	O Globo (RJ)	O Estado de S. Paulo (SP)	Total tiragem
2002	346.333 (1º)	266.185 (4º)	268.433 (3º)	880.951
2003	314.908 (1º)	253.410 (2º)	242.755 (3º)	811.073
2004	307.703 (1º)	257.451 (2º)	233.471 (4º)	798.625
2005	307.937 (1º)	274.934 (2º)	230.859 (4º)	813.730
2006	309.383 (1º)	276.385 (2º)	231.165 (4º)	816.933
2007	302.595 (1º)	280.329 (2º)	241.126 (4º)	824.050
2008	311.287 (1º)	281.407 (4º)	245.966 (5º)	838.660
2009	295.558 (1º)	257.262 (3º)	212.844 (5º)	765.664
2010	294.498 (2º)	262.435 (3º)	236.369 (5º)	793.302
(Impresso + digital)				
2011	286.398 (2º)	256.259 (5º)	263.046 (4º)	805.703
(Impresso + digital)				

⁶⁶ A Associação Nacional de Jornais (ANJ) é uma entidade sem fins lucrativos que trabalha na defesa dos interesses dos jornais brasileiros, promovendo estudos e ações para o desenvolvimento desses veículos de comunicação. Tem também como missão defender a liberdade de imprensa e representar o Brasil junto a entidades internacionais (ANJ, 2018).

2012 (Impresso + digital)	297.650 (1º)	277.876 (3º)	235.217 (4º)	810.743
2013 (Impresso + digital)	294.811 (2º)	267.542 (3º)	234.863 (4º)	797.216
2014 (Impresso + digital)	351.745 (1º)	333.860 (2º)	237.901 (4º)	923.506
2015 (Impresso + digital)	189.254 (3º)	193.079 (2º)	157.761 (4º)	540.094

Fonte: elaboração própria baseada em dados da Associação Nacional de Jornais (ANJ).

Outros dois jornais estiveram por longo período entre os cinco maiores do país durante 2002 e 2015, mas não em todo o período: *Jornal Extra* (RJ), de 2002 a 2013, voltado para as classes B e C; *Jornal Super Notícia* (MG), de 2007 a 2015, jornal de cunho popular voltado para as classes C e D, ocupando hoje o primeiro lugar no *ranking*. Mais três jornais também fizeram parte da lista dos cinco maiores do país, mas apenas em anos específicos, como *Zero Hora* (RS), de 2004 a 2006; *O Dia* (RJ), entre 2002 e 2003; e *Daqui* (GO), apenas em 2015.

Logo, dos Jornais que estiveram entre os cinco maiores do país durante todo o período de 2002 a 2015, voltados para as classes A e B (formadoras de opinião), encontram-se apenas a *Folha de S.Paulo*, *O Globo* e *O Estado de S.Paulo*, que cobrem todo o período analisado nesta pesquisa, motivo pelo qual serão os escolhidos para compor a variável de mídia⁶⁷.

Questão que não pode passar despercebida é aquela relacionada à formação da agenda. A literatura de mídia e política destaca a existência de três tipos de análise no tema da formação da agenda: agenda midiática (*media agenda-setting*); agenda pública (*public agenda-setting*); e agenda governamental (*policy agenda-setting*).

A primeira análise, referente à agenda midiática (*media agenda-setting*), estuda como e por que as questões aparecem nos meios de comunicação. Essa análise diz respeito à composição e à formação da agenda da mídia, em outras palavras, estuda os filtros por que passa a notícia, a seleção de tópicos, a escolha do meio de comunicação, do tempo de permanência da notícia e da hierarquia na importância dos temas. Alude ao processo de agendamento midiático. A ideia principal é a de que a mídia, ao selecionar determinados assuntos e ignorar outros, dando enquadramentos positivos ou negativos a esses temas, é quem define quais são os temas e atores relevantes para a notícia, o que faz com que haja

⁶⁷ O Manchetômetro, site de acompanhamento da cobertura da grande mídia sobre temas de economia e de política, produzido pelo Laboratório de Estudos de Mídia e Esfera Pública (LEMEP), grupo de pesquisa com registro no CNPq e sediado no IESP/UERJ, utiliza igualmente os jornais *O Estado de S.Paulo*, *Folha de S.Paulo* e *O Globo* em suas pesquisas, além do *Jornal Nacional*.

relação direta entre o que a mídia destaca e a percepção pública de quais temas são importantes (BRASIL e CAPELLA, 2015, p. 48-49; AZEVEDO, 2004, p. 54).

O segundo tipo de análise, no tema da formação da agenda, é o estudo da agenda pública (*public agenda-setting*), ou seja, a relação de causa e efeito entre o que entra na agenda midiática e o modo como essa agenda é apropriada pela opinião pública em geral, a relação entre o que a mídia divulga e a importância dada pelo público a esses fatos. A análise busca compreender como o público se comporta e se importa com determinadas questões que são veiculadas pela mídia (BRASIL e CAPELLA, 2015, p. 49).

O terceiro tipo de análise no tema da formação da agenda é o estudo da agenda governamental (*policy agenda-setting*), que busca compreender como temas existentes na sociedade entram na pauta dos formuladores de políticas, como se dão os processos pré-decisórios (COBB e ELDER, 1971; STONE, 1989; BIRKLAND, 1995; CAPELLA, 2004 *apud* BRASIL e CAPELLA, 2015, p. 52-53).

A influência de um sobre os outros permeia os três tipos de análise. A agenda midiática influencia igualmente a agenda pública e a agenda política, e esta também influencia a agenda midiática, porque aquilo que o governo faz também pode entrar na lista de prioridades e notícias e ascender à agenda midiática (ROGERS, DEARING e BREGMAN, 1988; McCOMBS e SHAW, 1972; *apud* BRASIL e CAPELLA, 2015, p. 50). É este ponto que nos interessa: aquilo que é produzido pelo Congresso que entra na agenda midiática – influenciando a agenda pública e a agenda política - e que, por sua vez, repercute na opinião pública.

Mas existe opinião pública? Na visão de Pierre Bourdieu, a opinião pública não existe. Analisando o funcionamento e as funções das pesquisas de opinião, o autor apresenta três postulados implícitos em relação ao tema: o primeiro é o de que *qualquer pesquisa de opinião supõe que todos possam ter uma opinião ou que a produção de uma opinião esteja ao alcance de todos*. O segundo postulado é o de que *todas as opiniões têm valor*. E o terceiro é o de que *há consenso sobre os problemas*, pelo fato de se colocar a mesma questão a todos. Considerando que a pesquisa de opinião é um instrumento de ação política, que apreende as opiniões de maneira artificial, Bourdieu conclui que a opinião pública não existe; ou seja, não existe *opinião pública*, na acepção em que é admitida por aqueles que fazem pesquisa de opinião ou utilizam seus resultados (BOURDIEU, 1984, p. 234; 2012, p. 105).

Neste trabalho não serão feitas pesquisas de opinião; ao contrário, verificar-se-á a repercussão na opinião pública pela publicação da notícia sobre o ato normativo nos jornais selecionados, por meio de sua agenda midiática. Escolhidos os três jornais – *Folha de S.Paulo*, *O Globo* e *O Estado de S.Paulo* –, torna-se necessário definir o critério a ser utilizado para mensurar a segunda variável de *repercussão na mídia*.

Na análise promovida por Lanzaro, foram considerados três jornais de grande circulação no Uruguai, e não dois, como no caso norte-americano, e o critério de pontuação consistiu na publicação de, no mínimo, duas notícias nos jornais selecionados. Esse critério não parece razoável: por que a publicação em dois jornais? Qual a justificativa? Por que não a publicação nos três jornais, uma vez que foram três os jornais selecionados, e não dois? Ou então a publicação em apenas um jornal, como na análise norte-americana?

Seguindo o raciocínio desenvolvido por Azevedo, de que os grandes jornais compensam sua baixa penetração nas camadas populares com a imensa capacidade de produzir agendas e, em face disso, influenciar comportamentos no público em geral por meio dos líderes de opinião ou da repercussão de sua pauta nas emissoras de televisão, não se faz necessário analisar mais de uma publicação, considerando que a publicação em apenas um jornal de grande circulação é suficiente para produzir repercussão pública.

Logo, o critério a ser adotado para mensurar a segunda variável de *repercussão na mídia* será a publicação de matéria sobre o ato normativo em pelo menos um dos três jornais de grande circulação, tendo por premissa a repercussão que a publicação de uma notícia sobre o produto legislativo pode produzir na opinião pública, mostrando uma dimensão que pode dar importância à norma. A forma como os valores serão atribuídos à variável consta da seção 2.4 (Operacionalização das variáveis do Modelo de Relevância).

2.3.3 Audiência Pública

A terceira variável, *Audiência Pública*, é típica do processo legislativo brasileiro e vem sendo largamente utilizada desde a Constituinte. As audiências públicas estão previstas

na Constituição Federal⁶⁸ e nos regimentos das Casas Legislativas⁶⁹⁷⁰ e são importante instrumento de participação da sociedade civil na elaboração das leis.

No período compreendido entre 2001 e 2015, foram realizadas 6.287 audiências públicas⁷¹ nas Comissões permanentes e temporárias da Câmara dos Deputados. No Senado, foram realizadas 1.743 audiências públicas nas Comissões, entre os anos de 2012 e 2017, totalizando 8.030 audiências públicas realizadas nas duas Casas do Congresso Nacional. Isso significa uma média de 419 reuniões de audiência pública por ano nas Comissões da Câmara (35 por mês ou 9 por semana) e 290 por ano nas Comissões do Senado (24 por mês ou 6 por semana), o que mostra o esforço do Parlamento em promover a participação da sociedade.

As audiências públicas são uma importante ferramenta de democracia participativa. Há na teoria política longo debate sobre esse tema, e uma das autoras que iniciam a discussão sobre o problema da representação política é Nadia Urbinati, ao argumentar que a origem desse problema é seu déficit de democracia. Logo, tão importante quanto repensar o conceito de representação é repensar o conceito de representação democrática, pois o que está em jogo são as condições por meio das quais a representação pode se tornar democrática, ou ainda mais democrática (URBINATI e WARREN, 2008 *apud* FERES JÚNIOR e POGREBINSCHI, 2010, p. 141-143).

Para a autora, pensar diferentes teorias da representação é possível, a depender da relação que se vai estabelecer entre Estado e sociedade civil. A representação espelharia a

⁶⁸ A Constituição de 1988 contém diversas inovações relacionadas ao processo legislativo. Uma delas refere-se ao fato, de pela primeira vez, uma Constituição brasileira dedicar seção unicamente às Comissões (Seção VII – Das Comissões). Nessa seção, há duas novidades importantes no que toca à tramitação legislativa: o *poder conclusivo/terminativo das Comissões* (RICD, art. 58, § 1º, I) e a inclusão da *realização de audiências públicas com entidades da sociedade civil* como competências constitucionais (RICD, art. 58, § 1º, II).

⁶⁹ RICD, art. 24, III, c/c o art. 255.

⁷⁰ RISF, art. 90, II, c/c o art. 93.

⁷¹ Arquivo com as audiências públicas realizadas no período de 2001 a 2015 foi produzido pelo Centro de Documentação e Informação (Cedi) da Câmara dos Deputados juntamente com a assessoria do Departamento de Comissões e disponibilizado para esta pesquisa. O levantamento foi realizado tendo como fonte o sistema de reserva dos Plenários das Comissões, em face da inexistência de informações sistematizadas no site da Câmara sobre o número de audiências públicas realizadas no período, podendo eventualmente ser em número maior. No Senado Federal, as informações foram disponibilizadas pela Coordenação de Estatísticas, Pesquisa e Relatórios Legislativos, abrangendo o período de 2012 a setembro de 2018, não havendo informações estruturadas no banco de dados relacionadas ao período anterior.

tensão entre o Estado e a sociedade e refletiria as ideias e as opiniões dos cidadãos sobre a relação entre essas duas esferas (*idem*).

É por meio da representação que a sociedade civil vai se identificar politicamente e influenciar a direção política do Estado, transformando assim o social em político. Para Urbinati, há rápida evolução nessa relação de representação, desde as velhas formas de representação (ou participação) dos cidadãos, como o Tribunal do Júri, até recentes experimentos, como as audiências públicas (URBINATI e WARREN, 2008, p. 405).

De outro lado, John Dewey, precursor da ideia de democracia participativa, que antecipou essa discussão em várias décadas, redefiniu democracia distinguindo-a, de um lado, como ideia e, de outro, como sistema de governo, denominado democracia política. A ideia de democracia transcende o Estado, e não se pode confundir com ele, pois nenhuma forma de Estado é suficiente para exemplificar a ideia de democracia em sua integridade, já que ela se encontra em todos os modos de associação humana (DEWEY, 1927 *apud* FERES JÚNIOR e POGREBINSCHI, 2010, p. 144-147).

Benjamin Barber, autor contemporâneo ligado ao tema da democracia participativa, trouxe o conceito de “democracia forte”, forma moderna de democracia participativa que se opõe à democracia representativa, denominada por ele “democracia fraca”. O pressuposto da “democracia forte” é a ideia de autolegislação. Em outras palavras, a ideia de que “todos os indivíduos são simultaneamente autores e destinatários das normas legais e decisões políticas que os afetam”. A transformação pelo processo da participação substitui o conflito por cooperação e o individualismo característico da democracia representativa (democracia fraca) por uma noção forte de público, capaz de deliberação e decisão públicas, mas que requer “instituições desenhadas para facilitar a participação contínua dos cidadãos na formulação da agenda, na produção legislativa e na formulação de políticas” (BARBER, 2004 *apud* FERES JÚNIOR e POGREBINSCHI, 2010, p. 150-152).

Há muitas teorizações sobre democracia participativa, e a maioria delas refere-se à análise de práticas participativas empíricas. Archon Fung é um desses autores que procuram fazer uma conexão bem-sucedida entre teoria e empiria, e é observado como a democracia realmente opera em algumas instituições participativas que ele estabelecerá os conceitos centrais de sua teoria participativa de democracia. O principal argumento de Fung é o de que “as instituições públicas podem se tornar mais responsivas, mais justas, mais inovadoras e mais efetivas ao incorporarem participação e deliberação em suas estruturas de governança”.

A partir daí, Fung vai definir democracia participativa “pelos oportunidades substanciais e iguais que as pessoas devem ter de participar diretamente nas decisões que as afetam” (FUNG, 2004 *apud* FERES JÚNIOR e POGREBINSCHI, 2010, p. 152-154).

Por essa ótica, o desenho constitucional brasileiro incorporou esse importante instrumento de democracia participativa ao prever, no âmbito das Comissões, a realização de audiências públicas, permitindo, assim, que os cidadãos possam participar diretamente do debate no Parlamento. A Carta de 1988 possibilitou a promoção da participação dos cidadãos na produção legislativa brasileira e na formulação de políticas públicas, o que, na visão de Fung, pode tornar as instituições mais responsivas e mais justas.

São dois os objetivos das audiências públicas realizadas na Câmara: o primeiro é instruir a matéria legislativa que se encontra em tramitação, e o segundo é tratar de assuntos de interesse público relevante e de competência da Comissão⁷². Para este estudo, interessa-nos especialmente o primeiro.

No Senado, as audiências públicas também são comuns e servem para instruir matéria sob apreciação da Comissão ou para tratar de interesse público relevante⁷³, podendo ser realizadas por solicitação de entidade da sociedade civil.

Como dito anteriormente, as audiências públicas configuram importante instrumento de participação popular, cujos debates costumam influenciar o texto aprovado pelas Casas Legislativas, que contém muitas vezes aperfeiçoamentos significativos advindos desse importante processo de debate com a sociedade.

Analisando casos concretos, em estudo detalhado realizado sobre as políticas públicas de meio ambiente, Araújo⁷⁴ (2013, p. 106-107) ressalta a importância das audiências públicas

⁷² São convidados a participar entidades da sociedade civil, autoridades, pessoas interessadas no tema e especialistas, exceto membros de representação diplomática estrangeira, por expressa disposição regimental. Podem participar ainda atores políticos – prefeitos e outros –, servidores públicos, representantes de sindicatos, ONGs, grupos de pressão, trabalhadores, estudantes, etc. Para que a audiência pública possa ser realizada nas Comissões da Câmara há um rito regimental. Primeiramente, é necessária a aprovação de requerimento de realização de audiência pública pelos membros do colegiado, cuja solicitação pode ser feita por qualquer membro da Comissão. Os convites são expedidos pelo Presidente da Comissão e, se houver defensores e opositores em relação à matéria objeto do debate, o colegiado procederá de forma a ouvir as diversas correntes de opinião. O convidado tem até vinte minutos para sua exposição, tempo que pode ser prorrogado, e os deputados inscritos poderão interpellar o expositor pelo prazo de três minutos (RICD, arts. 255, 256 e 257).

⁷³ RISF, art. 93, I e II.

para o aperfeiçoamento das propostas da área de meio ambiente, ao focar no estudo dos atores governamentais e não governamentais que atuaram no processo legislativo. A autora estudou as organizações que participaram como expositoras em audiências públicas nas Casas Legislativas durante a tramitação das proposições, além de falas em seminários e outros encontros técnicos sobre os temas em debate.

Em outro estudo realizado sobre a influência das audiências públicas na formulação da Lei do Prouni – Programa Universidade para Todos, Corrêa (2010, p. 53)⁷⁵ aponta que as audiências públicas realizadas para debater a proposição foram mecanismo de participação efetiva, que culminou em melhorias no projeto apresentado, construindo um consenso em torno da matéria.

O Prouni e a legislação de meio ambiente são bons exemplos de temas debatidos em audiências públicas no Parlamento brasileiro, com a ampla participação da sociedade. A importância das audiências públicas – apontada por Araújo e Corrêa – como instrumento de democracia participativa e o elevado uso dessa ferramenta de participação nas duas Casas Legislativas, especialmente na Câmara dos Deputados, onde mais de seis mil foram identificadas no período compreendido entre 2001 e 2015, justificam sua utilização como variável para avaliar a relevância da produção legislativa brasileira.

⁷⁴ Araújo (2013), em sua tese de doutorado, realizou estudo comparado dos processos de mudança institucional no que toca aos subsistemas das agendas marrom (orientada para o controle da poluição e de assuntos ligados à gestão ambiental urbana) e verde (cujo objetivo é a proteção da flora e da fauna e a conservação da biodiversidade) da política ambiental no Brasil, no período compreendido entre 1992 e 2012. Na agenda marrom, a autora analisou os debates legislativos – especialmente aqueles realizados em audiências públicas – ocorridos durante a tramitação das proposições que originaram as leis nºs 12.305/10 (Lei dos Resíduos Sólidos), 11.445/07 (Lei do saneamento básico), 10.257/01 (Estatuto da Cidade) e 8.723/93 (Normas de controle da poluição por veículos automotores). Analisou ainda as discussões em torno do projeto de Responsabilidade Territorial Urbana – LRTU (que tem ligação com a Lei 11.977/09 – Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida). Na agenda verde, a autora analisou os debates relacionados às Leis nºs 9.985/00 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC), 11.428/06 (Lei da Mata Atlântica), 11.284/06 (Lei da Gestão das Florestas Públicas), 12.651/12 (Nova Lei Florestal) e a MPV 2186-16/2001 (Normas de acesso aos recursos genéticos e ao conhecimento tradicional associado).

⁷⁵ Corrêa (2010) analisou detidamente quatro audiências públicas realizadas para debater a matéria, de autoria do Poder Executivo. Participaram da discussão sobre o Prouni parlamentares dos mais diversos partidos; representantes de órgãos do governo (Ministério da Educação, Conselho Nacional da Educação, Receita Federal, INSS); especialistas, como os juristas Ives Gandra Martins e Dalmo Dallari; representantes de diversas entidades (UNE, Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras) e organizações de classe (Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos Particulares de Ensino Superior do Estado de S. Paulo - Semesp, Conselho Nacional das Entidades Particulares de Ensino – Conep e várias associações) e, apesar de divergências pontuais, a grande maioria se posicionou favoravelmente à matéria, sugerindo aperfeiçoamentos importantes.

Para efeitos desta pesquisa, serão considerados como audiência pública seminários e encontros regionais realizados, bem como outros eventos que tenham a participação da sociedade no debate com o Parlamento. No Plenário da Câmara dos Deputados, a audiência pública recebe o nome de Comissão Geral⁷⁶, ocasião em que o Plenário se transforma em grande Comissão para debater matéria relevante ou discutir projeto de lei de iniciativa popular, momento em que autoridades, especialistas e membros da sociedade civil podem participar, motivo pelo qual a Comissão Geral será igualmente considerada nesta variável.

Portanto, a variável será pontuada quando houver pelo menos uma audiência pública, seminário, encontro regional ou comissão geral, todos efetivamente realizados. A forma como os valores serão atribuídos à variável consta da seção 2.4 (Operacionalização das variáveis do Modelo de Relevância).

2.3.4 Debate parlamentar

A quarta variável, *debate parlamentar*, tem como pressuposto – para Lanzaro –, que a aprovação de uma lei importante deve estar antecedida por uma discussão pelos membros do Congresso. Nesse debate, torna-se necessária a participação da maioria dos atores político-partidários para que a variável seja pontuada. No modelo uruguaio, a variável foi medida pelo uso da palavra por pelo menos dois setores de cada um dos três grandes partidos, tendo por fonte de informação os diários das sessões das Casas Legislativas (LANZARO, 2000).

No entanto, a aplicação dessa metodologia ao Brasil pode não funcionar, em face da grande fragmentação partidária existente no Parlamento⁷⁷. Analisemos primeiramente como funciona o debate parlamentar dentro do processo legislativo brasileiro nas duas Casas

⁷⁶ RICD, art. 91, incisos I e II.

⁷⁷ Para compreender o sistema partidário atual, Fleischer alerta que precisamos buscar suas raízes no período pós-1945. O autor destaca que nos últimos sessenta anos o sistema partidário brasileiro passou por dois “realinhamentos” forçados pelo regime militar: em 1965-1966 e em 1979-1980. A transição para a democracia se processou sem rupturas entre 1974 e 1985, passando o sistema partidário por uma grande expansão até 1993, quando se iniciou certo “encolhimento”. No final dos anos 90, o sistema fragmentou-se de novo com dezoito partidos (FLEISCHER, 2007, p. 303).

⁷⁸ Atualmente, há 26 partidos representados na Câmara dos Deputados (PT, MDB, PSDB, PP, DEM, PR, PSD, PSB, PRB, PDT, PODE, SD, PROS, PTB, PCdoB, PSC, PSL, PPS, PSOL, AVANTE, PATRI, PHS, PV, REDE, PPL, PRP) e 2 blocos parlamentares. O primeiro é formado pelo PP/PODE/AVANTE e o segundo bloco pelo PTB/PROS.

Legislativas e, a partir desse exame, prossigamos no intuito de estabelecer novo critério para mensurar essa variável.

Regimentalmente, o debate parlamentar ocorre durante a discussão. Essa é a fase dos trabalhos destinada ao debate da matéria nas Casas Legislativas. Esse debate pode se dar no Plenário, como também nas Comissões incumbidas de examinar a proposição.

No debate em Plenário, um primeiro elemento importante a analisar é o número de vezes em que os projetos de lei são debatidos nas Casas Legislativas. Normas estabelecendo que os projetos devem ser discutidos em mais de um momento e que assinalam um tempo mais ou menos longo entre os debates têm por objetivo permitir que as leis sejam o resultado de cuidadosa análise, visando à menor quantidade de erros possíveis e ao amplo consenso em torno da matéria (ALCÁNTARA SÁEZ *et al.*, 2005, p. 75).

Analisando a discussão nos Parlamentos da América Latina, é muito comum que ela se faça em dois momentos: a primeira é a discussão geral, quando o projeto de lei é debatido em seu conjunto, de modo a analisar a ideia fundamental da proposição. Se o tema do projeto é admitido nessa primeira discussão, a proposição continua sua tramitação, passando-se, então, à discussão do conteúdo do projeto de forma separada (artigo por artigo, ou outra forma particular) (*idem*, p. 75-76).

Outra forma de discussão, menos comum que a anterior, é que o primeiro debate se faça nas Comissões e posteriormente no Plenário. É o caso do Brasil. Na Câmara dos Deputados, o regimento interno prevê que as proposições sejam distribuídas às Comissões antes da deliberação do Plenário⁷⁹. Nas Comissões, a discussão é realizada após a apresentação do parecer do Relator, quando então a matéria é pautada e se inicia a discussão. No Plenário⁸⁰, há condições regimentais que devem ser satisfeitas para que uma proposição

⁷⁹ RICD, art. 53, incisos II a IV: primeiramente às Comissões de mérito a que a matéria tiver correlação e posteriormente às Comissões de Finanças e Tributação (CFT) e Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para tratar dos aspectos de adequação financeira e constitucionalidade, respectivamente. Na Câmara, a CCJC é a única comissão obrigatória na tramitação das proposições em geral para exame dos aspectos de constitucionalidade ou juridicidade, o que a torna uma Comissão de extrema importância no processo legislativo desenvolvido na Câmara dos Deputados. Em outras palavras, excetuada a hipótese de Comissão Especial (em que a CCJC já está incluída no despacho), todas as proposições devem ser despachadas obrigatoriamente para exame da CCJC (RICD, art. 139, II, alínea “c”). No Senado, o rito é diferente, o que será verificado adiante.

⁸⁰ A palavra “Plenário” pode ter dois significados na prática legislativa: o primeiro refere-se ao “recinto em que ocorrem as deliberações das assembleias”. O segundo significado refere-se à própria “reunião do colegiado”, ou seja, as sessões plenárias.

possa ter sua discussão iniciada. A primeira delas refere-se à existência de pareceres de todas as Comissões; a segunda é o cumprimento do interstício regimental, e a terceira condição é a existência de parecer terminativo favorável⁸¹.

A discussão no Plenário da Câmara não poderá exceder quatro sessões, para discussão em primeiro turno ou turno único, e duas sessões, para discussão em segundo turno, exceto no caso de projeto de Código⁸². No entanto, o mais comum na discussão das proposições em geral é o Plenário não utilizar as quatro sessões, realizando a discussão em apenas uma sessão. Ademais, toda a discussão se faz sobre o conjunto da proposição, incluídas as proposições apensadas e todas as emendas apresentadas⁸³.

Os Deputados poderão discutir a matéria em Plenário após inscrição prévia junto à Mesa, antes do início da discussão, pelo prazo de até cinco minutos⁸⁴. Haverá duas listas, uma para os oradores favoráveis e outra para os oradores contrários. Os Deputados terão a palavra uma única vez, na ordem de inscrição, alternadamente a favor e contra, permitida a permuta de inscrição entre os Deputados. Se todos forem favoráveis ou contrários, a palavra será dada

⁸¹ Ver art. 86, § 3º, do RICD, para existência de pareceres de todas as Comissões. Ver arts. 150 e 202, §§ 5º e 6º, ambos do RICD, para o interstício regimental. No caso das proposições em geral deliberadas em turno único, o interstício é de duas sessões entre a distribuição dos pareceres das Comissões - em publicações avulsas - e o início da discussão. No caso de PEC, o interstício é de duas sessões entre a publicação do parecer e o início do primeiro turno e de cinco sessões entre o primeiro e o segundo turnos. Ver ainda o art. 54, incisos I, II e III do RICD, para pareceres terminativos. Na Câmara dos Deputados, o parecer terminativo refere-se ao parecer da CCJC quanto à constitucionalidade ou juridicidade da matéria; ao parecer da CFT quanto à adequação financeira ou orçamentária da proposição; e também ao parecer da Comissão Especial acerca de ambas as preliminares. É importante ressaltar que o parecer terminativo na Câmara não se confunde com o poder terminativo no Senado. Embora utilize o mesmo nome, tem significados distintos. No Senado, “terminativo” significa a deliberação definitiva pelas Comissões, sem a passagem pelo Plenário, exceto se houver recurso. Corresponde, na Câmara, ao poder conclusivo das Comissões.

⁸² RICD, art. 168.

⁸³ RICD, art. 165, § 2º. Quando a matéria for muita extensa, o debate poderá ser feito por títulos, capítulos, seções ou grupos de artigos. Após a primeira sessão de discussão, o Presidente poderá ordená-la, ou seja, fixar a ordem dos que desejam debater a matéria e o número de sessões a serem realizadas, com as respectivas datas. Além disso, a proposição cuja discussão tenha sido encerrada na legislatura anterior terá sempre a discussão reaberta para receber novas emendas (RICD, art. 166).

⁸⁴ RICD, arts. 171 a 176 (da inscrição e do uso da palavra durante a discussão): esse prazo de cinco minutos pode ser prorrogado pela metade, exceto quando houver três ou mais oradores inscritos ou se se tratar de proposição em regime de urgência ou em segundo turno, casos em que o prazo de cinco minutos é improrrogável. Entretanto, quando a discussão da proposição se fizer por partes, o Deputado poderá falar, na discussão de cada parte, pela metade do prazo previsto para o projeto.

pela ordem de inscrição, sem alternância. A discussão da proposição com todos os pareceres favoráveis deverá, necessariamente, ser iniciada pelo orador que a combata⁸⁵.

No Senado Federal, as regras são similares às da Câmara. A discussão da proposição principal e das emendas também é feita em conjunto⁸⁶. Ademais, o regimento interno prevê que as proposições sejam distribuídas às Comissões antes da deliberação do Plenário⁸⁷. Nas Comissões, a discussão é realizada após a apresentação do parecer do Relator, quando então a matéria é pautada e se inicia a discussão. No Plenário do Senado, há igualmente condições que devem ser satisfeitas para que uma proposição possa ter sua discussão iniciada. A primeira delas refere-se à existência de pareceres das Comissões⁸⁸, e a segunda é o cumprimento do interstício⁸⁹ regimental.

A discussão no Senado poderá ser encerrada pela ausência de oradores ou por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador, quando houver Senadores inscritos. Para que isso aconteça, é necessário que tenham falado pelo menos três Senadores a favor e três contra.⁹⁰

⁸⁵ Quanto ao encerramento da discussão, há três possibilidades: a) por ausência de oradores inscritos; b) pelo decurso dos prazos regimentais: quando, por exemplo, já se realizaram as quatro sessões para a discussão da matéria em turno único; e c) por deliberação do Plenário: a requerimento de cinco centésimos dos membros da Casa ou Líder que represente esse número, com a condição de que a proposição tenha sido discutida pelo menos por quatro oradores. Se a discussão se proceder por partes, o encerramento de cada parte só poderá ser pedido depois de terem falado, no mínimo, dois oradores (RICD, art. 178).

⁸⁶ RISF, art. 272.

⁸⁷ RISF, art. 253. No Senado, a regra é as proposições em geral tramitarem apenas por uma Comissão, diferentemente da Câmara, pois não há a obrigatoriedade da oitiva da CCJ do Senado. Na Câmara, como a CCJC é Comissão obrigatória, as proposições de forma geral costumam tramitar por duas comissões ou mais. No entanto, nada impede que na Câmara uma proposição tramite apenas pela CCJC, quando a proposição contiver matéria relacionada apenas ao mérito dessa Comissão. Por exemplo, matéria relacionada a direito civil ou direito penal (RICD, art. 32, IV, “e”), que não seja de competência de outra Comissão, tramitará apenas pela CCJC da Câmara. Esta deverá se pronunciar por meio de um único parecer, que conterà o exame de constitucionalidade e juridicidade da matéria e o exame do mérito.

⁸⁸ RISF, art. 171.

⁸⁹ RISF, arts. 280 e 281. Diferentemente da Câmara em que os prazos são contados em sessões, no Senado os prazos são contados em dias úteis. Logo, no caso das proposições em geral deliberadas em turno único, o interstício é de três dias úteis entre a publicação dos avulsos eletrônicos dos pareceres das Comissões e o início da discussão. É possível a dispensa do interstício, nas condições previstas no art. 281 do RISF.

⁹⁰ RISF, art. 275. Há no Senado a possibilidade de turno suplementar, sempre que for aprovado substitutivo integral às proposições em geral que tramitam em turno único. Ocorrendo o turno suplementar, poderão ser apresentadas emendas durante a discussão da matéria, caso em que a proposição retorna às Comissões para exame das emendas (RISF, art. 282).

Analisadas as regras que organizam o debate parlamentar na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, como poderemos mensurar essa variável, dentro de um complexo e fragmentado quadro partidário?⁹¹

Os regimentos internos da Câmara e do Senado têm como regra a discussão por parlamentares favoráveis e contrários à matéria, de forma a permitir que correntes contrárias participem do debate parlamentar. Dentro dessa lógica, uma dimensão importante a ser examinada é o comportamento partidário, especificamente a questão relacionada à dimensão Governo/Oposição e à formação de coalizões.

Limongi e Figueiredo (1995, p. 499), tendo por objetivo verificar a coesão interna dos partidos políticos, produziram estudo original e paradigmático ao analisarem as votações nominais, inicialmente no período compreendido entre 1989 e 1994 e, posteriormente, entre 1989 e 1998 (Figueiredo e Limongi, 2001, p. 101 [1999]). Os resultados mostraram que os partidos são coesos, organizam-se como atores coletivos, e as bancadas partidárias votam de acordo com as indicações de seus líderes. Em outras palavras, os resultados mostraram que o conflito na Câmara dos Deputados se estrutura em bases partidárias.

Santos (2003, p. 84) destaca que “o ponto de partida de toda análise sobre os partidos brasileiros no Legislativo deve ser o conceito de ‘presidencialismo de coalizão’”, cuja combinação entre sistema presidencialista, representação proporcional de lista aberta e fragmentação partidária impulsiona o Executivo a distribuir pastas ministeriais entre membros dos principais partidos em troca de apoio no Congresso, de forma a implementar sua agenda de políticas públicas.

A partir da Constituição de 1988, os partidos brasileiros passaram a ter um grau razoável de disciplina no Plenário, e há “indicações de que o conflito partidário na Câmara se estrutura em linhas partidárias”. Ou seja, o autor afirma que há uma clivagem entre partidos governistas e partidos opositoristas, ao se examinar o comportamento dos deputados em Plenário (SANTOS, 2003, p. 84-85).

O autor esclarece que o papel do partido no Congresso é superar os problemas de ação coletiva e se conduzir como entidade coletiva *vis-à-vis* o Executivo. De outra parte, o

⁹¹ Em comparação com outros países democráticos, o Brasil é considerado como o de maior grau de fragmentação partidária nas eleições para deputado federal (Payne, 2007; Dalton, Farrel e McAllister, 2011 *apud* Carreirão, 2014, p. 284).

Presidente é o ator mais interessado na estabilidade do sistema político brasileiro, por ser o responsável pela promoção de políticas públicas de alcance nacional (*idem*, p. 90-92).

Comparando dois períodos democráticos – a experiência de 1946-1964 e o período pós-1988 – e utilizando os conceitos de presidencialismo de coalizão faccionalizado (com partidos divididos e coalizões amplas envolvendo partes importantes da oposição – período 46-64) e racionalizado (período pós-88), Santos destaca que neste último há um padrão consistente de Governo \times Oposição, com disciplina partidária “entre os diversos parceiros do Governo”, como também da Oposição (*idem*, p. 108-109).

Havendo um padrão de Governo \times Oposição após 1988 com disciplina partidária e sabendo-se que o presidencialismo no Brasil é de coalizão, como funciona a gerência dessas coalizões? Em estudo recente sobre os custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro, Bertholini e Pereira (2017, p. 530) destacam que o tema da formação e manutenção de governos de coalizão tem sido estudado a partir de sistemas parlamentaristas, em que governar por meio de coalizões é pressuposto para a sobrevivência dos governos, com raras exceções.

Da mesma forma, em sistemas presidencialistas em que presidentes são eleitos em sistemas multipartidários com grande fragmentação partidária – caso do Brasil –, é comum o partido do presidente não dispor de maioria no Legislativo. Logo, para que possam governar por meio de governos majoritários, os autores afirmam que presidentes recém-eleitos precisam fazer pelo menos três escolhas na montagem e sustentação de coalizões: escolher quantos partidos farão parte da coalizão, escolher quais serão esses partidos “e se eles apresentam preferências políticas e ideológicas semelhantes àsquelas do presidente” e, por último, escolher “a quantidade de poder e recursos que serão compartilhados entre os parceiros” (BERTHOLINI E PEREIRA, 2017, p. 530-531).

No entanto, essas escolhas não são duradouras e seguem uma lógica dinâmica, devendo ser gerenciadas ao longo do tempo, de forma que sejam eficientes em relação aos custos e aos retornos relacionados a apoio político no Congresso. Os autores apontam como causas dessa instabilidade as crises econômicas, o desemprego e a inflação (que eles denominam choques externos) e outras causas (choques internos) relacionadas a reformas ministeriais, escândalos de corrupção, eleição para prefeito etc. Esses choques podem impactar decisivamente o equilíbrio da coalizão, promovendo um reposicionamento de forças

no espectro político, alterando com isso sua própria formação, e trazendo novos custos para o governo (*idem*, p. 534-535).

Considerando esse reposicionamento de forças e a conseqüente formação de novas coalizões, Figueiredo apresenta duas classificações que mostram a composição partidária das coalizões de governo (2007, p. 187-188), como também da oposição (2008, p. 8-9), de 1º de janeiro de 1995 até 31 de janeiro de 2007. No que se refere às coalizões, a autora identifica a participação no governo levando em conta não apenas as posições ministeriais, mas também se os seus ocupantes fazem parte do governo representando o partido a que pertencem. Em relação à oposição, sua força depende do seu tamanho, mas também de sua posição no espectro ideológico.

A principal característica da oposição parlamentar ao Governo Lula que a diferencia da oposição ao Governo FHC, é sua posição central no espectro partidário. Assim, os partidos que não participam da coalizão de governo não podem ser necessariamente identificados como oposição, pois nem todos se definem como tal. Ou seja, aqueles que se posicionam como oposição e que, de fato, desempenham o papel sistemático de oposição, por seu comportamento em Plenário, serão tratados como oposição. Em conseqüência, a autora identifica como oposição ao Governo FHC o PT e os demais partidos de esquerda e, no Governo Lula, o PSDB e o PFL (FIGUEIREDO, 2008, p. 8-9).

Diante de todo o exposto e considerando que o conflito na Câmara dos Deputados se estrutura em bases partidárias; que há um padrão de Governo \times Oposição após 1988 com disciplina partidária e que no presidencialismo de coalizão brasileiro as escolhas de quais partidos fazem parte da coalizão não são duradouras, mas seguem uma lógica dinâmica com reposicionamento de forças, a variável *debate parlamentar* será mensurada tomando por base a dimensão Governo \times Oposição, consideradas as coalizões formadas desde o Governo Sarney⁹² até o Governo Temer⁹³. O quadro seguinte apresenta as coalizões desde o Governo Sarney a Temer – conforme sistematizado por Figueiredo (2007) e atualizado pela própria autora:

⁹² Para a classificação dos partidos como da coalizão de governo, utilizamos o estudo de Figueiredo “*Government Coalitions in Brazilian Democracy*” publicado na *Brazilian Political Science Review* (2007).

⁹³ Agradecemos a gentileza da prof. Argelina Figueiredo pela atualização do quadro até o Governo Temer e pela cessão dos dados para esta pesquisa.

Quadro 8 - Coalizões dos Governos Sarney a Temer - período de 6/10/1988 a 31/12/2017

COALIZÃO / PRESIDENTE	PARTIDO DO PRESIDENTE	PARTIDOS DA COALIZÃO	DATA DA COALIZÃO		EVENTO DE INÍCIO DA NOVA COALIZÃO
			INÍCIO	FIM	
Sarney 2	PMDB	PMDB - PFL	6-out-88	14-mar-90	Promulgação da Constituição
Collor 1	PRN	PRN - PFL	15-mar-90	12-out-90	Eleição presidencial
Collor 2	PRN	PRN - PFL - PDS	13-out-90	31-jan-91	Entrada do PDS
Collor 3	PRN	PRN - PFL - PDS	1º-fev-91	14-abr-92	Eleição legislativa
Collor 4	PRN	PRN - PFL - PDS - PTB - PL	15-abr-92	30-set-92	Entrada de PTB e do PL
Itamar 1**	PMDB	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PSB	1º-out-92	30-ago-93	<i>Impeachment</i> de Collor
Itamar 2**	PMDB	PFL - PTB - PMDB - PSDB - PP	31-ago-93	24-jan-94	Saída do PSB Entrada do PP
Itamar 3**	PMDB	PFL - PMDB - PSDB - PP	25-jan-94	31-dez-94	Saída do PTB
FHC I 1	PSDB	PSDB, PFL, PMDB, PTB	1º-jan-95	25-abr-96	Eleição presidencial e legislativa
FHC I 2	PSDB	PSDB, PFL, PMDB, PTB, PPB	26-abr-96	31-dez-98	Entrada do PPB
FHC II 1	PSDB	PSDB, PFL, PMDB, PPB	1º-jan-99	05-mar-02	Eleição presidencial e legislativa
FHC II 2	PSDB	PMDB, PSDB, PPB	06-mar-02	31-dez-02	Saída do PFL
Lula II	PT	PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PDT, PPS*, PV*	1º-jan-03	22-jan-04	Eleição presidencial e legislativa
Lula I 2	PT	PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PPS, PV, PMDB	23-jan-04	31-jan-05	Entrada do PMDB e saída do PDT
Lula I 3	PT	PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PV, PMDB	1º-fev-05	19-mai-05	Saída do PPS
Lula I 4	PT	PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PMDB	20-mai-05	22-jul-05	Saída do PV
Lula I 5	PT	PT, PL, PCdoB, PSB, PTB, PP, PMDB	23-jul-05	31-dez-06***	Entrada do PP
Lula II 1	PT	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PRB	1º-jan-07	01-abr-07	Eleições presidencial e legislativa
Lula II 2	PT	PT - PR - PCdoB - PSB - PTB - PMDB - PP - PDT - PRB	2-abr-07	27-set-09	Entrada do PDT
Lula II 3	PT	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PP - PDT - PRB	28-set-09	31-dez-10	Saída do PTB
Dilma I 1	PT	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP	1º-jan-11	01-mar-12	Eleições presidencial e legislativa
Dilma I 2	PT	PT - PR - PCdoB - PSB - PMDB - PDT - PP - PRB	2-mar-12	02-out-13	Entrada do PRB
Dilma I 3	PT	PT - PR - PCdoB - PMDB - PDT - PP - PRB	3-out-13	31-dez-14	Saída do PSB
Dilma II 1	PT	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PROS - PSD - PTB	1º-jan-15	18-mar-15	Eleições presidencial e legislativa
Dilma II 2	PT	PT - PMDB - PCdoB - PDT - PR - PRB - PP - PSD - PTB	19-mar-15	16-mar-16	Saída do PROS
Dilma II 3	PT	PT-PMDB-PCdoB-PR-PP-PSD-PTB	17-mar-16	30-mar-16	Saída do PRB
Dilma II 4	PT	PT-PCdoB-PR-PP-PSD-PTB	31-mar-16	12-abr-16	Saída do PMDB
Dilma II 5	PT	PT-PCdoB-PR-PSD-PTB	13-abr-16	11-mai-16	Saída do PP
Temer I	PMDB	PMDB-PSDB-PR-PRB-PSD-PTB-DEM-PPS-PP	12-mai-16	30-ago-16	Afastamento de Dilma
Temer II 1	PMDB	PMDB-PSDB-PR-PRB-PSD-PTB-DEM-PPS-PP	31-ago-16	17-mai-17	<i>Impeachment</i> de Dilma

Temer II 2	PMDB	PMDB-DEM-PSDB-PR-PRB-PSD-PTB-PP	18-mai-17		Saída do PPS
-------------------	------	---------------------------------	-----------	--	--------------

Fonte: Quadro transcrito parcialmente de estudos elaborados por Argelina Cheibub Figueiredo. De Sarney2 até Lula I5, transcrito de Figueiredo (2007, p. 190) e Figueiredo e Limongi (2007, p. 27). De Lula III a Temer II2, o quadro foi atualizado gentilmente pela autora.

* Atualizado pela autora.

** Itamar foi eleito pelo PRN junto com Collor, mas deixou o partido e se filiou ao PMDB em maio de 1992.

*** Período corrigido pela autora.

Quanto aos partidos de oposição⁹⁴, serão considerados segundo sua posição no espectro ideológico. Para o presente estudo e levando em conta a definição de Figueiredo (2008), consideramos como oposição aos governos os seguintes partidos:

Quadro 9 – Oposição aos Governos Sarney a Temer - período de 6/10/1988 a 31/12/2017

PRESIDENTE	PARTIDO DO PRESIDENTE	PARTIDOS DA OPOSIÇÃO
Sarney	PMDB	PT e demais partidos de esquerda
Collor	PRN	Bloco 1: PMDB/PSDB Bloco 2: PT/PDT/PCdoB
Itamar	PMDB	PDS (depois PPR)
FHC	PSDB	PT e demais partidos de esquerda (PDT, PSB, PCdoB, PCB, PPS, PSTU, PV, PPS)
Lula	PT	PSDB/PFL/DEM
Dilma	PT	PSDB/PFL/DEM PPS/PSOL
Temer	PMDB (agora MDB)	PT/PCdoB/PSOL/PDT/REDE/PSB

Fonte: Elaboração própria.

Apresentadas as coalizões de governo formadas desde a promulgação da Constituição de 1988 até 31 de dezembro de 2017 e listados os partidos de oposição existentes nesse período, a variável *debate parlamentar* será mensurada tomando-se por base a dimensão Governo \times Oposição, seguindo as formações explicitadas nos quadros 8 e 9. Ou seja, a variável será pontuada quando houver a discussão pelo menos por um parlamentar representando o governo e um parlamentar representando a oposição. A forma como os valores serão atribuídos à variável consta da seção 2.4 (Operacionalização das variáveis do Modelo de Relevância).

⁹⁴ Para a classificação dos partidos como da oposição, utilizamos o estudo de Figueiredo “Instabilidade política no Primeiro Governo Lula: conflito partidário, ideologia e instituições”, publicado no livro organizado por Maria Regina Soares de Lima denominado *Desempenho de governos progressistas no Cone Sul* (2008). Especificamente para o Governo Itamar Franco, utilizamos o estudo de Santos *et al.* (1994, p. 173). Segundo as autoras, com o impedimento de Collor, houve realinhamento dos partidos na Câmara e formação de uma oposição constituída pelo PDS (depois PPR, ao juntar-se com o PDC, de abril de 1993 até setembro de 1995) e parte do PFL ligada ao Líder do Partido. Para este estudo, consideramos como oposição apenas o PDS, uma vez que o PFL foi considerado por Figueiredo como pertencente à coalizão de governo.

2.3.5 Votação dividida

A variável *votação dividida* tem como pressuposto que a aprovação de uma lei de forma dividida é, em essência, um sinal de conflito e, portanto, de importância política, pela dimensão que assume o choque de interesses entre governo e oposição (LANZARO, 2000, p. 49).

No modelo uruguaio, a variável recebe valor 1 quando a votação do projeto ocorre de forma dividida e valor 0 quando ocorre por unanimidade. A análise é feita pelos *Diários de Sessões da Câmara de Representantes e da Câmara de Senadores*. Além disso, se uma Casa vota um projeto por unanimidade e a outra de forma dividida, o valor da variável passa a ser 1, ou seja, a votação é considerada dividida (*idem*, p. 51-52).

No entanto, o autor não esclarece o que seja exatamente uma votação dividida. A deliberação de uma proposição por unanimidade se reveste de objetividade, é um critério racional. Mas o termo *votação dividida* se reveste de imprecisão e necessita de uma construção lógica para sua definição teórica.

Há várias questões que necessitam de resposta: quantos votos são necessários para configurar uma votação dividida? Se houver apenas um voto divergente é possível considerar que a votação foi dividida ou esse voto é insignificante? Ou, ao contrário, é necessário que haja divergência mínima de 10% ou 20% para considerá-la dividida? Quantos votos divergentes devem ser considerados para classificar uma votação como dividida?

Analisemos primeiramente como funciona o processo de votação no Brasil para que possamos definir o que é e como mensurar essa variável. No Parlamento brasileiro, encerrada a discussão da matéria, passa-se imediatamente à votação, que completa o turno regimental da discussão⁹⁵.

⁹⁵ RICD, art. 179, parágrafo único. RISF, art. 299. Na Câmara dos Deputados, caso a proposição tenha sido emendada durante a discussão em Plenário, encerrada a discussão, a proposição será encaminhada às Comissões competentes para proferirem parecer às emendas de Plenário. Após a publicação dos pareceres sobre as emendas e sua distribuição em avulsos, a matéria estará em condições de figurar em Ordem do Dia, obedecido o interstício regimental de duas sessões.

Na votação das proposições em geral, adota-se o processo simbólico⁹⁶. Isso significa que o Presidente de cada Casa, ao anunciar a votação da matéria, convidará os parlamentares a favor a permanecerem sentados e proclamará o resultado manifesto dos votos⁹⁷. Significa dizer que o Presidente proclamará o resultado que é claro, evidente, notório, do qual não há dúvidas⁹⁸. Nas votações que exigem quórum especial de votação, esta será feita pelo processo nominal, por meio do sistema eletrônico de votação⁹⁹.

No processo nominal, além do voto “sim” e do voto “não”, existe o voto denominado “abstenção”, que só é computado para efeito de quórum. A abstenção consiste na recusa do parlamentar a tomar parte na votação, registrando simplesmente “abstenção”. De outra parte, o regimento da Câmara prevê que, em se tratando de assunto no qual o Deputado tenha interesse pessoal, deverá dar-se por impedido e fazer comunicação à Mesa, sendo seu voto considerado em “branco”, igualmente para efeito de quórum.

O voto do Deputado será acolhido para todos os efeitos, mesmo que contrarie a orientação da respectiva bancada¹⁰⁰. Havendo votação nominal pelo sistema eletrônico de votação, terminada a apuração, o Presidente proclamará o resultado da votação, especificando os votos favoráveis, contrários, em branco e as abstenções. Os votos nulos só acontecem nas votações por cédulas.

Como já referido, as votações de forma geral no Brasil são ostensivas e feitas pelo processo simbólico. No entanto, há casos em que se exige quórum especial de votação¹⁰¹, como na hipótese de votação de proposta de emenda à Constituição, que exige três quintos de

⁹⁶ A votação nas Casas Legislativas pode ser ostensiva ou secreta. A votação de proposições em geral é ostensiva, podendo ser feita pelo processo simbólico ou nominal, neste caso quando a Constituição e os regimentos o exigirem (RICD, art. 184 e RISF, art. 292).

⁹⁷ O inciso I do art. 293 do Regimento Interno do Senado contém regra clara acerca dos votos contrários na votação simbólica, ou seja, aqueles que forem pela rejeição deverão se levantar.

⁹⁸ Se houver divergência na votação simbólica na Câmara, o Presidente consultará o Plenário se há dúvida quanto ao resultado proclamado e assegurará então a oportunidade de se formular pedido de verificação de votação (RICD, art. 185, § 1º).

⁹⁹ RICD, art. 184 c/c o art. 186, inciso I; RISF, art. 294.

¹⁰⁰ O Deputado poderá, ainda, fazer declaração escrita de voto, depois da votação ostensiva, para publicação, não podendo lê-la ou fazer a seu respeito qualquer comentário na tribuna.

¹⁰¹ O art. 186 do RICD prevê outros casos de utilização do processo nominal: 1) quando houver requerimento de qualquer Deputado e desde que aprovado pelo Plenário; 2) quando houver pedido de verificação de votação; e 3) nos demais casos regimentais.

votos favoráveis dos membros de cada Casa Legislativa para aprovação, e de projeto de lei complementar, que exige maioria absoluta para aprovação.

Alcântara Sáez *et al.* (2005, p. 78-79) destacam que cada legislador, ao votar, manifesta teoricamente sua vontade individual a favor ou contra um projeto ou parte dele, mas a questão partidária e a lealdade ao partido podem limitar essa capacidade. Uma questão importante a se analisar sobre o processo de votação é verificar se há diferença na definição de maioria. Há países em que a maioria requer a contagem pela quantidade total de membros da Casa Legislativa, enquanto em outros a contagem considera apenas os parlamentares presentes na sessão.

No Brasil, a votação das proposições em geral exige a conjugação entre dois tipos de maioria previstos na Constituição¹⁰²: a primeira maioria refere-se ao *quórum de presença*, que corresponde à maioria absoluta dos parlamentares¹⁰³ e cuja contagem é feita pelo total de membros da Casa Legislativa. A segunda maioria refere-se ao *quórum de votação*, quando as deliberações serão tomadas por maioria dos votos (denominada maioria simples¹⁰⁴, cuja contagem considera os membros presentes na sessão) ou por um quórum especial previsto na Constituição (a contagem é feita então pelo total de membros da Casa Legislativa).

¹⁰² CF, art. 47, c/c o art. 83, *caput*, do RICD.

¹⁰³ Maioria absoluta corresponde atualmente a 257 deputados e 41 senadores. A definição de maioria absoluta depende da composição da Casa Legislativa. Exemplificando, na Câmara dos Deputados, se o número de Deputados for par, a maioria absoluta corresponderá exatamente à metade mais um (Ex: $512/2 = 256+1 = 257$). No entanto, quando o número de Deputados for ímpar, essa definição não cabe. A maioria absoluta corresponderá então ao primeiro número inteiro acima da metade ou ao “número inteiro imediatamente superior à metade” (Ex: $513/2 = 256,5$. A metade é 256,5. O primeiro número inteiro acima da metade é 257), conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal no RE 68.419/MA (BRASIL, 1969).

¹⁰⁴ A aprovação de proposição por maioria simples pode se dar com qualquer número, desde que haja uma maioria. Em outras palavras, desde que “o número de votos favoráveis seja superior ao número de votos contrários” (BRASIL, 1969). Exemplificando: atingido o quórum de presença na Câmara dos Deputados, ou seja, presente a maioria absoluta dos Deputados em Plenário (quórum de presença = 257 Deputados), o projeto de lei estará aprovado por qualquer número de votos, desde que os votos favoráveis sejam superiores aos votos contrários, mesmo que só haja um voto a favor contra zero, e todos os outros Deputados se abstenham de votar (FERREIRA FILHO, 1994, v. 2, p. 9). Em outras palavras, *a aprovação por maioria simples é a aprovação por qualquer maioria, desde que obedecido o quórum de presença*. É por essa razão que a votação simbólica é permitida, porque, obedecido o quórum de presença, é possível aprovar matéria com qualquer quórum, desde que o número de votos favoráveis seja superior ao número de votos contrários. Há muitos equívocos na definição de maioria simples. O mais comum ocorre quando se define a maioria simples como a metade mais um dos presentes. Neste caso, não há maioria simples, mas maioria absoluta dos presentes. Há exemplo no Regimento da Câmara: a eleição da Mesa (art. 7º, RICD), em que se exige maioria absoluta de votos, ou seja, maioria absoluta dos Deputados presentes.

Considerando-se todos os tipos normativos previstos na Constituição, são as seguintes as maiorias exigidas para aprovação das proposições: 1) maioria simples: para projeto de lei ordinária, medida provisória, projeto de decreto legislativo e projeto de resolução (qualquer maioria, desde que presente a maioria absoluta dos parlamentares); 2) maioria absoluta: para projeto de lei complementar (no mínimo 257 votos “SIM” na Câmara e 41 votos “SIM” no Senado); 3) maioria de 3/5: para proposta de emenda à Constituição (no mínimo 308 votos “SIM” na Câmara e 49 votos “SIM” no Senado).

Examinada a questão da votação e das maiorias exigidas para aprovação de proposições e verificado que as proposições em geral são deliberadas em votação simbólica, cuja aprovação exige apenas maioria simples, adotamos, como critério para pontuar a quinta variável para as proposições em geral, a existência de votação nominal para a matéria principal¹⁰⁵ (projeto, substitutivo, emendas e matéria destacada), independentemente de percentual de divergência, pois a simples ocorrência de votação nominal já indica a presença de conflito político no Plenário, uma vez que não se exige votação nominal para essas proposições.

Para as proposições que exigem quórum especial de votação, o critério da simples ocorrência de votação nominal não poderá ser utilizado, porque todas as votações são, por determinação constitucional, nominais. Como definir então votação dividida neste caso? Qual o percentual de divergência a ser considerado para caracterizar uma votação dividida?

A Constituição Federal, em seu art. 58, § 2º, inciso I, prevê a possibilidade de apresentação de recurso contra o poder conclusivo/terminativo das Comissões. Em outras palavras, as Comissões podem deliberar definitivamente sobre proposições sem que estas passem pelo Plenário¹⁰⁶, exceto se houver recurso de um décimo dos membros da Casa

¹⁰⁵ No processamento da votação, considera-se matéria principal aquela relacionada ao projeto principal, ao substitutivo, às emendas e ao texto destacado. Não fazem parte da matéria principal requerimentos e recursos.

¹⁰⁶ O STF decidiu que o Princípio da Reserva de Plenário – que confere a esse órgão a competência exclusiva para discutir, apreciar e votar projetos de lei – somente pode ser derogado em caráter de “absoluta excepcionalidade”, nas situações previstas na Constituição. Dentre elas, há a possibilidade de se afastar a incidência desse princípio sempre que na forma do Regimento “se outorgar às Comissões das Casas Legislativas, em razão da matéria de sua competência, a prerrogativa de discutir, votar e decidir as proposições legislativas” (BRASIL, 2011, p. 706).

Legislativa¹⁰⁷. É o Recurso da Minoria¹⁰⁸, uma minoria prevista constitucionalmente, que corresponde a 10% dos membros de cada Casa Legislativa.

Diante da previsão constitucional do Recurso da Minoria de 10%, a definição de *votação dividida* para as matérias que exigem quórum especial de votação – proposta de emenda à Constituição e projeto de lei complementar – será o mesmo quórum de um décimo previsto na Constituição, ou seja, o quórum que representa a minoria parlamentar. Em outras palavras, havendo votação dividida durante a deliberação dessas matérias, será considerada aquela em que houver diferença de um décimo entre os votos “SIM” e “NÃO”, somado a este último o voto “ABSTENÇÃO”, tomando-se como parâmetro o resultado final da votação¹⁰⁹.

Logo, a variável será pontuada quando houver votação dividida, na forma explicitada acima. A maneira como os valores serão atribuídos à variável consta da seção 2.4 (Operacionalização das variáveis do Modelo de Relevância).

2.3.6 Instrumentos constitucionais e regimentais para obstruir ou acelerar a tramitação: kit-obstrução e kit-aceleração

A variável *relacionada ao uso de instrumentos constitucionais e regimentais para obstruir ou acelerar a tramitação da matéria* – os denominados kit-obstrução e kit-aceleração – tem como pressuposto o fato de que a utilização dos referidos instrumentos é, em essência, um sinal de conflito (caso do kit-obstrução) ou de interesse na aprovação da matéria (caso do kit-aceleração) e, portanto, reveste-se de importância política, pela dimensão que eles assumem quando os partidos utilizam essas estratégias procedimentais para aprovar matérias, mudar o resultado de votações ou impor derrotas ao governo.

A obstrução parlamentar é mecanismo utilizado pelos parlamentares – com a orientação dos líderes partidários – no intuito de dificultar o andamento dos trabalhos de

¹⁰⁷ Um décimo equivale, em regra, na Câmara, a 52 Deputados e, no Senado, a 9 Senadores. Esse número pode ser menor na Câmara (51 deputados), quando houver a expressão “desprezada a fração”, caso da abertura da sessão.

¹⁰⁸ O STF decidiu que existe no sistema político-jurídico brasileiro “um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares” (BRASIL, 2011, p. 708).

¹⁰⁹ Esse critério de um décimo é aplicado igualmente por Shugart e Carey (1992) e replicado pela literatura em Ciência Política, especialmente Limongi e Figueiredo (2009).

forma a “ganhar tempo dentro de uma estratégia política, mediante o emprego de várias táticas, tais como apresentação de requerimentos, negação de quórum, questões de ordem, dentre outros procedimentos previstos nos diplomas *interna corporis* das casas legislativas” (RABELO-SANTOS¹¹⁰, 2009, p. 44).

Ao longo da história dos Parlamentos, o *filibustering* (longos discursos) é a primeira referência de utilização de instrumentos de obstrução, embora no Brasil não possa ser utilizado, pois os regimentos das Casas Legislativas¹¹¹ foram desenhados para evitar esse tipo de obstrução. No entanto, há no país muitos outros instrumentos de obstrução que podem ser utilizados tanto no âmbito do Plenário como também nas Comissões e ao longo da tramitação da proposição. São várias as possibilidades de obstrução com suporte regimental, como apontado por Rabelo-Santos: negação de quórum, requerimentos, questões de ordem, recursos etc.

Além dos requerimentos, a negação de quórum (ou obstrução parlamentar) é um dos recursos disponíveis para adiar as decisões legislativas. Os regimentos da Câmara e do Senado regulam o instituto da obstrução parlamentar¹¹², que se efetiva quando as lideranças partidárias comunicam à Mesa que o partido está em obstrução. Isso permite que os

¹¹⁰ Rabelo-Santos, em seu estudo sobre a obstrução parlamentar (2009, p. 106), investigou se os instrumentos regimentais potencializam o poder de obstrução parlamentar e, para tanto, analisou se o tempo destinado às deliberações no Plenário é gasto desproporcionalmente com votações de natureza procedimental. O autor mostra que a apreciação de requerimentos pode ocupar aproximadamente 60% do tempo regimental previsto para a Ordem do Dia, considerando hipoteticamente a deliberação de um único projeto de lei ordinária (percentual idêntico para medidas provisórias). O pacote de procedimentos analisado é o seguinte: retirada de proposição de pauta; verificação de votação; quebra de interstício de uma hora para nova verificação de votação; votação pelo processo nominal; adiamento da discussão; discussão por partes; encerramento da discussão; adiamento da votação; votação de proposição artigo por artigo ou de emendas uma a uma; votação dos destaques simples em globo; destaques de bancada e emendas aglutinativas.

¹¹¹ Na Câmara dos Deputados, a regra para a discussão das proposições em geral é de no máximo quatro sessões em turno único ou primeiro turno e duas sessões para discussão em segundo turno (RICD, art. 168). É possível, ainda, o encerramento da discussão a requerimento. No Senado é possível o encerramento por deliberação do Plenário, a requerimento de qualquer Senador, quando já houverem falado, pelo menos, três Senadores a favor e três contra (RISF, art. 275, II). Não há possibilidade de discussão infinita nas Casas Legislativas, o que permitiria o *filibustering*. No entanto, na Câmara, os líderes costumam se organizar e se revezar durante as Comunicações de Lideranças, no intuito de atrasar a deliberação, embora essas comunicações também tenham tempo determinado, de três a dez minutos (RICD, art. 89). Agradeço a Reinaldo Nascimento por chamar atenção para essa questão.

¹¹² O Regimento da Câmara prevê a “obstrução parlamentar legítima”, que é aquela obstrução comunicada à Mesa, desde que aprovada pelas Bancadas ou Lideranças (RICD, art. 82, § 6º). O Regimento do Senado prevê a possibilidade de obstrução quando declarada por líder partidário ou bloco parlamentar (RISF, art. 13, § 2º).

parlamentares permaneçam no plenário sem que sua presença seja computada para efeito de quórum, embora também não seja registrada como ausência.

A par dos instrumentos de obstrução, há também instrumentos desenhados para acelerar a tramitação das proposições nas Casas Legislativas. Estão nesse rol a chamada urgência urgentíssima e a urgência constitucional – esta última associada ao sobrestamento da pauta – para medidas provisórias e projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, conquanto haja outros instrumentos destinados a acelerar a tramitação.

Para Inácio, a obstrução é um direito assegurado aos partidos para que estes possam manifestar sua discordância e, conseqüentemente, bloquear o processo decisório, no intuito de provocar negociação entre as partes. A autora mostra que “a obstrução parlamentar descreve, de fato, uma estratégia das oposições”, ao analisar as votações nominais ocorridas na Câmara dos Deputados e no Congresso Nacional no período compreendido entre 1990 e 2004, especialmente o uso do pedido de verificação de votação, instrumento de obstrução muito utilizado para verificação de quórum (INÁCIO, 2006, p. 173-174).

A autora destaca que o “obstrucionismo, como uma ação coligada da oposição”, foi observado em todo o período examinado, mas, como estratégia dominante das oposições, revelou-se apenas em período recente. O protagonismo das oposições, com o objetivo de alterar o processo decisório, de bloquear a agenda do governo ou de introduzir agendas concorrentes, foi expressivo, forçando o Executivo a reagir de formas diferentes (*idem*, p. 190).

Analisando especificamente o movimento de obstrução após a mudança na tramitação das medidas provisórias promovida pela EC 32/01, Inácio (2009, p. 374-375) ressalta que as novas regras produziram trancamentos de pauta frequentes, com dias sucessivos de sobrestamento das deliberações legislativas. Os resultados mostraram que “as ocorrências de trancamento da pauta por MPs e o uso da obstrução parlamentar pelas oposições não são eventos dissociados”; em outras palavras, “a probabilidade de que as oposições utilizem o direito de obstruir as votações aumenta quando a pauta está trancada por MPs”.

Logo, houve “uma associação entre o trancamento de pauta por MPs e a obstrução parlamentar por partidos de oposição”. A autora verificou, ainda, que as oposições usam a “obstrução parlamentar legítima” para “potencializar ou garantir a efetividade de movimentos prévios”; em outras palavras, usam o instrumento da obstrução parlamentar para garantir a

efetividade de requerimentos de verificação de votação ou outros instrumentos apresentados anteriormente, em decisões denominadas estratégicas (INÁCIO, 2009, p. 374).

Rennó e Hiroi (2015, p. 137), analisando o tema, construíram base de dados com 2.370 votações nominais ocorridas durante as cinco legislaturas do período compreendido entre 1991 e 2010 (da 49^a à 53^a). O objetivo dos autores foi verificar o fenômeno obstrucionista, que afeta o processo decisório e está em ascensão, dada a ausência de investigação sistemática sobre as causas desse fenômeno e sua relação com a gestão da coalizão do governo e com a coesão da oposição.

Os autores alertam para o fato de que 50%¹¹³¹¹⁴ das votações nominais na Câmara foram sobre requerimentos procedimentais que obstruem de alguma forma a deliberação de uma proposição legislativa, e pouco se sabe sobre os fatores que determinam esse importante instrumento do funcionamento do Poder Legislativo que consome boa parte do tempo da atuação dos parlamentares. Citando Binder e Smith (1997, *apud* RENNÓ e HIROI, 2015, p. 141), os autores destacam que o adiamento do processo de deliberação é como um “jogo de desgaste” (*attrition game*), em que partidos competidores buscam ganhar por meio da persistência e do cansaço, além de impor custos eleitorais, especialmente para o governo.

Seus achados mostram que as táticas obstrucionistas estão em ascensão, enquanto os requerimentos para acelerar o processo legislativo são cada vez mais escassos. Ademais, apesar dos indícios de que o Governo aprovou a maior parte de sua agenda, isso não significa que as tramitações dessas matérias tenham transcorrido sem contratempos; pelo contrário, deu-se à custa de negociações e renegociações que se prolongaram no tempo (RENNÓ e HIROI, 2015, p. 160).

¹¹³ Rabelo-Santos (2009) já havia examinado detalhadamente – em sua dissertação de mestrado – o processo de obstrução na Câmara dos Deputados e sua dinâmica, e verificado hipoteticamente que um processo de obstrução pode gastar aproximadamente 60% do tempo regimental destinado à Ordem do Dia.

¹¹⁴ Esse percentual não se aplica às propostas de emenda à Constituição e aos projetos de lei complementar, que, por determinação constitucional, exigem quórum especial para deliberação das matérias e, conseqüentemente, votações nominais sucessivas para o substitutivo, as emendas e as matérias destacadas, elevando o número de votações nominais substantivas para 80% a 100%. No que se refere às matérias destacadas, a votação nominal se faz sobre o artigo, a expressão ou a emenda objeto do destaque e não sobre o requerimento de destaque propriamente dito. Há, portanto, significativa diferença no processo de obstrução de leis ordinárias, de um lado, e de emendas à Constituição e de leis complementares, de outro, pois nos dois últimos casos a maioria das votações nominais são substantivas e não procedimentais, razão pela qual é importante analisar cada ato normativo separadamente.

Após essas considerações e diante da grande quantidade de instrumentos regimentais disponíveis, no sentido quer da obstrução, quer da aceleração, optou-se, para viabilizar a pesquisa, por considerar apenas aqueles instrumentos cuja apresentação já denota, por si só, a intenção de obstruir ou de acelerar a tramitação da matéria. Em outras palavras, optou-se por considerar os instrumentos em que a simples apresentação já mostra claramente se tratar de um instrumento de obstrução ou de aceleração¹¹⁵.

A análise será feita com base nas fichas de tramitação disponíveis nos sites da Câmara e do Senado, sem levar em conta o exame da “obstrução parlamentar legítima” (negação de quórum), procedimento cuja complexidade exigiria a consulta a outros documentos para confirmar a real motivação na utilização desse instrumento.

Tal opção não trará prejuízo à pesquisa, pois, como mostrado por Inácio (2009), a “obstrução parlamentar legítima” é utilizada *a posteriori* como instrumento para aumentar a efetividade de requerimentos já apresentados anteriormente, como o requerimento de verificação de votação¹¹⁶. Diante desses esclarecimentos metodológicos, o Quadro 10

¹¹⁵ Instrumentos como requerimento de apensação (tramitação conjunta de proposições), requerimento de redistribuição (novo despacho que acrescenta ou retira Comissão, aqui incluída a criação de Comissão Especial), recurso contra poder conclusivo e questões de ordem, podem ou não ser utilizados como instrumento de obstrução/aceleração e por isso não foram considerados, haja vista a dificuldade para se compreender a verdadeira motivação na utilização desses instrumentos. Requerimentos de destaque também não foram considerados, nem emendas aglutinativas, pela mesma razão. No caso desses dois últimos instrumentos, há outra razão: destaques (especialmente o DVS e o destaque de bancada) e emendas aglutinativas fazem parte do processamento da votação, dizem respeito à votação da matéria substantiva, e os destaques apresentados podem ter dupla motivação: a primeira é alterar, aprovar (manter) ou rejeitar (suprimir) partes da proposição, e não necessariamente obstruir ou acelerar a tramitação. A segunda pode ser realmente a obstrução/aceleração. Para verificar a verdadeira motivação, estudo de caso se faz necessário, o que inviabilizaria a pesquisa. Caso à parte diz respeito à apresentação dos destaques simples. Estes costumam ser apresentados em grande quantidade para obstruir a votação. No entanto, atualmente também servem de suporte para eventuais emendas aglutinativas, motivo pelo qual ficaram igualmente excluídos da análise, pela dificuldade para compreender a motivação embutida na apresentação do destaque (está incluído apenas o requerimento para votação em globo dos destaques simples, que claramente tem o objetivo de acelerar a tramitação). O fato de esses instrumentos não estarem incluídos na análise não trará prejuízos à pesquisa, por dois motivos: há outros mais eficientes para se chegar à obstrução e que são mais utilizados que os aqui mencionados. Como afirmado por Rennó e Hiroi (2015, p. 140), os requerimentos procedimentais têm efeitos mais “dramáticos na tramitação de uma proposição” e são mais interessantes para a análise que o uso da palavra, os apartes e as questões de ordem. O segundo motivo é que, para alcançar média ou alta relevância, as matérias precisam pontuar em outras variáveis, ou seja, a pontuação isolada nesta variável não terá o condão de conferir sozinha relevância à proposição.

¹¹⁶ Na prática legislativa verifica-se que a negação de quórum costuma durar pouco tempo, até que o governo organize sua base e restabeleça o quórum de deliberação.

apresenta os instrumentos constitucionais e regimentais que serão considerados para mensurar esta última variável¹¹⁷:

Quadro 10 - Instrumentos constitucionais e regimentais para obstruir ou para acelerar a tramitação (KIT-OBSTRUÇÃO/KIT-ACELERAÇÃO)

Instrumento (Requerimento)	Constitucional/Regimental	Objetivo*
Adiamento da DISCUSSÃO	Regimental: RICD, art. 177 c/c o art. 117, X e § 1º; RISF, art. 279	Obstruir
Adiamento da VOTAÇÃO	Regimental: RICD, art. 193 c/c o art. 117, X e § 1º; RISF, art. 315	Obstruir
Apreciação IMEDIATA nas Comissões	Regimental: RICD, art. 52, § 5º	Acelerar
CALENDÁRIO ESPECIAL (no Senado)	Sem previsão regimental	Acelerar
Discussão por PARTES	Regimental: RICD, art. 114, VI e parágrafo único	Obstruir
DISPENSA da discussão	Regimental: RICD, art. 167; RISF, art. 276	Acelerar
ENCERRAMENTO da discussão	Regimental: RICD, art. 178; RISF, art. 275	Acelerar
ENVIO de proposição à Comissão seguinte ou ao Plenário	Regimental: RICD, art. 52, § 6º	Acelerar
Inclusão de proposição na PAUTA (Inclusão na ordem do dia de Plenário de proposição com todos os pareceres)	Regimental: RICD, art. 114, XIV; RISF, art. 167	Acelerar
Inclusão na PAUTA da reunião imediata (Inclusão na ordem do dia da Comissão de proposição pendente de parecer)	Regimental: RICD, art. 52, § 4º	Acelerar
INVERSÃO de Pauta	Regimental: RICD, art. 83, parágrafo único, inciso II, alínea “d”; RISF, art. 175, IV	Acelerar
NOVA VERIFICAÇÃO DE VOTAÇÃO (antes do decurso de 1 hora - Quebra de interstício)	Regimental: RICD, art. 185, § 4º	Acelerar
PREFERÊNCIA	Regimental: RICD, art. 83, parágrafo único, II, alínea “a”, c/c o art. 160; RISF, art. 311	Acelerar
RECURSO Contra decisão do Presidente em questão de ordem, com efeito suspensivo	Regimental: RICD, art. 95, §§8º e 9º; RISF, art. 408, caput e §1º	Obstruir
RETIRADA de pauta (Retirada da proposição da Ordem do Dia)	Regimental: RICD, art. 83, parágrafo único, inciso II, alínea “c”; RISF, art. 235, III, “d”, n. 7	Obstruir
URGÊNCIA CONSTITUCIONAL	Constitucional: CF, art. 64, § 1º; RICD, arts. 151, I, “f”, e 204; RISF, art. 375	Acelerar
URGÊNCIA URGENTÍSSIMA (art. 155 - Na Câmara)	Regimental: RICD, art. 155	Acelerar
Urgência SIMPLES (art. 154 - Na Câmara)	Regimental: RICD, art. 154	Acelerar
URGÊNCIAS (No Senado)	Regimental: RISF, art. 336	Acelerar
VERIFICAÇÃO DE VOTAÇÃO	Regimental: RICD, art. 185, § 4º	Obstruir
VETO** (Parcial/total)	Constitucional: CF, art. 66, §§ 2º, 4º, 5º e 6º	Obstruir/acelerar
Votação de EMENDAS UMA A UMA	Regimental: RICD, art. 117, XIII; RISF, art. 300, VIII	Obstruir
Votação de proposição ARTIGO POR ARTIGO	Regimental: RICD, art. 117, XIII; RISF, art. 302	Obstruir
VOTAÇÃO NOMINAL	Regimental: RICD, art. 186, II e § 2º; RISF, art. 294	Obstruir
VOTAÇÃO EM GLOBO dos destaques simples (na Câmara)	Regimental: RICD, art. 162, XIV	Acelerar
Votação por PARTES	Regimental: RICD, art. 189, § 4º; RISF, art. 361, § 2º	Obstruir

¹¹⁷ O detalhamento dos instrumentos constitucionais e regimentais utilizados para obstruir e/ou acelerar a tramitação encontra-se no APÊNDICE C.

Fonte: Elaboração própria.

Notas:

* Alguns instrumentos regimentais podem ser utilizados tanto para obstruir como para acelerar. Colocamos na coluna “objetivo” a finalidade mais utilizada na prática legislativa, sem descartar a possibilidade de o requerimento poder ser utilizado eventualmente para outra finalidade, ou mesmo sem a intenção de obstruir ou de acelerar.

** O veto parcial ou total, em sua essência, não é instrumento de obstrução, mas prerrogativa constitucional do Presidente da República de vetar texto com o qual não esteja de acordo. No entanto, o veto pode ter, em algumas situações, o efeito de obstruir a tramitação, já que suspende temporariamente a promulgação do texto aprovado pelo Congresso até a deliberação final do veto. Em outras situações, pode permitir um acordo no âmbito do Congresso, quando, por razões procedimentais ou materiais, não é possível mais retirar determinado dispositivo da proposição pelos parlamentares, e a opção é pelo veto presidencial à parte controversa. Poderíamos considerá-lo como uma nova variável, mas haveria um problema metodológico, pois o veto não pode ser apostado a três tipos normativos: as emendas à Constituição, os decretos legislativos e as resoluções. Por essas razões, optamos por incluí-lo no rol dos instrumentos constitucionais e regimentais para obstruir ou acelerar a tramitação.

O emprego dessa variável se justifica pelo grande número de instrumentos de obstrução e de aceleração utilizados durante a discussão e a votação das matérias nas Comissões e no Plenário das Casas Legislativas. Trata-se de mecanismos poderosos ao alcance do governo e da oposição para obstruir as votações ou para acelerá-las. Para esta pesquisa, foram considerados 26 instrumentos (dois constitucionais, 23 regimentais e um sem previsão legal), escolhidos por serem os mais utilizados nas Casas Legislativas.

Os instrumentos regimentais e constitucionais acima discriminados serão considerados para mensurar a variável relacionada ao kit-obstrução¹¹⁸ e ao kit-aceleração. Como há duas ordens de instrumentos, uma de origem constitucional e outra de origem regimental, a variável será pontuada da seguinte forma: para as proposições que se transformaram em lei ordinária e lei complementar, quando houver a apresentação de pelo menos dois instrumentos, sejam dois constitucionais, dois regimentais ou uma conjugação entre um instrumento constitucional e um instrumento regimental¹¹⁹. Para as proposições que se transformaram em

¹¹⁸ Outra questão relacionada ao kit-obstrução diz respeito ao fato de a oposição usar a tática de obstruir uma proposição tendo como alvo outra matéria que está na agenda do governo. Rabelo-Santos (2009, p. 62) cita o caso da obstrução feita pela oposição a várias medidas provisórias que travavam a pauta à época com o objetivo de postergar a votação da CPMF/DRU e da Contribuição Social da Saúde. Neste caso, apenas fazendo estudo de caso seria possível verificar essa hipótese, o que inviabilizaria a pesquisa. Por esse motivo, essa questão não será considerada, embora não haja prejuízo para o Modelo de Relevância, pois a relevância da norma é dada pela conjugação das seis dimensões. Não sendo a matéria relevante, a variável pode ser a única a ser pontuada, o que não a eleva à condição de média ou alta relevância, exceto se outras variáveis forem igualmente pontuadas.

¹¹⁹ Tal lógica tem seu fundamento também no fato de que alguns instrumentos vêm sendo apresentados de forma excessiva, distorcendo o objetivo do instrumento destinado a acelerar ou obstruir. É o caso do excesso de medidas provisórias editadas, cuja urgência e relevância não estão tão claras. Ocorre o mesmo com a apresentação da urgência urgentíssima na Câmara. As proposições que são deliberadas no Plenário têm, em sua grande maioria, urgência urgentíssima aprovada, sem qualquer outro sinal de que a matéria seja efetivamente urgente e contenha relevância a justificar a aprovação desse instrumento (AMARAL, 2009).

emenda à Constituição, decreto legislativo ou resolução, quando houver a apresentação de pelo menos um instrumento regimental, em face da inexistência de instrumentos constitucionais para essas matérias¹²⁰. A forma como os valores serão atribuídos à variável consta da próxima seção.

2.4 Operacionalização das variáveis do Modelo de Relevância

Na pesquisa social, a primeira fase, denominada teórica, é a fase de “formulação do problema e de sua inserção numa perspectiva mais ampla”. Trata-se de construir as hipóteses e de identificar as correlações entre as variáveis. Em seguida, delineiam-se a pesquisa e a aplicação das variáveis aos fatos empíricos para o fim de se obter respostas significativas. A operacionalização das variáveis faz parte desse método e refere-se ao processo em que uma variável encontra os “correlatos empíricos que possibilitem sua mensuração ou classificação” (GIL, 2012, p. 79).

Segundo Gil, para que a proposta é que a proposição atinja *status* de hipótese científica, há uma condição básica: “que seja passível de refutação científica”. Para que esse intento seja possível, torna-se necessário operacionalizar as variáveis, ou seja, traduzir as variáveis em conceitos mensuráveis. O autor esclarece que parcela significativa das variáveis identificadas nas ciências sociais corresponde à categoria de “fatos sociais não manifestos”. No entanto, a prova empírica exige medição e se dá, então, pelos estudos desses fatos não manifestos “por intermédio de fatos manifestos que os representem. Ou seja, é necessário definir as variáveis teóricas em termos de variáveis empíricas” (GIL, 2012, p. 79).

A operacionalização das variáveis requer um processo lógico composto de três passos: o primeiro refere-se à definição teórica da variável; o segundo, à especificação de suas dimensões, caso a variável seja complexa; e o terceiro passo é a definição empírica ou operacional relacionada aos elementos que vão indicar valor de forma prática: é a definição dos indicadores. A partir disso, torna-se possível mensurar os indicadores (*idem*).

¹²⁰ Não é possível vetar emendas à Constituição, decretos legislativos e resoluções, nem apresentar urgência constitucional. Logo, os dois instrumentos constitucionais não poderão ser analisados nessas matérias.

Foram seis as variáveis escolhidas para construção do Modelo de Relevância, com o objetivo de avaliar a produção legislativa brasileira. São elas: (1) conteúdo da norma; (2) repercussão na mídia; (3) debate parlamentar; (4) audiência pública; (5) votação dividida; e (6) kit-obstrução/aceleração. Escolhidas as variáveis, em seguida serão adotados os passos apontados por Gil para operacionalização de cada uma delas.

Para a primeira variável, relacionada ao *conteúdo da norma*, faremos a seguinte operacionalização: a definição teórica para a variável de conteúdo da norma é *o assunto ou tema classificado conforme a tipologia clássica de políticas públicas de Theodore Lowi*. Logo, a norma, após analisado todo o seu conteúdo, será classificada como política pública distributiva, redistributiva, regulatória ou constitutiva. Classificada a norma como política pública distributiva, receberá valor 0 (significando uma norma sem relevância para esta variável). Classificada como política pública redistributiva, regulatória ou constitutiva, receberá valor 1 (significando norma com relevância para esta variável).

Atribuir valor 0 à política pública distributiva se justifica pelo fato de se tratar de política pública personalista, que atinge pessoas, regiões ou grupos determinados, em que bens ou serviços são concedidos a grupos específicos, cujo custo é dividido pela coletividade como um todo. Insere-se nessa classificação a legislação denominada “simbólica”.

Como o desenho constitucional brasileiro dispõe que o processo legislativo compreende a elaboração de sete atos normativos, entre os seis¹²¹ examinados (emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções) há especificidades relacionadas a cada ato normativo, motivo pelo qual será adotada a seguinte metodologia na aplicação da tipologia de Lowi:

¹²¹ A lei delegada não foi examinada em face de seu número insignificante, tratando-se de espécie normativa em desuso.

Quadro 11 – Aplicação da tipologia de Lowi para classificar o conteúdo da norma por ato normativo e justificativa

ATO NORMATIVO	CLASSIFICAÇÃO (Política pública)	JUSTIFICATIVA
EMENDA À CONSTITUIÇÃO	CONSTITUTIVA	Estabelece as regras do jogo político e serve de parâmetro para todas as outras regras do ordenamento jurídico. Tem a mesma natureza e força hierárquica das normas constitucionais. A matéria objeto da emenda deve ser aprovada por quórum qualificado. Por essas razões, a emenda à Constituição é classificada como constitutiva.
LEI COMPLEMENTAR	CONSTITUTIVA	A lei complementar regulamenta a Constituição Federal em pontos específicos e serve de parâmetro para todas as outras normas que venham a tratar do mesmo tema. A matéria objeto de lei complementar deve ser aprovada por quórum qualificado. Por essas razões, a lei complementar é igualmente classificada como constitutiva.
LEI ORDINÁRIA E MEDIDA PROVISÓRIA	Distributiva, redistributiva ou regulatória	Leis ordinárias e medidas provisórias são atos normativos que estão hierarquicamente abaixo das normas constitucionais, não podendo estabelecer regras que venham a violar dispositivo constitucional, nem regular matéria própria de lei complementar. Por essa razão, não podem ser classificadas como constitutivas, mas podem ser distributivas, redistributivas ou regulatórias, dependendo do conteúdo da norma.
DECRETO LEGISLATIVO	<u>Tratado internacional:</u> CONSTITUTIVA	Trata-se de ato complexo em que a cooperação internacional só passa a existir depois de aprovado o acordo pelo Legislativo e ratificado pelo Executivo. Antes disso a cooperação não existe, o que justifica o caráter constitutivo da matéria. Por essa razão, decreto legislativo que aprova tratado internacional é classificado como constitutivo.
	<u>Outros decretos legislativos:</u> Distributiva, redistributiva ou regulatória	Embora seja competência exclusiva do Congresso Nacional dispor sobre as matérias previstas no art. 49 da CF por meio de decreto legislativo, este é ato normativo que está hierarquicamente abaixo das normas constitucionais, não podendo estabelecer regras que venham a violar dispositivo constitucional, nem regular matéria própria de lei complementar. Ademais, são decretos legislativos diversos que não abrangem a aprovação de tratado internacional. Por essa razão, não podem ser classificados como constitutivos, mas podem ser distributivos, redistributivos ou regulatórios dependendo do conteúdo da norma.
RESOLUÇÃO	<u>Alterações regimentais:</u> CONSTITUTIVA	Trata-se de resolução que altera o regimento das Casas Legislativas, estabelecendo as regras do jogo político, motivo

		<p>pelo qual é classificada como constitutiva. Por essa razão, resolução que altera as regras internas é classificada como constitutiva.</p>
	<p>Outras resoluções: Distributiva, redistributiva ou regulatória</p>	<p>Outras resoluções: embora seja competência privativa de cada Casa Legislativa dispor sobre as matérias previstas nos arts. 51 e 52 da CF por meio de resolução, este é ato normativo que está hierarquicamente abaixo das normas constitucionais, não podendo estabelecer regras que venham a violar dispositivo constitucional, nem regular matéria própria de lei complementar, nem alterar as regras regimentais relacionadas ao jogo político. Por essas razões, as resoluções não podem ser classificadas como constitutivas, mas podem ser distributivas, redistributivas ou regulatórias dependendo do conteúdo da norma.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Delineada a tipologia de Lowi e justificada sua aplicação aos diferentes atos normativos, vejamos a metodologia empregada para analisar o *conteúdo da norma*:

Quadro 12 - Metodologia aplicada para análise da primeira variável - Conteúdo da norma

Étapas	METODOLOGIA	AÇÕES
1	Analisar o conteúdo do ato normativo	<p>1.1 Acessar o site do Planalto em legislação federal (http://www4.planalto.gov.br/legislacao/) e escolher o ato normativo (para emenda à Constituição, lei complementar, lei ordinária e medida provisória) OU acessar o site da Câmara dos Deputados (http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao) e escolher o ato normativo (para os anteriores e também para decreto legislativo e resolução);</p> <p>1.2 Escolher o ato normativo (emenda à Constituição, lei complementar etc.);</p> <p>1.3 Proceder à leitura do ato normativo (todo o teor).</p>
2	Aplicar a tipologia de Lowi e fazer a classificação por norma distributiva, redistributiva, regulatória ou constitutiva (conforme explicitado no quadro anterior)	<p>2.1 Classificar a norma conforme a tipologia de Lowi, anotando todos os tipos encontrados (no caso de haver na mesma norma mais de um tipo de política pública. Ex: política distributiva e política regulatória na mesma norma).</p>
3	Atribuir valor à variável	<p>3.1 Atribuir valor 0 à política distributiva;</p> <p>3.2 Atribuir valor 1 às políticas constitutiva, redistributiva e regulatória;</p> <p>3.3 Atribuir valor 1 no caso de haver na mesma norma conteúdo relacionado a mais de um tipo de política pública conjugada com a política distributiva.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Para a segunda variável, relacionada à *repercussão na mídia*, faremos a seguinte operacionalização: a definição teórica para a variável de repercussão na mídia é *o assunto ou tema da norma haver sido publicado em um dos três jornais selecionados*. Logo, haverá repercussão se o assunto da norma tiver sido publicado em pelo menos um dos seguintes jornais: *Folha de S.Paulo*, *O Globo* ou *O Estado de S.Paulo*. Se não houver publicação, receberá valor 0 (significando norma sem relevância para esta variável), e, se houver pelo menos uma publicação, receberá valor 1 (significando norma com relevância para esta variável).

A pesquisa inicial foi realizada no Banco de Notícias Seleccionadas da Câmara dos Deputados (BNS)¹²² em razão da facilidade de acesso, tratando-se, portanto, de fonte secundária (arquivo digital)¹²³. Como forma de atenuar qualquer fragilidade metodológica na pesquisa de mídia, optou-se por realizar duas vezes a pesquisa no Banco de Notícias Seleccionadas da Câmara dos Deputados (BNS), e cada uma das pesquisas foi realizada por pesquisadoras diferentes¹²⁴.

Outra maneira de atenuar qualquer fragilidade foi realizar várias pesquisas diferentes, conjugando diversos argumentos de pesquisa, como, por exemplo, pesquisa por tipo da proposição e data da tramitação, tipo e número e data da tramitação, assunto e data da tramitação, entre outros.

Por fim, realizamos também pesquisa complementar no acervo da Biblioteca do Senado Federal para os atos normativos promulgados entre 1988 e 1999. Tal medida justifica-se pelo fato de os anos anteriores a 2000 receberem tratamento diferenciado pelo BNS, dificultando a pesquisa em face de a informação estar disponibilizada de maneira diferente no Banco.

Vejamos então a metodologia empregada para analisar a *repercussão na mídia*, com as respectivas ações:

¹²² Segundo informações do *site* da Câmara (intranet), “o Banco de Notícias Seleccionadas (BNS) inclui notícias correntes e retrospectivas, de interesse do Legislativo, seleccionadas dos seguintes veículos: *Correio Braziliense*, *Folha de S.Paulo*, *Gazeta Mercantil* (ago. 2000/maio 2009), *Jornal de Brasília* (ago. 2000/abr. 2003), *Jornal do Brasil* (ago. 2000/maio 2010), *O Estado de S.Paulo*, *Estado de Minas* (set. 2009/ago 2010), *O Globo*, *Valor Econômico*, *IstoÉ e Veja*.” Ademais, “no período de 1974 a 2000, a coleção de notícias era formada por recortes de jornais e revistas impressos. Os recortes eram arquivados em pastas por assunto ou personalidade e, dentro de cada pasta, organizados em ordem cronológica. Essa coleção foi digitalizada e está disponível para consulta online. A pesquisa deve então ser feita por tema amplo ou personalidade. Dentro do arquivo PDF, pode-se realizar outra busca a fim de localizar um termo ou notícia mais específico.” Mas, “a partir de agosto de 2000, as notícias passaram a ser incluídas no formato digital. A alimentação do BNS é de responsabilidade do Centro de Documentação e Informação (Cedi) - Coordenação de Biblioteca.” Conquanto o BNS seja excelente fonte de pesquisas, não se encontra ainda disponível para o público externo, apenas para os servidores da Casa e pesquisadores. Neste trabalho foram realizadas em torno de 5.000 pesquisas no BNS. Agradeço ao Cedi e especialmente a Cristiane Caexeta e sua equipe pelo valioso apoio para esta pesquisa.

¹²³ Os ANEXOS A, B, C e D contêm imagens de pesquisas e notícias provenientes do BNS.

¹²⁴ Agradecemos a valiosa ajuda de Victoria Costa Diniz, a quem foi dado o treinamento adequado para a realização da segunda pesquisa no BNS.

Quadro 13 - Metodologia aplicada para análise da segunda variável - Repercussão na mídia

Etapas	METODOLOGIA	AÇÕES
1	Verificar o conteúdo e o ano de publicação do ato normativo	<p>1.1 Acessar o <i>site</i> do Planalto em legislação federal (http://www4.planalto.gov.br/legislacao/) OU da Câmara dos Deputados (http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/);</p> <p>1.2 Escolher o ato normativo (emenda à Constituição, lei complementar etc.);</p> <p>1.3 Analisar o conteúdo do ato normativo para definir o tema central da norma.</p>
2	Pesquisar no Banco de Notícias Seleccionadas da Câmara dos Deputados (BNS) notícia sobre o ato normativo nos três jornais selecionados: <i>Folha de S.Paulo, O Globo e O Estado de S.Paulo</i>	<p>2.1 Acessar o Banco de Notícias Seleccionadas (BNS) na intranet da Câmara, disponível no <i>link</i> “Serviços de Informação”; em seguida clicar em “Serviços de Biblioteca” e depois em “BNS – notícias de jornais nacionais”;</p> <p>2.2 Preencher os campos da pesquisa, conforme instruções abaixo, <u>quando a tramitação da proposição tiver ocorrido em ano igual ou posterior a 2000</u>. A pesquisa deve ser feita no período de tramitação da norma, desde a apresentação da proposição até o último dia da semana da promulgação (ver exemplo desta pesquisa nos Anexos A e B):</p> <p>2.2.1 Preencher o campo <u>Assunto</u>, correspondente ao assunto da norma. Tentar vários tipos de pesquisa: assunto, tipo e número do ato normativo; OU assunto e tipo; OU apenas assunto; OU pelo apelido do ato normativo (Ex: ficha limpa);</p> <p>2.2.2 Preencher o campo <u>Data inicial</u>. Inserir a data da apresentação do projeto na Câmara ou no Senado. Se não houver resultados, inserir a data específica da votação em cada Casa;</p> <p>2.2.3 Preencher o campo <u>Data final</u>. Inserir a data do último dia da semana de promulgação da norma. Se não houver resultados, inserir a data específica da votação em cada Casa;</p> <p>2.2.4 Preencher o campo <u>Jornal/Revista</u>. Fazer uma pesquisa para cada jornal com as informações inseridas acima (assunto e data);</p> <p>2.3 Clicar no ícone à esquerda “Notícias anteriores ao ano 2000” <u>quando a tramitação da proposição tiver ocorrido em ano anterior a 2000</u> (ver exemplo desta pesquisa nos Anexos C e D):</p> <p>2.3.1 Preencher o termo de pesquisa com as palavras-chaves do tema central da norma (Ex: Previdência Social), quando então pastas serão disponibilizadas para consulta;</p> <p>2.3.2 Clicar no título da pasta que tenha maior correlação com o conteúdo da norma;</p> <p>2.3.3 Procurar notícias nos jornais selecionados no tempo de tramitação da proposição. Se a tramitação for muito longa ou houver muitas notícias, priorizar o último ano ou os últimos meses;</p> <p>2.4 Proceder à leitura da notícia para verificar se há correlação entre a notícia publicada e a norma pesquisada (OBS: muitas vezes a notícia não faz referência ao número da proposição ou do ato normativo);</p> <p>2.5 Fazer nova pesquisa quando não encontrar notícia relacionada, seguindo as etapas anteriores e utilizando outros argumentos correspondentes ao tema central da norma.</p>
3	Para os tipos normativos anteriores a 2000, quando não encontrar notícia no BNS, pesquisar no acervo da Biblioteca do Senado	<p>3.1 Dirigir-se à Biblioteca do Senado Federal e solicitar a pesquisa à Chefe do Setor de Pesquisa;</p> <p>3.2 Analisar a lista de pastas existentes (há uma encadernação com a lista de todas as pastas);</p> <p>3.3 Selecionar a pasta pelo assunto correlato ao tema central da norma pesquisada;</p> <p>3.4 Verificar todos os recortes de jornais constantes da pasta e separar aqueles relacionados à norma nos jornais selecionados no período da tramitação;</p> <p>3.5 Solicitar cópia da notícia.</p>

	Federal ¹²⁵¹²⁶	
4	Atribuir valor à variável	<p>4.1 Atribuir valor 0 se não encontrar publicação ou se for uma notícia pontual relacionada apenas à colocação da matéria na pauta da Casa Legislativa, sem entrar no mérito da política pública (é muito comum haver notícia sobre a proposição apenas para divulgar que ela será votada em dia ou semana determinada, sem entrar no mérito da matéria. Nesse caso, a notícia não é considerada);</p> <p>4.2 Atribuir valor 1 se houver publicação pelo menos em um jornal e a notícia informar sobre o conteúdo da política pública.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Para a terceira variável, relacionada ao debate parlamentar, faremos a seguinte operacionalização: a definição teórica para a variável de debate parlamentar é *o assunto ou tema da proposição haver sido debatido por um representante do governo (ou de partidos da coalizão) e por um representante da oposição*. Logo, se não houver debate por um representante da coalizão do governo e um representante da oposição, a norma receberá valor 0 (significando norma sem relevância para esta variável), e, se houver debate, receberá valor 1 (significando norma com relevância para esta variável). Vejamos a metodologia empregada para analisar o debate parlamentar:

¹²⁵ O Senado Federal contém um excelente acervo de jornais desde a década de 30 que ocupa boa parte do espaço da Biblioteca daquela Casa Legislativa. Além dos jornais antigos, o Senado mantém pastas com recortes de jornais sobre diversos assuntos, outra fonte preciosa de pesquisa. Agradecemos a Fátima Costa, Chefe do Setor de Pesquisa da Biblioteca do Senado, e a toda sua equipe pela ajuda inestimável para esta pesquisa.

¹²⁶ A pesquisa no acervo da Biblioteca do Senado Federal é um complemento à pesquisa feita no BNS da Câmara, no que se refere às notícias anteriores a 2000. Ocorre que, diferentemente das pesquisas de 2000 em diante, em que o Banco procura o argumento de pesquisa no título e no conteúdo da matéria, nas pesquisas de anos anteriores não há essa possibilidade. É necessário escolher uma pasta existente por assunto. No Senado ocorre a mesma coisa, mas é possível pesquisar presencialmente as pastas organizadas por assunto e verificar *in loco* todas as notícias que estão na pasta, motivo pelo qual foi um complemento utilizado para todos os atos normativos anteriores a 2000 (emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias do Governo FHC – 1995 – e decretos legislativos e resoluções do ano de 1995).

Quadro 14 - Metodologia aplicada para análise da terceira variável - Debate parlamentar

Etapas	METODOLOGIA	AÇÕES
1	Verificar a data da discussão em cada Casa Legislativa na ficha de tramitação da Câmara e do Senado	<p>1.1 Acessar a ficha de tramitação da proposição¹²⁷. Na Câmara, acessar o <i>site</i> da instituição em http://www2.camara.leg.br/, clicar em “atividade legislativa”, depois em “projetos de lei e outras proposições”, e escolher entre “pesquisa simplificada” ou “pesquisa avançada”. No Senado, acessar o <i>site</i> do Senado Federal (https://www12.senado.leg.br/hpsenado), clicar em “atividade legislativa”, depois em “projetos e matérias”, depois em “pesquisa de matérias”, e escolher entre “pesquisa rápida” ou “pesquisa avançada” (ver Anexos E e F);</p> <p>1.2 Analisar a tramitação da proposição e buscar pela data da discussão;</p> <p>1.3 Anotar a data da discussão no Plenário da Câmara ou no Plenário do Senado, se a <u>proposição é sujeita à deliberação do Plenário</u>, e anotar também os nomes dos parlamentares que debateram a matéria. Neste caso, o debate parlamentar a ser considerado é o de Plenário¹²⁸ e, havendo debate em qualquer das Casas Legislativas, será considerado primeiro o debate na Casa de origem do autor da proposição. Se não houve debate na Casa de origem, verificar na outra Casa Legislativa.</p> <p>1.4 Anotar a data da discussão em Comissão da Câmara ou do Senado, se a proposição tramitou sujeita ao <u>poder conclusivo das Comissões (na Câmara) ou ao poder terminativo (no Senado)</u>. Neste caso, o debate parlamentar a ser considerado é o que ocorreu nas Comissões.</p>
2	Verificar o partido do parlamentar e se faz	<p>2.1 Verificar o partido do parlamentar na ficha de tramitação;</p> <p>2.2 Acessar o <i>site</i> das Casas Legislativas para verificar a informação do partido do</p>

¹²⁷ A ficha de tramitação da proposição contém o espelho da tramitação de qualquer proposição apresentada no âmbito das Casas Legislativas. É um instrumento muito importante para compreender como se desenvolveu a tramitação do projeto, contendo o registro histórico da elaboração do ato normativo. Para a presente pesquisa, como o número de proposições e respectivas tramitações era muito elevado (foram analisadas mais de 2.700 tramitações), solicitamos pesquisa junto à Câmara (Cedi) de todas as emendas à Constituição e leis complementares promulgadas entre 5/10/1988 e 31/12/2017; de todas as leis ordinárias (inclui medidas provisórias), decretos legislativos e resoluções promulgados nos anos de 1995, 2003 e 2011, o que gerou arquivos digitais por tipos normativos, totalizando mais de 3.000 páginas de tramitação. Ver ANEXOS E e F, que contêm imagens das fichas de tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

¹²⁸ A maioria dos atos normativos é deliberada no Plenário das duas Casas. A exceção são os projetos de lei ordinária, que podem ser conclusivos ou deliberados no Plenário, e as TVRs que não são objeto desta pesquisa.

Etapas	METODOLOGIA	AÇÕES
	parte da coalizão de governo ou da oposição	parlamentar, caso essa informação não esteja na ficha de tramitação (muito comum nas tramitações do Senado e em algumas tramitações mais antigas da Câmara) ¹²⁹ . Na Câmara, acessar o site http://www2.camara.leg.br/ , clicar em “Deputados”, depois em “conheça os deputados” e escolher a “pesquisa de deputados” por legislatura (escolher a legislatura em que a proposição foi debatida), colocando o nome do deputado. Feita a pesquisa, entrar na biografia do deputado e verificar o partido do qual o parlamentar fazia parte na data da discussão da matéria. No Senado, acessar o site (https://www12.senado.leg.br/hpsenado), clicar em “Senadores”, escolher entre “Senadores de legislaturas anteriores” ou “Senadores em exercício” para a legislatura atual. Preencher o campo “pesquisar Senadores” com o nome do parlamentar e verificar o partido do qual o senador fazia parte na data da discussão da matéria (há casos em que não aparece o partido do senador na lista, então é preciso entrar na biografia do parlamentar e verificar seus pronunciamentos na data da discussão. 2.3 Verificar se o partido do qual o parlamentar faz parte integrava a coalizão do governo ou a oposição na data, consultando a tabela disponibilizada por Figueiredo e a tabela de oposição; 2.4 Escolher pelo menos um parlamentar para representar o governo e um parlamentar para representar a oposição.
3	Atribuir valor à variável	3.1 Atribuir valor 0 quando não houver discussão pelo menos por um parlamentar representando a coalizão do governo e um parlamentar representando a oposição (discussão apenas por um dos lados não é pontuada) em pelo menos uma Casa Legislativa (Câmara ou Senado); 3.2 Atribuir valor 1 quando houver discussão pelo menos por um parlamentar representando a coalizão de governo e um parlamentar representando a oposição em pelo menos uma Casa.

Fonte: Elaboração própria.

Para a quarta variável, relacionada à *audiência pública*, faremos a seguinte operacionalização: a definição teórica para a quarta variável é a *realização de audiência pública em uma das Casas Legislativas ou Comissão Geral na Câmara*. Logo, se não foi realizada audiência pública nas Comissões ou Comissão Geral no Plenário, a norma receberá valor 0 (significando norma sem relevância para esta variável), e, se houver audiência pública ou Comissão Geral, receberá valor 1 (significando norma com relevância para esta variável). Vejamos a metodologia empregada para analisar a quarta variável:

Quadro 15 - Metodologia aplicada para análise da quarta variável - Audiência pública

Etapas	METODOLOGIA	AÇÕES
1	Verificar se há informação sobre a realização de audiência pública (seminários e encontros regionais)	1.1 Consultar a ficha de tramitação da proposição na Câmara e no Senado; 1.2 Seguir as próximas instruções se não houver informação sobre realização de audiência pública na ficha de tramitação: 1.2.1 Acessar o arquivo do Excel produzido pelo Cedi ¹³⁰ (cópia de 190_4455_Audiências Públicas de 2001 a 2015) e pesquisar pelo número e tipo da proposição na Câmara OU acessar o arquivo do Excel produzido pelo Senado (Lista de audiências), para as audiências realizadas a partir de 2012. 1.2.2 Acessar o site da Câmara (http://www2.camara.leg.br/), quando não encontrar audiência pública e se tratar de PEC ou proposição em que houve a formação de Comissão Especial e cujo ano da criação da Comissão Especial tenha sido a partir de 2003 (verificar na ficha de tramitação), clicando em “Atividade Legislativa”, depois em “Comissões”, depois

¹²⁹ Na Câmara, somente a partir de 2002 a informação sobre o partido do parlamentar que participou da discussão passou a constar das fichas de tramitação. No Senado ainda não há essa informação. Diante dessa lacuna, foi necessário pesquisar o partido de cada parlamentar que participou da discussão das proposições na Câmara durante o período de 1988 a 2001 e, no Senado, durante todo o período (de 1988 a 2017).

¹³⁰ Como já referido, arquivo contendo as audiências públicas realizadas no período de 2001 a 2015 foi produzido pelo (Cedi) e disponibilizado para esta pesquisa. O levantamento foi realizado tendo como fonte o sistema de reserva dos Plenários das Comissões, em face da inexistência de informações sistematizadas no site da Câmara sobre o número de audiências públicas realizadas no período. Igualmente, arquivo foi produzido pelo Senado e também disponibilizado para esta pesquisa sobre as audiências públicas realizadas a partir de 2012 naquela Casa Legislativa. Agradeço a toda a equipe da Coordenação de Estatísticas, Pesquisa e Relatórios Legislativos, especialmente ao Coordenador João Murce.

		em “Comissões Temporárias” e por último em “Especiais”. Do lado esquerdo da tela clicar na legislatura correspondente à data da criação da Comissão Especial e clicar na Comissão Especial da proposição; analisar as reuniões realizadas. Muitas vezes a reunião já vem identificada como audiência pública. Se isso acontecer, verificar se ela realmente aconteceu; se as reuniões da Comissão Especial não vierem identificadas como “Audiência Pública” (muitas vezes elas são mistas, deliberativas conjugadas com audiência pública), clicar no resultado de cada reunião realizada e verificar se houve audiência pública.
2	Analisar a ficha de tramitação da proposição e verificar se há informação sobre a realização de Comissão Geral	2.1 Consultar a ficha de tramitação da proposição na Câmara; 2.2 Seguir as próximas instruções, se não houver informação sobre realização de Comissão Geral na Câmara: 2.2.1 Acessar o <i>site</i> da Câmara (http://www2.camara.leg.br/), clicar em “Atividade Legislativa”, depois em “Plenário”. Do lado esquerdo da tela, na parte de baixo há o ícone “Relatórios da Atividade Legislativa”, disponível a partir de 2007. Clicar em cada relatório cuja data coincida com a tramitação da proposição na parte referente ao “Plenário”. No final do relatório há as Comissões Gerais realizadas no ano (a análise foi feita verificando relatório por relatório).
3	Atribuir valor à variável	3.1 Atribuir valor 0 quando não houver registro de audiência pública ou Comissão Geral realizada; 3.2 Atribuir valor 1 quando houver registro de audiência pública ou Comissão Geral realizada.

Fonte: Elaboração própria.

Para a quinta variável, relacionada à *votação dividida*, faremos a seguinte operacionalização por tipo normativo, em face das diversidades existentes: para emenda à Constituição e lei complementar, como os dois tipos normativos exigem quórum qualificado e, em consequência, a votação precisa necessariamente ser nominal para aprovação da matéria, a definição teórica para a quinta variável relacionada a esses dois tipos normativos é a *existência de votação nominal dividida com no mínimo 10% de diferença do resultado final*. Logo, se não houve votação nominal dividida com no mínimo 10% de diferença, a norma receberá valor 0 (significando norma sem relevância para esta variável), e, se houve votação nominal dividida com no mínimo 10% de diferença, receberá valor 1 (significando norma com relevância para esta variável).

Para os outros tipos normativos – lei ordinária, medida provisória, decreto legislativo e resolução –, a Constituição não exige quórum qualificado para aprovação da matéria, motivo pelo qual eles podem ser aprovados em votação simbólica, como é comum. Apenas a existência de votação nominal para a matéria já pontua, não sendo necessário que haja diferença de 10%. Logo, a definição teórica para a quinta variável relacionada a esses tipos normativos é a *existência de votação nominal*. Se não houve votação nominal, a norma receberá valor 0 (significando norma sem relevância para esta variável), e, se houve votação nominal, receberá valor 1 (significando norma com relevância para esta variável). Vejamos a metodologia empregada para analisar a quinta variável:

Quadro 16 - Metodologia aplicada para análise da quinta variável - Votação dividida

Etapas	METODOLOGIA	AÇÕES
1	Verificar se há votação dividida	1.1 Consultar a ficha de tramitação da proposição na Câmara e no Senado; 1.2 Seguir as próximas instruções no caso da análise de PEC (proposição originária de emenda à Constituição) e de PLP (proposição originária de lei complementar):

		<p>1.2.1 Verificar todas as votações nominais realizadas: considerar apenas as votações nominais referentes à votação do projeto original, do(s) substitutivo(s), da(s) emenda(s) (inclusive emendas aglutinativas¹³¹) e da matéria destacada (dispositivos, expressões e emendas);</p> <p>1.2.2 Analisar se a diferença entre os votos (“sim” e “abstenção” ou “não” e “abstenção”) corresponde a 10% do resultado final (ex: SIM: 360; NÃO: 39; ABSTENÇÃO: 1; TOTAL: 400. Dez por cento sobre o resultado final equivalem a 40 votos. Os votos “sim” são superiores a esse número e os votos “não” somados à abstenção equivalem a 40 votos, atingindo o mínimo de 10% sobre o resultado final da votação);</p> <p>1.3 Seguir as próximas instruções no caso da análise de PL (proposição originária de projeto de lei), MPV (medida provisória), PDC (proposição originária de decreto legislativo) e PRC (proposição originária de resolução):</p> <p>1.3.1 Verificar todas as votações nominais realizadas: considerar apenas aquelas referentes à votação do projeto original, do(s) substitutivo(s), da(s) emenda(s) (inclusive emendas aglutinativas) e da matéria destacada (dispositivos, expressões e emendas);</p> <p>1.3.2 Não é necessário verificar se houve diferença de 10%, já que essas proposições não exigem quórum qualificado e, em consequência, votação nominal. Logo, apenas a existência de votação nominal já configura a votação dividida.</p>
2	Atribuir valor à variável	<p>2.1 Atribuir valor 0 quando não houver registro de votação nominal dividida;</p> <p>2.2 Atribuir valor 1 quando houver registro de votação nominal dividida.</p>

Fonte: Elaboração própria.

Para a sexta e última variável, relacionada ao kit-obstrução/aceleração, faremos a seguinte operacionalização: a definição teórica para a sexta variável é a *existência de instrumentos para obstruir e/ou para acelerar a tramitação da matéria*. Logo, se não houver, a norma receberá valor 0 (significando norma sem relevância para esta variável), e, se houver, receberá valor 1 (significando norma com relevância para esta variável).

Os instrumentos constitucionais e regimentais para obstruir ou acelerar que serão considerados para esta pesquisa estão descritos no Quadro 10, constante da Seção 2.3.6. Vejamos a metodologia empregada para analisar a sexta e última variável:

Quadro 17 - Metodologia aplicada para análise da sexta variável - Kit-obstrução/aceleração

Etapas	METODOLOGIA	AÇÕES
1	Verificar se há instrumentos constitucionais/regimentais para obstruir ou acelerar a tramitação da proposição	<p>1.1 Consultar a ficha de tramitação da proposição na Câmara e no Senado;</p> <p>1.2 Verificar se há na tramitação da proposição os instrumentos constitucionais/regimentais analisados na seção 2.3.6 (Quadro 10).</p>
2	Atribuir valor à variável	<p>2.1 Atribuir valor 0 quando não houver registro de instrumentos do kit-obstrução/aceleração;</p> <p>2.2 Atribuir valor 1 quando houver registro de instrumentos do kit-obstrução/aceleração.</p>

Fonte: Elaboração própria.

¹³¹ As emendas aglutinativas estão reguladas nos arts. 118, § 3º, e 122 do RICD. São apresentadas apenas em Plenário, no momento da votação da parte da proposição ou do dispositivo a que elas se referam, e resultam da fusão entre emendas, ou de emendas com o texto do projeto ou do substitutivo, por transação (combinação) que aproxime os respectivos textos. O prazo para apresentação é até o momento da votação da parte da proposição ou do dispositivo a que elas se referam. Podem apresentar emendas aglutinativas apenas os autores das emendas objeto da fusão, o que implica a retirada das emendas originais, como também um décimo dos membros da Câmara (52 dep.) ou Líderes que representem esse número. Não há previsão para o Relator apresentar emenda aglutinativa. Elas são muito comuns durante a votação de PEC, especialmente porque as emendas a PEC somente podem ser apresentadas na Comissão Especial, diferentemente dos outros tipos normativos submetidos ao Plenário, cuja apresentação de emendas ocorre no Plenário, durante a discussão da matéria, e para matérias urgentes, até o início da votação da matéria (RICD, art. 122, I e § 4º).

2.5 Modelo de Relevância da Produção Legislativa

O Modelo de Relevância construído neste estudo é composto de seis variáveis. Seleccionada a norma e analisada cada variável segundo a metodologia explicitada na seção 2.4, é atribuído valor 0 ou 1 a cada uma delas (ver Quadro 18) e, ao final, é obtido o Índice de Relevância da norma, correspondente à soma dos valores arbitrados a cada variável, que poderá ser de 0 a 6. A relevância será definida como “baixa” quando o índice encontrado for correspondente a 0, 1 e 2; como “média”, quando corresponder a 3 e 4; e, como “alta”, quando equivaler a 5 e 6 (ver Quadro 19).

Jorge Lanzaro, ao construir o modelo uruguaio, igualmente arbitrou valores às variáveis. O autor definiu como “baixa importância” quando o índice encontrado foi correspondente a 0 e 1; como “média importância” quando o índice correspondeu a 2 e 3 e como “alta importância” quando equivaleu a 4 e 5.

No Modelo de Relevância construído nesta pesquisa há uma pequena variação, uma vez que foi acrescentada uma sexta variável que não há no modelo de Lanzaro, que foi construído apenas com cinco variáveis. Logo, optou-se por atribuir três valores para baixa relevância e dois valores para média e para alta relevância.

Atribuídos valores a cada uma das variáveis – correspondendo a seis dimensões de avaliação da norma –, o cômputo produz o índice de relevância. O quadro seguinte apresenta o Modelo de Relevância construído para avaliar a produção legislativa brasileira:

Quadro 18 – Modelo de Relevância por variável, fonte, definição teórica, características, mensuração e relevância

	VARIÁVEL	FONTE	DEFINIÇÃO TEÓRICA	CARACTERÍSTICAS	MENSURAÇÃO	RELEVÂNCIA
1 ^a	CONTEÚDO DA NORMA	Site do Planalto e/ou site da Câmara dos Deputados	<i>Assunto ou tema classificado conforme a tipologia clássica de políticas públicas de Theodore Lowi</i>	Normas distributivas	0	Sem relevância
				Normas redistributivas, regulatórias e constitutivas	1	Com relevância
2 ^a	REPERCUSSÃO NA MÍDIA	BNS e/ou pasta de recorte de jornais do Senado Federal	<i>O assunto ou tema da norma haver sido publicado em um dos três jornais selecionados</i>	Uma publicação nos jornais <i>Folha de S.Paulo</i> ou <i>O Globo</i> ou <i>O Estado de S.Paulo</i>	0	Sem relevância
					1	Com relevância
3 ^a	DEBATE PARLAMENTAR	Ficha de tramitação da proposição	<i>Assunto ou tema da proposição haver sido debatido em Plenário ou nas</i>	Existência de debate parlamentar por um representante do governo (ou partidos da coalizão) e por um representante da	0	Sem relevância
					1	Com relevância

			<i>Comissões (para poder conclusivo /terminativo)</i>	oposição		
4 ^a	AUDIÊNCIA PÚBLICA/ COMISSÃO GERAL	Ficha de tramitação da proposição e/ou site da Câmara dos Deputados	<i>Realização de audiência pública em uma das Casas Legislativas ou Comissão Geral na Câmara</i>	Realização de audiência pública nas Comissões da Câmara/Senado/CN ou Comissão Geral no Plenário da Câmara	0	Sem relevância
					1	Com relevância
5 ^a	VOTAÇÃO DIVIDIDA	Ficha de tramitação da proposição	<i>Existência de votação nominal dividida</i>	No caso de PEC e PLP existência de votação nominal dividida com no mínimo 10% de diferença do resultado final	0	Sem relevância
					1	Com relevância
		Ficha de tramitação da proposição		No caso de PL, MPV, PDC e PRC existência de votação nominal	0	Sem relevância
					1	Com relevância
6 ^a	KIT OBSTRUÇÃO/ ACELERAÇÃO	Ficha de tramitação da proposição	<i>Existência de instrumentos para obstruir e/ou para acelerar a tramitação da matéria</i>	No caso de PEC, PDC e PRC existência de um instrumento do kit-obstrução/aceleração No caso de PL/PLP/MPV existência de dois instrumentos do kit-obstrução/aceleração	0	Sem relevância
					1	Com relevância
ÍNDICE DE RELEVÂNCIA					5 – 6	ALTA relevância
					3 – 4	MÉDIA relevância
					0 – 2	BAIXA relevância

Fonte: Elaboração própria.

Logo, o Índice de Relevância da norma tem três variações, correspondendo a alta, média e baixa relevância (incluídas nesta última categoria as normas sem relevância, por não pontuarem nas seis variáveis), conforme apresentado no quadro seguinte:

Quadro 19 – Índice de Relevância da norma

RELEVÂNCIA	VALORES
ALTA	5 e 6
MÉDIA	3 e 4
BAIXA	0, 1 e 2

Fonte: elaboração própria.

2.6 Conclusão

A partir dos modelos e das classificações analisados no Capítulo 1, construímos o Modelo de Relevância. Este capítulo foi dividido igualmente em seis seções, em que foram escolhidas e justificadas pormenorizadamente as variáveis do Modelo de Relevância, perpassando as tipologias de políticas públicas para justificar a variável de *conteúdo da norma* e o estudo de mídia para justificar a variável de *repercussão na mídia*.

Em seguida, foram analisadas as variáveis relacionadas ao processo legislativo, com os estudos sobre *debate parlamentar*, *audiência pública*, *votação dividida* e instrumentos constitucionais e regimentais para obstruir ou acelerar a tramitação, o denominado *kit-obstrução/kit-aceleração*. Ao fim do capítulo, foi realizada a operacionalização das variáveis e arbitrados valores, cujo cômputo produziu o Índice de Relevância da norma com três variações: alta, média e baixa relevância.

No próximo Capítulo, apresentaremos os resultados da aplicação do Modelo de Relevância aos diferentes tipos normativos, iniciando com o estudo quantitativo da produção legislativa brasileira no período de 1988 a 2017 e, em seguida, com a análise qualitativa das normas.

CAPÍTULO 3 – APLICAÇÃO DO MODELO DE RELEVÂNCIA: ANÁLISE DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA BRASILEIRA DE 1988 A 2017

3.1 Introdução

A Constituição Federal vigente, promulgada em 1988, dispõe em seu art. 59 acerca do processo legislativo brasileiro, o qual compreende a elaboração de sete tipos normativos:

SEÇÃO VIII – Do Processo Legislativo

Subseção I – Disposição Geral

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

I – emendas à Constituição;

II – leis complementares;

III – leis ordinárias;

IV – leis delegadas;

V – medidas provisórias;

VI – decretos legislativos;

VII – resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Não existe hierarquia entre espécies ou atos normativos¹³² previstos na Constituição, excetuadas as emendas constitucionais, que estão no topo da pirâmide de atos normativos (BASTOS, 2000, p. 357).

A lei complementar não é superior à lei ordinária, nem esta é superior à lei delegada, nem esta é superior à medida provisória, nem esta é superior aos decretos legislativos e às resoluções. O que distingue uma espécie normativa de outra é o campo de atuação de cada uma delas e seu processo de elaboração dentro do Parlamento. Cada uma tem seu próprio campo de atuação. Logo, lei complementar não pode tratar de matéria de decreto legislativo, nem esta a matéria de lei ordinária, configurando invasão de competência sujeita à declaração de inconstitucionalidade. Formalmente, os setes incisos do art. 59 da Constituição trazem uma

¹³² Ferreira Filho (2006, p. 202-203) esclarece que a expressão “ato normativo” abrange a produção de normas tanto gerais como individuais. Do ato normativo inicial – a Constituição – deriva toda a ordem jurídica. E desse ato inicial decorrem outros atos “ditos primários”, porque em sua eficácia aparecem como o primeiro nível dos atos derivados da Constituição, que podem ser gerais ou particulares (individuais, segundo Kelsen). No segundo nível estão os atos que derivam dos atos primários e que podem ser igualmente atos gerais ou particulares, como os atos administrativos e os atos judiciais *stricto sensu*. Neste trabalho utilizaremos a expressão *ato normativo* ou *norma* para nos referir de forma geral aos sete tipos previstos no art. 59 da Constituição.

sequência normativa do processo legislativo (BASTOS, 2000; BONAVIDES, 2002; FERREIRA FILHO, 2006).

Para a elaboração das referidas normas¹³³, são apresentadas proposições (projetos) que passam por fases bem marcadas no Parlamento brasileiro. É o denominado processo legislativo¹³⁴, processo de elaboração das leis ou processo de elaboração de atos normativos primários¹³⁵, cujos pressupostos são a existência do Parlamento, a proposição e a competência legislativa, além da capacidade do proponente (SILVA, 2006, p. 45-50)¹³⁶.

A proposição percorre longo caminho na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, passando por fases sucessivas até chegar ao fim da tramitação, caracterizado pela sanção ou veto¹³⁷. No decorrer de cada uma dessas diferentes fases, são realizados atos pelos legisladores objetivando a produção da lei. É o denominado procedimento legislativo; em outras palavras, trata-se do modo como a proposição caminha, o modo como se dá a tramitação da matéria no âmbito de cada Casa Legislativa. Para cada ato normativo a ser elaborado, percorrem-se fases distintas, e o procedimento sujeita-se a mudanças, configurando diferentes tramitações em consequência da norma que se quer elaborar.¹³⁸

Dois são os legisladores no processo legislativo brasileiro. O legislador por excelência é o *Parlamento*, que, no exercício de sua função típica, é responsável pela produção de leis

¹³³ Outra acepção nos é dada por Hely Lopes Meirelles, em seu clássico *Direito Administrativo Brasileiro*. O autor ressalta que a Administração Pública realiza sua função por meio de atos jurídicos denominados atos administrativos, que se diferenciam dos outros atos por sua natureza, conteúdo e forma. Logo, temos na atividade pública geral três categorias de atos: atos legislativos, oriundos do Legislativo (leis); atos judiciais, oriundos do Judiciário (decisões judiciais) e atos administrativos (MEIRELLES, 2012, p. 156-157).

¹³⁴ José Afonso da Silva define o processo legislativo como “o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado” (SILVA, 2006, p. 41-42). Para outra abordagem acerca do conceito de processo legislativo, ver Amaral (2009, p. 22-24).

¹³⁵ Assim como Ferreira Filho (2006), Moraes (2012) ressalta que as espécies normativas previstas no art. 59 da CF são denominadas primárias porque retiram seu fundamento de validade diretamente da Constituição Federal.

¹³⁶ Pressupostos, para Silva, são os requisitos necessários para que a legislação seja considerada válida e obrigatória, preexistentes à própria formação da lei.

¹³⁷ Exceto para emendas à Constituição, decretos legislativos e resoluções, pois esses atos normativos não estão sujeitos à sanção, nem ao veto presidencial. Logo, o fim da tramitação se dá com a aprovação ou a rejeição da proposição no Congresso.

¹³⁸ Para Canotilho, “o procedimento legislativo corresponde a um complexo de atos dotados de autonomia, com qualidade e função heterogênea, que são praticados por diversos sujeitos visando à produção da lei”. Para o autor, o procedimento legislativo diz respeito ao modo ou caminho segundo o qual se opera a exteriorização do Poder Legislativo (CANOTILHO, 1998, p. 807).

em sentido amplo, ou seja, encarregado de elaborar emendas à Constituição Federal, decretos legislativos e resoluções (atos normativos promulgados sem necessidade de que o projeto seja submetido à sanção presidencial), bem como leis ordinárias e complementares (cujo projeto é submetido à sanção presidencial¹³⁹). No exercício de sua função atípica, é também legislador o *Presidente da República*, responsável pela elaboração das leis delegadas e das medidas provisórias, com força de lei.¹⁴⁰

Para analisar a produção legislativa brasileira, não basta examinar as leis ordinárias advindas de projetos de lei e de medidas provisórias. Há muitas outras normas elaboradas pelo Parlamento, inclusive mais significativas e de maior relevância, que necessitam de exame criterioso e são, na maioria das vezes, ignoradas pela literatura, a qual se atém por vezes apenas ao estudo das leis ordinárias e das medidas provisórias, quando muito das leis complementares. Poucos são os trabalhos sobre produção legislativa no Brasil que estudam separadamente os decretos legislativos e as resoluções do Congresso,¹⁴¹ as leis delegadas¹⁴² ou as emendas à Constituição¹⁴³, por exemplo.

Neste Capítulo, realizamos inicialmente a análise quantitativa da produção legislativa brasileira, incluindo os sete tipos normativos primários previstos na Constituição, no período compreendido entre 5 de outubro de 1988 – data da promulgação da atual Carta – e 31 de

¹³⁹ A literatura costuma utilizar impropriamente o termo jurídico *sanção* para referir-se à lei. No entanto, a expressão *sanção* não se aplica à lei, mas ao projeto de lei aprovado pela Casa Legislativa. Sanciona-se unicamente projeto de lei (ordinária ou complementar), nunca lei, pois a transformação em lei somente ocorrerá exatamente se ultrapassada a fase de sanção ou veto, quando efetivamente o processo legislativo é finalizado. Sanciona-se e veta-se projeto de lei e promulga-se e publica-se lei. Essa é a terminologia apropriada e correta juridicamente (ver sobre o assunto SILVA, 2013b, p. 530; FERREIRA FILHO, 2012, p. 236 [2006]).

¹⁴⁰ Não confundir processo legislativo com iniciativa legislativa. Esta é ato inicial do processo legislativo visando à elaboração da lei. É o poder de escolha da matéria a ser regulada, cabendo ao legislador exercer esse poder mediante a apresentação de um projeto de lei (SILVA, 2006, p. 135-136). São muitos os titulares do poder de iniciativa, mas iniciar proposição não transforma o titular da iniciativa em legislador, ou seja, no ator que elabora o ato normativo. Não se pode tratar de produção legislativa considerando-se apenas a iniciativa das proposições. Torna-se necessário aguardar a finalização do processo legislativo para verificar qual foi o produto legislativo decorrente de determinado poder.

¹⁴¹ Amorim Neto e Santos (2003a) analisaram os decretos legislativos e as resoluções do Senado, além das leis ordinárias e complementares, mas não examinaram as emendas à Constituição, nem as resoluções da Câmara.

¹⁴² Pessanha (2003) examinou as leis delegadas, os decretos-leis e as medidas provisórias, além das leis ordinárias e complementares, mas não analisou as emendas à Constituição, os decretos legislativos e as resoluções.

¹⁴³ Gomes (2013) estudou as emendas à Constituição, a par das leis ordinárias e complementares, separando entre via constitucional, via complementar e via ordinária, sem, contudo, examinar os decretos legislativos e as resoluções.

dezembro de 2017 (quase trinta anos de produção legislativa); ou seja, procedemos à análise quantitativa de todas as normas elaboradas entre 1988 e 2017 advindas das proposições principais¹⁴⁴ aprovadas no âmbito da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional e que se transformaram em norma jurídica, configurando, então, um produto legislativo. Em seguida, efetuamos as análises comparada e qualitativa dos atos normativos, objeto principal desta pesquisa.

O marco temporal inicial deste estudo é a promulgação da atual Constituição, por vários motivos. O primeiro diz respeito ao fato de a Carta de 1988 haver estabelecido nova ordem jurídica, rompendo com a ordem anterior, o que trouxe novos ares para a democracia que se estava por “reconstruir”. Segundo, porque contou com participação importante da sociedade brasileira em seu processo de criação. A experiência da participação popular na elaboração da Constituição fincou raízes no processo legislativo brasileiro. E, terceiro, porque no ano seguinte houve a promulgação do novo regimento interno da Câmara dos Deputados, de forma a adequá-lo à nova Carta, texto que contém modificações importantes no que toca às regras procedimentais de elaboração das leis.

¹⁴⁴ São consideradas *proposições principais* as que se transformaram em norma jurídica, ou seja, são proposições principais os projetos de lei ordinária e de lei complementar, os projetos de decreto legislativo e de resolução e as propostas de emenda à Constituição, além das medidas provisórias, enquanto proposição legislativa. São consideradas proposições acessórias no processo legislativo as emendas, por expressa disposição regimental, mas também os requerimentos, os recursos, os pareceres e outros, por analogia, porque sua existência depende de outra proposição, denominada principal (RICD, arts. 100, § 1º, e 118 c/c o art. 138, inciso I, alíneas “a” a “e”).

3.2 Análise quantitativa da produção legislativa

3.2.1 A produção legislativa brasileira de 1988 a 2017

O Parlamento brasileiro é uma instituição impopular e muito criticada pela população de forma geral e pela imprensa em particular (Rodrigues, 2000, p. 3; Amorim Neto e Santos, 2003a, p. 91-92). Para Rodrigues, talvez seja a instituição menos compreendida. Várias são as pesquisas de opinião realizadas ao longo dos anos que buscam verificar a confiança dos cidadãos nas instituições e, em particular, a confiança no Congresso Nacional.

Informativo do *Latinobarômetro*¹⁴⁵ (2017) mostra que na América Latina a confiança no Parlamento tem uma evolução relacionada com os ciclos econômicos e o desenvolvimento da política, sendo menos volátil que a confiança em outras instituições. Os índices de confiança no Poder Legislativo flutuaram entre 36% em 1997 e 17% em 2003, mas voltaram a aumentar para 34% nos anos de 2009 e 2010 e diminuíram então para 22% em 2017, consubstanciando a instituição como uma das que possuem menor grau de confiança da população. O país com maior grau de confiança é a Venezuela, com 37%, seguido do Uruguai, com 34%. O país em que menos se confia no Parlamento é o Paraguai, com 10%, seguido do Brasil, com 11%. Menos de 50% da população brasileira confia no Congresso.

Relatório do *ICJBrasil*¹⁴⁶ (2017) mostra que os brasileiros confiam mais nas redes sociais (37%), na imprensa escrita (35%) e nas emissoras de TV (30%) que no Poder Judiciário (24%), no Congresso Nacional (7%), nos partidos políticos (7%) e, em último lugar, no Governo Federal (6%). A confiança no Congresso Nacional caiu 12 pontos percentuais no período compreendido entre 2014 e 2017, segundo o estudo da FGV.

¹⁴⁵ *Latinobarómetro* é um estudo de opinião pública que aplica anualmente 20.000 entrevistas em 18 países da América Latina, representando mais de 600 milhões de habitantes, e faz parte de uma ONG sem fins lucrativos com sede em Santiago, Chile.

¹⁴⁶ *ICJBrasil* é o Índice de Confiança na Justiça no Brasil, produzido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito) de São Paulo. Os dados coletados no primeiro semestre de 2017 revelaram dois resultados importantes: a queda na avaliação da Justiça e a queda na confiança da população brasileira em praticamente todas as instituições avaliadas, com drástica redução do grau de confiança no Governo Federal, no Ministério Público e nas grandes empresas (Relatório ICJBrasil, 2017).

Sobre a percepção dos entrevistados acerca do cumprimento da lei e da ordem das autoridades, 71% da população afirmou que conhece as leis brasileiras, sendo que 8% responderam que conhecem muito as leis brasileiras e 63% afirmaram que conhecem um pouco a legislação nacional. Perguntados sobre quem mais desrespeita as leis no Brasil, 38% dos entrevistados responderam que são os parlamentares que mais desrespeitam as leis no país, ou seja, quem menos cumpre as leis.

Amorim Neto e Santos (2003a, p. 91-92) ressaltam que a desconfiança em relação ao Congresso não nasceu sob a Nova República, pois a visão negativa do Legislativo já era evidente no fim do primeiro período democrático (1946-1964). Mas o que o Congresso fez “para que sua imagem chegasse a um nível tão baixo? Isto tem a ver com a má figura dos políticos em geral ou com o que faz o Poder Legislativo em particular?”, questionam os autores.

Rodrigues esclarece que essa visão eminentemente negativa do Congresso é propagada pela mídia, que se concentra na imagem do Plenário vazio, mostrando o Legislativo como inoperante. No entanto, a análise empírica mostra que a realidade é bem diferente, e o Congresso Nacional “está longe de ser um território livre da indolência e do marasmo”. O autor destaca que, em qualquer ano que se analise, o volume de matérias apreciadas pela Câmara nunca fica abaixo de 3.000 projetos. Em 1991, foram apreciados mais de 8.000 projetos, mostrando que “os números, em termos absolutos, são inegavelmente elevados” (RODRIGUES, 2000, p. 3).

Considerando todas essas questões, nas próximas seções analisaremos essa elevada produção legislativa brasileira – como afirma Rodrigues –, inicialmente nos seus aspectos quantitativos e, em seguida, nos seus aspectos qualitativos, relacionados à relevância da norma.

No período examinado, de 5 de outubro de 1988 a 31 de dezembro de 2017, foram publicados 26.653 atos normativos, aproximadamente 919 normas por ano, entre emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções, conforme podemos verificar na Tabela 3:

Tabela 3 - *Quantitativo de atos normativos primários promulgados no Brasil entre 5/10/1988 e 31/12/2017*

Ato normativo	N	%
Emendas à Constituição	105*	0,393
Leis Complementares¹⁴⁷	102	0,382
Leis Ordinárias¹⁴⁸	5.911	22,177
Leis Delegadas¹⁴⁹	2	0,007
Medidas Provisórias	6.895	25,869
Decretos Legislativos	11.173	41,924
Resoluções¹⁵⁰	2.465	9,248
TOTAL	26.653	100,000

Fontes: Compilação elaborada pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação da Câmara dos Deputados (Corpi-Cedi), a partir de dados extraídos do Sistema de Informações Legislativas (Sileg) e da

¹⁴⁷ Existem 163 leis complementares promulgadas entre 1962 (Lei Complementar n. 1, de 17/7/1962) e junho de 2018 (Lei Complementar 163, de 14/6/2018). Dessas, foram examinadas apenas aquelas promulgadas entre 5/10/1988 (data da promulgação da atual Constituição Federal) e 31/12/2017, ou seja, a partir da Lei Complementar n. 59 (de 22/12/1988) até a Lei Complementar n. 160 (de 7/8/17), totalizando 102 leis complementares.

¹⁴⁸ Incluem-se todas as leis orçamentárias (inclusive as originárias de medidas provisórias) e todas as leis promulgadas em face de medidas provisórias editadas e reeditadas. Uma questão que poderia ser levantada em relação às medidas provisórias é que poderia haver dupla contagem. Mas isso não ocorre, pois a medida provisória editada/reeditada tem prazo certo de vigência (vigência temporal), que é anterior à lei promulgada em virtude da aprovação de medida provisória. A lei promulgada tem sua vigência “no período que vai de sua publicação até sua revogação, ou até o prazo estabelecido para sua validade” (DINIZ, 1996, p. 46). Logo, no período de vigência da lei, a medida provisória aprovada no Congresso não está mais em vigor.

¹⁴⁹ Charles Pessanha explicita o que são leis delegadas: “leis ordinárias baixadas pelo Executivo por força de delegação” (PESSANHA, 2003, p. 157). Essa definição pode se aplicar também a decretos-lei. Neste último caso, há imprecisão conceitual, pois o termo reúne duas formas que, originariamente, seriam da competência de Poderes diferentes. O autor esclarece ainda que a delegação legislativa na sua forma ordinária não foi incorporada rapidamente às Constituições brasileiras, pois as de 1934 e 1946 a evitaram, temendo a repetição de experimentos anteriores, como a experiência de Vargas no Governo Provisório e no Estado Novo. Sua incorporação vai se dar apenas na experiência parlamentarista de 1961-1963, cujo resultado foram 11 leis ordinárias. Com o retorno ao sistema presidencialista, houve o cancelamento da delegação, retornando quatro anos depois na Constituição de 1967, e permanecendo até o momento. O resultado após a Constituição de 1988 foi a utilização apenas uma vez no Governo Collor, resultando em duas leis ordinárias (idem, p. 179), ou seja, houve apenas duas leis delegadas.

¹⁵⁰ Incluem-se as Resoluções da Câmara, do Senado e do Congresso.

Pesquisa de Legislação no Portal da Câmara dos Deputados, da Pesquisa de Legislação e Proposição no Portal do Senado Federal e da Pesquisa no Portal da Legislação Federal do Palácio do Planalto.

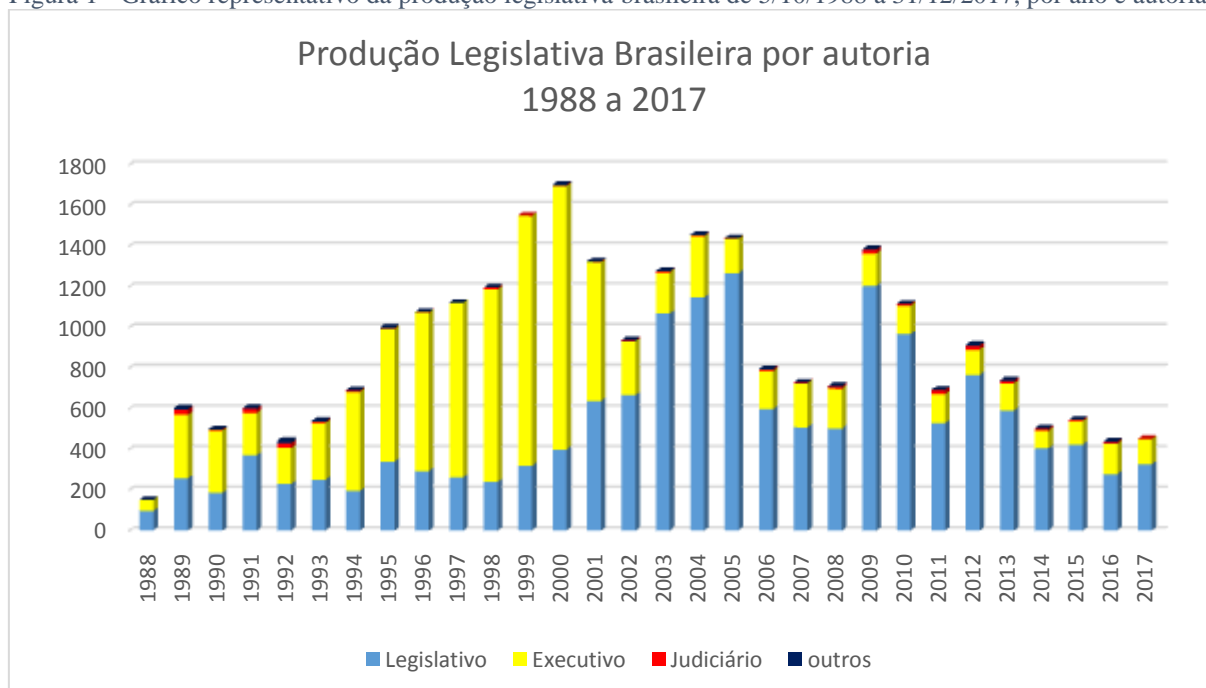
Nota: * 99 Emendas Constitucionais e 6 Emendas Constitucionais de Revisão.

A Tabela 3 mostra que a maior quantidade de atos normativos publicados após a promulgação da Constituição de 1988 até 2017 é de decretos legislativos (11.173), seguidos pelas medidas provisórias (6.895) e, posteriormente, pelas leis ordinárias (5.911) e pelas resoluções (2.465). Em último lugar estão as leis delegadas (2), o que mostra o desuso desse tipo de norma. E na outra extremidade estão, em menor quantidade, as emendas à Constituição (105) e as leis complementares (102).

Do total de atos normativos publicados, o Legislativo foi responsável pela iniciativa de 15.323 normas; o Executivo, pela iniciativa de 10.989; o Judiciário, pela iniciativa de 261; e outros atores, responsáveis pela iniciativa de 80 atos normativos (Ministério Público e Tribunal de Contas da União, por exemplo).

A Figura 1 contém a variação do número de normas publicadas ao longo dos anos por autoria, mostrando que o pico de normas de autoria do Legislativo se deu em 2005 (1.261 normas), em face do número elevado de decretos legislativos (1.131). Já o pico de normas de autoria do Executivo se deu em 2000 (1.297 normas), em face do número elevado de medidas provisórias editadas e reeditadas (1.109). Vejamos:

Figura 1 - Gráfico representativo da produção legislativa brasileira de 5/10/1988 a 31/12/2017, por ano e autoria



Fontes: Compilação elaborada pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação da Câmara dos Deputados (Corpi-Cedi), a partir de dados extraídos do Sistema de Informações Legislativas (Sileg) e da

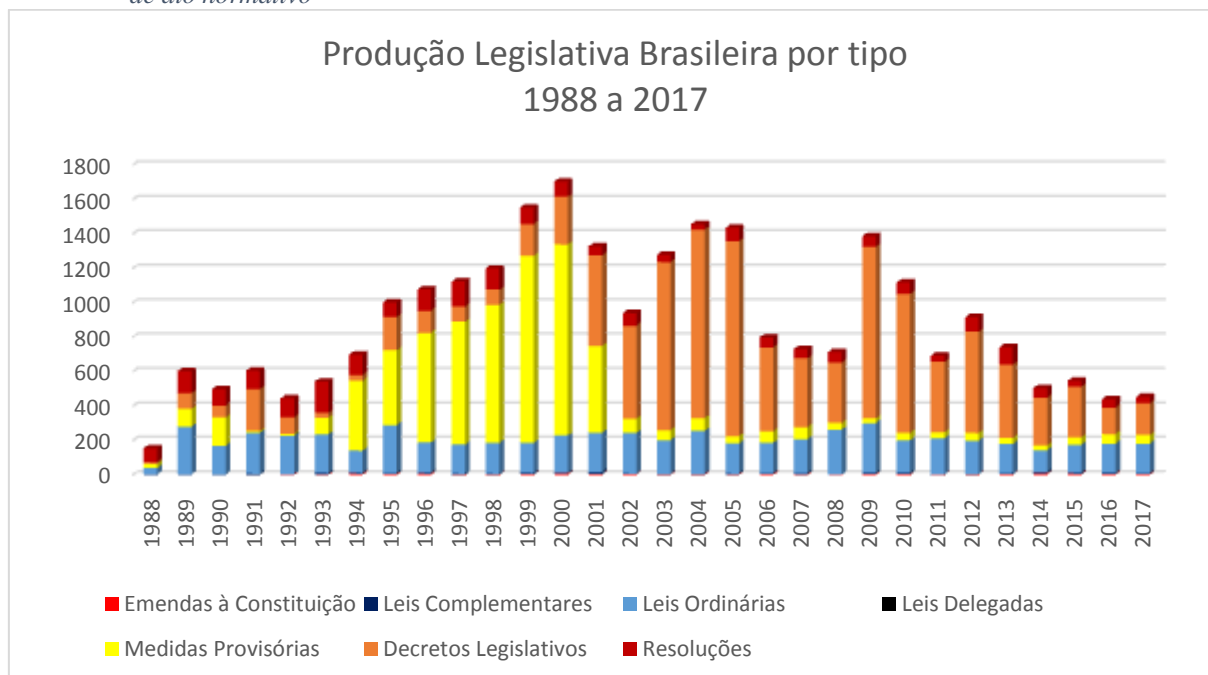
Pesquisa de Legislação no Portal da Câmara dos Deputados, da Pesquisa de Legislação e Proposição no Portal do Senado Federal e da Pesquisa no Portal da Legislação Federal do Palácio do Planalto.

A Figura 2 contém a variação do número de normas promulgadas ao longo dos anos por tipo normativo, desde a promulgação da Constituição de 1988 até 31 de dezembro de 2017, alcançando seu pico em 2000 (1.702 normas publicadas). A figura mostra que as leis ordinárias e as resoluções permaneceram em patamares parecidos ao longo dos anos, enquanto as medidas provisórias e os decretos legislativos experimentaram picos de produção, mostrando extremos na elaboração das normas.

Quanto às medidas provisórias, a aprovação da Emenda Constitucional n. 32, em 2001, fez despencar o número de edição desses atos normativos, fato provocado provavelmente pela vedação da reedição das medidas provisórias na mesma sessão legislativa e pela transferência da deliberação do âmbito do Congresso Nacional para os Plenários da Câmara e do Senado, permanecendo então em patamar parecido com o das resoluções, sem grandes alterações.

Quanto aos decretos legislativos, os maiores picos de produção ocorreram nos anos de 2004 e 2005, quando mais de 1.000 decretos legislativos foram promulgados, a maior parte referente à aprovação de concessões de rádio e TV e uma parte menor referente à aprovação de tratados internacionais. O gráfico mostra ainda uma queda na produção legislativa a partir de 2014, especialmente em face da redução de medidas provisórias e de decretos legislativos.

Figura 2 - Gráfico representativo da produção legislativa brasileira de 5/10/1988 a 31/12/2017, por ano e tipo de ato normativo

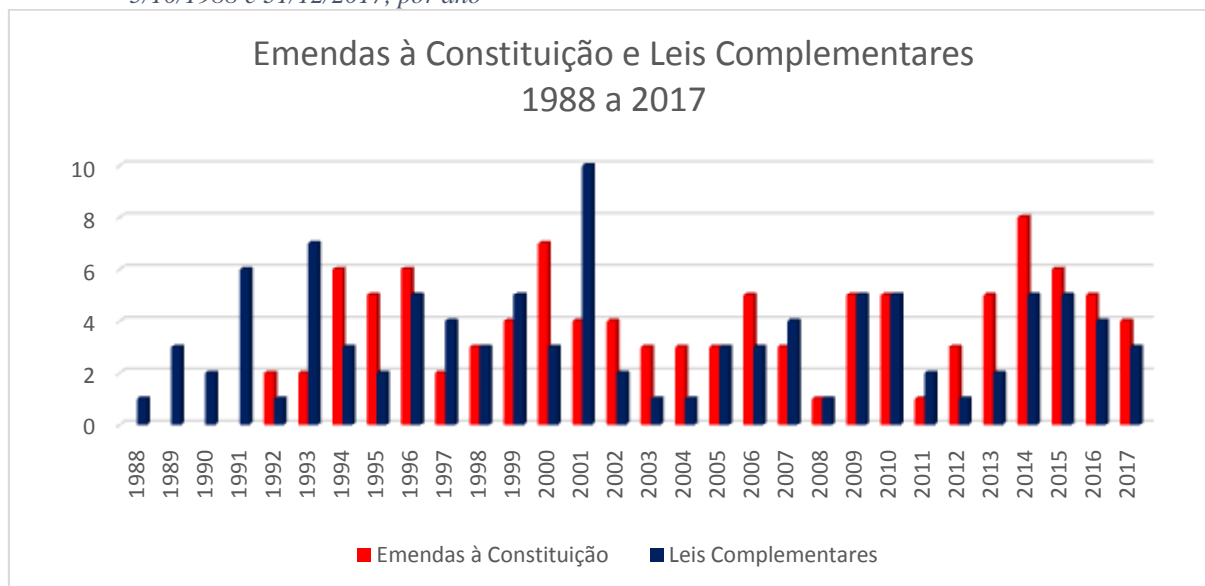


Fontes: Compilação elaborada pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação da Câmara dos Deputados (Corpi-Cedi), a partir de dados extraídos do Sistema de Informações Legislativas (Sileg) e da Pesquisa de Legislação no Portal da Câmara dos Deputados, da Pesquisa de Legislação e Proposição no Portal do Senado Federal e da Pesquisa no Portal da Legislação Federal do Palácio do Planalto.

Nas Figuras 3, 4 e 5 comparam-se atos normativos que contêm clara semelhança em alguns aspectos durante seu processo de elaboração. Primeiramente, a Figura 3 compara emendas à Constituição (EC) e leis complementares (LC), duas normas que exigem quórum qualificado para aprovação nas Casas Legislativas, o que pode configurar, dentro do processo legislativo, maior complexidade na tramitação, pois são proposições com maior grau de dificuldade para aprovação. Isso pode vir a explicar o número menor das referidas normas em termos quantitativos, mas sem mostrar qualquer sinalização no que toca à relevância das matérias.

Abaixo, a Figura 3 mostra que as leis complementares (LC) foram elaboradas e promulgadas desde o início da entrada em vigor da Constituição Federal, experimentando um pico em 2001 (10 LC's) e alguns extremos. Houve em alguns anos a promulgação de apenas uma LC (1988, 1992, 2003, 2004, 2008 e 2012), e em outros anos a promulgação de várias LC's: 2001 (10), 1993 (7), 1991 (6). Já as emendas à Constituição (EC) começaram a ser promulgadas em 1992, alcançando seu pico em 2014 (8 EC) e mantendo uma média entre 5 e 7 EC's em alguns anos: 1994 (6, de revisão), 1996 (6), 2000 (7), 2006 (5), 2009 (5), 2010 (5), 2013 (5) 2015 (6), 2016 (5).

Figura 3 - Gráfico comparativo das emendas à Constituição e leis complementares promulgadas entre 5/10/1988 e 31/12/2017, por ano



Fontes: Compilação elaborada pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação da Câmara dos Deputados (Corpi-Cedi), a partir de dados extraídos do Sistema de Informações Legislativas (Sileg) e da Pesquisa de Legislação no Portal da Câmara dos Deputados, da Pesquisa de Legislação e Proposição no Portal do Senado Federal e da Pesquisa no Portal da Legislação Federal do Palácio do Planalto.

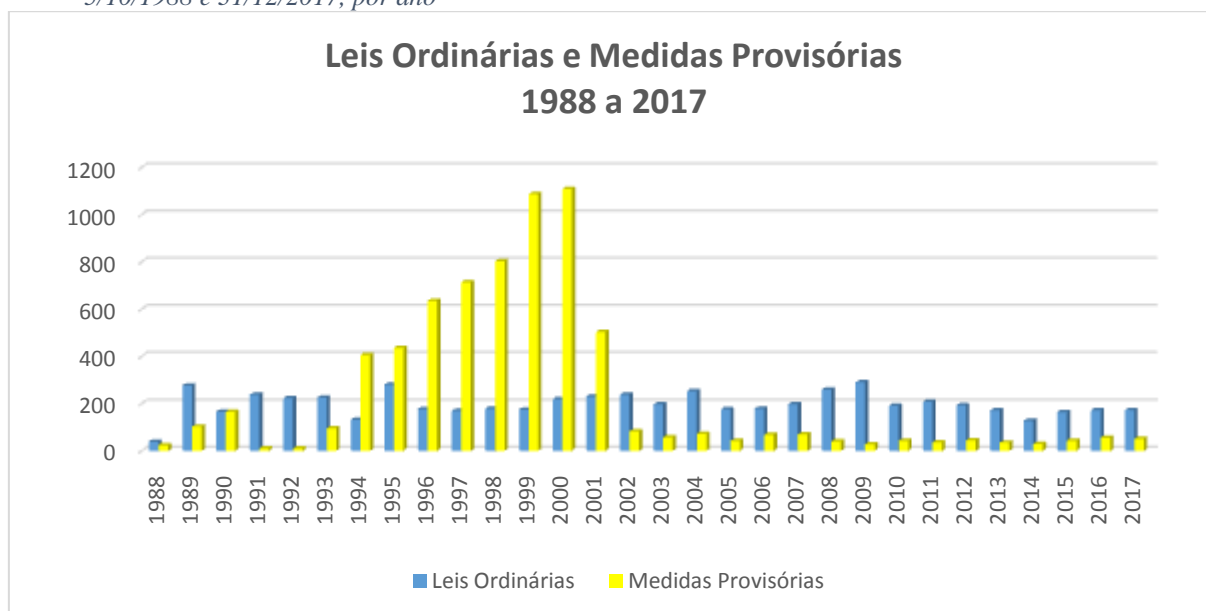
Na Figura 4, abaixo, há um comparativo entre leis ordinárias (LO) e medidas provisórias (MPV), duas normas que não exigem quórum qualificado para aprovação e que contêm matéria que pode ser tratada tanto por lei ordinária como por medida provisória. A figura mostra que as leis ordinárias (LO) foram elaboradas e promulgadas desde o início da entrada em vigor da Constituição Federal, sem picos nem extremos, promulgando-se entre 128 e 290 leis por ano. O ano em que menos leis foram promulgadas foi 2014 (128) – excetuado o ano de 1988, em que o período analisado é menor –, e os anos com maior número de promulgações foram 1989 (276), 1995 (281) e 2009 (290).

Já a edição de medidas provisórias inicia-se a partir de 1988 e tem seu pico em 2000 (1.109), quando então passa a “despencar”, em face da promulgação da EC 32/01¹⁵¹, permanecendo num patamar muito pequeno em relação às leis ordinárias, abaixo de 100. Esse número pequeno de medidas provisórias editadas a partir de 2002 mostra que a edição da EC

¹⁵¹ A EC 32/01 vedou a reedição de medidas provisórias (MPV) rejeitadas ou que tenham perdido a eficácia na mesma sessão legislativa (CF, art. 62, § 10) e retirou as MPV's da pauta do Congresso Nacional, transferindo-as para a pauta da Câmara e do Senado, separadamente (CF, art. 62, § 6º).

32/01 cumpriu seu objetivo na redução de edição de MPV, mas trouxe outro problema para as Casas Legislativas, relacionado ao sobrestamento da pauta das sessões plenárias.

Figura 4 - Gráfico comparativo das leis ordinárias promulgadas e das medidas provisórias editadas entre 5/10/1988 e 31/12/2017, por ano



Fontes: Compilação elaborada pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação da Câmara dos Deputados (Corpi-Cedi), a partir de dados extraídos do Sistema de Informações Legislativas (Sileg) e da Pesquisa de Legislação no Portal da Câmara dos Deputados, da Pesquisa de Legislação e Proposição no Portal do Senado Federal e da Pesquisa no Portal da Legislação Federal do Palácio do Planalto.

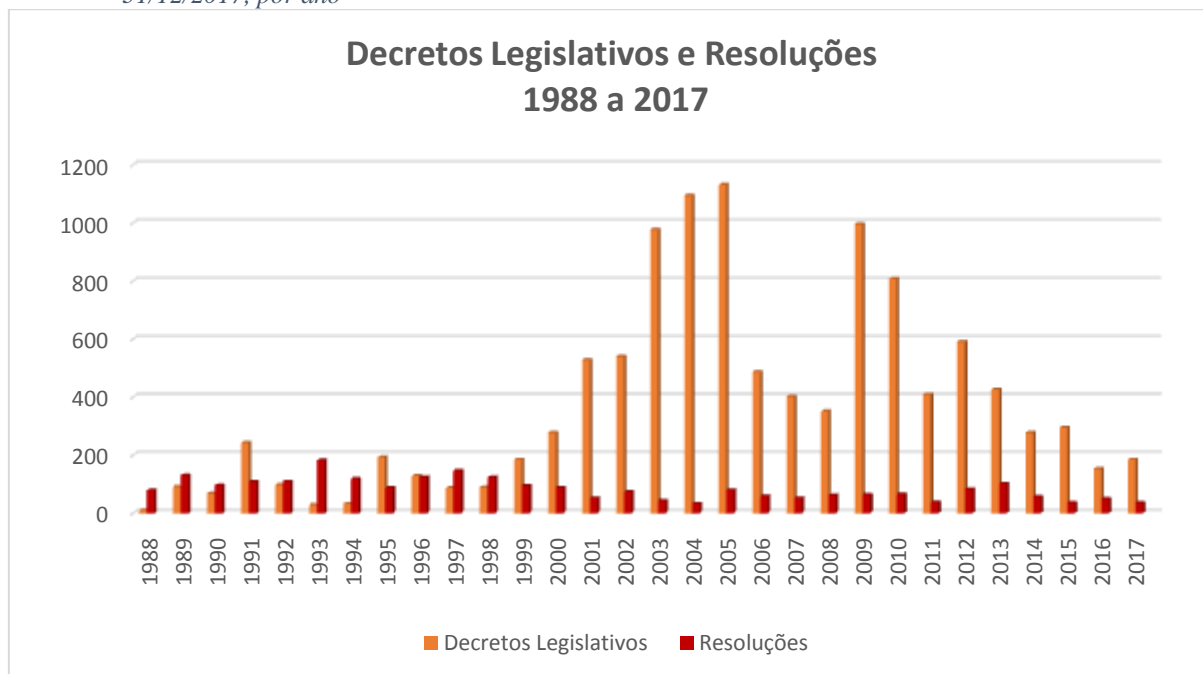
Abaixo, na Figura 5, há um comparativo entre decretos legislativos (DL) e resoluções (RL), duas normas que não exigem quórum qualificado para aprovação, mas são da competência exclusiva do Congresso Nacional (caso dos decretos legislativos) e da competência privativa de cada Casa, Câmara ou Senado (caso das resoluções). Há também as resoluções do Congresso Nacional. Tanto os DL como as RL não estão submetidos à sanção presidencial.

A Figura 5 mostra que os decretos legislativos (DL) têm aprovação irregular, com número mínimo de promulgações em 1993 (29) e picos em 2004 (1.094) e 2005 (1.131), superando até o número de medidas provisórias editadas em 2000 e constituindo o ato normativo mais elaborado pelas Casas Legislativas no segundo período democrático.

Quanto às resoluções (RL), são elaboradas em número menor se comparadas aos decretos legislativos (DL). O ano em que houve o menor número de promulgações foi 2004 (33), e o ano com o maior número de promulgações foi 1993 (182). A maioria das resoluções é promulgada pelo Senado Federal, dentro da competência privativa prevista no art. 52 da

Constituição, relacionada especialmente à autorização de operações financeiras e limites globais da dívida e das operações de crédito externo e interno dos entes federativos.

Figura 5 - Gráfico comparativo dos decretos legislativos e das resoluções promulgadas entre 5/10/1988 e 31/12/2017, por ano



Fontes: Compilação elaborada pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação da Câmara dos Deputados (Corpi-Cedi), a partir de dados extraídos do Sistema de Informações Legislativas (Sileg) e da Pesquisa de Legislação no Portal da Câmara dos Deputados, da Pesquisa de Legislação e Proposição no Portal do Senado Federal e da Pesquisa no Portal da Legislação Federal do Palácio do Planalto.

Diante dos dados aqui apresentados, surgem muitas perguntas para esta pesquisa: a grande quantidade de atos normativos publicados pode significar qualidade e proatividade do Legislativo? Ou, ao contrário, quantidade não significa qualidade, e sim uma “inflação legislativa” que deve ser combatida? As normas editadas ao longo do segundo período democrático são relevantes? Qual o papel do Parlamento na elaboração dessas normas? Houve participação da sociedade durante o processo de elaboração?

E, por fim, por que a literatura em Ciência Política concentra suas análises em grande medida sobre as leis ordinárias, desconsiderando a análise de outros tipos normativos, como, por exemplo, os decretos legislativos, se esses atos configuram a maior produção legislativa de 1988 a 2017?

Em relação à última pergunta, muitas podem ser as explicações. Uma delas pode estar relacionada ao desenho constitucional brasileiro, no que se refere ao processo de elaboração de normas, em face do desenho constitucional de outros países, tanto presidencialistas como

parlamentaristas, que concentram a maior parte de sua produção legislativa na elaboração de leis, nos quais inexistem essa diversidade de atos normativos, diferentemente do caso brasileiro. Outra explicação pode estar na complexidade do processo legislativo brasileiro e na escassa literatura existente sobre seus intrincados procedimentos legislativos.

Buscando contribuir para esse debate, nas próximas seções fazemos análise comparada da produção legislativa entre países presidencialistas e parlamentaristas com o objetivo de verificar o nível de produtividade brasileira. Posteriormente, analisamos os resultados qualitativos de cada ato normativo, não sem antes explicar, de forma sucinta, como se desenrola o processo legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, esclarecendo as tramitações dos diferentes atos normativos.

Embora mostrar como se desenrola o processo legislativo em ambas as Casas Legislativas e esclarecer pontos em que a prática é diferente da letra das normas regimentais – o que induz muitos pesquisadores a erros, por não conhecerem o uso efetivo das normas no dia a dia do Congresso Nacional – não seja o objetivo deste trabalho, ainda assim o faremos, mesmo que de forma sucinta, por representar contribuição de fundamental importância para futuras pesquisas relacionadas ao processo legislativo brasileiro.

3.2.2 Análise comparada em países parlamentaristas e presidencialistas

Rodrigues (2000, p. 3; 2014, p. 3)¹⁵² produziu estudos comparados sobre produção legislativa e remuneração parlamentar em países selecionados da Europa, da América do

¹⁵² O autor foi Consultor Legislativo da Câmara dos Deputados do núcleo de Ciência Política, além de Diretor do referido órgão. No estudo de 2000, esclarece a dificuldade naquele ano de se obterem dados sobre o desempenho dos Parlamentos da América do Sul, pois, além da inexistência desse material nos sítios de internet das respectivas Casas legislativas, nenhum dos Parlamentos da região respondeu às solicitações de informação feitas via correio eletrônico, com exceção do Congresso do Peru, cuja página de internet dispunha de informações sobre o trabalho parlamentar realizado naquela Casa Legislativa. Assim como ocorreu com Rodrigues, passados mais de dezessete anos, a dificuldade na obtenção de dados permanece. Em consulta aos sítios de Parlamentos de vários países, como Argentina, Peru, Chile, Uruguai, o único Parlamento no qual encontramos dados sistematizados sobre produção legislativa foi a *Cámara de Diputados* de Chile, onde há um *Boletín Estadístico*

Norte e da América Latina, levantamento esse que considerou fundamental para fazer análise comparada do problema da produtividade legislativa brasileira, bem como para situar o Brasil no contexto internacional. Entretanto, o autor ressalta que a análise compreendeu países de regime presidencialista juntamente com países de sistema parlamentarista, o que não torna a comparação perfeita, pois o tipo de regime pode certamente afetar o trabalho legislativo e o volume desse trabalho.

Para Rodrigues, o Parlamento brasileiro continua a ser um dos mais produtivos do mundo, por vários motivos. Não há Parlamento com número de proposições apresentadas que se sobreponha ao apresentado pela Câmara dos Deputados brasileira em qualquer ano analisado. A única exceção é a Câmara baixa norte-americana. A média de proposições apresentadas na Câmara se mantinha em torno de 1.500 por ano, mas os números atuais são ainda maiores. Em 2009, foram apresentadas 2.159 proposições. Em 2011, 3.874. Em 2012, 2.232 proposições, e, em 2013, 2.907. Ou seja, desde 2009 são apresentadas mais de duas mil proposições por ano. Somente os Estados Unidos, cujo regime de governo é igualmente presidencialista, apresentam índices semelhantes aos registrados pelo Parlamento brasileiro (RODRIGUES, 2014, p. 3).

Os países analisados por Rodrigues no primeiro estudo (2000) foram Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Inglaterra, Peru, Suécia e Brasil. No segundo estudo (2014), o autor incluiu Espanha, Dinamarca e Finlândia. Partindo do estudo de Rodrigues e considerando que o Brasil possui Legislativo bicameral, foram desconsiderados na análise os países com Legislativo unicameral: Inglaterra, Dinamarca, Finlândia e Peru. No comparativo entre países presidencialistas, foram acrescentados dados de mais quatro países da América do Sul cujo Legislativo é bicameral¹⁵³. São eles: Argentina, Chile, Colômbia e Uruguai. Vejamos as Tabelas 4 e 5:

Tabela 4 – Comparativo de produção legislativa em países parlamentaristas selecionados com Legislativos bicamerais

PAÍS	Iniciativa	
	Governo	Câmara baixa

de 2005 a 2017 (na aba “*acerca de Cámara de Diputados*, clicar em *Estadísticas y documentos*). Em todos os outros sítios, o acesso às informações não foi tão facilitado. Por essa razão, utilizamos como fonte estudos publicados por pesquisadores dos países selecionados.

¹⁵³ A escolha dos Legislativos de países da América do Sul a serem comparados se deu pela existência de bicameralismo e pela facilidade de acesso às informações de produção legislativa em estudos comparados.

	Projetos apresentados			Projetos aprovados e transformados em lei		Projetos apresentados			Projetos aprovados e transformados em lei	
	Período	Total período	Média anual	Total período	Taxa de sucesso (%)	Período	Total período	Média anual	Total período	Taxa de sucesso (%)
Alemanha ¹⁵⁴	43 anos (1949-1992)	3.983	93	3.338 (78 por ano)	84	43 anos (1949-1992)	2.309	54	805 (19 por ano)	35
Canadá	10 anos (2002-2011)	367	37	190 (19 por ano)	52	10 anos (2002-2011)	1.906	191	19 (2 por ano)	1
Espanha ¹⁵⁵	10 anos (2004-2013)	-	-	456 (46 por ano)	91	10 anos (2004-2013)	-	-	53 (6 por ano)	-
Suécia ¹⁵⁶	11 anos (1989-1999)	1.803	164	-	-	11 anos (1989-1999)	32.069	2916	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de Rodrigues (2000; 2014).

Notas:

* Apenas projetos que se transformaram em “leis ordinárias” fazem parte desse comparativo, excluindo-se outros tipos normativos.

** Não há dados no estudo de Rodrigues sobre os projetos aprovados na Suécia, nem sobre os projetos apresentados na Espanha. Neste último caso, há informações apenas sobre as proposições aprovadas e as taxas de sucesso do governo, embora o autor afirme que o número de proposições apresentadas ao Parlamento na Espanha fique abaixo de 200.

A Tabela 4 mostra que a quantidade de projetos apresentados por ano na Alemanha, no Canadá e na Espanha, tanto pelo Governo como pela Câmara baixa, é pequena, com a menor taxa para o governo do Canadá (37 por ano) e a maior para a Câmara baixa também do Canadá (191 por ano). Já as taxas da Suécia são surpreendentes para um país de governo parlamentarista, com altas taxas de apresentação de proposições de autoria do governo (164 por ano), mas principalmente de autoria da Câmara baixa (2.916 por ano).

¹⁵⁴ Lijphart (2003), em seu estudo sobre desempenho e padrões de governo em 36 países, analisa dez diferenças advindas dos princípios majoritário (concentração de poder nas mãos de pequena maioria) e consensual (concentração de poder nas mãos de ampla maioria), que se agrupam em duas dimensões: a primeira é a dimensão executivo-partidos (dimensão de responsabilidade conjunta) e a segunda é a dimensão federal-unitária (dimensão de responsabilidade dividida ou poder dividido). Por essa classificação, no que toca à concentração/divisão do Poder Legislativo, a Alemanha possuiria um forte bicameralismo, com câmaras simétricas e incongruentes. *Câmaras simétricas* para Lijphart são aquelas que dispõem de poderes constitucionais iguais ou moderadamente desiguais e de legitimidade democrática. *Câmaras incongruentes* são aquelas em que a segunda câmara é eleita por método diferente com o propósito de sobrerrepresentar certas minorias. Em que pese a importância do estudo produzido por Lijphart, este recebeu críticas ao seu estudo original, especialmente de Tsebelis e Money. Os autores sustentam que a dimensão simetria/assimetria de poder não seria suficiente para explicar a influência das segundas câmaras no resultado legislativo, pois a própria existência da câmara alta pode já influir na produção legislativa (BERTINO, 2012, p. 5).

¹⁵⁵ A Espanha possui bicameralismo de força média, com câmaras assimétricas e incongruentes (LIJPHART, 2003).

¹⁵⁶ A Suécia possui bicameralismo fraco, com câmaras assimétricas e congruentes (LIJPHART, 2003). Para Lijphart, *câmaras congruentes* são aquelas em que a segunda câmara é eleita pelo mesmo método da primeira câmara.

Os dados mostram ainda que os governos têm altas taxas de sucesso se comparados com as Câmaras baixas. Entre os países parlamentaristas analisados, a Espanha tem a maior taxa de aprovação de propostas do governo (91%), seguida pela Alemanha e pelo Canadá. Não temos dados sobre as taxas de sucesso da Suécia.

Vejamos na Tabela 5 a produção legislativa de países presidencialistas, incluindo o Brasil, e semipresidencialista, caso da França:

Tabela 5 – Comparativo de produção legislativa em países presidencialistas e semipresidencialistas selecionados com Legislativos bicamerais

PAÍS	Iniciativa									
	Governo					Câmara baixa				
	Projetos apresentados			Projetos aprovados e transformados em lei		Projetos apresentados			Projetos aprovados e transformados em lei	
Período	Total	Média	Total	Média	Período	Total	Média	Total	Média	

		período	anual	período	anual	período	anual	Período	anual	
Argentina ¹⁵⁷	29 anos 1984-2012	-	-	1.693	59	25 anos 1983-2007	34.077	1.364	-	-
Argentina	-	-	-	-	-	1 ano 2012	854	854	51	51
Brasil ¹⁵⁸	29 anos 1989-2017	4.241	146	3.999	138	29 anos 1988-2017	53.736	1.853	1549	54
Chile ¹⁵⁹	17 anos 1990-2006	-	-	818	49	17 anos 1990-2006	-	-	300	18
Colômbia ¹⁶⁰	8 anos 8/2002-8/2010	-	-	252	32	8 anos 8/2002-8/2010	-	-	148	19
Estados Unidos ¹⁶¹	-	-	-	-	-	5 anos 2009-2013	16.937	3.388	509	102
França ¹⁶²	6 anos 1988-1993	-	-	428	72	6 anos 1988-1993	-	-	33	6
Uruguai ¹⁶³	6 anos 1995-2000	603	100	349	59	6 anos 1995-2000	789	132	187	32

Fonte: Elaboração própria a partir de Rodrigues (2000, 2014), Lanzaro (2000), Berríos e Gamboa (2006), Zambrano (2010), Calvo (2012), Chesquetti (2014), Bravi (2014) e Moscoso (2015).

Notas: * Apenas projetos que se transformaram em “leis ordinárias” fazem parte deste comparativo, excluindo-se outros tipos normativos (as medidas provisórias estão excluídas dos dados referentes ao Brasil).

¹⁵⁷ O Congresso da Argentina possui 329 membros, sendo 257 deputados e 72 senadores, representando cerca de 41 milhões de habitantes (1 parlamentar para cada 124.000 habitantes). Os dados de 1983 não foram computados, pois não se referem ao período anual. Há duas linhas para Argentina, pois as fontes são diferentes. Para os dados de 1983-2007, v. Calvo (2012). Para os dados de 2012, v. Bravi (2014). Para dados de 1984-2012, v. Moscoso (2015).

¹⁵⁸ O Congresso brasileiro possui 594 membros, sendo 513 deputados e 81 senadores, representando cerca de 200 milhões de habitantes (1 parlamentar para 336.000 habitantes). Os dados de 1988 não foram computados, pois não se referem ao período anual. Os dados do governo incluem PL (apresentados na CD) e PLN (apresentados no CN), pois ambos são projetos de lei ordinária. Os dados referentes ao Brasil têm como fonte a pesquisa desenvolvida nesta tese.

¹⁵⁹ O Congresso do Chile possui 198 membros, sendo 155 deputados e 43 senadores, representando cerca de 16 milhões de habitantes (1 parlamentar para 80.000 habitantes). Os dados da tabela têm como fonte estudo produzido por Berríos e Gamboa (2006).

¹⁶⁰ O Congresso da Colômbia possui 268 membros, sendo 166 deputados e 102 senadores, incluídos os dois representantes dos indígenas, representando cerca de 46 milhões de habitantes (1 parlamentar para 171.000 habitantes). Os dados da tabela têm como fonte estudo produzido por Zambrano (2010).

¹⁶¹ Os Estados Unidos possuem um forte bicameralismo, com câmaras simétricas e incongruentes (LIJPHART, 2003). No entanto, o presidente não possui iniciativa legislativa, não pode apresentar projeto de lei ao Congresso, embora possa apresentar outros tipos de atos (BAILEY, 1989). Nessa linha, embora o presidente norte-americano não seja titular de iniciativa legislativa, Cintra (2005), em seu estudo sobre as ordens executivas nos Estados Unidos, ressalta não ter o presidente norte-americano apenas papel decorativo, uma vez que pode baixar as “ordens executivas”, instrumento que equivaleria, até certo ponto, a nossas medidas provisórias e atos similares em outros países, o que a literatura costuma denominar “poder de decreto do Executivo”. As ordens executivas têm gerado grande preocupação por sua utilização para políticas públicas de grande relevo. O Congresso dos Estados Unidos possui 535 membros, sendo 435 deputados e 100 senadores, representando 325 milhões de habitantes (1 parlamentar para 607.000 habitantes). Os dados da tabela têm como fonte os estudos produzidos por Rodrigues (2000, 2014).

¹⁶² A França possui regime de governo semipresidencialista e bicameralismo de força média, com câmaras assimétricas e incongruentes (LIJPHART, 2003). O Parlamento francês possui 925 membros, sendo 577 deputados e 348 senadores, representando cerca de 67 milhões de habitantes (1 parlamentar para 72.432 habitantes). Os dados da tabela têm como fonte os estudos produzidos por Rodrigues (2000, 2014).

¹⁶³ Dados retirados de LANZARO (2000, p. 60). O Congresso do Uruguai possui 129 membros, sendo 99 deputados e 30 senadores, representando cerca de 3,5 milhões de habitantes (1 parlamentar para 27.000 habitantes).

Analisando as Tabelas 4 e 5, os dados confirmam os resultados encontrados por Rodrigues de que o Parlamento brasileiro pode ser considerado um dos mais produtivos do mundo. Comparando apenas leis ordinárias, entre os onze países examinados, quatro parlamentaristas (Alemanha, Canadá, Espanha e Suécia), seis presidencialistas (Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Estados Unidos e Uruguai) e um semipresidencialista (França), a Câmara baixa no Brasil encontra-se em terceiro lugar em número de projetos de lei apresentados, responsável pela apresentação de 1.853 proposições ao ano, atrás apenas de Estados Unidos, com 3.388, e Suécia, com 2.916. Quanto aos projetos de lei aprovados, a Câmara baixa no Brasil foi responsável pela aprovação de 54 projetos por ano, atrás apenas de Estados Unidos, com 102¹⁶⁴.

Analisando projetos de lei apresentados pelo governo, o Executivo brasileiro foi responsável pela apresentação de 146 proposições por ano, atrás apenas da Suécia com 164.¹⁶⁵ Em relação aos projetos aprovados, a média de aprovação de proposições de autoria do Executivo é de 138 por ano, muito acima da maioria dos países examinados, sendo a Alemanha o país que vem em segundo lugar, com uma média de aprovação de 78 por ano.

A análise comparada realizada nesta pesquisa entre onze países refere-se apenas a projetos transformados em lei. Como já analisado anteriormente, o desenho constitucional brasileiro estabelece que o processo legislativo compreende a elaboração de sete tipos de atos normativos. Logo, o exame apenas das leis ordinárias não mostra a real dimensão da produção legislativa brasileira. Por essa razão, a Tabela 6 apresenta dados de toda a produção no período de 1989 a 2017, considerando os sete tipos normativos existentes.

Tabela 6 - Produção legislativa brasileira por iniciativa, tipo de proposição e taxa de sucesso no período de 1989-2017

BRASIL
Iniciativa

¹⁶⁴ Os dados referentes às proposições aprovadas pela Câmara baixa da Suécia não foram encontrados, motivo pelo qual não foi possível fazer a comparação.

¹⁶⁵ É importante lembrar que o presidente norte-americano não tem competência para apresentar projetos de lei.

Executivo					Legislativo (Câmara, Senado, Congresso Nacional)					Taxa de sucesso (%)	
TIPO	Proposições apresentadas		Proposições aprovadas		Taxa de sucesso (%)	TIPO	Proposições apresentadas		Proposições aprovadas		
	Total período (29 anos)	Média anual	Total período	Média anual			Total período (29 anos)	Média anual	Total período		Média anual
PDC	-	-	-	-	-	PDC	13.286	458,13	11.164	384,96	84,02
PRC	-	-	-	-	-	PRC	4.160	143,44	2.386	82,27	57,35
PLP	91	3,13	39	1,34	42,85	PLP	3.206	110,55	61	2,10	1,90
PEC	71	2,44	24	0,82	33,80	PEC	4.076	140,55	75	2,58	1,84
PL	4.238	146,13	3.999	137,89	94,36	PL	57.516	1983,31	1.534	52,89	2,66
MPV	6.895	237,75	1.107	38,17	16,05	MPV	-	-	-	-	-
TOTAL	11.295	389,48	5.169	178,24	45,76	TOTAL	82.244	2.836	15.220	524,82	18,50

Fonte: Elaboração própria tendo por base compilação elaborada pela Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação da Câmara dos Deputados (Corpi-Cedi), a partir de dados extraídos do Sistema de Informações Legislativas (Sileg) e da Pesquisa de Legislação no Portal da Câmara dos Deputados, da Pesquisa de Legislação e Proposição no Portal do Senado Federal e da Pesquisa no Portal da Legislação Federal do Palácio do Planalto; e compilação elaborada pela Coordenação de Estatísticas, Pesquisa e Relatórios Legislativos do Senado Federal (SGM/SINFLEG/COER).

Notas:

- 1) As siglas das proposições constantes da tabela são aquelas utilizadas na Câmara dos Deputados. São elas: **PDC** (proposição originária de decreto legislativo. No Senado: PDS. No Congresso: PDN); **PRC** (proposição originária de resolução. No Senado: PRS. No Congresso: PRN); **PLP** (proposição originária de lei complementar. No Senado: PLS complementar); **PEC** (proposição originária de emenda à Constituição. Mesma sigla no Senado); **PL** (proposição originária de lei ordinária. No Senado: PLS); **MPV** (medida provisória. Mesma sigla no Senado).
- 2) A ausência de dados de PDC e de PRC para o Executivo se justifica porque a matéria a ser regulada por PDC é da competência exclusiva do Congresso Nacional (CF, art. 49), e a matéria a ser regulada por PRC é da competência privativa de cada Casa (CF, arts. 51 e 52).
- 3) A ausência de dados de MPV para o Legislativo se justifica porque a matéria a ser regulada por essa proposição é da competência privativa do Presidente da República (CF, art. 62 c/c art. 84, XXVI).
- 4) Os dados disponibilizados pela Câmara sobre proposições apresentadas de autoria do Executivo incluem todas as proposições apresentadas na Câmara pelo Presidente da República. Não incluem os projetos de lei apresentados pelo Executivo junto ao Congresso Nacional (PLN), que correspondem à maioria das leis ordinárias. Esses dados foram disponibilizados pelo Senado. No entanto, para os PLN rejeitados ou prejudicados e arquivados definitivamente, os dados são apenas do período compreendido entre 1999 e 2017. Não há dados sistematizados para o período de 1989 a 1998.
- 5) Os dados disponibilizados pela Câmara sobre proposições apresentadas de autoria do Legislativo incluem todas as proposições apresentadas na Câmara por deputados e comissões (inclusive Mesa), como também todas as proposições apresentadas pelo Senado e remetidas à Câmara, depois de aprovadas naquela Casa, no período de 1989 a 2017. Logo, os dados da Câmara não incluem as proposições apresentadas no Senado (por senadores ou comissões) que foram rejeitadas ou prejudicadas e arquivadas naquela Casa e, por isso, não foram remetidas à Câmara, como também não incluem os dados do Congresso (PRN e PDN). Esses dados foram disponibilizados pelo Senado, mas apenas para o período compreendido entre 1999 e 2017. Não há dados sistematizados para o período de 1989 a 1998 para proposições do Senado ou do Congresso apresentadas e que não foram remetidas à Câmara, ou seja, que foram rejeitadas ou prejudicadas e arquivadas definitivamente.
- 6) O período analisado na tabela é de 1989 a 2017, excluindo-se, portanto, 1988, ano da promulgação da atual Constituição. O motivo é o fato de a promulgação haver ocorrido apenas em outubro de 1988, impossibilitando análise da taxa de sucesso anual.
- 7) Foram excluídas do quadro as emendas constitucionais de revisão, como também as proposições apresentadas por Judiciário, Ministério Público, TCU e cidadãos.

De acordo com a Tabela 6, os dados reforçam os resultados anteriores, confirmando a tese de que o Parlamento brasileiro pode ser considerado um dos mais produtivos do mundo.

Analisando o total de proposições apresentadas pelo Legislativo, de 1.853 projetos de lei apresentados anualmente pela Câmara, o número salta para 2.836, aumento de 65% quando se analisam projetos apresentados por Câmara, Senado e Congresso, considerando todos os tipos de proposições. Para o Executivo, o número é ainda maior, saltando de 146 projetos de lei apresentados para 389, considerando todos os tipos de proposições, aumento de 137%.

Quanto à aprovação de proposições do Legislativo, de 54 projetos de lei aprovados por ano apenas de origem da Câmara, os números saltam para 524, considerando todos os tipos de proposições apresentadas por Câmara, Senado e Congresso. Tem-se um aumento de quase 1.000%, o que mostra grande atividade legislativa, quase excepcional, equivalente a cinco vezes mais que a aprovação de projetos de lei de autoria da Câmara norte-americana.

Já em relação ao Executivo, a diferença não é tão grande, saltando de 138 projetos para 178 por ano, aumento de 28% quando se consideram todos os tipos normativos. A razão pode estar na baixa taxa de sucesso de aprovação de medidas provisórias, apenas 16,05% de taxa de sucesso, especialmente aquelas editadas entre 1988 e 2001, antes da promulgação da EC 32/01, quando podia haver reedição e a maioria delas perdia eficácia sem se transformar em lei, motivo pelo qual eram reeditadas diversas vezes.

3.3 Análise qualitativa da produção legislativa

Nas seções anteriores, procedemos à análise quantitativa e comparada da produção legislativa brasileira. Os dados mostram que o Parlamento brasileiro pode ser considerado um dos Legislativos mais proativos do mundo, se comparado com o de países parlamentaristas e presidencialistas.

Nesta seção iniciamos a análise qualitativa dos produtos legislativos. Construído o Modelo de Relevância com seis variáveis correspondentes a seis dimensões de avaliação da norma, sendo as duas primeiras relacionadas, respectivamente, ao *conteúdo da norma* e à *repercussão na mídia*, e as quatro restantes relacionadas ao processo legislativo (*debate parlamentar*, *audiência pública*, *votação dividida* e *utilização do kit-obstrução* e do *kit-aceleração*), foram atribuídos valores a cada uma das variáveis, cujo cômputo produziu o Índice de Relevância, apresentando resultados de alta, média e baixa relevância.

O Modelo de Relevância foi aplicado separadamente a cada conjunto de normas, em face das diferenças existentes entre elas. Cada ato normativo está apto a regular matérias de competência própria¹⁶⁶, cujo processo legislativo (fases) e respectivo procedimento legislativo (tramitação) são diferenciados.

Primeiramente foi aplicado o Modelo de Relevância ao conjunto das emendas à Constituição promulgadas entre 5 de outubro de 1988 e 31 de dezembro de 2017 (99 EC's, pois foram excluídas as seis Emendas Constitucionais de Revisão¹⁶⁷). Em seguida, foi aplicado ao conjunto das leis complementares promulgadas no mesmo período (102 LC's). Posteriormente, foi aplicado ao conjunto das leis ordinárias¹⁶⁸ do primeiro ano de cada governo, correspondente aos anos de 1995 (FHC, 281 leis), 2003 (Lula, 197 leis) e 2011 (Dilma, 208 leis).

Por último, o Modelo de Relevância foi aplicado ao conjunto de decretos legislativos e ao conjunto de resoluções da Câmara e do Senado, correspondentes, igualmente, aos anos de 1995 (101 decretos legislativos, 76 resoluções do Senado e 7 resoluções da Câmara), 2003 (36 decretos legislativos, 22 resoluções do Senado e 15 resoluções da Câmara) e 2011 (88 decretos legislativos, 27 resoluções do Senado e 3 resoluções da Câmara), totalizando 1.261 atos normativos examinados¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Os projetos de lei regulam matéria de competência do Poder Legislativo, com a sanção do Presidente da República. O produto legislativo é a lei ordinária ou a lei complementar, quando a Constituição determinar que a matéria seja regulada por lei complementar. Os projetos de decreto legislativo regulam matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, sem a sanção do Presidente da República. O produto legislativo neste caso é o decreto legislativo. Os projetos de resolução regulam, com eficácia de lei ordinária, matérias de competência privativa das Casas Legislativas. O produto legislativo é a resolução (RICD, art. 109, incisos I, II e III). As emendas à Constituição têm por objetivo alterar a Constituição Federal (CF, art. 60), e as medidas provisórias regulam matérias de competência de lei ordinária, exceto aquelas previstas no § 1º do art. 62 da CF, em que há vedação expressa de edição de medida provisória.

¹⁶⁷ A CF previu no art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias uma revisão constitucional após cinco anos da promulgação da Constituição, com processo de alteração constitucional mais simples, ou seja, pelo voto da maioria absoluta dos membros do CN em sessão unicameral. Por configurar exceção prevista na Carta de 1988 e por contar com processo de alteração constitucional diferente do previsto para as demais emendas, nesta pesquisa optamos por não considerar as seis emendas constitucionais de revisão advindas da revisão constitucional.

¹⁶⁸ A análise das leis ordinárias inclui as provenientes de medidas provisórias. Inclui ainda todas as leis orçamentárias, cuja deliberação ocorre em sessão conjunta do Congresso Nacional.

¹⁶⁹ Dos 1.262 atos normativos analisados nesta pesquisa, foram consultadas mais de 2.000 tramitações. Ocorre que para cada ato normativo foi analisada a tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, exceto para leis orçamentárias oriundas de PLN, que são deliberadas em sessão conjunta do Congresso Nacional, e para

Dos seis atos normativos analisados, dois merecem destaque: as emendas à Constituição e as leis complementares. Embora em quantidade muito menor, são os atos normativos que apresentaram maior relevância, segundo o Modelo, e mais mobilizaram os recursos do Legislativo. Dito de outra forma, a repercussão interna e externa foi extremamente alta.

Recursos internos do procedimento legislativo (debate parlamentar, votação nominal dividida, audiências públicas e instrumentos constitucionais e regimentais para acelerar ou obstruir a tramitação) foram utilizados no processo de elaboração da maioria das emendas à Constituição e em grande parte das leis complementares, se comparadas com as leis ordinárias, os decretos legislativos e as resoluções, que em sua grande maioria não tiveram o mesmo resultado.

Os dados mostram ainda que a maioria das leis é de baixa relevância. Em grande parte das leis ordinárias examinadas não houve debate parlamentar nem votação nominal, não foram realizadas audiências públicas para debater a matéria nas Comissões nem Comissão Geral no Plenário da Câmara, e a utilização de instrumentos para obstruir ou acelerar a tramitação foi menor. Embora algumas delas tenham tramitado por anos ou décadas no Congresso brasileiro, esse tempo de tramitação não significou uso de recursos legislativos, mas tempo de tramitação em que a proposição ficou “esquecida”, ou mesmo “engavetada”, ou muitas vezes com a tramitação “suspensa”, aguardando a deliberação de algum recurso.

Nas próximas seções analisamos cada ato normativo separadamente. Inicialmente, explicamos de forma sucinta como se desenvolve o processo legislativo e a respectiva tramitação legislativa em cada Casa e, em seguida, apresentamos os resultados encontrados de alta, média e baixa relevância. Procedemos também a outras análises, apresentando os resultados de produção legislativa por autoria e por variável.

3.4 As Emendas à Constituição¹⁷⁰ e sua relevância

3.4.1 Processo Legislativo na Câmara dos Deputados

Define-se a Constituição como conjunto de normas e princípios consolidados num documento instituído pelo poder constituinte, cujas modificações são possíveis somente por meio de processos especiais previstos na própria Carta¹⁷¹. O poder de emenda (ou poder constituinte derivado) é poder condicionado e limitado (SILVA, 2007, p. 188; 231).

Nessa linha, o Constituinte de 1988 estabeleceu a possibilidade de alteração das normas constitucionais por meio de um processo legislativo especial e mais difícil que o ordinário, definindo nossa Constituição como rígida¹⁷². No entanto, essa possibilidade de alteração da Carta deve deixar “substancialmente idêntico o sistema originário da Constituição”. A revisão serve apenas para alterar a Constituição, mas não para mudá-la, pois a emenda constitucional não é o meio apropriado para fazer reformas constitucionais, já que a substituição de uma Constituição por outra exige renovação do Poder Constituinte, e esta não poderia ocorrer sem ruptura constitucional (MORAES, 2012, p. 692).

A proposta de emenda à Constituição (PEC) é o instrumento legislativo utilizado para emendar a Constituição Federal e é considerada ato infraconstitucional, sem qualquer normatividade, cujo ingresso no ordenamento jurídico como preceito constitucional depende da aprovação do Congresso Nacional, o que lhe dará a mesma hierarquia das normas constitucionais originárias (*idem*).

Para emendar a Constituição, a PEC passa por um processo legislativo composto de fases bem definidas, em que se desenvolvem procedimentos legislativos objetivando a

¹⁷⁰ A tramitação de PEC na Câmara está prevista nos arts. 201 a 203 do RICD.

¹⁷¹ Silva ressalta que uma Constituição escrita e rígida tem por função essencial “[...]assegurar os direitos fundamentais do Homem não mais no mero sentido das Constituições-garantias do liberalismo, pela simples consagração de uma declaração de direitos e o estabelecimento de mecanismos de limitação de poder, tal como postulava o art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, segundo o qual a sociedade na qual a garantia dos direitos não fosse assegurada, nem a separação de Poderes determinada, não tinha Constituição”, mas está-se falando de “[...] institucionalizar o poder para que se realize ações afirmativas que promovam o efetivo gozo dos direitos humanos, atuando de forma positiva onde sua ação seja necessária para criar condições reais à efetividade dos direitos, especialmente dos direitos econômicos, sociais e culturais.” (SILVA, 2007, p. 188-189).

¹⁷² Moraes (2012, p. 691) esclarece que a Constituição de 1988 seguiu a tradição do nosso Direito Constitucional, uma vez que todas as constituições republicanas no Brasil foram rígidas, com exceção da Carta de 1937, que tinha natureza dúplice.

elaboração do ato normativo. A primeira fase¹⁷³ do processo legislativo é a da iniciativa, fase meramente introdutória, mas de fundamental importância. Na tramitação legislativa, a fase de iniciativa se desdobra em três atos legislativos: o ato da apresentação da proposição, o juízo de admissibilidade pelo Presidente da Casa Legislativa e o ato de distribuição da matéria às Comissões.

A iniciativa é o ato que inaugura o processo legislativo, quando a Constituição confere a alguém ou a algum órgão a apresentação de proposição ao Parlamento (BASTOS, 2000, p. 367). No caso de PEC, a iniciativa é mais restrita que a definida para o processo legislativo ordinário. Há apenas quatro possibilidades¹⁷⁴: 1) um terço, no mínimo, dos deputados federais (atualmente 171 deputados)¹⁷⁵; 2) um terço, no mínimo, dos senadores (atualmente 27 senadores); 3) Presidente da República; e 4) mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.¹⁷⁶

Não há previsão expressa na Carta de 1988 sobre a Casa Legislativa onde se deve iniciar a tramitação legislativa de PEC oriunda do Presidente da República e das Assembleias Legislativas. No que se refere ao Presidente da República, essa questão foi decidida em 1995 pelo Senado Federal, ao aprovar em Plenário o Parecer da CCJ n. 692, de 1995, no sentido da possibilidade de apresentação de PEC pelo Presidente da República em qualquer das Casas

¹⁷³ Segundo Ferreira Filho, no Direito Constitucional clássico, a elaboração da lei segue complexo processo que se divide em três fases distintas: a de iniciativa, a constitutiva e a integratória da eficácia da lei (FERREIRA FILHO, 2012, p. 73-75).

¹⁷⁴ CF, art. 60, incisos I, II e III.

¹⁷⁵ Neste trabalho, a referência a PEC de autoria da Câmara ou do Senado, de forma genérica, pressupõe que foi apresentada por, no mínimo, 1/3 dos deputados ou 1/3 dos senadores, respectivamente.

¹⁷⁶ De 1988 até abril de 2018, houve apenas uma PEC apresentada pelas assembleias legislativas, segundo o sítio do Senado (www.senado.leg.br): a PEC 47/2012, de autoria de quatorze assembleias legislativas e da Câmara Legislativa do Distrito Federal (DF). Essa PEC pretende alterar a CF para retirar da competência legislativa da União as normas sobre direito processual e agrário, bem como licitação e contratos, propaganda comercial e trânsito e transporte, que passam a ser da competência concorrente da União, dos Estados e do DF; acrescenta ainda na competência concorrente a assistência social e retira a matéria relacionada a diretrizes e bases da educação nacional como competência privativa da União, e, por fim, acrescenta novo parágrafo ao art. 61 para permitir à maioria dos membros do CN apresentar projeto de lei que verse sobre matéria de iniciativa privativa do Presidente da República, exceto quanto à organização interna do Poder Executivo e matéria orçamentária. A PEC continua em tramitação no Senado, tendo sido aprovado parecer favorável na CCJ, cujo Relator foi o Senador Antônio Anastasia, e realizou-se até audiência pública com o Ministro da Justiça e o presidente da OAB nacional, entre outros convidados, encontrando-se pronta para a deliberação do Plenário desde 18/02/2016.

Legislativas¹⁷⁷. No entanto, não há registro de que o Executivo tenha apresentado PEC diretamente ao Senado Federal desde 1988, mesmo com a aprovação do referido parecer. Quanto às Assembleias Legislativas, há previsão regimental.¹⁷⁸

Apresentada, a PEC é datada e numerada, tornando-se oficial e passando a constar dos bancos de dados de tramitação legislativa da Câmara dos Deputados¹⁷⁹. Em seguida, passa-se ao exame prévio de admissibilidade¹⁸⁰. Assim, apresentada a PEC, está iniciado o processo legislativo, e o Parlamento tem o dever de se manifestar sobre a proposição.

A Constituição estabelece duas grandes espécies de limitações ao poder de emenda. A doutrina em Direito Constitucional as divide em limitações expressas e implícitas¹⁸¹. Moraes subdivide as expressas em circunstanciais, materiais e formais (MORAES, 2012, p. 693-695).

¹⁷⁷ Em 1995, o senador Lúcio Alcântara apresentou consulta acerca dessa questão (Requerimento n. 472/95), que originou o parecer n. 692/95 da CCJC do Senado (BRASIL, 1995). Alegou o senador haver apenas na Constituição do Império a expressa disposição segundo a qual a PEC iniciaria sua tramitação legislativa pela Câmara. Posteriormente, todas as Constituições brasileiras que se sucederam até a de 1988 ou não previam a competência do Presidente da República para propor emendas (1891, art. 90; 1934, art. 178; 1946, art. 216), ou, em prevendo a competência, não continham previsão sobre o início da tramitação (1937, art. 174; 1967, art. 30, § 3º; 1969, art. 48). A Comissão decidiu a questão, fundada no sistema bicameral adotado pela Constituição e com base na regra do art. 60 da Carta de 1988, no sentido de que é facultado ao Poder Executivo encaminhar suas propostas de emenda ao texto constitucional ora para a Câmara, ora para o Senado, pois a “regra do art. 64, que o obriga a encaminhar os projetos de lei de sua autoria para a Câmara, é uma regra excepcional que deve ser interpretada de forma estrita abrangendo, apenas, a hipótese de **projeto de lei**, não se estendendo, por conseguinte, à hipótese da **proposta de emenda à Constituição** [...]” (BRASIL, 1995, p. 286-287, grifos do autor). Em 2003, houve decisão do STF na Adin 2031, cuja Relatora foi a Ministra Ellen Gracie, no mesmo sentido da decisão do Senado: “O início da tramitação da proposta de emenda no Senado Federal está em harmonia com o disposto no art. 60, I, da CF, que confere poder de iniciativa a ambas as Casas Legislativas.” (BRASIL, 2011, p.1.024).

¹⁷⁸ RISF, art. 212, inciso II.

¹⁷⁹ O banco de dados de tramitação legislativa da CD tem o nome de Sileg – Sistema de Informações Legislativas.

¹⁸⁰ O exame de admissibilidade feito pelo Presidente da Câmara é um controle prévio da tramitação da proposição e considera os aspectos de forma, competência da Casa para legislar sobre a matéria objeto da proposição, além dos aspectos de constitucionalidade e de regimentalidade, o que pode acarretar a possibilidade de devolução da proposição, quando não cumpridos os requisitos constitucionais e regimentais.

¹⁸¹ Quanto às *limitações implícitas*, vários constitucionalistas consideram ser irreformável a norma constitucional que prevê as limitações expressas previstas no próprio art. 60 e, antes disso, a inalterabilidade do titular do poder reformador. Logo, PEC não poderia modificar os titulares da iniciativa da proposta para incluir, por exemplo, a iniciativa popular, nem poderia haver PEC convocando revisão constitucional para tratar da reforma política, por exemplo, com processo diferenciado daquele previsto na Constituição Federal. Vários constitucionalistas têm esse entendimento, como Canotilho, Pontes de Miranda, Pinto Ferreira e Nelson de Souza Sampaio (MORAES, 2012).

As *limitações expressas circunstanciais* pretendem evitar modificações na Constituição Federal em certas ocasiões anormais ou excepcionais da história do país, de forma a evitar qualquer perturbação na liberdade e na independência para reformar a Constituição. Referem-se à impossibilidade de alterar a Constituição Federal na vigência de intervenção federal¹⁸², estado de defesa e estado de sítio (*idem*).

As *limitações expressas formais* referem-se ao próprio processo de emendamento da Carta. As regras de iniciativa¹⁸³ e de deliberação de PEC não podem ser alteradas por meio de emenda à Constituição (*idem*).

Por último, as *limitações expressas materiais* referem-se ao núcleo intangível da Constituição, as denominadas “cláusulas pétreas”. Assim, não poderá ser objeto de deliberação a PEC tendente a abolir a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação de Poderes; e os direitos e garantias individuais.

Como os direitos e garantias individuais não estão restritos ao art. 5º da CF, as limitações materiais resguardam também um conjunto amplo de direitos constitucionais de caráter individual dispersos no texto da Carta Magna¹⁸⁴. Ademais, o STF já decidiu que a inconstitucionalidade já existe antes de a PEC se transformar em emenda constitucional; a

¹⁸² Depois de quase trinta anos da promulgação da Carta de 1988, um Presidente da República decretou intervenção federal num estado brasileiro, nos termos do art. 84, inciso X, da CF. O Presidente Michel Temer, após ouvir o Conselho da República (órgão superior de consulta competente para pronunciar-se sobre intervenção federal, estado de defesa, estado de sítio e questões relevantes que afetem a estabilidade das instituições democráticas – arts. 89 e 90 da CF), decretou intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em 16/2/18, com prazo até 31/12/18, por meio do Decreto de Intervenção n. 9.288/2018. A Mensagem 80/2018, do Poder Executivo, que “submete à apreciação do Congresso Nacional o texto do decreto que ‘decreta intervenção Federal no estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública’”, foi aprovada na Câmara mediante o procedimento regimental adequado. Para aprovar a intervenção federal, é necessário que o Legislativo o faça por meio de um decreto legislativo (CF, art. 49, inciso IV, c/c o art. 109, inciso II, do RICD). A Relatora, deputada Laura Carneiro (PMDB/RJ), proferiu parecer em Plenário em substituição à CCJC e apresentou o Projeto de Decreto Legislativo 886/18, que, após forte obstrução de vários partidos da oposição e inúmeras verificações de votação, foi aprovado por 340 votos SIM, 72 votos NÃO e 1 abstenção, após mais de 7 horas de sessão e a convocação de duas sessões extraordinárias. No Senado, o PDS 4/18, relatado em Plenário pelo senador Eduardo Lopes (PRB/RJ), foi aprovado por 55 votos SIM, 13 votos NÃO e 1 abstenção, sob protestos da oposição, tendo sido imediatamente promulgado pelo Presidente do Senado em 21/02/2018.

¹⁸³ Uma das maiores críticas feitas à Constituição de 1988 após a promulgação foi a inexistência de previsão de iniciativa popular para apresentação de PEC.

¹⁸⁴ Exemplo de direito individual espalhado pelo texto constitucional e insuscetível de emenda é a garantia constitucional prevista no art. 150, inciso III, alínea “b”, da CF, por se tratar de garantia individual do contribuinte (princípio da anterioridade tributária), que foi igualmente considerada cláusula pétrea pelo STF na ADI 939-7-DF (BRASIL, 1993).

própria apresentação e a conseqüente tramitação na Casa Legislativa já desrespeitam a Constituição Federal (MORAES, 2012, p. 693-695).

O exame prévio de admissibilidade é extremamente importante para o processo legislativo. Inicialmente é feita a conferência de assinaturas para verificar se a PEC foi subscrita por 1/3 dos deputados. Constatado que a PEC viola os preceitos constitucionais, ou por falta de subscritores, ou por violação às limitações constitucionais, cabe ao Presidente da Câmara promover a devolução da proposição ao autor.¹⁸⁵

Realizado o exame prévio de admissibilidade e estando a PEC apta a continuar a tramitação, a proposição é distribuída às Comissões¹⁸⁶. Apenas duas Comissões participam da tramitação de PEC na Câmara dos Deputados: a Comissão de Constituição e Justiça (CCJC)¹⁸⁷, comissão permanente, e a Comissão Especial, comissão temporária. Logo, ao distribuir a PEC às Comissões, o Presidente da Câmara a encaminha à CCJC e à Comissão Especial, sujeita ao regime especial de tramitação.

A segunda fase do processo legislativo, denominada constitutiva, inicia-se com a deliberação nas Comissões. Neste momento, a PEC é distribuída primeiramente à CCJC, para se pronunciar sobre a admissibilidade¹⁸⁸, e posteriormente à Comissão Especial, que se pronunciará sobre o mérito.

¹⁸⁵ RICD, art. 137, § 1º.

¹⁸⁶ Antes da distribuição é preciso examinar a possibilidade de apensação. É comum haver proposições tramitando sobre o mesmo tema, motivo que pode levar à apensação da proposição mais nova a outra mais antiga ou a outra de autoria do Senado, que tem precedência na tramitação sobre proposição da Câmara ou do Executivo (RICD, art. 202, § 8º, c/c os arts. 142 e 143). Sobre a possibilidade de apensação de PEC's, em 30/08/1995 houve Decisão da Presidência da Câmara interpretando o disposto no § 8º do art. 202 do RICD no sentido de que o instituto da apensação previsto para as proposições em geral pode ser aplicado subsidiariamente à tramitação especial de PEC, com a condição de que as referidas propostas se encontrem no mesmo estágio de tramitação. No entanto, já houve exceções a esse entendimento, no sentido de promover a apensação de PEC's recém-iniciadas a PEC's já prontas para a Ordem do Dia de Plenário. Ver sobre o assunto as Decisões da Presidência sobre as PEC's de escolha de ministros do TCU (PEC 334/96 e outras); sobre imunidade parlamentar (PEC 610/98 e 34/95); sobre incorporação dos policiais militares do extinto Território Federal de Rondônia aos quadros da União (PEC 289/00 e 376/01) e referentes ao Sistema Financeiro Nacional (PEC 53/99 e PEC 10/03), disponíveis nas tramitações das PEC's referidas.

¹⁸⁷ Até 18/3/2004, a Comissão de Constituição e Justiça era denominada Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR). Após a aprovação da Resolução n. 20, de 2004, a CCJR passou a se chamar CCJC (Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania).

¹⁸⁸ A CCJC pronuncia-se apenas sobre a admissibilidade da matéria, que consiste em verificar se a PEC cumpre os requisitos constitucionais e não ultrapassa as limitações circunstanciais, formais e materiais da Constituição. Dependendo do vício encontrado, pode-se corrigir mediante emenda. Não sendo possível a correção, o parecer deve ser por inadmitir a proposta, e o autor poderá, com o apoio de líderes que representem no mínimo 1/3

O prazo para que a CCJC profira o parecer é de cinco sessões¹⁸⁹, e não se abre prazo para apresentação de emendas na Comissão. Eventuais emendas saneadoras de inconstitucionalidade deverão ser apresentadas pelo Relator.

A Comissão Especial tem prazo de quarenta sessões para proferir parecer. Trata-se agora de Comissão de mérito. Um aspecto importante na tramitação de PEC diz respeito à apresentação de emendas. Estas somente podem ser apresentadas perante a Comissão Especial (a única exceção são as emendas aglutinativas em Plenário, como veremos mais adiante) e necessitam da subscrição de 1/3 dos Deputados, mesmo quórum para iniciar a proposição, sujeitas às mesmas limitações da proposição inicial. O prazo para apresentação de emendas é de dez sessões.

Há duas questões importantes a ressaltar: a primeira é que o Relator da proposição também pode oferecer emendas ao projeto, inclusive substitutivo, mas não necessita cumprir a exigência de 1/3 de assinaturas. Essa regra permite que o Relator de PEC tenha papel de suma importância no processo legislativo brasileiro, considerando que as emendas à Constituição modificam regras estruturantes de todo o arcabouço jurídico.

A segunda questão é que há uma exceção à apresentação de emendas na Comissão Especial: podem ser apresentadas emendas aglutinativas¹⁹⁰ em Plenário, o que pode fazer toda

dos deputados, requerer a apreciação preliminar em Plenário do parecer pela inadmissibilidade. O Plenário então decidirá se a PEC pode ser admitida, se continua sua tramitação ou não. A decisão do Plenário substituirá então a decisão da Comissão. O parecer de admissibilidade de PEC não é parecer de mérito. Refere-se ao exame dos aspectos constitucionais fundamentais para a tramitação da matéria. Somente depois de aprovado o parecer da CCJC é que a PEC poderá tramitar na Comissão de mérito.

¹⁸⁹ Os prazos na Câmara, de forma geral, são contados em sessões. Até 2012, apenas as sessões ordinárias da Câmara (aquelas realizadas todos os dias de segunda a quinta, às 14h, e às sextas, às 9h) efetivamente realizadas (ou seja, sessões abertas com o quórum regimental de 1/10, desprezada a fração – art. 79, § 2º, RICD) poderiam computar para a contagem dos prazos regimentais. Havia muitos problemas relacionados a essa sistemática, sendo um deles a impossibilidade de contagem de prazo quando o Presidente convocasse apenas sessão extraordinária. O Presidente da Casa, competente para convocar as sessões – art. 17, I, “u”, RICD –, por vezes usava desse poder para convocar sessões extraordinárias em lugar das ordinárias e, assim, impedia a contagem dos prazos regimentais. Mas em 2012 foi promulgada a Resolução n. 19, modificando a sistemática das sessões prevista no art. 65 do RICD, e, em 2015, a Resolução n. 7 modificou a sistemática da contagem de prazos prevista no art. 280, permitindo que, além das ordinárias, também as sessões extraordinárias contassem para os prazos regimentais, reduzindo a possibilidade de qualquer atraso na contagem dos prazos em sessões (ver art. 280, *caput*, c/c o art. 65, inciso II, alíneas “a” e “b”, e inciso III, alínea “a”, todos do RICD).

¹⁹⁰ RICD, art. 118, § 3º, c/c o art. 122. As emendas aglutinativas, regimentalmente, não são emendas novas. São aquelas resultantes da fusão de outras emendas, ou destas emendas com o texto do projeto, ou do substitutivo, ou dos apensados, por transação (combinação) tendente à aproximação dos respectivos objetos. Logo, para que as emendas aglutinativas possam ser apresentadas, é necessário que existam emendas (texto novo) apresentadas anteriormente na Comissão Especial. Um ponto importante é que a emenda aglutinativa apresentada pelos

a diferença na aprovação de PEC. Na maioria dos casos em que há matéria polêmica, a emenda aglutinativa é utilizada para resolver os conflitos em Plenário e possibilitar a aprovação da matéria.¹⁹¹

Apresentado o parecer pela Comissão Especial e cumprido o interstício de duas sessões, a PEC está pronta para inclusão na Ordem do Dia do Plenário e será submetida a dois turnos¹⁹² de discussão¹⁹³ e votação¹⁹⁴, com outro interstício de cinco sessões, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos membros da Casa, em votação nominal.¹⁹⁵

autores das emendas objeto da fusão implica a retirada das emendas das quais resulta – art. 122 e § 1º do RICD. A questão a ser enfrentada é: em que medida essa combinação de textos da emenda aglutinativa não configura texto novo, não configura uma nova emenda? Nessa hipótese, teremos um novo texto violando então a sistemática regimental e o direito das minorias, já denominado pelo STF “verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares” (BRASIL, 2011, p. 708).

¹⁹¹ Várias PEC’s foram votadas com textos de emendas aglutinativas. Apenas para exemplificar, a PEC da reforma do Judiciário, de autoria do deputado Helio Bicudo e outros (PEC 96/92 na CD), em que, além das 45 emendas apresentadas na Comissão Especial, foram apresentados mais de 100 destaques e 50 emendas aglutinativas em Plenário, sendo que várias delas foram votadas e aprovadas. A reforma da Previdência de FHC (PEC 33/95 na CD) teve seu texto principal aprovado por meio de uma emenda aglutinativa substitutiva. A reforma da Previdência de Lula (PEC 40/03 na CD) teve seu texto principal aprovado por meio de uma emenda aglutinativa substitutiva global. A PEC da reforma política, de autoria do senador Marco Maciel e outros (PEC 23/07 no SF, PEC 182/07 na CD), que, além das 43 emendas apresentadas na Comissão Especial, recebeu mais de 60 emendas aglutinativas no Plenário da Câmara, e muitas foram votadas. Logo, o instrumento da emenda aglutinativa é de suma importância no processamento da votação e muitas vezes na definição do texto final do projeto que é aprovado, motivo pelo qual pesquisas envolvendo contagem de dispositivos e conteúdo da matéria de PEC e outras proposições devem se ater principalmente à votação em Plenário das emendas aglutinativas e das matérias destacadas, pois muitas vezes as emendas aglutinativas apresentadas podem implicar a retirada das emendas apresentadas nas Comissões.

¹⁹² Embora não haja previsão regimental, na Câmara somente é possível apresentar destaque supressivo em segundo turno, conforme entendimento de 1995. Ocorre que o mesmo texto deve ser aprovado duas vezes (dois turnos). Como não há previsão regimental e constitucional de nova votação caso haja modificação no texto no segundo turno, apenas a supressão é possível, nunca a adição ou modificação de dispositivo.

¹⁹³ A discussão na Câmara tem limitações: nenhuma proposição poderá ser discutida por mais de quatro sessões, para matérias em turno único ou primeiro turno, e duas sessões, para o segundo turno, exceto projetos de código (RICD, art. 168). Isso significa que em primeiro turno, para matérias sujeitas a dois turnos como PEC, ou em turno único, para matérias sujeitas a apenas um turno de discussão e votação (a maioria das proposições são discutidas e votadas em turno único), a discussão pode se dar em apenas uma sessão, o que é muito comum, até o máximo de quatro sessões de discussão, quando então ela se encerra. No entanto, há a possibilidade de a discussão ser dispensada desde o início, no caso em que haja pareceres favoráveis de todas as comissões e seja aprovada pelo Plenário a dispensa da discussão, a requerimento de líder (RICD, art. 167).

¹⁹⁴ A votação se inicia imediatamente após a discussão, se houver número (RICD, art. 180, § 1º, inciso I).

¹⁹⁵ Esta é uma explicação resumida da tramitação de PEC na Câmara dos Deputados. Há muitos outros pontos que poderiam ser tratados, mas procuramos ser o mais sucintos possível, referindo-nos apenas às questões que consideramos mais importantes para o entendimento da tramitação da proposição, no intuito de fornecer subsídios para o entendimento da metodologia aplicada na análise da relevância de PEC.

Aprovada a PEC na Câmara sem modificações de mérito, se esta for de autoria do Senado ou das assembleias legislativas, será encaminhada à promulgação pelas Mesas das duas Casas. Mas, se for de autoria de 1/3 dos deputados ou do Presidente da República, será encaminhada ao Senado.

Havendo alterações de mérito em qualquer uma das Casas, a matéria é encaminhada à outra Casa Legislativa, e reinicia-se a tramitação do início.¹⁹⁶ É importante ressaltar que as duas Casas Legislativas têm o mesmo peso na deliberação de PEC, ou seja, as câmaras são simétricas, segundo a classificação de Lijphart (2003), pois possuem poderes constitucionais iguais. Nesse sentido, para que a PEC seja promulgada, é necessário que as duas Casas aprovem o mesmo texto em dois turnos de discussão e votação por 3/5 dos votos.

3.4.2 Processo Legislativo no Senado Federal¹⁹⁷

O processo legislativo no Senado se desenrola de maneira menos complexa que na Câmara, pelo próprio desenho constitucional, que adota o sistema bicameral do tipo federativo, o que se traduz em uma Casa Legislativa menor, com menos membros e menos comissões¹⁹⁸.

A primeira grande diferença na tramitação de PEC entre Câmara e Senado diz respeito ao número de comissões que deverão proferir parecer à proposta: enquanto na Câmara a PEC é distribuída à CCJC e à Comissão Especial, no Senado a proposição é distribuída somente à CCJ. A segunda diferença são os prazos. Diferentemente da Câmara, que conta seus prazos de

¹⁹⁶ Na prática legislativa denomina-se essa nova tramitação efeito “pingue-pongue”. O novo texto é considerado uma nova PEC. Foi o caso da EC 32/01, que deu novo rito às medidas provisórias. A PEC tramitou por duas vezes em cada Casa, somando quatro tramitações legislativas.

¹⁹⁷ Assim como na Câmara, no Senado o Regimento Interno também prevê uma seção específica sobre PEC, sujeita igualmente ao rito especial (RISF, arts. 354 a 373). O regimento acerca da tramitação de PEC no Senado é mais detalhado que o regimento da Câmara, que contém poucos dispositivos sobre o procedimento especial. Esse é o motivo pelo qual na Câmara se aplicam à tramitação de PEC as regras relativas à tramitação de projeto de lei, quando não colidirem com as regras especiais (RICD, art. 202, § 8º).

¹⁹⁸ A Câmara dos Deputados brasileira tem número de membros seis vezes maior que o do Senado Federal (513 deputados x 81 senadores). Até 31/12/2017, retirando-se a Comissão Diretora, havia, na Câmara, 25 Comissões Permanentes (RICD, art. 32, incisos I a XXV) e no Senado 13 Comissões Permanentes (RISF, art. 77, incisos I a XIII).

maneira geral em sessões, no Senado os prazos são contados em dias, e a CCJ tem até trinta dias para proferir seu parecer.

Quanto à apresentação de emendas, diferentemente da Câmara, em que as emendas somente podem ser apresentadas na Comissão Especial (com exceção das emendas aglutinativas), as emendas no Senado podem ser apresentadas no Plenário, durante a discussão, desde que subscritas por 1/3 dos seus membros e guardem relação direta com a matéria tratada na proposta.

A comissão também poderá apresentar emenda, mas não há a possibilidade que há na Câmara de que o Relator possa apresentar suas emendas sem o apoio de 1/3 de assinaturas. No Senado, havendo emenda da CCJ, torna-se necessária a complementação das assinaturas dos membros da Comissão até atingir 1/3 dos membros do Senado. Em outras palavras, o Relator da CCJ do Senado tem limitações ao seu poder de emenda, diferentemente do Relator da Comissão Especial na Câmara, que está legitimado regimentalmente a apresentar emendas sem necessidade de apoio.¹⁹⁹

Outra diferença diz respeito à entrada da PEC na pauta do Senado. Na Câmara, a Comissão Especial pode “reter” a proposta por quanto tempo quiser, mesmo que esgotados os prazos regimentais. No entanto, o Presidente da Casa pode determinar o envio da proposição pendente de parecer da Comissão Especial ao Plenário, de ofício ou a requerimento de qualquer deputado, por descumprimento dos prazos regimentais²⁰⁰.

No Senado, decorrido o prazo de trinta dias para a Comissão se pronunciar e não havendo parecer, a PEC será incluída na Ordem do Dia do Plenário para discussão, e o parecer será proferido oralmente. Durante a discussão, que será feita durante cinco sessões

¹⁹⁹ Esse poder do Relator da Comissão Especial da Câmara de oferecer emendas sem apoio de 1/3 de assinaturas está previsto no Regimento, que impõe todas as outras limitações constitucionais, exceto essa limitação formal (RICD, art. 202, § 4º, c/c o art. 201, II). Tal disposição regimental confere muito poder ao Relator de PEC na Câmara. Trata-se de exceção à sistemática de apresentação de emendas da própria Casa e da sistemática de apresentação de emendas no Senado. Observe-se que a Constituição só estabelece a limitação formal da subscrição por 1/3 dos membros para a apresentação da proposição principal, ou seja, para apresentação da própria PEC. A regra da apresentação de emendas subscritas por 1/3 é regimental, mas em decorrência da sistemática constitucional. Logo, essa questão poderia suscitar questionamento sobre a constitucionalidade do § 4º do art. 202 do RICD, em face da limitação constitucional.

²⁰⁰ Dentre as 99 emendas à Constituição promulgadas, apenas duas propostas foram retiradas da Comissão Especial pelo Presidente da Câmara: a PEC da Reforma da Previdência de FHC (PEC 33/95 – EC 20/1998), pelo então Presidente Luís Eduardo, e a PEC da Reforma Política (PEC 182/07 – EC 91/2016), pelo então Presidente Eduardo Cunha (RICD, art. 52, § 6º).

deliberativas ordinárias consecutivas em primeiro turno, exceto se for aprovado Calendário Especial²⁰¹, poderão ser oferecidas emendas subscritas por no mínimo 1/3 dos senadores, desde que guardem relação direta com a matéria objeto da PEC.

Oferecidas emendas no Plenário, a CCJ terá o mesmo prazo de trinta dias para proferir parecer às emendas, procedendo-se da mesma forma caso não se pronuncie, ou seja, a matéria volta ao Plenário. Após a votação em primeiro turno e aprovação por 3/5 dos senadores, haverá interstício de no mínimo cinco dias úteis. A discussão em segundo turno será feita no prazo de três sessões deliberativas ordinárias, quando poderão ser oferecidas emendas que não envolvam o mérito. Havendo emendas, a PEC retorna à CCJ para que se emita parecer às emendas, no prazo de cinco dias improrrogáveis, e retorna ao Plenário para votação em segundo turno, devendo ser aprovada novamente por 3/5 dos senadores.

Aprovada PEC de autoria de 1/3 dos deputados ou do Presidente da República, sem modificações no Senado, será encaminhada à promulgação pelas Mesas das duas Casas Legislativas. Se for de autoria do Senado ou das Assembleias Legislativas, deverá ser encaminhada à Câmara.

Um ponto deve ser destacado. Pode haver a promulgação parcial de PEC. Em outras palavras, se houver um texto mínimo que tenha sido aprovado de forma idêntica por ambas as Casas Legislativas, essa parte pode ser promulgada, enquanto a parte em que não houve consenso e foi modificada transforma-se em nova proposição e é encaminhada à outra Casa Legislativa para reiniciar sua tramitação.²⁰²

²⁰¹ No Senado há a possibilidade de aprovação de calendário especial para deliberação de PEC. Esse processo de aceleração começou com a aprovação de requerimentos de dispensa de interstício entre primeiro e segundo turnos. Posteriormente, o Senado iniciou a aprovação de calendário especial, adotando o entendimento de que, ao ser aprovado o calendário especial pelo Plenário, as cinco sessões de discussão em primeiro turno e as três sessões de discussão em segundo turno poderiam acontecer no mesmo dia em sessões sucessivas (a primeira emenda promulgada nesse novo rito foi a EC 38/02, que incorporou os policiais militares do extinto território de Rondônia aos quadros da União). Posteriormente, o procedimento se tornou mais abreviado ainda, quando o Senado passou a fazer uma única sessão de discussão e votação, dispensando todas as sessões regimentais de discussão em primeiro e segundo turnos e o interstício. Sobre o assunto, há um Esclarecimento do SF de n. 4/2004, de 09/06/2004. Cabe destacar que o STF referendou a decisão do Senado na ADI 4425/13, ao decidir que não há ofensa à Constituição na adoção de calendário especial pelo Senado, porque a Carta de 1988 não traz intervalo temporal mínimo entre os dois turnos de votação, tratando-se de questão *interna corporis* imune à crítica judiciária (BRASIL, 2013).

²⁰² Foi o caso da tramitação da PEC da Previdência do Governo Lula (EC 41/03 – PEC 40/03 na CD e PEC 67/03 no SF) e da PEC da Reforma Tributária (EC 42/03 – PEC 41/03 na CD e PEC 74/03 no SF), em que foram promulgadas apenas as partes em que havia consenso. A parte principal da Reforma Tributária foi transformada em nova PEC e teve reiniciada sua tramitação, desmembrando-se em várias PECs.

3.4.3 Análise empírica

Analisado o processo de elaboração de emendas à Constituição, passemos agora à análise empírica. A hipótese principal desta pesquisa, cuja natureza é descritiva, é a de que *há produção legislativa relevante de autoria do Legislativo*. Para testá-la, foi construído o Modelo de Relevância com seis variáveis e aplicado aos atos normativos especificados na seção anterior, conforme a metodologia explicitada no Capítulo II.

Nesta seção, analisamos os resultados da aplicação do Modelo de Relevância²⁰³ às emendas à Constituição (EC) promulgadas entre 5 de outubro de 1988 e 31 de dezembro de 2017. Das 105 EC promulgadas, foram analisadas 99 emendas e excluídas aquelas que originaram as Emendas de Revisão, por haverem sido votadas em processo diverso do previsto para as emendas em geral.

Conforme examinado anteriormente, o desenho constitucional brasileiro confere relevância maior às emendas constitucionais, que se encontram no topo da pirâmide do ordenamento jurídico. Ademais, a Carta de 1988 exige procedimento especial, mais complexo e difícil para elaboração de emendas à Constituição, inclusive com quórum qualificado de 3/5 e discussão e votação em dois turnos em cada Casa Legislativa. Vejamos se essa relevância constitucional se reflete nos dados. Examinemos a Tabela 7:

Tabela 7 - Relevância das Emendas à Constituição por autoria no período de 1988 a 2017

EMENDAS À CONSTITUIÇÃO POR RELEVÂNCIA						
RELEVÂNCIA	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
ALTA	45	61	22	88	67	68
MÉDIA	28	38	2	8	30	30
BAIXA	1	1	1	4	2	2
TOTAL	74	100	25	100	99	100

Fonte: Elaboração própria.

²⁰³ V. APÊNDICES E e F contendo a aplicação do Modelo de Relevância às Emendas Constitucionais de autoria do Legislativo e do Executivo, respectivamente. V. APÊNDICE I contendo a análise estatística entre relevância das Emendas à Constituição de autoria do Legislativo e do Executivo.

Das emendas analisadas, 74 EC's são de autoria do Legislativo e 25 EC's são de autoria do Executivo. Aplicado o Modelo de Relevância e analisadas as seis dimensões, os resultados foram os seguintes: das 74 EC's de autoria do Legislativo, **61%** foram consideradas de alta relevância; **38%**, de média relevância; e **1%**, de baixa relevância, ou seja, 45 EC's são de alta relevância, 28 EC's são de média relevância e apenas 1 EC é de baixa relevância. Em outras palavras, no que se refere às emendas à Constituição, comprovou-se a hipótese de que há produção legislativa relevante endógena, ou seja, de autoria do Legislativo, considerando que **99%** da produção de origem do Legislativo é de alta e média relevância, enquanto apenas 1% é de baixa relevância.

Quanto ao Executivo, aplicado o Modelo de Relevância e analisadas as seis dimensões, das 25 Emendas à Constituição (EC) apresentadas, **88%** delas foram consideradas de alta relevância; **8%**, de média relevância; e **4%**, de baixa relevância, ou seja, 22 EC's são de alta relevância, 2 EC's são de média relevância e apenas 1 EC é de baixa relevância. Em outras palavras, **96%** da produção de origem do Executivo é de alta e média relevância. No entanto, 4% da produção legislativa do Executivo é de baixa relevância. Em suma, embora o Executivo tenha iniciado apenas $\frac{1}{4}$ das Emendas Constitucionais promulgadas, 88% delas foram consideradas de alta relevância.

Analisando o total de emendas independentemente da iniciativa, 68% delas foram consideradas de alta relevância, 30% de média relevância e apenas 2% das emendas foram consideradas de baixa relevância, confirmando serem as emendas à Constituição o ato normativo mais relevante entre todos os atos normativos examinados.

Comparando as Casas Legislativas, os números são parecidos, no que se refere à iniciativa de PEC, cabendo ao Senado²⁰⁴ a autoria de quatro emendas a mais que à Câmara, conforme podemos verificar na próxima tabela:

Tabela 8 - Relevância das emendas à Constituição de autoria do Senado Federal e da Câmara dos Deputados no período de 1988 a 2017

EMENDAS À CONSTITUIÇÃO POR RELEVÂNCIA

²⁰⁴ A iniciativa de PEC, nos termos do art. 60 da CF, cabe a um terço, no mínimo, dos deputados ou dos senadores, do Presidente da República e de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se cada uma delas, pela maioria relativa (simples) de seus membros. A referência a PEC's de autoria da Câmara ou do Senado neste trabalho significa que foram apresentadas com esse quórum constitucional.

RELEVÂNCIA	SENADO		CÂMARA		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
ALTA	26	67	19	54	45	61
MÉDIA	13	33	15	43	28	38
BAIXA	0	0	1	3	1	1
TOTAL	39	100	35	100	74	100

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 8 contém uma comparação entre as emendas à Constituição de autoria do Senado e as de autoria da Câmara, uma vez que o sistema brasileiro é bicameral. Os dados mostram que o Senado foi responsável pela apresentação de 39 emendas à Constituição promulgadas, equivalente a 53% das emendas de autoria do Legislativo, enquanto a Câmara foi responsável pela apresentação de 35 emendas (47%).

Quanto à relevância, o Senado foi responsável por um percentual maior de emendas com alta relevância (67%), se comparado com a Câmara (54%), tendo 100% das emendas com alta e média relevância, enquanto a Câmara apresentou 97% das emendas com alta e média relevância e 3% com baixa relevância.

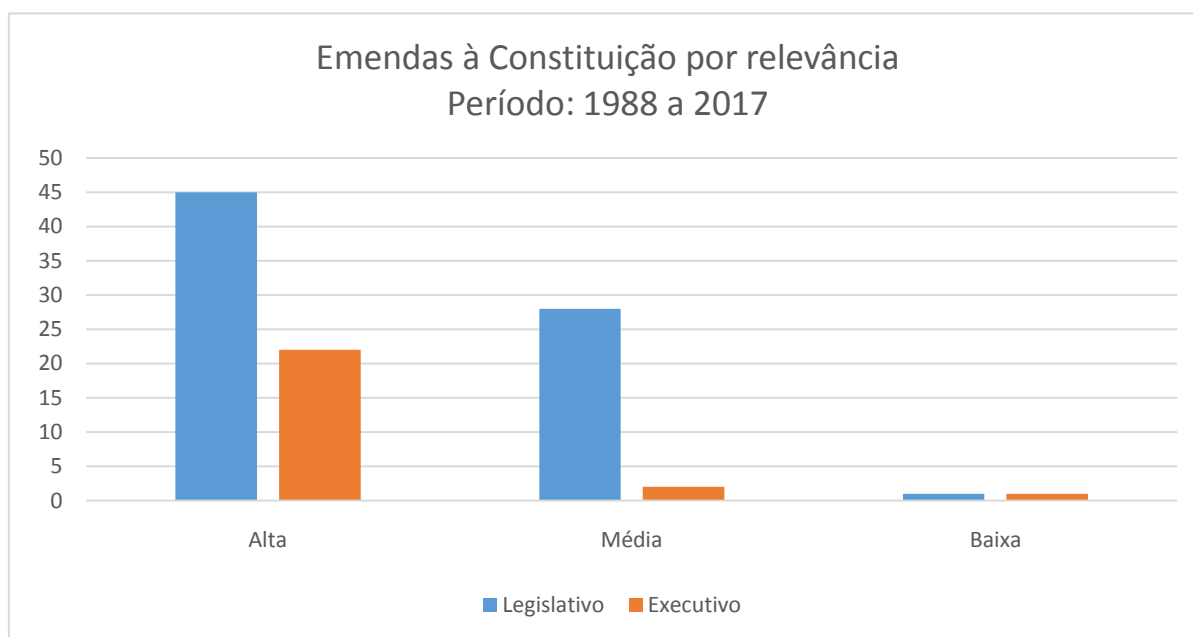
Os dados analisados mostram a importância do Senado no processo decisório e a relação de equilíbrio entre as Casas Legislativas. Há um bicameralismo simétrico na elaboração de emendas à Constituição, sendo a Câmara alta a Casa com maior número de emendas promulgadas, como também com maior número de emendas com alta relevância. Os dados confirmam as conclusões de parte da literatura de que o Senado não é um ator secundário, mas um ator importante no cenário político brasileiro²⁰⁵ (BACKES, 1997; LEMOS, 2008; RICCI, 2008; ARAÚJO, 2012).

Comparando-se as emendas à Constituição (EC) por relevância, o Legislativo, além de ser o ator responsável pela maioria das iniciativas das EC's, também tem o maior número com alta e média relevância, se comparado com o Executivo, com destaque para as EC's de alta relevância em primeiro lugar, seguido em segundo pelas de média relevância. Quanto às emendas de baixa relevância, Legislativo e Executivo iniciaram a mesma quantidade, apenas

²⁰⁵ Segundo vários analistas, o Senado brasileiro é uma das câmaras altas mais poderosas do mundo, constituindo-se em “peça fundamental na engenharia contemporânea do Brasil”, detentor de competências exclusivas, como o controle do endividamento da União, dos Estados e dos Municípios e a aprovação de autoridades. Haveria correspondência no Brasil entre presidencialismo poderoso e Senado poderoso (LEMOS, 2008, p. 13-15).

uma cada um. Em outras palavras, 98% da produção legislativa de emendas à Constituição é de alta e média relevância. Vejamos o próximo gráfico:

Figura 6 - Gráfico comparativo das emendas à Constituição de autoria do Legislativo e do Executivo, por relevância, no período de 1988 a 2017



Fonte: Elaboração própria.

3.5 As Leis Complementares e sua relevância

3.5.1 Processo Legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal

As leis complementares são elaboradas pelo Legislativo brasileiro seguindo o mesmo processo legislativo previsto para elaboração de leis ordinárias²⁰⁶, com apenas duas diferenças. A primeira é a exigência de quórum qualificado de maioria absoluta²⁰⁷ para aprovação de leis complementares. A segunda, existente apenas na Câmara, é a exigência regimental de dois turnos para deliberação da matéria²⁰⁸.

²⁰⁶ Ver o processo de elaboração de leis ordinárias na seção 3.6.

²⁰⁷ Ver explicação sobre maioria absoluta e maioria simples na seção 2.3.5.

²⁰⁸ CF, art. 69, e RICD, art. 148.

No entanto, como a exigência de dois turnos é regimental, em 1993 houve decisão do Presidente da Câmara em Questão de Ordem²⁰⁹, no sentido de que a matéria em regime de urgência dispensa o segundo turno de deliberação, devendo ser discutida e votada em turno único. Como a maioria das leis complementares tramitou na Câmara em regime de urgência, não foram, em consequência, deliberadas em dois turnos, já que o segundo foi dispensado por força da Decisão da Presidência.

No Senado Federal ocorre da mesma forma que na Câmara, ou seja, a elaboração de leis complementares segue o mesmo processo legislativo previsto para elaboração de leis ordinárias, mas é exigido o quórum qualificado de maioria absoluta para aprovação. Não há no Senado a previsão de dois turnos para deliberação da matéria.

3.5.2 Análise empírica

Nesta seção, analisamos os resultados da aplicação do Modelo de Relevância às leis complementares (LC's) promulgadas entre 5 de outubro de 1988 e 31 de dezembro de 2017. Foram analisadas 102 LC's. Conforme examinado anteriormente, excluídas as emendas à Constituição, que se encontram no topo da pirâmide, o desenho constitucional brasileiro confere relevância maior às leis complementares, em comparação com as leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções, quando especifica as matérias em que se exige a regulação por meio de lei complementar, como também quando estabelece a exigência de aprovação do ato normativo por quórum qualificado de maioria absoluta em cada Casa Legislativa. Vejamos os dados na Tabela 9:

Tabela 9 - Relevância das leis complementares, por autoria, no período de 1988 a 2017

LEIS COMPLEMENTARES POR RELEVÂNCIA

²⁰⁹ A QO nº 10.434/93, levantada pelo deputado Luís Eduardo (PFL/BA), referia-se à exigência regimental de dois turnos para aprovação de lei complementar (tratava-se da votação do PLP nº 153/93, sobre a regulamentação do IPMF, que tramitava em regime de urgência urgentíssima). A QO foi decidida pelo então Presidente da Câmara, deputado Inocêncio Oliveira (PFL/PE), no sentido de que a urgência dispensa interstícios ou formalidades regimentais, exceto três, previstas no § 1º do art. 152 do RICD. São elas a publicação e a distribuição em avulsos ou por cópias da proposição principal; a exigência de pareceres das comissões ou do Relator designado em Plenário; e o quórum para deliberação, no caso, quórum de maioria absoluta. Logo, matéria em regime de urgência dispensa o segundo turno de discussão e votação na Câmara, por não estar essa exigência relacionada nas exceções referidas no art. 152. Esse entendimento não se aplica à PEC por dois motivos: primeiro, porque a exigência de dois turnos é constitucional e, segundo, porque PEC tem regime especial de tramitação, motivo pelo qual não é possível aprovar urgência para sua tramitação.

RELEVÂNCIA	LEGISLATIVO		EXECUTIVO		MPU		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%
ALTA	20	32	14	36	-	-	34	33
MÉDIA	20	32	14	36	1	100	35	35
BAIXA	22	36	11	28	-	-	33	32
TOTAL	62	100	39	100	1	100	102	100

Fonte: Elaboração própria.

Tratando-se de Leis Complementares (LC's), das 102 promulgadas entre 1988 e 2017, **61%** são de autoria do Legislativo; **38%**, de autoria do Executivo; e **1%**, do MPU. Analisando-se especificamente as LC's de autoria do Legislativo e do Executivo, aplicado o Modelo de Relevância e analisadas as seis dimensões, conclui-se que, das 62 Leis Complementares de autoria do Legislativo, 32% foram consideradas como LC's de alta relevância²¹⁰; 32%, como LC's de média relevância; e 36%, como LC's de baixa relevância, ou seja, 20 LC's são de alta relevância, 20 LC's são de média relevância e 22 LC's são de baixa relevância.

Em outras palavras, no que se refere às leis complementares, comprovou-se a hipótese de que há produção legislativa relevante endógena, pois **64%** da produção de origem do Legislativo é de alta e média relevância, enquanto **36%** é de baixa relevância.

Para o Executivo, aplicado o Modelo de Relevância e analisadas as seis dimensões, das 39 Leis Complementares de autoria do Executivo, 36% foram consideradas como LC's de alta relevância; 36%, LC's de média relevância; e 28%, LC's de baixa relevância, ou seja, 14 LC's são de alta relevância, 14 LC's são de média relevância e 11 LC's são de baixa relevância. Em outras palavras, **72%** da produção de origem do Executivo é de alta e média relevância, enquanto **28%** é de baixa relevância.

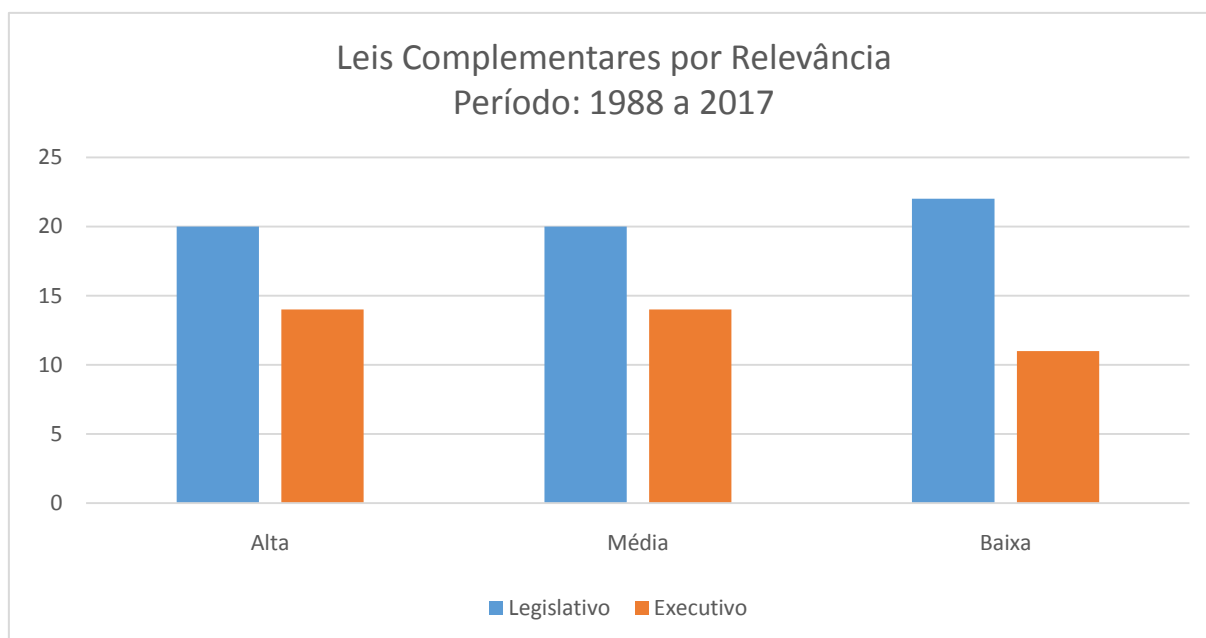
Analisando-se especificamente leis complementares, se, por um lado, há produção legislativa relevante de autoria do Legislativo, por outro lado, há, *a contrario sensu*, produção sem relevância de autoria do Executivo, significando que nem todas as leis de autoria do Legislativo são de baixa relevância e nem todas as leis de autoria do Executivo têm relevância, como afirma a literatura.

Comparando-se as leis complementares por relevância, o Legislativo, além de ser o ator responsável pela maioria das iniciativas das leis complementares, também tem o maior

²¹⁰ V. APÊNDICE G, com a relação das leis complementares consideradas de alta relevância por autoria.

número de leis com alta, média e baixa relevância, se comparado com o Executivo. Vejamos o próximo gráfico:

Figura 7 - Gráfico comparativo das leis complementares de autoria do Legislativo e do Executivo, por tipo de relevância, no período de 1988 a 2017



Fonte: Elaboração própria.

Comparando-se as Casas Legislativas, a Câmara é autora da maior parte das leis complementares (LC), com 35 contra 26 do Senado, sendo 1 de autoria do Congresso Nacional, conforme podemos verificar na próxima tabela:

Tabela 10 - Relevância das leis complementares de autoria do Legislativo no período de 1988 a 2017

LEIS COMPLEMENTARES POR RELEVÂNCIA								
RELEVÂNCIA	SENADO		CÂMARA		CONGRESSO NACIONAL		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%
ALTA	8	31	11	31	1	100	20	32
MÉDIA	11	42	9	26	-	-	20	32
BAIXA	7	27	15	43	-	-	22	36
TOTAL	26	100	35	100	1	100	62	100

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 10 contém uma comparação entre as leis complementares (LC) de autoria do Senado, da Câmara e do Congresso Nacional.²¹¹ Os dados mostram que a Câmara foi responsável pela apresentação de 35 das LC promulgadas, equivalentes a 56% das LC's de autoria do Legislativo, enquanto o Senado foi responsável pela apresentação de 26, correspondentes a 42% do total, e o Congresso Nacional²¹², pela apresentação de 1 LC, correspondente a 2%.

Quanto à relevância, embora a Câmara tenha sido responsável por um número maior de LC com alta relevância (11 contra 8 do Senado), em números percentuais o valor é o mesmo para as duas Casas, ou seja, 31%, enquanto o percentual de emendas com média relevância é maior para o Senado (42% contra 26% da Câmara). O Senado apresentou resultados melhores, com 73% de sua produção de LC considerada pelo Modelo de Relevância como de média e alta relevância, enquanto a Câmara apresentou 57% das LC's com média e alta relevância.

Os dados analisados mostram novamente a importância do Senado na produção legislativa brasileira, confirmando as conclusões de parte da literatura de que o Senado é um ator fundamental no cenário político brasileiro (BACKES, 1997; LEMOS, 2008; RICCI, 2008; ARAÚJO, 2012).

²¹¹ A Câmara dos Deputados e o Senado Federal reúnem-se em sessão conjunta do Congresso Nacional para inaugurar a sessão legislativa; elaborar o regimento comum e regular a criação dos serviços comuns às duas Casas; receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República e conhecer do veto e sobre ele deliberar (CF, art. 57, § 3º, incisos I a IV). Reúnem-se conjuntamente também para apreciar os projetos de lei relativos ao plano plurianual (PPA), às diretrizes orçamentárias (LDO), ao orçamento anual e aos créditos adicionais (CF, art. 166), na forma do Regimento Comum. Reúnem-se conjuntamente ainda para promulgar emendas à Constituição, delegar ao Presidente da República poderes para legislar e para os demais casos previstos no Regimento Comum (art. 1º, incisos III, IX e XII). Os projetos elaborados por Comissão Mista do Congresso Nacional não são deliberados em sessão conjunta do Congresso Nacional, mas pelo Senado e pela Câmara separadamente, iniciando-se a tramitação alternadamente em cada Casa, pois têm tramitação especial prevista nos arts. 142 e 143 do Regimento Comum.

²¹² Trata-se do Projeto de Lei Complementar (PLS) nº 224/13 (PLP nº 302/13 na Câmara), que se transformou na Lei Complementar nº 150/15, de autoria da Comissão Mista destinada a consolidar a legislação federal e regulamentar dispositivos da Constituição Federal. O projeto dispunha sobre o contrato de trabalho doméstico e, depois de aprovado e sancionado, originou a Lei dos Empregados Domésticos.

3.6 As Leis Ordinárias e sua relevância

3.6.1 Processo legislativo e tramitação do projeto de lei ordinária na Câmara dos Deputados²¹³ e no Senado Federal

Basicamente, “o projeto de lei tramita em cada Casa em um só turno de discussão e votação. Aprovado pela Casa iniciadora, é remetido à Casa revisora, que poderá aprová-lo sem emendas, caso em que a proposição é remetida à sanção”. Mas se o projeto for rejeitado pela Casa iniciadora, que por excelência é a Câmara dos Deputados, a proposição sofrerá o arquivamento definitivo (AMARAL, 2009, p. 78).

Se for aprovado com emendas na Casa revisora, o projeto retornará à Casa iniciadora, que somente poderá deliberar sobre as emendas apresentadas pela Casa revisora. Se rejeitá-las, deverá encaminhar o texto aprovado inicialmente à sanção. Se aprová-las, deverá encaminhar o novo texto, com as emendas incorporadas, ao Presidente da República.²¹⁴ No entanto, se a Casa revisora rejeitar o projeto, este será arquivado.

Na aprovação de projeto de lei ordinária, o Senado tem o poder de veto em relação à proposição, pois, se não a aprovar, esta irá ao arquivo. Mas, se aprová-la com emendas, a matéria retornará à Casa iniciadora, que terá a palavra final. Por essa razão, na aprovação desse ato normativo, as Câmaras são consideradas assimétricas, segundo a classificação de Lijphart (2003), porque não têm poderes constitucionais iguais.

Na Câmara, o projeto de lei (PL) é o instrumento legislativo utilizado para se elaborar lei ordinária. O PL passa por fases bem definidas, sendo a primeira a fase introdutória, que se desdobra em três atos legislativos: o ato da apresentação da proposição, o juízo de admissibilidade pelo Presidente da Casa Legislativa e o ato de distribuição da matéria às Comissões.

²¹³ O processo legislativo relacionado à elaboração de leis ordinárias está descrito pormenorizadamente na minha dissertação de Mestrado (AMARAL, 2009, p. 75-127). O estudo contém um comparativo aprofundado entre o processo legislativo norte-americano e o brasileiro, com ênfase na Câmara dos Deputados. Há informações importantes sobre o processo legislativo brasileiro relacionadas ao desenho constitucional e aos princípios ordenadores do Legislativo no Brasil. Analisam-se também o conceito, os pressupostos e os princípios do processo legislativo. A pesquisa esclarece detalhadamente o processo legislativo de projetos de lei submetidos ao poder conclusivo das Comissões e de projetos de lei submetidos à deliberação do Plenário, com ênfase nas fases introdutória e constitutiva, e contém informações sobre o sistema de Comissões e as atividades de Plenário – especialmente sobre os diversos tipos de emendas e sobre o processamento da votação em Plenário –, além de um estudo detalhado sobre os diferentes tipos de destaques que podem ser apresentados.

²¹⁴ CF, art. 65 e parágrafo único.

A distribuição de matérias às Comissões é feita por despacho do Presidente da Câmara e segue regra regimental²¹⁵ – em consonância com as regras constitucionais –, que estabelece ainda quais proposições deverão ser apreciadas pelo Plenário e quais serão deliberadas conclusivamente. Na prática, a maioria dos projetos de lei é submetida ao poder conclusivo das Comissões e não é deliberada pelo Plenário da Câmara, exceto se houver recurso ou em outras hipóteses regimentais. Todos os outros tipos normativos são submetidos à deliberação do Plenário (PEC, PLP, PDC, PRC, MPV), mas apenas um número reduzido dessas proposições consegue efetivamente chegar ao Plenário.

A distribuição às Comissões é feita da Comissão de menor mérito para a de maior mérito, devendo a CFT ser a penúltima, quando constar do despacho, e a CCJC, a última Comissão, cuja manifestação é obrigatória para exame de todas as proposições. Aprovados os pareceres nas Comissões, a matéria vai ao Plenário (no caso de projeto sujeito à deliberação do Plenário) ou para elaboração da redação final (no caso de projeto sujeito ao poder conclusivo das Comissões, passada a fase de recurso), e posteriormente é encaminhada ao Senado ou à sanção.

No Senado, a tramitação é muito parecida, mas há algumas diferenças básicas: os prazos não são contados em sessões, como na Câmara, mas em dias. A CCJ não é Comissão obrigatória, e a maioria das proposições tramita por uma Comissão apenas, diferentemente do que ocorre na Câmara, em que a maioria tramita por mais de uma Comissão, quando não há a formação de Comissão especial. No Senado há ainda o turno suplementar, que não existe na Câmara, sempre que for aprovado substitutivo integral a projeto de lei²¹⁶.

3.6.2 Processo legislativo e tramitação das medidas provisórias

3.6.2.1 Peculiaridades da medida provisória

O Presidente da República pode editar medidas provisórias com força de lei, em caso de relevância e urgência, mas deve submetê-las imediatamente à deliberação do Congresso Nacional (CF, art. 62).

²¹⁵ RICD, art. 139 c/c art. 24, II.

²¹⁶ RISF, art. 282.

Durante a discussão na Assembleia Nacional Constituinte, para alguns parlamentares o instituto da medida provisória que se estava por criar era um novo nome para o velho decreto-lei, inspirado no decreto-lei italiano (art. 77 da Constituição italiana de 1947). O decreto-lei foi previsto inicialmente no Brasil na Constituição de 1937 (art. 14), depois abolido na Constituição de 1946 e previsto novamente na Constituição de 1967. Logo, a medida provisória sucedeu o decreto-lei brasileiro, previsto nas Constituições de 1937 e 1967, que tinha por efeito principal a aprovação tácita da matéria, quando o texto não era apreciado em sessenta dias, o que o tornava definitivo²¹⁷ (SILVA, 2013, p. 18-21).

Medidas provisórias são atos normativos primários (porque inovam a ordem jurídica), editadas pelo Chefe do Executivo, de caráter excepcional e “sob condição resolutiva”.²¹⁸ Têm como pressupostos a urgência (a demora na produção da norma pode acarretar dano de difícil reparação para o interesse público) e a relevância (importância da matéria). Possuem dúplice natureza jurídica: ao mesmo tempo que são ato normativo primário, são também proposição legislativa de iniciativa do Executivo. Logo, produzem dois efeitos imediatamente após a edição: inovam a ordem jurídica imediatamente e provocam o Legislativo a deliberar sobre a matéria (idem, p. 15).

Há três atores que decidem sobre a urgência e a relevância da matéria: primeiro, o Presidente da República, quando edita a medida provisória; depois o Congresso Nacional, quando analisa os pressupostos constitucionais. E, por último, o Poder Judiciário²¹⁹.

A tramitação da medida provisória no Brasil pode ser dividida em três fases. A primeira é a tramitação prevista na redação original da Constituição de 1988. A segunda tramitação inicia-se em 2001, com a promulgação da Emenda Constitucional n. 32. E a terceira é a que ocorre após a decisão do Presidente Temer na Questão de Ordem n. 411/09. Vejamos os três tipos de tramitação.

²¹⁷ CF/67, art. 58, parágrafo único (BRASIL, 1986).

²¹⁸ A expressão “lei sob condição resolutiva” era utilizada pelo jurista Pontes de Miranda para definir o decreto-lei brasileiro (PONTES DE MIRANDA, 1967, p. 138).

²¹⁹ O STF admite que esses pressupostos possam ser examinados judicialmente em casos excepcionalíssimos, em que a ausência seja evidente (BRASIL, 2016, p. 734)

3.6.2.2 A tramitação da medida provisória de 1988 a 2001

O texto original da Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988 previa que, em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderia adotar medidas provisórias, com força de lei. Estas perderiam a eficácia, desde a edição, se não fossem convertidas em lei no prazo de trinta dias, contados de sua publicação. Caso isso acontecesse, o que era muito comum, pelo tempo exíguo que o Congresso tinha para deliberar sobre a matéria, este deveria disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.

A norma que regulamentava o dispositivo constitucional era a Resolução n. 1, de 1989-CN (BRASIL, 1989c). A tramitação da medida provisória no Congresso Nacional iniciava-se com seu recebimento. Todos os prazos eram contados a partir da publicação da medida provisória no Diário Oficial da União. A partir da publicação, abria-se prazo de cinco dias para emendas, contados a partir da publicação, e o Presidente da Mesa do Congresso Nacional tinha prazo de 48 horas para instalar a Comissão Mista.

Estabelecia-se, então, o calendário para a tramitação da medida provisória. Decorrido o prazo da Comissão Mista, que era igualmente de cinco dias, sem que o parecer fosse proferido, o que acontecia na maioria dos casos (pois muitas vezes a Comissão não era nem instalada), a matéria era incluída na Ordem do Dia do Plenário, e o Presidente designava um Relator em Plenário para emitir o parecer em substituição à Comissão. Aprovada a medida provisória, era encaminhada à sanção. Quaisquer alterações eram promovidas por meio de projeto de lei de conversão (PLV).

Havia muitos problemas relacionados à tramitação das medidas provisórias nesse período: a falta de limites materiais, a própria definição do que seria relevante e urgente, a possibilidade de reedição das medidas provisórias indefinidamente, a partir da prática legislativa, descaracterizando o instituto e permitindo excessivas reedições, muitas com pequenas alterações, de forma a atender aos interesses do Congresso. Segundo Silva (2013, p. 37), de 1988 a 2001, houve 393 reedições de medidas provisórias.

3.6.2.3 A tramitação da medida provisória entre 2001 e 2009

Em 2001 foi aprovada a Emenda Constitucional n. 32, depois de muitas discussões no Congresso, uma vez que a proposição original era datada de 1995. A promulgação da emenda

trouxe mudanças substanciais na tramitação das medidas provisórias, depois regulamentadas pela Resolução n. 1, de 2002-CN (BRASIL, 2002).

Entre as mudanças, cabe destacar: aumento do prazo de trinta para sessenta dias, prorrogáveis por igual período, ou seja, cento e vinte dias para ser apreciada – agora pelas duas Casas, Câmara dos Deputados e Senado Federal –, prazo quatro vezes maior que o original, e, ao fim do prazo da prorrogação, a medida provisória perdia sua eficácia; vedação de reedição na mesma sessão legislativa, no caso de perda de eficácia ou rejeição; eliminação da obrigatoriedade de convocação extraordinária do Congresso Nacional, no caso de publicação de medida provisória durante o recesso e o estabelecimento de limitações materiais²²⁰, inexistentes anteriormente.

A tramitação da medida provisória no Congresso Nacional iniciava-se com seu recebimento. Todos os prazos eram contados a partir da publicação no Diário Oficial da União. Estabelecia-se, então, o calendário para a tramitação da medida provisória. A partir da publicação, abria-se prazo de emendas de seis dias, contados a partir da publicação, e o Presidente da Mesa do Congresso Nacional tinha prazo de 48 horas para instalar a Comissão Mista.

Decorrido o prazo da Comissão Mista, que agora era de 14 dias, sem emitir parecer – o que acontecia na maioria dos casos porque esse prazo era improrrogável e, com isso, muitas vezes a Comissão também não era instalada –, a matéria era então encaminhada à Câmara, que tinha o mesmo prazo de 14 dias para deliberar sobre a medida provisória. Incluída na Ordem do Dia do Plenário, o Presidente da Câmara designava um Relator em Plenário para emitir o parecer em substituição à Comissão. Aprovada a medida provisória, era encaminhada ao Senado, que tinha o mesmo prazo de 14 dias para deliberar sobre ela. Qualquer alteração era promovida por meio de projeto de lei de conversão (PLV).

As emendas do Senado, por meio de PLV, deveriam ser deliberadas em 3 dias. Passado o prazo de 45 dias de sua publicação, as medidas provisórias sobrestavam a pauta da

²²⁰ As limitações são as seguintes: é vedado editar medida provisória sobre matéria relativa a nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; direito penal, direito processual penal e direito processual civil; organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamentos, créditos, de forma geral, exceto os créditos extraordinários; matéria reservada à lei complementar; matéria que vise à detenção ou ao sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro e matéria já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República (CF, art. 62, § 1º).

Casa Legislativa em que estivessem tramitando, impedindo a deliberação de qualquer outro projeto.

Havia muitos problemas relacionados à tramitação das medidas provisórias nesse período: o prazo para a Comissão Mista deliberar continuava exíguo, motivo pelo qual a maioria recebia parecer no Plenário das Casas Legislativas, por relatores designados pelos respectivos Presidentes. Outro problema grave era o trancamento da pauta das Casas Legislativas após o prazo de 45 dias, impedindo qualquer outra deliberação. Segundo Silva, em 2002, o novo regramento teve como efeito o trancamento de 64% das sessões deliberativas do Plenário da Câmara, chegando a 75% em 2008 (SILVA, 2013, p. 51). Para Rennó (2010, p. 2018), o Congresso sofreu grandes perdas na sua autonomia legislativa de definição de agenda em face do uso abusivo de medidas provisórias.

O sobrestamento da pauta passou a ser problema a ser enfrentado diariamente no âmbito do Congresso Nacional e exigiu soluções para permitir que o Legislativo pudesse aprovar sua própria agenda. Assim, várias decisões em questões de ordem foram mitigando o trancamento da pauta na Câmara, em outras palavras, foram permitindo a deliberação de matérias por meio de decisões do Presidente da Câmara.

Uma decisão que impactou consideravelmente a tramitação da medida provisória na Câmara foi tomada pelo então Presidente Michel Temer, ao resolver questão de ordem que alterou o trancamento da pauta e permitiu que o Parlamento pudesse retomar sua agenda²²¹.

²²¹ Silva (2013, p. 57-58) esclarece que, no dia 11/3/09, o deputado Régis de Oliveira formulou a QO n° 411/09, sobre os projetos de resolução da Câmara, pois no seu entendimento estes não estariam subordinados ao trancamento de pauta, porque não se incluíam no conceito de “deliberações legislativas”, sujeitas a sobrestamento por medidas provisórias. “O Deputado autor da Questão de Ordem afirmava ainda que a resolução da Câmara dos Deputados tinha um cunho exclusivamente administrativo, contendo matéria *interna corporis*, e que, por essa razão, não estaria compreendida no processo legislativo”. O então Presidente da Câmara, Michel Temer, em sua resposta à QO n° 411/09, lida em Plenário no dia 17/3/09, “trouxo razões políticas e jurídicas para afirmar que não só os projetos de resolução da Câmara dos Deputados não ficam trancados por medida provisória sobrestando a pauta, como também as Propostas de Emenda à Constituição, os Projetos de Lei Complementar e os Projetos de Decreto Legislativo. Nos fundamentos políticos para a decisão, o Presidente Michel Temer aduziu o enfraquecimento da instituição do Parlamento perante a opinião pública. Afirmou que a grande quantidade de sessões trancadas pelas medidas provisórias impunha aos parlamentares acatar a agenda legislativa formulada pelo Poder Executivo. O fundamento político, portanto, para a elaboração da decisão nos moldes em que foi proferida foi dar à sociedade brasileira uma resposta. O intuito era apontar ao povo brasileiro uma solução para que o Poder Legislativo pudesse legislar. Em seguida, o Presidente alegou duas motivações de cunho jurídico para a elaboração de sua decisão. Ressaltou que ambas eram afirmações de natureza genérica, mas que se prestavam a embasar a decisão. A primeira motivação jurídica dizia respeito à nova ordem constitucional, inaugurada com a Constituição Federal de 1988”, pois para ele “a Carta Magna de 1988 inaugurou, política e juridicamente, um estado democrático de direito. Esse deveria combater o autoritarismo e o centralismo do Poder do povo. Surgiu, portanto, para impedir que um poder se sobrepusesse aos demais, mantendo o equilíbrio dos poderes do Estado. O Presidente ainda ressaltou o fato de que, quando há

Após, o STF ratificou a decisão do Presidente da Câmara, permitindo, então, a flexibilização da regra da medida provisória.²²² Posteriormente à decisão do Presidente Michel Temer, ratificada pelo STF, o Senado Federal também seguiu o entendimento da Câmara. Posteriormente, houve ainda mais duas decisões dos Presidentes da Câmara sobre o tema. Todas as decisões constam do quadro seguinte:

Quadro 20 – Decisões dos Presidentes da Câmara dos Deputados sobre medidas provisórias

PRESIDENTE	QUESTÃO DE ORDEM	AUTOR	DECISÃO
Dep. Aécio Neves	QO 688/02	Dep. Arnaldo Faria de Sá	Não aplicação do sobrestamento da pauta às deliberações das Comissões, por não participarem do processo legislativo das MPV.
Dep. Severino Cavalcanti	QO 536/05	Dep. José Carlos Aleluia	Não aplicação do sobrestamento da pauta às deliberações acerca de perda de mandato e eleição de ministros do TCU, por não configurarem deliberações legislativas.
Dep. Arlindo Chinaglia	QO 53/07	Dep. José Genoíno	Não aplicação do sobrestamento da pauta às deliberações acerca de Recurso, por não configurar deliberação legislativa.
Dep. Michel Temer	QO 411/09	Dep. Regis de Oliveira	Matérias sujeitas ao sobrestamento da MPV: apenas os projetos de lei ordinária que tenham por objeto matéria passível de edição de MP estarão sobrestados por ela; além disso, as MP trancam a pauta das sessões deliberativas ordinárias da Câmara, mas não trancam as pautas das sessões extraordinárias; Matérias <u>excluídas</u> do sobrestamento da MPV: PEC, PLP, PDC, PRC, projetos de lei ordinária cuja matéria não possa ser objeto de MP (previstas no art. 62, § 1º, I, “a” a “d”, e II) e matérias que não possam ser objeto de MP por força do art. 246 da CF;
Dep. Marco Maia	-	-	O trancamento da pauta por MPV (após os 45 dias) somente ocorrerá a partir do momento em que a medida provisória iniciar sua tramitação na Câmara (decisão de junho de 2012).
Dep. Henrique Eduardo Alves	QO 352/13	Dep. Miro Teixeira	As MPV’s, as emendas ou o PLV que contenham matéria estranha ou a estes não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão serão devolvidos à Comissão Mista incumbida de emitir seu parecer, para que sejam adequados ao que prescreve a Lei Complementar n. 95/98, em seu artigo 7º, II, e no § 3º do art. 100 do RICD; - As MPV’s deverão chegar à CD com, no mínimo, 15 dias antes de sua perda de eficácia, para que se tenha tempo hábil para discutir e

uma exceção a um princípio, essa exceção deve ser analisada sempre de modo restritivo”. O segundo fundamento jurídico “refere-se ao fato de que o termo ‘todas as deliberações legislativas’ deveria ser analisado de forma sistêmica, encaixando-o no sistema constitucional”. Logo, as matérias tratadas por Proposta de Emenda à Constituição (PEC), Projeto de Lei Complementar (PLP), Projeto de Decreto Legislativo (PDC), Projeto de Resolução (PRC) e até mesmo por alguns Projetos de Lei Ordinária (PL) não poderiam ser veiculadas por uma medida provisória. “Para Michel Temer, matéria de proposta que visa alterar a Constituição não pode ser veiculada por medida provisória, tendo em vista a forma mais dificultosa de alteração da Carta Magna, prevista por esta última. As matérias de lei complementar já possuem previsão constitucional e não podem ser veiculadas por meio de medidas provisórias, de acordo com o artigo 62, III, da Constituição Federal”. Logo, Projetos de Decreto Legislativo tratam de matéria da competência exclusiva do Congresso Nacional e Projetos de Resolução referem-se a matéria da competência privativa das Casas Legislativas. Mesmo os assuntos de leis ordinárias que dispõem sobre matérias compreendidas nas limitações materiais do artigo 62 da Constituição Federal não podem ser veiculados por medidas provisórias. Desse modo, para todas essas matérias que não podem vir por medida provisória, não seria razoável a imposição de um óbice para sua inclusão no ordenamento jurídico. Para essas matérias, o trancamento de pauta por medida provisória não restringiria sua apreciação, devendo somente ser apreciada em uma sessão extraordinária”.

²²² Os deputados Fernando Coruja, Ronaldo Caiado e José Aníbal impetraram o Mandado de Segurança n. 27.931-1/DF, contra a decisão do Presidente Michel Temer, no Supremo Tribunal Federal.

PRESIDENTE	QUESTÃO DE ORDEM	AUTOR	DECISÃO
			votar a matéria (antes, o Presidente do SF Renan Calheiros havia decidido que não receberia MP da CD sem o mínimo de 7 dias da perda de eficácia).

Fonte: Elaboração própria.

No entanto, em 2012, houve mais uma mudança na tramitação das medidas provisórias, agora decorrente de decisão judicial. O STF decidiu a ADI 4029 (BRASIL, 2008), impetrada pela Associação Nacional dos Servidores do Ibama, e declarou a inconstitucionalidade da lei que criou o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade. Ocorre que ela surgiu da conversão em lei de uma medida provisória.

Silva (2013, p. 61) esclarece que, desde a promulgação da EC 32/01 (BRASIL, 2001), apenas uma comissão mista havia sido criada. O STF declarou, então, a inconstitucionalidade de dispositivos da Resolução nº 1 do Congresso (BRASIL, 2002), que permitiam a designação de relator em Plenário caso a Comissão Mista não fosse instalada, obrigando o Congresso a instalar a referida Comissão. Somente após o parecer da Comissão a medida provisória poderia tramitar separadamente nas Casas Legislativas. Ou seja, o prazo de 14 dias não era mais improrrogável; ao contrário, a matéria permaneceria na Comissão Mista até a aprovação do parecer.

3.6.3 Análise empírica

Nesta seção, analisamos os resultados da aplicação do Modelo de Relevância às leis ordinárias (algumas oriundas de medidas provisórias) promulgadas no primeiro ano dos governos dos presidentes Fernando Henrique Cardoso (FHC), equivalente ao ano de 1995; Luiz Inácio Lula da Silva (LULA), correspondente ao ano de 2003, e Dilma Rousseff (DILMA), referente ao ano de 2011, presidentes que experimentaram o instituto da reeleição no Brasil, após a promulgação da Constituição de 1988. Analisemos a relevância das leis por governo.²²³

²²³ V. APÊNDICE H, com a relação das leis ordinárias consideradas de alta relevância por autoria e por governo.

3.6.3.1 Leis promulgadas no primeiro ano do Governo FHC

Em 1995 foram promulgadas 281 leis ordinárias (LO's). Destas, 212 são de autoria do Executivo; 59, de autoria do Legislativo; 6, de autoria do Ministério Público da União; e 4, do Judiciário. Logo, das 281 leis promulgadas no ano de 1995, 75% são de autoria do Executivo; 21%, de autoria do Legislativo; e 4%, de autoria de outros atores.

Analisando-se especificamente as leis de autoria do Executivo, aplicado o Modelo de Relevância e analisadas as seis variáveis correspondentes a seis dimensões de avaliação da norma, conclui-se que, das 212 leis de autoria do Executivo, apenas 2% delas foram consideradas de alta relevância e 7%, de média relevância, enquanto 91% foram consideradas de baixa relevância. Em outras palavras, apenas **9%** da produção de origem do Executivo é de alta e média relevância, enquanto a grande maioria – **91%** – é de baixa relevância.

Ainda sobre as leis de autoria do Executivo, 179 tiveram tramitação conjunta no âmbito do Congresso Nacional, sendo 43 provenientes de medidas provisórias²²⁴ (muitas reeditadas diversas vezes), e apenas 33 tramitaram separadamente no âmbito da Câmara e do Senado por meio de projeto de lei ordinária. Separando-as por tipo de proposição, as orçamentárias totalizaram 140 leis, sendo 4 provenientes de medidas provisórias relacionadas à abertura de créditos extraordinários.

Aplicado o Modelo de Relevância, conclui-se que, das 140 leis orçamentárias, 138 foram consideradas de baixa relevância e apenas 2 leis foram consideradas de média relevância, sendo uma delas a que aprovou o Orçamento para o exercício financeiro de 1995²²⁵.

²²⁴ Agradeço ao professor Acir Almeida por me apontar a necessidade de aplicação do Modelo de Relevância a todas as medidas provisórias reeditadas e não apenas a última que se transformou em lei. Foram 43 medidas provisórias analisadas e 240 reedições, uma média de 5,58%. As medidas provisórias reeditadas foram analisadas; no entanto, não houve mudança significativa nos resultados, pois na maioria delas não ocorreu pontuação, provavelmente porque a cada reedição a tramitação se reiniciava (nova designação de comissão mista, novo estabelecimento de calendário com reinício de prazo de emendas e de parecer pelo Relator), e o prazo de 30 dias era insuficiente para toda a tramitação legislativa, motivo pelo qual a medida provisória perdia a eficácia desde a edição e era necessário reeditá-la. A cada reedição havia novo calendário e eram reapresentadas as emendas.

²²⁵ O Orçamento da União para 1995 (Lei nº 8980/95 – MSC nº 238/94) parece ser uma lei de alta relevância pela sua notabilidade. No entanto, quando aplicado o Modelo de Relevância, foram pontuadas apenas três variáveis das seis verificadas (1ª: conteúdo da norma: lei redistributiva; 2ª: repercussão na mídia: notícias em todos os jornais selecionados; 3ª: debate parlamentar: discussão por representante do governo e da oposição).

Quanto às 33 leis de autoria do Executivo sobre outros assuntos, provenientes de projetos de lei e que tramitaram separadamente em cada Casa, 24 foram consideradas de baixa relevância; 5, de média relevância; e apenas 4 de alta relevância.

Das 43 medidas provisórias editadas pelo Executivo e que se transformaram em lei, 35 foram consideradas de baixa relevância (inclusive 4 leis orçamentárias sobre abertura de crédito extraordinário); 7, de média relevância; e apenas 1 foi considerada de alta relevância, exatamente a que implantou o Plano Real no Brasil²²⁶.

A próxima tabela apresenta os resultados das leis ordinárias promulgadas em 1995 cuja origem é do Executivo:

Tabela 11 – Relevância das leis ordinárias de autoria do Executivo promulgadas no ano de 1995 por tipo de proposição (FHC)

LEIS ORDINÁRIAS POR RELEVÂNCIA										
Autoria: Executivo										
RELEVÂNCIA	PROPOSIÇÃO						TOTAL			
	MSC*		MPV**		PL***					
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
ALTA	-	-	1	2	4	12	5	2		
MÉDIA	2	1	7	16	5	15	14	7		
BAIXA	134	99	35	82	24	73	193	91		
TOTAL	136	100	43	100	33	100	212	100		

Fonte: Elaboração própria.

Notas:

*MSC: Mensagem. Em 1995 as mensagens do Executivo não se transformavam em projeto de lei do Congresso Nacional (PLN), eram elas que eram deliberadas. A tramitação é a mesma do PLN, tramita no âmbito do Congresso, com participação da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e votação em sessão do CN.

** MPV: medida provisória cuja tramitação ocorria no âmbito do Congresso Nacional, sem participação das duas Casas separadamente, como ocorre atualmente, com participação da Comissão Mista ou da CMO.

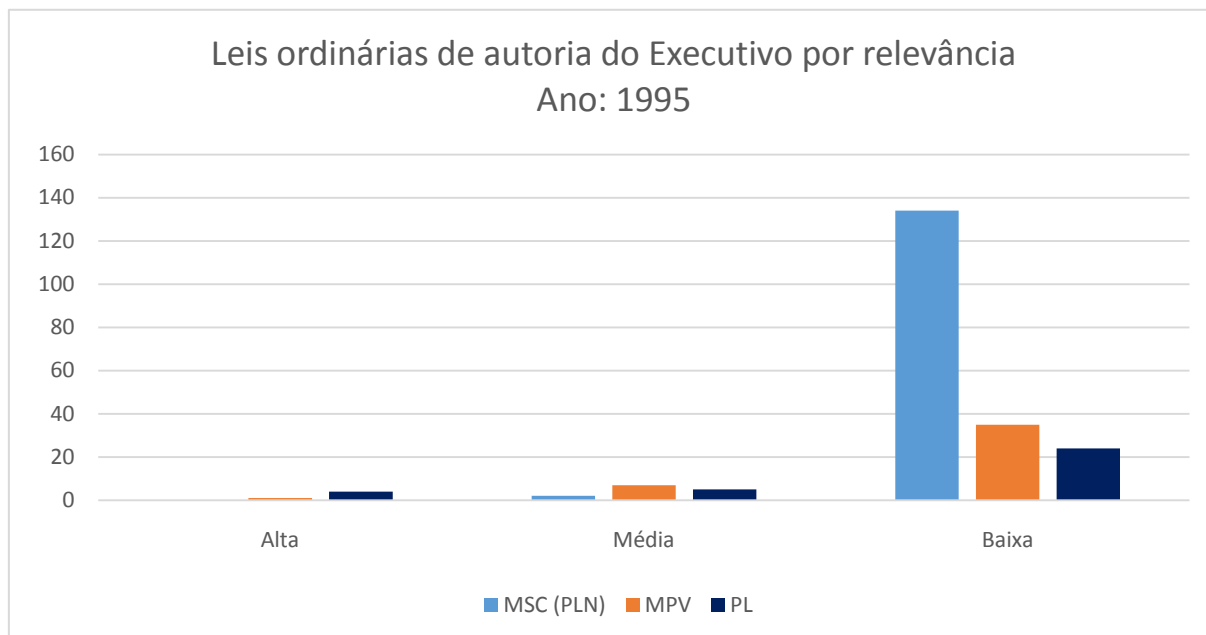
*** PL: projeto de lei ordinária cuja tramitação ocorre em cada Casa separadamente, com participação das Comissões permanentes e temporárias.

No próximo gráfico fazemos um comparativo entre as leis ordinárias de autoria do Executivo por relevância e por proposição:

Não foi identificada a participação da sociedade por meio de audiências públicas (4ª variável), como também não houve votação nominal no Plenário durante a votação da matéria em sessão do Congresso Nacional (5ª variável), e o único instrumento utilizado foi o veto parcial, não havendo qualquer outro instrumento regimental de kit-obstrução/aceleração utilizado. Na soma das variáveis, a lei orçamentária foi considerada de média relevância.

²²⁶ Lei nº 9069/95 (MPV nº 1027/95. Houve 12 reedições).

Figura 8 - Gráfico representativo das leis ordinárias de autoria do Executivo por tipo de proposição e por relevância no ano de 1995 (FHC)



Fonte: Elaboração própria.

Quanto às leis ordinárias (LO's) de autoria do Legislativo, aplicado o Modelo de Relevância e verificadas as seis dimensões, conclui-se que, das 59 leis promulgadas, apenas 7% foram consideradas de alta relevância; 12%, de média relevância; e 81%, de baixa relevância. Em outras palavras, apenas **19%** da produção de origem do Legislativo é de alta e média relevância, enquanto a grande maioria – **81%** – é de baixa relevância, dados parecidos com aqueles encontrados para a produção do Executivo. No entanto, a produção do Legislativo, se comparada com a do Executivo, tem maior percentual de alta e média relevância (19% contra 9%) e menor percentual de baixa relevância (81% contra 91%).

Analisando-se as Casas Legislativas, a Câmara é responsável pela maioria das leis ordinárias de autoria do Legislativo no ano de 1995. São 47 de autoria da Câmara, 11 de autoria do Senado e 1 de autoria de Comissão Mista do Congresso Nacional. Câmara e Senado produziram o mesmo número de leis com alta relevância, mas proporcionalmente o Senado tem resultados melhores (18% contra 4% da Câmara). Vejamos os dados na próxima tabela:

Tabela 12 - Relevância das leis ordinárias de autoria do Legislativo promulgadas no ano de 1995 por Casa Legislativa

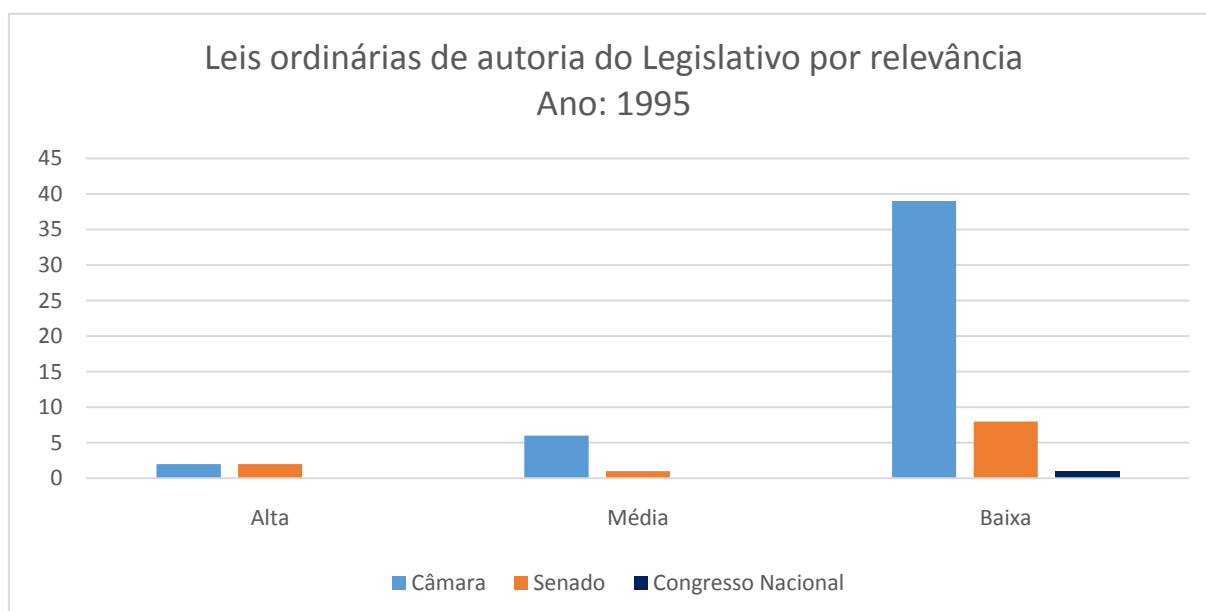
LEIS ORDINÁRIAS POR RELEVÂNCIA Autoria: LEGISLATIVO
--

RELEVÂNCIA	CASA LEGISLATIVA						TOTAL	
	CÂMARA		SENADO		Congresso Nacional		N	%
	N	%	N	%	N	%		
ALTA	2	4	2	18	-	-	4	7
MÉDIA	6	13	1	9	-	-	7	12
BAIXA	39	83	8	73	1	100	48	81
TOTAL	47	100	11	100	1	100	59	100

Fonte: Elaboração própria.

No próximo gráfico fazemos um comparativo entre as leis ordinárias de autoria do Legislativo por relevância e por Casa Legislativa:

Figura 9 - Gráfico representativo das leis ordinárias de autoria do Legislativo por Casa Legislativa e por relevância no ano de 1995



Fonte: Elaboração própria.

Por fim, dentre as 281 leis promulgadas em 1995, 6 são de autoria do Ministério Público da União e 4, do Poder Judiciário. Vejamos os dados:

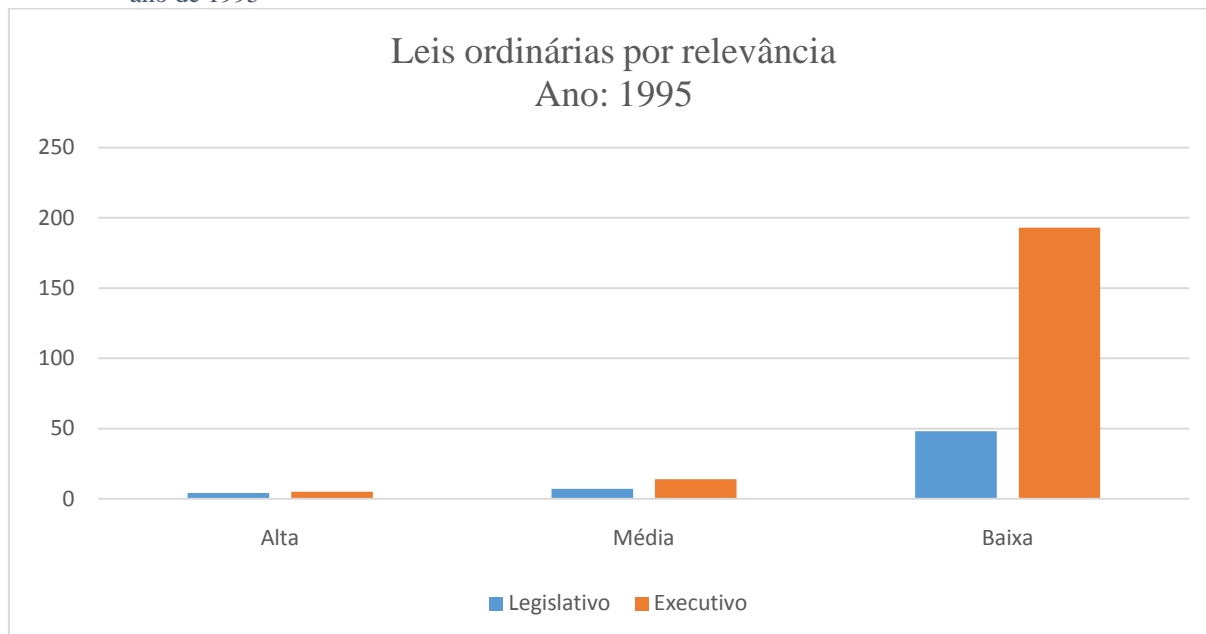
Tabela 13 - Relevância das leis ordinárias promulgadas no ano de 1995 de autoria do Judiciário e do MPU

LEIS ORDINÁRIAS POR RELEVÂNCIA						
Autoria: Judiciário e MPU						
RELEVÂNCIA	JUDICIÁRIO		MPU		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%
ALTA	-	-	-	-	-	-
MÉDIA	-	-	-	-	-	-
BAIXA	4	100	6	100	10	100
TOTAL	4	100	6	100	10	100

Fonte: Elaboração própria.

No gráfico seguinte, fazemos um comparativo entre as leis ordinárias de autoria do Executivo e do Legislativo, por relevância:

Figura 10 - Gráfico comparativo das leis ordinárias de autoria do Legislativo e do Executivo, por relevância, no ano de 1995



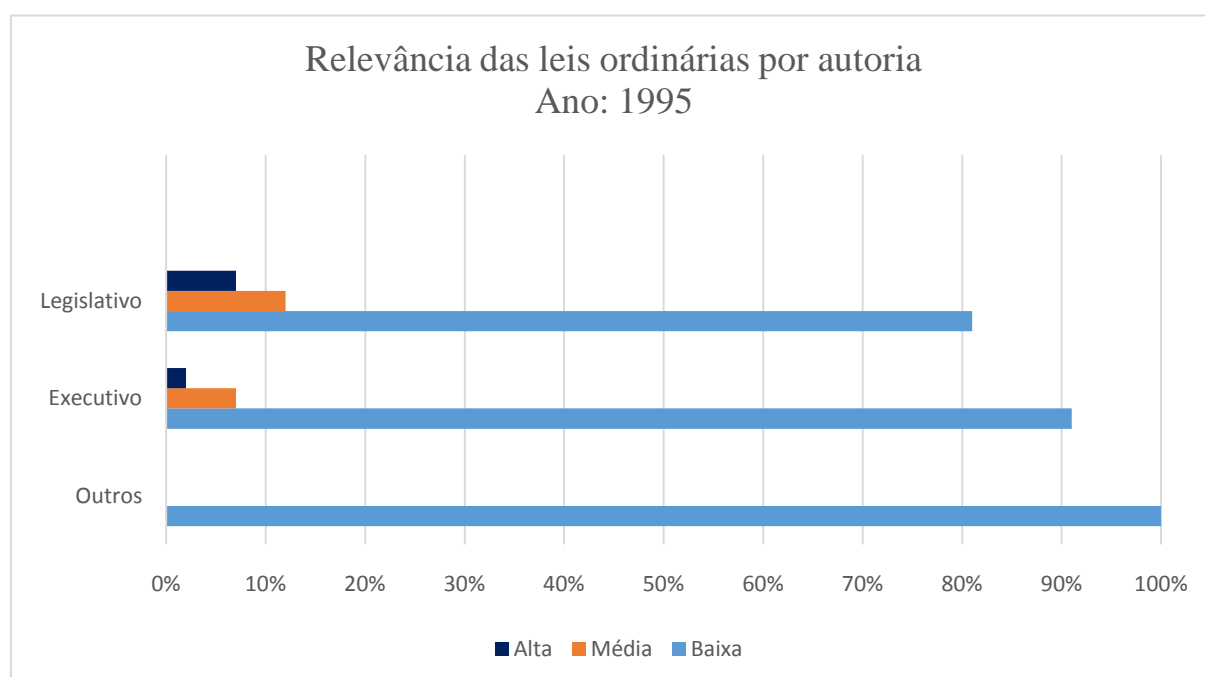
Fonte: Elaboração própria

Como se pode verificar na figura 10, a maior parte das leis ordinárias é de baixa relevância. Comparando-se as leis ordinárias por relevância, o Executivo, além de ser o ator responsável pela maioria das iniciativas das leis ordinárias, também tem o maior número de leis com alta, média e baixa relevância, se comparado com o Legislativo, com destaque para as leis ordinárias de baixa relevância em primeiro lugar, seguido em segundo pelas de média relevância e em terceiro, com um número muito reduzido, pela leis de alta relevância.

Logo, embora a maior parte das leis ordinárias promulgadas em 1995 seja de autoria do Executivo – dados que corroboram as conclusões da literatura, especialmente Figueiredo e Limongi (1999, p. 117; 2001, p. 22) – a grande maioria das leis de autoria do Executivo no ano de 1995 foi considerada de baixa relevância e não confirmou a interpretação dominante de que as leis de autoria do Executivo são relevantes. Logo, nesse aspecto, os dados mostram que a maioria das leis de autoria do Executivo no primeiro ano do Governo FHC não tem relevância, de acordo com o Modelo de Relevância construído nesta pesquisa.

Comparando-se as leis ordinárias de 1995 com baixa relevância entre os titulares da iniciativa legislativa, o percentual é muito parecido: Executivo com 91%, Legislativo com 81% e outros atores com 100%. Na verdade, os dados mostram que a maior parte das leis ordinárias promulgadas em 1995 é de baixa relevância, independentemente da autoria, característica comum no que se refere à elaboração de legislação ordinária. Por outro lado, o percentual de leis com alta e média relevância é pequeno. Vejamos o próximo gráfico que ilustra esse achado:

Figura 11 – Gráfico comparativo do percentual de leis ordinárias com alta, média e baixa relevância por autoria no ano de 1995



Fonte: Elaboração própria

3.6.3.2 Leis promulgadas no primeiro ano do Governo LULA

Em 2003 foram promulgadas 197 leis ordinárias (LO's). Destas, 142 são de autoria do Executivo; 47, de autoria do Legislativo; 6, de autoria do Judiciário; 1, do Ministério Público da União; e 1, do Tribunal de Contas da União. Logo, das 197 leis promulgadas no ano de 2003, 72% são de autoria do Executivo; 24%, de autoria do Legislativo; e 4%, de autoria de outros atores.

Das 142 leis de autoria do Executivo, 62 tiveram tramitação conjunta no âmbito do Congresso Nacional – são as leis orçamentárias – e 80 tramitaram separadamente em cada Casa Legislativa. Destas, 24 são resultantes de projeto de lei (PL) e 56 são provenientes de medida provisória (MPV)²²⁷. Das 56 medidas provisórias que tramitaram nas Casas Legislativas, 18 são leis orçamentárias relacionadas à abertura de créditos extraordinários e 38 são relacionadas a assuntos diversos.

Analisando-se especificamente as leis ordinárias (LO's) de autoria do Executivo, aplicado o Modelo de Relevância e analisadas as seis dimensões, conclui-se que das 142 LO's de autoria do Executivo apenas 8% foram consideradas de alta relevância; 20%, de média relevância; e 72%, de baixa relevância. Em outras palavras, apenas **28%** da produção de origem do Executivo é de alta e média relevância, enquanto a grande maioria – **72%** – é de baixa relevância.

Ainda sobre as leis ordinárias (LO's) de autoria do Executivo, separando-as por tipo de proposição, as orçamentárias totalizaram 80 leis, sendo 62 provenientes de projeto de lei do Congresso Nacional (PLN) e 18 de medida provisória. Das 80 leis orçamentárias, 78 foram consideradas de baixa relevância e apenas 2 leis – relacionadas ao Orçamento anual²²⁸ e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – foram consideradas de média relevância.

²²⁷ Em 2003, as medidas provisórias tramitavam separadamente em cada Casa do Congresso Nacional, em face da promulgação da EC 32/01.

²²⁸ A lei orçamentária anual (Lei nº 10.640/03 – PLN nº 60/02) parece ser uma lei de alta relevância pela sua notabilidade. No entanto, quando aplicado o Modelo de Relevância, foram pontuadas apenas três variáveis das seis verificadas (1ª: conteúdo da norma: lei redistributiva; 2ª: repercussão na mídia: notícias em todos os jornais selecionados; 3ª: debate parlamentar: discussão por representante do governo e da oposição). Não foi identificada a participação da sociedade por meio de audiências públicas (4ª variável), como também não houve votação nominal no Plenário durante a votação da matéria em sessão do Congresso Nacional (5ª variável), e só houve veto parcial, sem instrumentos regimentais para acelerar ou obstruir. Na soma das variáveis, a lei orçamentária foi considerada de média relevância. Em Plenário, no dia 19/12/2002, a proposição foi debatida por um número reduzido de parlamentares, apenas três deputados: Alberto Goldmann (PSDB/SP), representando o governo, e Sergio Miranda (PCdoB/MG), representando a oposição, além do deputado Inocêncio Oliveira (PFL/PE), cujo partido não fazia mais parte do governo, porque em 6/3/02 o PFL saíra da coalizão do Governo FHC (2002 foi o último ano do Governo FHC). Ademais, a votação em Plenário foi simbólica, apenas com o voto contrário do deputado Sergio Miranda. Em 21/12/2002, editorial de O Estado de S. Paulo intitulado *Quem chora mais mama mais* relata um pouco do que aconteceu em plenário: “Houve um tempo em que o Orçamento da União era uma inescrutável caixa-preta. Uns poucos burocratas conseguiam decifrá-lo, e nisso residia o poder de quem conseguia localizar, e correlacionar, verbas e obras. A partir do governo Castelo Branco, o Orçamento passou a ser feito de maneira a permitir que qualquer pessoa que queira saiba o que foi programado. Hoje, a técnica de elaboração orçamentária brasileira é tida como exemplo por muitos países adiantados. A menor obra, a dotação mais ínfima está lá, registrada e acessível à consulta dos leigos”. E continua: “A técnica de elaboração do orçamento foi desenvolvida, mas o comportamento do Congresso, durante o exame e a votação da proposta da Lei de Meios, continua beirando a irresponsabilidade. O acompanhamento da votação do orçamento faz corar

Quanto às leis ordinárias (LO's) de autoria do Executivo sobre outros assuntos provenientes de projetos de lei, 14 foram consideradas de baixa relevância; 9, de média relevância; e apenas 1 lei ordinária foi considerada de alta relevância. Das 56 medidas provisórias (MPV) editadas pelo Executivo, 10 foram consideradas de alta relevância; 17, de média relevância; e 29, de baixa relevância. Destas, 18 são leis orçamentárias, por tratarem especificamente da abertura de créditos extraordinários.

A próxima tabela apresenta os resultados das leis ordinárias promulgadas em 2003 cuja origem é o Executivo:

Tabela 14 – Relevância das leis ordinárias de autoria do Executivo promulgadas no ano de 2003 por tipo de proposição (LULA)

LEIS ORDINÁRIAS POR RELEVÂNCIA									
Autoria: Executivo									
RELEVÂNCIA	PROPOSIÇÃO			TOTAL					
	PLN*		MPV**		PL***				
	N	%	N	%	N	%	N	%	
ALTA	-	-	10	18	1	4	11	8	
MÉDIA	2	3	17	30	9	38	28	20	
BAIXA	60	97	29	52	14	58	103	72	
TOTAL	62	100	56	100	24	100	142	100	

Fonte: Elaboração própria.

Notas:

*PLN: projeto de lei do Congresso Nacional (CN), cuja tramitação se dá apenas no âmbito do Congresso, com participação da Comissão Mista de Orçamento (CMO) e votação em sessão do CN.

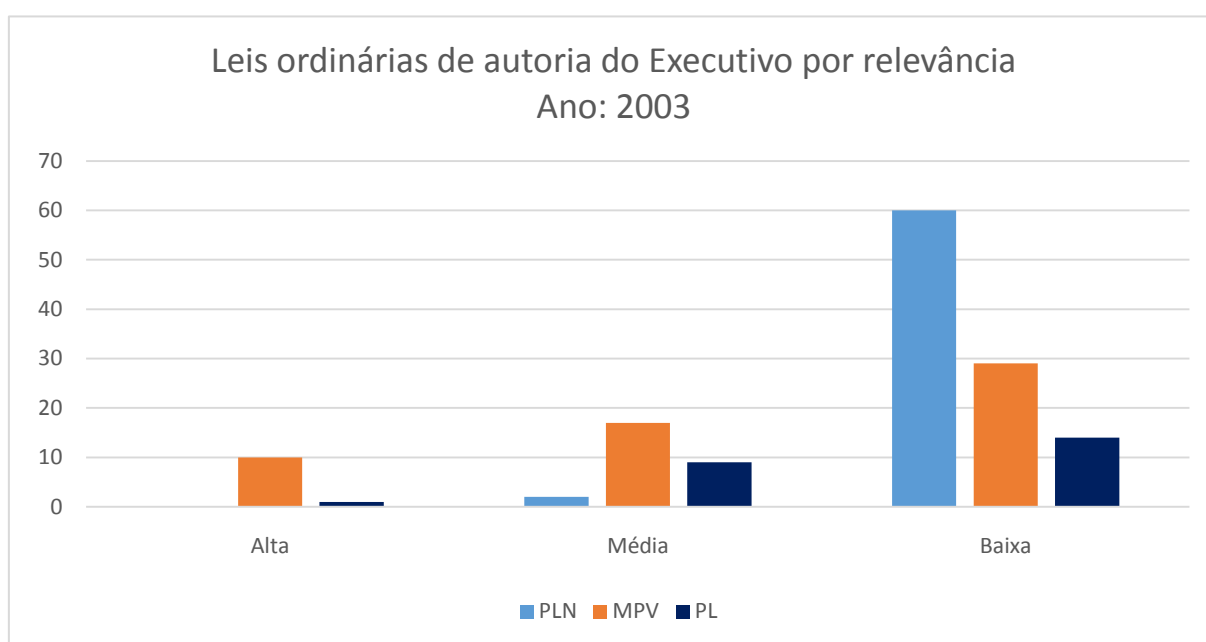
** MPV: medida provisória cuja tramitação ocorre nas duas Casas Legislativas, com participação da Comissão Mista ou da CMO (para matérias orçamentárias) e votação separadamente no Plenário da Câmara e depois no Plenário do Senado.

*** PL: projeto de lei ordinária cuja tramitação ocorre em cada Casa separadamente, com participação das Comissões permanentes e temporárias.

um frade de pedra. [...] Na sessão final de votação do orçamento, que se estendeu pela madrugada de quinta-feira, foram aprovadas emendas de última hora, num valor estimado entre R\$ 600 milhões e R\$ 800 milhões. Por que a imprecisão? Porque foram aprovadas propostas verbais, sem texto escrito, beliscando recursos antes destinados às agências reguladoras Aneel, Anatel e ANP, ao Fundo de Amparo ao Trabalhador e da Cide sobre combustíveis. [...] O critério para a concessão dessas emendas de última hora é derivado do ditado 'quem não chora não mama'. No caso, quem chora mais mama mais". E finaliza: "Apesar dos pesares, a aprovação do orçamento, antes da data do término da atual sessão legislativa, é um acontecimento digno de registro. Nem sempre o Congresso cumpriu essa tarefa – que é a razão de ser original dos Parlamentos – a tempo e a hora, como manda a Constituição. Mais de uma vez o presidente Fernando Henrique teve de governar com duodécimos do orçamento do exercício anterior porque o Congresso procrastinou a votação da Lei de Meios. Já se chegou a aprovar o orçamento em agosto, um atraso de sete meses. O presidente eleito Luiz Inácio Lula da Silva, portanto, poderá iniciar sua administração com um orçamento aprovado e em vigor. **Orçamento aliás, que, como disse o deputado José Carlos Aleluia, presidente da Comissão Mista, 'é híbrido, feito a quatro mãos: uma parte pelo governo FHC e outra pelo governo Lula'**" (grifos nossos) (QUEM, 2002). A lei orçamentária foi sancionada por Lula em 15/1/2003. Este caso parece ser um exemplo de cooperação entre os poderes e entre os governos, como constatado por Figueiredo e Limongi (2009) e Gomes (2012, 2013). Os dados mostram que a repercussão da lei orçamentária parece ser maior no âmbito da Comissão Mista de Orçamento (CMO), local de resolução da maioria dos conflitos relacionados à matéria. A lei orçamentária, por conter regulação própria e procedimento legislativo próprio, merece análise diferenciada que venha a captar melhor a relevância da matéria.

No próximo gráfico fazemos um comparativo entre as leis ordinárias de autoria do Executivo por relevância e por proposição:

Figura 12- Gráfico representativo das leis ordinárias de autoria do Executivo por tipo de proposição e por relevância no ano de 2003 (LULA)



Fonte: Elaboração própria.

Quanto às leis ordinárias (LO's) de autoria do Legislativo, aplicado o Modelo de Relevância e verificadas as seis dimensões, conclui-se que, das 47 leis promulgadas, apenas 4% foram consideradas de alta relevância; 21%, de média relevância; e 75%, de baixa relevância. Em outras palavras, apenas **25%** da produção de origem do Legislativo é de alta e média relevância, enquanto a grande maioria – **75%** – é de baixa relevância, dados muito parecidos com aqueles encontrados para a produção do Executivo (72%).

A Câmara é responsável pela maioria das leis ordinárias de autoria do Legislativo no ano de 2003. São 28 de autoria da Câmara, 15 de autoria do Senado e 4 de autoria de Comissão Mista do Congresso Nacional. Vejamos os dados na próxima tabela:

Tabela 15 - Relevância das leis ordinárias de autoria do Legislativo promulgadas no ano de 2003 por Casa Legislativa

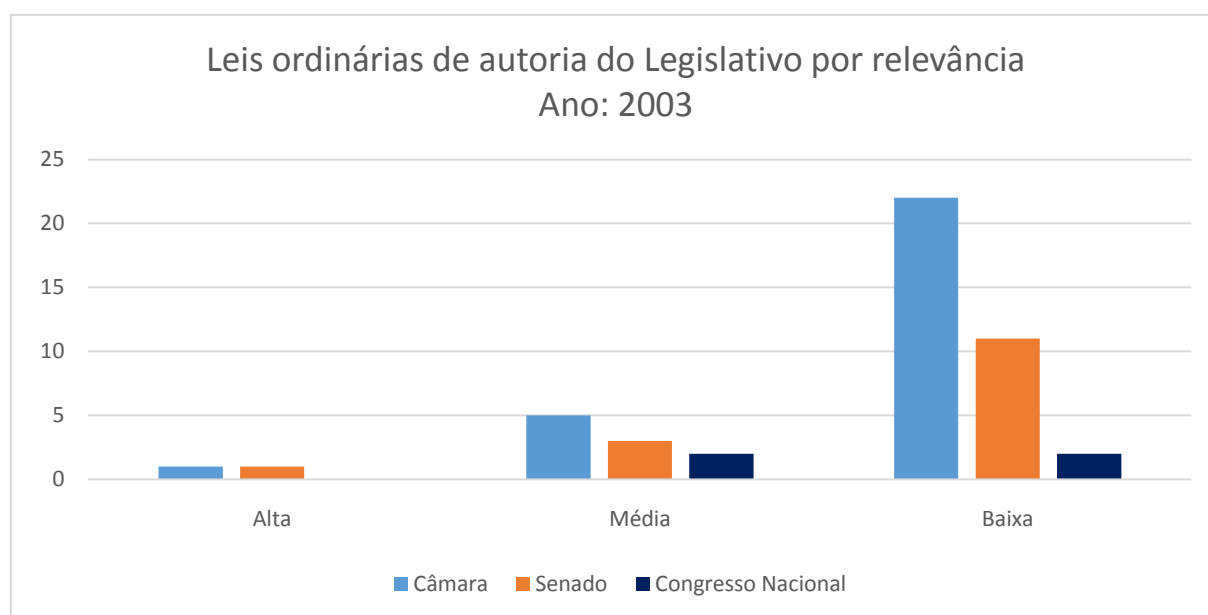
LEIS ORDINÁRIAS POR RELEVÂNCIA								
Autoria: LEGISLATIVO								
RELEVÂNCIA	CASA LEGISLATIVA						TOTAL	
	CÂMARA		SENADO		Congresso Nacional		N	%
N	%	N	%	N	%	N		
Alta	0	0	0	0	0	0	0	0
Média	2	0	15	0	1	0	18	38
Baixa	60	28	15	15	4	0	112	72

ALTA	1	4	1	7	-		2	4
MÉDIA	5	18	3	20	2	50	10	21
BAIXA	22	78	11	73	2	50	35	75
TOTAL	28	100	15	100	4	100	47	100

Fonte: Elaboração própria.

No próximo gráfico fazemos um comparativo entre as leis ordinárias de autoria do Legislativo por relevância e por Casa Legislativa:

Figura 13 - Gráfico representativo das leis ordinárias de autoria do Legislativo por Casa Legislativa e por relevância no ano de 2003



Fonte: Elaboração própria

Por fim, dentre as 197 leis promulgadas em 2003, 6 são de autoria do Poder Judiciário; 1 do Ministério Público da União (MPU) e 1 do Tribunal de Contas da União (TCU). Vejamos a relevância na próxima tabela:

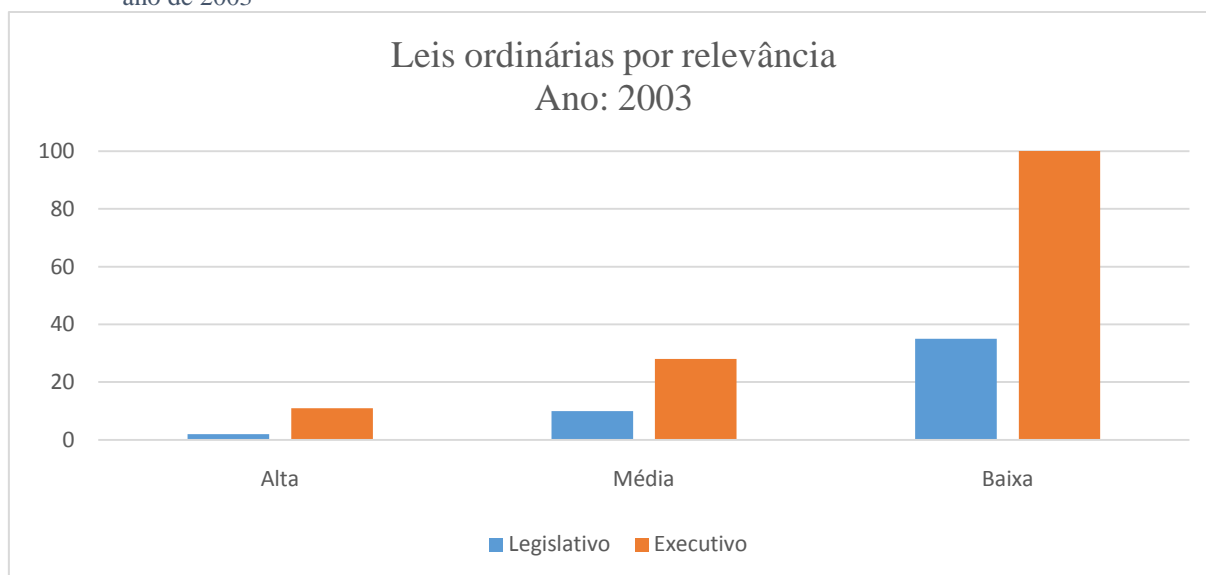
Tabela 16 - Relevância das leis ordinárias de autoria do Judiciário, MPU e TCU promulgadas no ano de 2003

LEIS ORDINÁRIAS POR RELEVÂNCIA									
Autoria: Judiciário, MPU e TCU									
RELEVÂNCIA	JUDICIÁRIO		MPU		TCU		TOTAL		
	N	%	N	%	N	%	N	%	
ALTA	-	-	-	-	-	-	-	-	
MÉDIA	2	33	-	-	-	-	2	25	
BAIXA	4	67	1	100	1	100	6	75	
TOTAL	6	100	1	100	1	100	8	100	

Fonte: Elaboração própria.

No gráfico seguinte, fazemos um comparativo entre as leis ordinárias de autoria do Executivo e do Legislativo, por relevância:

Figura 14 - Gráfico comparativo das leis ordinárias de autoria do Legislativo e do Executivo, por relevância no ano de 2003



Fonte: Elaboração própria

Como se pode verificar na Figura 15, a maior parte das leis ordinárias é de baixa relevância. Comparando-se as leis ordinárias por relevância, o Executivo, além de ser o ator responsável pela maioria das iniciativas das leis ordinárias, também tem o maior número de leis com alta, média e baixa relevância, se comparado com o Legislativo, com destaque para as leis ordinárias de baixa relevância em primeiro lugar, seguido em segundo pelas de média relevância e, em terceiro, com um número muito reduzido, pelas leis de alta relevância.

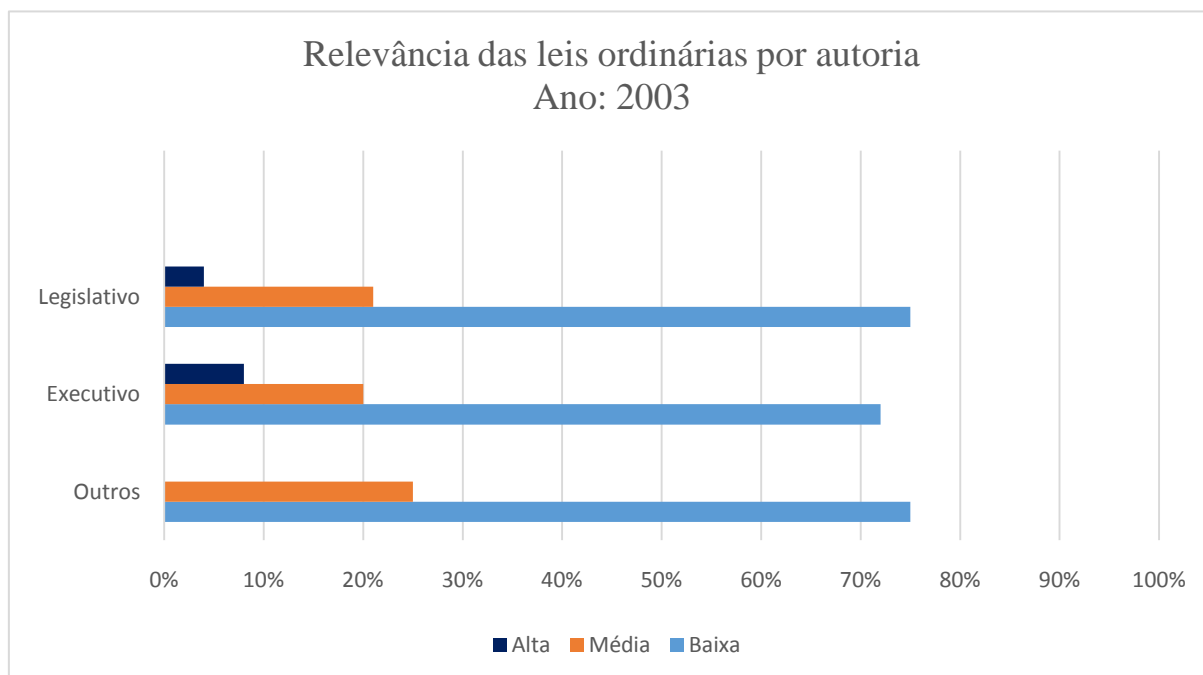
Logo, embora a maior parte das leis ordinárias promulgadas em 2003 seja de autoria do Executivo – dados que corroboram as conclusões da literatura (Figueiredo e Limongi, 1999, p. 117; 2001, p. 22) –, a grande maioria das leis de autoria do Executivo no ano de 2003 foi considerada de baixa relevância e não confirmou a interpretação dominante de que as leis de autoria do Executivo são relevantes. Também em 2003, como aconteceu em 1995, os dados mostram que a maioria das leis de autoria do Executivo no primeiro ano do Governo Lula não tem relevância, de acordo com o Modelo de Relevância construído nesta pesquisa.

Comparando-se as leis ordinárias de 2003 com baixa relevância entre os titulares da iniciativa legislativa, o percentual é muito parecido: Executivo com 72%, Legislativo com 75% e outros atores com 75%. Na verdade, os dados mostram que a maior parte das leis ordinárias promulgadas em 2003 é de baixa relevância, independentemente da autoria, uma

característica comum no que se refere à elaboração de legislação ordinária. Por outro lado, o percentual de leis com alta e média relevância é pequeno.

Vejamos o próximo gráfico que ilustra esse achado:

Figura 15 – Gráfico comparativo do percentual de leis ordinárias com alta, média e baixa relevância, por autoria, no ano de 2003



Fonte: Elaboração própria

3.6.3.3 Leis promulgadas no primeiro ano do Governo DILMA

Em 2011 foram promulgadas 208 leis ordinárias (LO). Destas, 104 são de autoria do Executivo; 83, de autoria do Legislativo; 20, de autoria do Judiciário; e 1, do Ministério Público da União. Logo, das 208 leis promulgadas no ano de 2011, 50% são de autoria do Executivo; 40%, de autoria do Legislativo; e 10%, de autoria de outros atores. Comparados com 1995 (75% do Executivo e 21% do Legislativo) e 2003 (72% do Executivo e 24% do Legislativo), os dados de 2011 mostram maior equilíbrio no número de leis promulgadas de autoria do Executivo e do Legislativo (50% do Executivo e 40% do Legislativo).

Das leis de autoria do Executivo, 55 tramitaram no âmbito do Congresso Nacional – são as leis orçamentárias – e 49 tramitaram no âmbito da Câmara e do Senado separadamente. Destas, 15 são resultantes de projeto de lei (PL) e 34 são provenientes de medida provisória (MPV). Das 34 medidas provisórias que tramitaram nas Casas Legislativas, 4 são leis

orçamentárias relacionadas à abertura de créditos extraordinários e 30 são relacionadas a assuntos diversos.

Analisando-se especificamente as leis ordinárias (LO's) de autoria do Executivo, aplicado o Modelo de Relevância e verificadas as seis dimensões, conclui-se que, das 104 LO's de autoria do Executivo, apenas 16% foram consideradas de alta relevância; 17%, de média relevância; e 67%, de baixa relevância. Em outras palavras, apenas **33%** da produção de origem do Executivo é de alta e média relevância, enquanto boa parte – **67%** – é de baixa relevância.

Comparando-se os governos, no Governo Dilma houve mais leis com alta relevância (16% do Governo Dilma contra 8% do Governo Lula e 2% do Governo FHC). No entanto, o percentual de leis promulgadas com média relevância é um pouco menor em relação ao Governo Lula (17% do Governo Dilma contra 20% do Governo Lula) e maior que o Governo FHC (17% contra 7% do Governo FHC). Mesmo com o aumento das leis de alta relevância, o percentual de leis de baixa relevância é apenas 5% menor que o do Governo Lula (67% contra 72%), e bem menor que o percentual do Governo FHC, que chegou a 91%.

Ainda sobre as leis ordinárias (LO's) de autoria do Executivo, separando-as por tipo de proposição, as leis orçamentárias totalizam 59, sendo 55 provenientes de projeto de lei do Congresso Nacional (PLN) e 4, de medida provisória, números inferiores aos do Governo Lula (80 leis, sendo 62 provenientes de PLN e 18, de MPV). No entanto, são ainda bem inferiores aos do Governo FHC, que promulgou 140 leis orçamentárias.

Das 59 leis orçamentárias, 57 foram consideradas de baixa relevância e apenas 2 leis – relacionadas ao Orçamento anual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – foram consideradas de média relevância, exatamente como aconteceu no Governo Lula.

Quanto às leis ordinárias (LO's) de autoria do Executivo provenientes de projetos de lei, 7 foram consideradas de baixa relevância; 5, de média relevância; e apenas 3 leis ordinárias foram consideradas de alta relevância. Das 34 medidas provisórias (MPV's) editadas pelo Executivo, 14 foram consideradas de alta relevância; 11, de média relevância; e 9, de baixa relevância. Destas, apenas 4 são leis orçamentárias, por tratarem especificamente de abertura de créditos extraordinários. Embora a Presidenta Dilma tenha editado menos medidas provisórias que o Presidente Lula, o número de MPV de alta relevância foi maior (14 das 34 MPV's no Governo Dilma contra 10 das 56 MPV's no Governo Lula).

A próxima tabela apresenta os resultados das leis ordinárias promulgadas em 2011 cuja origem é o Executivo:

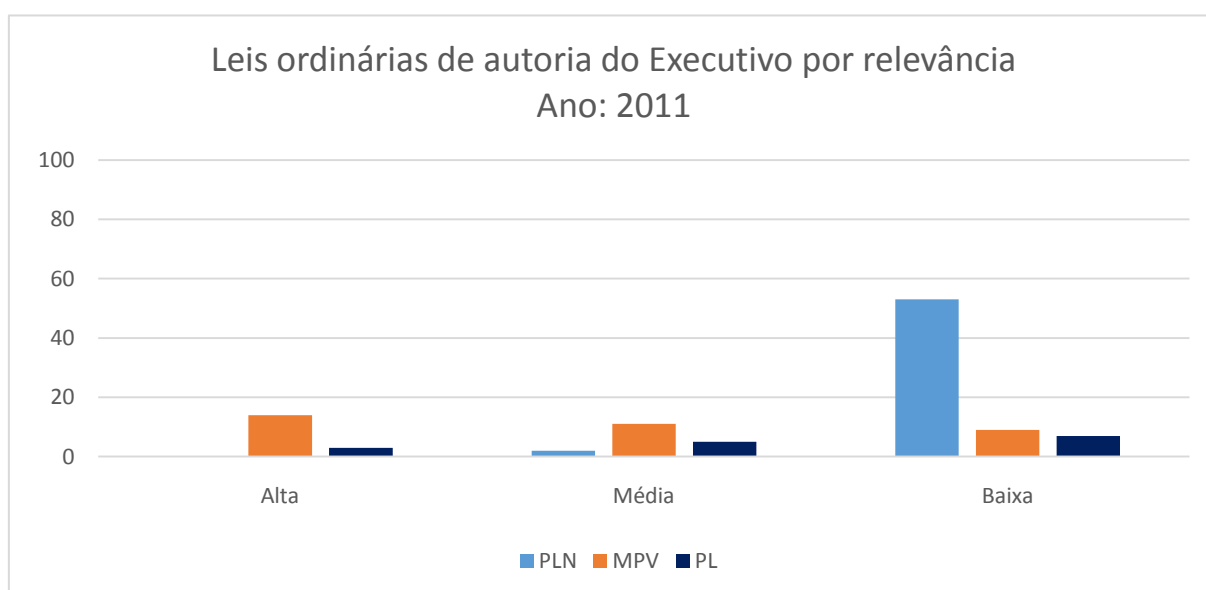
Tabela 17- Relevância das leis ordinárias de autoria do Executivo promulgadas no ano de 2011 por tipo de proposição (DILMA)

LEIS ORDINÁRIAS POR RELEVÂNCIA									
Autoria: Executivo									
RELEVÂNCIA	PROPOSIÇÃO						TOTAL		
	PLN		MPV		PL		N	%	
	N	%	N	%	N	%	N	%	
ALTA	-	-	14	41	3	20	17	16	
MÉDIA	2	4	11	32	5	33	18	17	
BAIXA	53	96	9	27	7	47	69	67	
TOTAL	55	100	34	100	15	100	104	100	

Fonte: Elaboração própria.

No próximo gráfico fazemos um comparativo entre as leis ordinárias de autoria do Executivo, por relevância e por proposição:

Figura 16 - Gráfico representativo das leis ordinárias de autoria do Executivo por tipo de proposição e por relevância no ano de 2011 (DILMA)



Fonte: Elaboração própria.

Quanto às leis ordinárias (LO's) de autoria do Legislativo, aplicado o Modelo de Relevância e verificadas as seis dimensões, conclui-se que, das 83 leis promulgadas, apenas 5% foram consideradas de alta relevância; 4%, de média relevância; e 91%, de baixa relevância. Em outras palavras, apenas 9% da produção de origem do Legislativo é de alta e média relevância, enquanto a quase totalidade – 91% – é de baixa relevância. Esses percentuais finais são iguais aos percentuais de leis de autoria do Executivo em 1995.

A Câmara é responsável pela maioria das leis ordinárias de autoria do Legislativo no ano de 2011. São 62 de autoria da Câmara e 21 de autoria do Senado. Não há leis de autoria de Comissão Mista do Congresso Nacional. Vejamos os dados na próxima tabela:

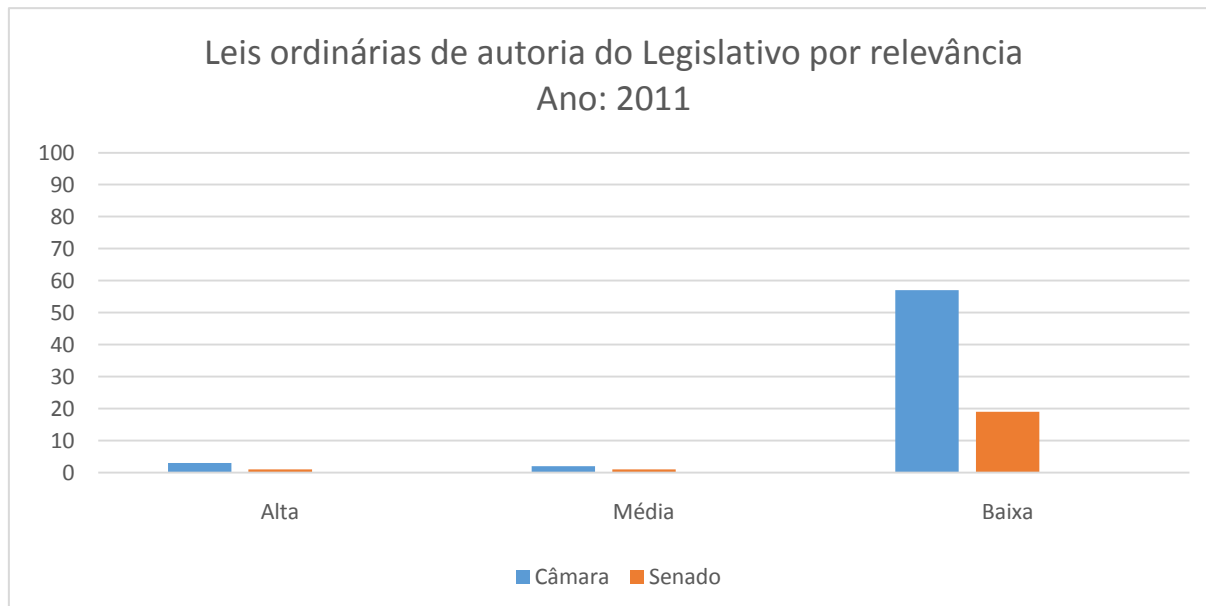
Tabela 18 - Relevância das leis ordinárias de autoria do Legislativo promulgadas no ano de 2011 por Casa Legislativa

LEIS ORDINÁRIAS POR RELEVÂNCIA								
Autoria: LEGISLATIVO								
RELEVÂNCIA	CASA LEGISLATIVA				Congresso Nacional		TOTAL	
	CÂMARA		SENADO		N	%	N	%
ALTA	3	5	1	5	-	-	4	5
MÉDIA	2	3	1	5	-	-	3	4
BAIXA	57	92	19	90	-	-	76	91
TOTAL	62	100	21	100	-	-	83	100

Fonte: Elaboração própria.

No próximo gráfico fazemos um comparativo entre as leis ordinárias de autoria do Legislativo, por relevância e por Casa Legislativa:

Figura 17 - Gráfico representativo das leis ordinárias de autoria do Legislativo, por Casa Legislativa e por relevância, no ano de 2011



Fonte: Elaboração própria.

Por fim, dentre as 208 leis promulgadas em 2011, 20 são de autoria do Poder Judiciário e 1, do Ministério Público da União (MPU). Não há leis de autoria do Tribunal de Contas da União (TCU). Vejamos a relevância na próxima tabela:

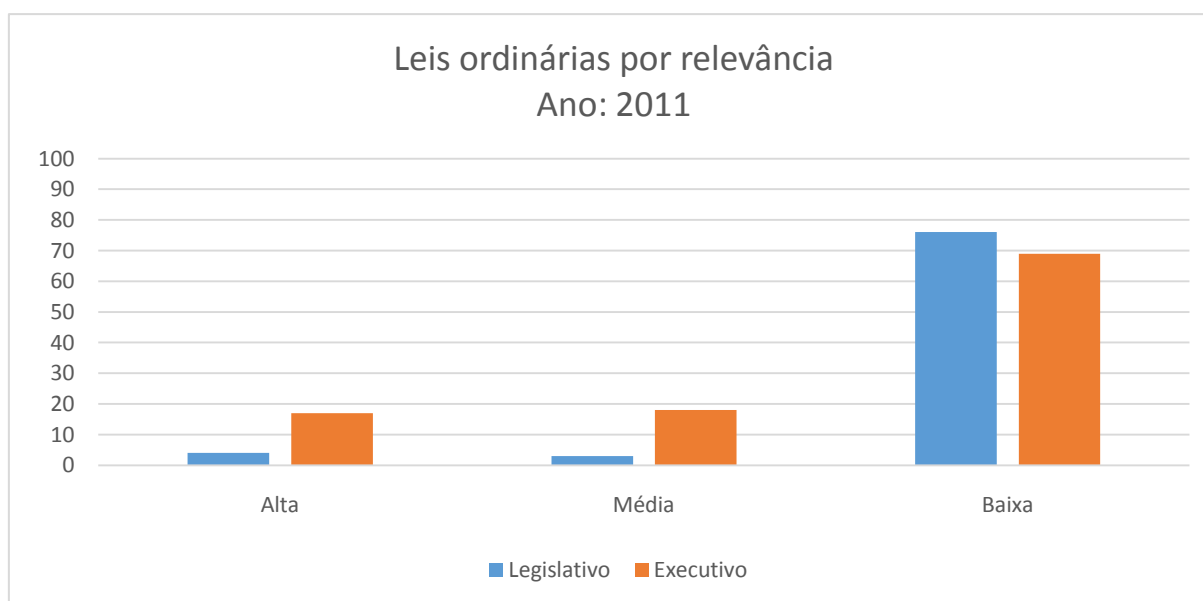
Tabela 19 - Relevância das leis ordinárias de autoria do Judiciário, MPU e TCU promulgadas no ano de 2011

LEIS ORDINÁRIAS POR RELEVÂNCIA								
Autoria: Judiciário, MPU e TCU								
RELEVÂNCIA	JUDICIÁRIO		MPU		TCU		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%
ALTA	-	-	-	-	-	-	-	-
MÉDIA	1	5	-	-	-	-	1	5
BAIXA	19	95	1	100	-	-	20	95
TOTAL	20	100	1	100	-	-	21	100

Fonte: Elaboração própria.

No gráfico seguinte, fazemos um comparativo entre as leis ordinárias promulgadas em 2011 de autoria do Executivo e do Legislativo, por relevância:

Figura 18 - Gráfico comparativo das leis ordinárias de autoria do Legislativo e do Executivo, por relevância, no ano de 2011



Fonte: Elaboração própria.

A Figura 18 mostra que houve maior equilíbrio entre as leis promulgadas em 2011 de autoria do Executivo e do Legislativo (50% contra 40%) que em 2003 (74% contra 24%) e 1995 (75% contra 21%). No entanto, a maioria das leis tem baixa relevância, assim como em 2003 e em 1995, seja de autoria do Executivo, seja de autoria do Legislativo, que tem percentual um pouco maior, diferentemente do primeiro ano do Governo Lula e do primeiro ano do Governo FHC, em que a maioria das leis de baixa relevância é de autoria do Executivo.

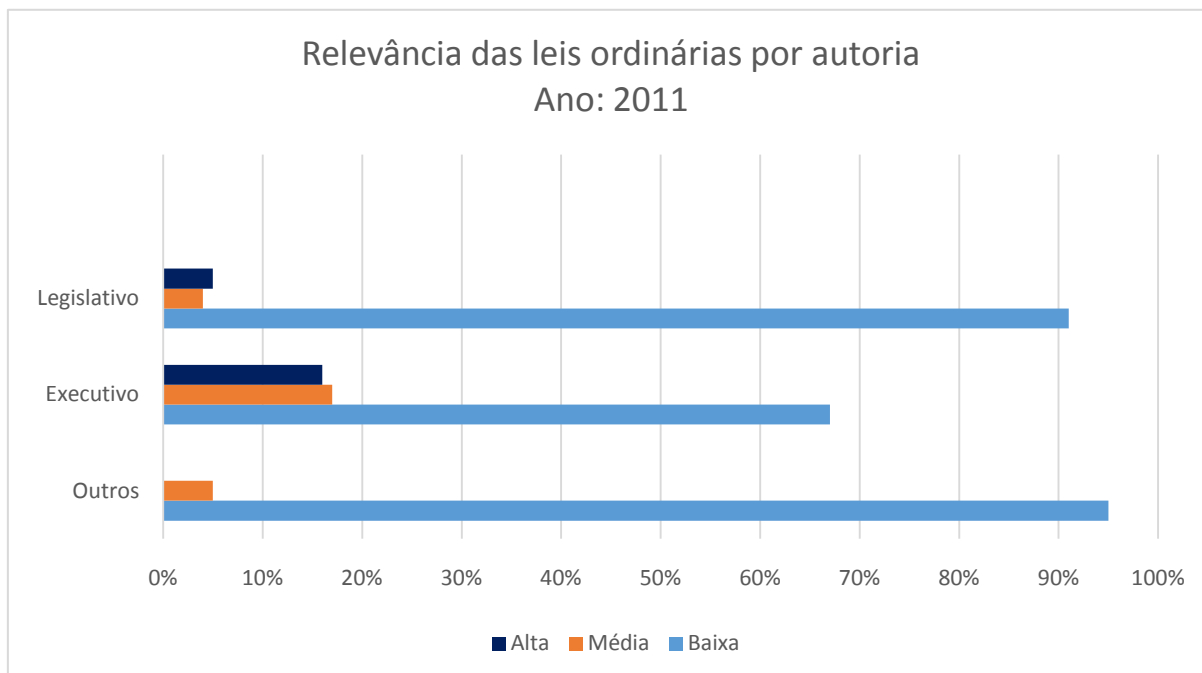
Como se pode verificar, a maior parte das leis ordinárias promulgadas no primeiro ano do Governo Dilma é de baixa relevância, independentemente da autoria. Comparando-se as leis ordinárias por relevância, o Legislativo é autor do maior número de leis com baixa relevância (76), seguido de perto pelo Executivo (69) e por último pelo Judiciário (19). De outra parte, embora em número menor, o Executivo é autor da maior parte das leis com alta relevância (17). Já o Legislativo tem um número de leis de alta relevância muito reduzido, tanto em 2011, como em 2003 (4 contra 2).

Logo, embora a maior parte das leis ordinárias promulgadas em 2011 seja de autoria do Executivo – dados que corroboram as conclusões da literatura –, novamente quantidade não significa qualidade. Ao contrário, a grande maioria das leis de autoria do Executivo no ano de 2011 foi considerada de baixa relevância e não confirmou a interpretação dominante de que as leis de autoria do Executivo são relevantes. Logo, nesse aspecto, os dados mostram que a maioria das leis de autoria do Executivo, no primeiro ano do Governo Dilma não tem relevância, de acordo com o Modelo de Relevância construído neste estudo, mesmo achado de 2003 e 1995.

Comparando-se as leis ordinárias de 2011 com baixa relevância entre os titulares da iniciativa legislativa nos Governos Lula e Dilma, houve queda das leis de baixa relevância do Executivo (de 72% para 67%), aumento para as leis de autoria do Legislativo (de 75% para 91%) e do Judiciário (75% para 95%). Na verdade, os dados mostram que a maior parte das leis ordinárias promulgadas em 2011 é de baixa relevância, independentemente da autoria, o que mostra uma característica comum no que se refere à elaboração de legislação ordinária no Brasil. Conquanto em 2011 o Executivo tenha produzido o dobro de leis de alta relevância em relação a 2003 (16% contra 8%), o número é ainda muito inferior em relação às leis de baixa relevância, que ficaram no patamar de 67%.

Vejamos o próximo gráfico, que ilustra esse achado:

Figura 19 – Gráfico comparativo do percentual de leis ordinárias com alta, média e baixa relevância, por autoria, no ano de 2011



Fonte: Elaboração própria.

3.7 Os Decretos Legislativos e sua relevância

3.7.1 Processo legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal

A maioria dos decretos legislativos é elaborada pelo Legislativo brasileiro, seguindo o mesmo processo legislativo previsto para elaboração de leis ordinárias²²⁹, e submetida à deliberação do Plenário. No Senado Federal ocorre da mesma forma que na Câmara, ou seja, a elaboração de decretos legislativos segue o mesmo processo legislativo previsto para elaboração de leis ordinárias.

Mas há uma diferença importante: decretos legislativos não são submetidos à sanção nem ao veto presidencial, por tratarem de matéria da competência exclusiva do Congresso

²²⁹ Ver o processo de elaboração de leis ordinárias na seção 3.6.

Nacional,²³⁰ e cabe ao Presidente do Senado Federal, ao término da tramitação legislativa, promulgar o decreto legislativo no caso de aprovação.

No entanto, duas matérias objeto de decreto legislativo têm tramitação diferenciada: os tratados internacionais e as concessões de rádio e TV. No caso dos tratados, o Executivo encaminha a mensagem ao Congresso Nacional, que inicia sua tramitação pela Câmara. Essa mensagem é encaminhada à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN), que, em regra, aprova um parecer oferecendo o projeto de decreto legislativo (PDC).

Após numerado, o PDC tramita em regime de urgência²³¹ e é encaminhado às outras Comissões de mérito do despacho inicial e, por último, à CCJC para analisar a constitucionalidade. Após passar por todas as Comissões, segue para o Plenário e, se aprovado, vai ao Senado, onde também tramita pela Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) para depois ser deliberado no Plenário.

No caso da Mensagem do Executivo submetendo o ato de concessão ou renovação de rádio/TV à Câmara, esta é numerada como TVR. Em seguida, é encaminhada à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI). Aprovado o parecer na CCTCI, a TVR é transformada em projeto de decreto legislativo (PDC) e encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

²³⁰ As matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional, reguladas por meio de decreto legislativo, estão previstas no art. 49 da Constituição. São as referentes aos seguintes assuntos: “I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar; III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias; IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas; V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; VI - mudar temporariamente sua sede; VII - fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; VIII – fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I; IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes; XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União; XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares; XV - autorizar referendo e convocar plebiscito; XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais; XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares”.

²³¹ RICD, art. 151, I, “j”.

Aprovado o parecer na CCJC, é aberto prazo para recurso contra poder conclusivo. Havendo recurso e sendo provido pelo Plenário, a matéria é encaminhada à deliberação do Plenário. Não havendo recurso (hipótese mais comum na tramitação de TVR), é elaborada e votada a redação final na CCJC, sendo o PDC, então, encaminhado ao Senado. Ao chegar ao Senado, o projeto é encaminhado à Comissão de Ciência e Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e, após aprovação do parecer, é aberto prazo para recurso. Não havendo recurso, o decreto legislativo é promulgado pelo Presidente do Senado. Logo, as TVR's, de forma geral, tramitam submetidas ao poder conclusivo das Comissões²³².

3.7.2 Análise empírica

Nesta seção, analisamos os resultados da aplicação do Modelo de Relevância aos decretos legislativos (DL's) promulgados nos anos de 1995, 2003 e 2011 sobre todos os temas previstos no art. 49 da CF acerca da competência exclusiva do Congresso Nacional, exceto um: as concessões de rádio e TV, que, pelo número muito grande e pelo fato de tramitarem conclusivamente nas Comissões, sem passar pelo Plenário, não foram examinadas.

Logo, foram analisados 225 DL's, sendo 101 promulgados em 1995; 36, em 2003; e 88, em 2011. A grande maioria dos DL's trata da aprovação de tratados ou acordos internacionais, mas há também PDC que autoriza a realização de plebiscito para criação de municípios; que aprova as contas do Presidente da República; que aprova escolha de ministros do TCU; que aprova remuneração do Presidente da República e dos membros do Congresso; entre outros. Vejamos os dados na próxima tabela.

²³² É importante ressaltar que a quase totalidade das matérias analisadas foi deliberada no Plenário de uma das Casas Legislativas, porquanto os projetos de lei ordinária aprovados conclusivamente na Câmara nos anos analisados – sem passar pelo Plenário daquela Casa – foram, em sua maioria, deliberados no Plenário do Senado. Já as TVRs originárias de decretos legislativos “que aprovam atos que outorgam concessões de serviços de radiodifusão de sons e imagens” tramitaram quase que exclusivamente submetidas ao poder conclusivo das comissões na Câmara, restritas à Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), como também submetidas ao poder terminativo do Senado, restritas apenas à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) e, por essa razão, não tramitaram pelo Plenário das Casas Legislativas, exceto em casos excepcionais (recurso e outros), o que impede a comparação com os outros atos normativos, pois essa tramitação diferenciada tende a produzir efeitos negativos na repercussão interna e externa da matéria. Ademais, a grande quantidade de atos normativos editados poderia distorcer os resultados relacionados a decreto legislativo. Por essas duas razões, as TVRs não foram estudadas nesta pesquisa, devendo ser objeto de estudo específico e individualizado.

Tabela 20 - Relevância dos Decretos Legislativos – 1995, 2003 e 2011

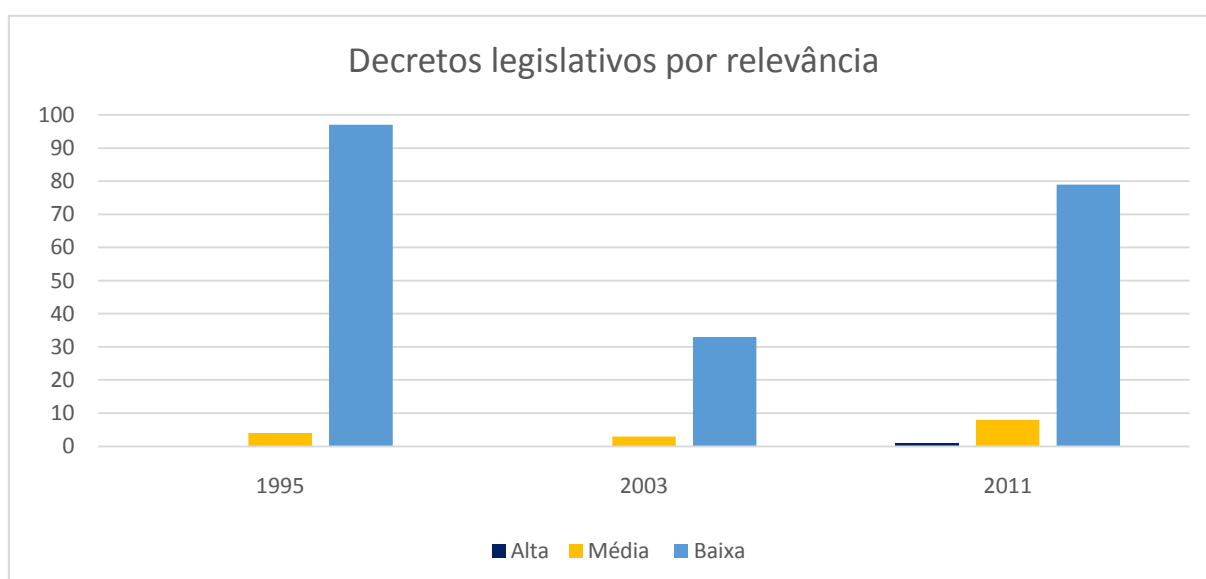
DECRETOS LEGISLATIVOS POR RELEVÂNCIA								
RELEVÂNCIA	1995		2003		2011		TOTAL	
	N	%	N	%	N	%	N	%
ALTA					1	1	1	1
MÉDIA	4	4	3	9	8	9	15	6
BAIXA	97	96	33	92	79	90	209	93
TOTAL	101	100	36	100	88	100	225	100

Fonte: Elaboração própria.

Tratando-se de decretos legislativos (DL's), aplicado o Modelo de Relevância e analisadas as seis dimensões, conclui-se que, dos 225 DL's promulgados, apenas 1% foi considerado de alta relevância; 6%, de média relevância; e 93%, de baixa relevância. Em outras palavras, apenas **7%** da produção de decretos legislativos é de alta e média relevância, enquanto a grande maioria – **93%** – é de baixa relevância. Embora os DL's tratem de matéria da competência exclusiva do Congresso Nacional, essas matérias não têm a repercussão externa e interna que se poderia prever diante de temas importantes para o Legislativo.

Ademais, os resultados são muito parecidos com aqueles que foram encontrados para leis ordinárias, pois os dados mostram que a maior parte dos decretos legislativos é de baixa relevância. Vejamos o próximo gráfico com o comparativo:

Figura 20 - Gráfico comparativo dos decretos legislativos por relevância – 1995, 2003 e 2011



Fonte: Elaboração própria.

3.8 As Resoluções e sua relevância

3.8.1 Processo legislativo na Câmara dos Deputados e no Senado Federal

As resoluções são elaboradas por cada Casa separadamente e destinam-se a regular as matérias de competência privativa de cada Casa do Congresso Nacional²³³²³⁴.

Na Câmara, as resoluções, de forma geral, seguem a mesma tramitação de leis ordinárias, exceto pelo fato de que não são encaminhadas à sanção presidencial nem são objeto de veto, sendo promulgadas pelo Presidente da Câmara. Mas há duas matérias que tramitam sob regime especial: as que alteram o regimento interno têm tramitação especial

²³³ As matérias de competência privativa da Câmara dos Deputados estão previstas no art. 51 da CF. São as seguintes: “I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa; III - elaborar seu regimento interno; IV – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; V - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII”.

²³⁴ As matérias de competência privativa do Senado Federal estão previstas no art. 52 da CF. São as seguintes: “I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade; III - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha de: a) magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição; b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República; c) Governador de Território; d) presidente e diretores do Banco Central; e) Procurador-Geral da República; f) titulares de outros cargos que a lei determinar; IV - aprovar previamente, por voto secreto, após arguição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente; V - autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios; VI - fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; VII - dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal; VIII - dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno; IX - estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal; XI - aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato; XII - elaborar seu regimento interno; XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; XIV - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII; XV - avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.

prevista no art. 216 do RICD e as que autorizam o processo de *impeachment* também têm tramitação especial prevista no art. 218 do RICD.

No Senado, as resoluções, de forma geral, também seguem a mesma tramitação de leis ordinárias, não são encaminhadas à sanção nem são objeto de veto, sendo promulgadas pelo Presidente do Senado.

3.8.2 Análise empírica

Nesta seção, analisamos os resultados da aplicação do Modelo de Relevância às resoluções da Câmara e do Senado promulgadas nos anos de 1995, 2003 e 2011. Foram promulgadas 83 resoluções em 1995 (76 do Senado e 7 da Câmara), 37 resoluções em 2003 (22 do Senado e 15 da Câmara) e 30 resoluções em 2011 (27 do Senado e 3 da Câmara), totalizando 150 resoluções.

A grande maioria das resoluções é de autoria do Senado Federal e destina-se a autorizar União, Estados, Distrito Federal e Municípios a realizarem operações externas de natureza financeira. Vejamos os dados na próxima tabela:

Tabela 21 - Relevância das Resoluções – 1995, 2003 e 2011

RESOLUÇÕES POR RELEVÂNCIA									
RELEVÂNCIA	1995		2003		2011		TOTAL		
	N	%	N	%	N	%	N	%	
ALTA	-	-	-	-	-	-	-	-	
MÉDIA	19	23	6	16	1	3	26	17	
BAIXA	64	77	31	84	29	97	124	83	
TOTAL	83	100	37	100	30	100	150	100	

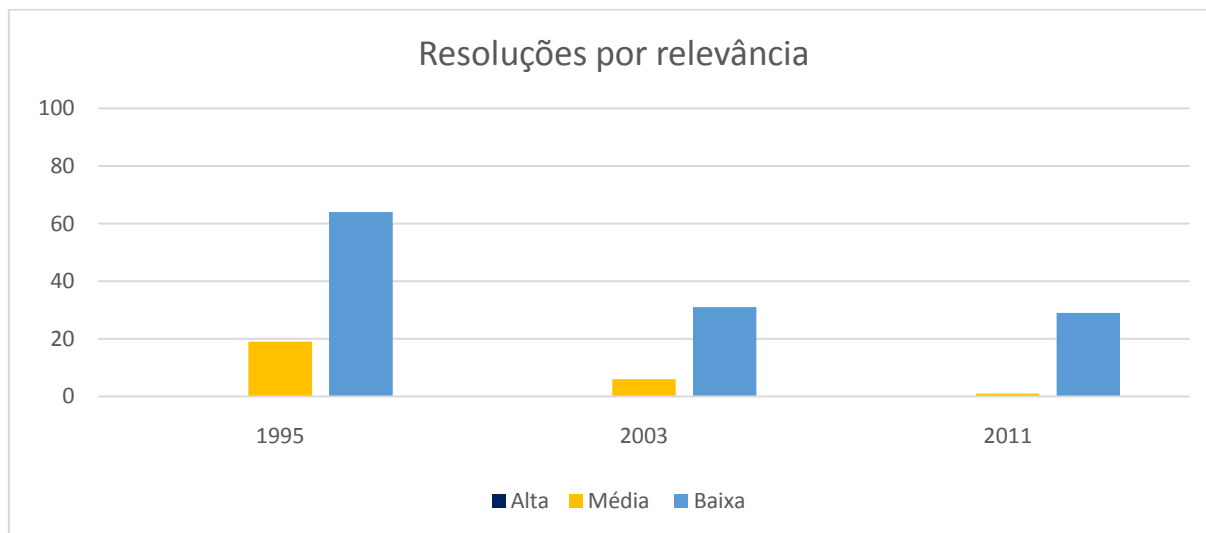
Fonte: Elaboração própria.

Tratando-se de resolução, aplicado o Modelo de Relevância e analisadas as seis dimensões, conclui-se que, das 150 resoluções promulgadas, nenhuma foi considerada de alta relevância, 17% foram consideradas de média relevância e 83%, de baixa relevância. Em outras palavras, apenas **17%** da produção de resoluções é de média relevância, enquanto a grande maioria – **83%** – é de baixa relevância. Embora as resoluções tratem de matéria da competência privativa de cada Casa do Congresso Nacional, essas matérias não tiveram a

repercussão externa e interna que se poderia prever diante de temas importantes para o Legislativo.

Ademais, os resultados são muito parecidos com os resultados das leis ordinárias, pois os dados mostram que a maior parte das resoluções é de baixa relevância. Vejamos o próximo gráfico:

Figura 21 - Relevância das resoluções – 1995, 2003 e 2011

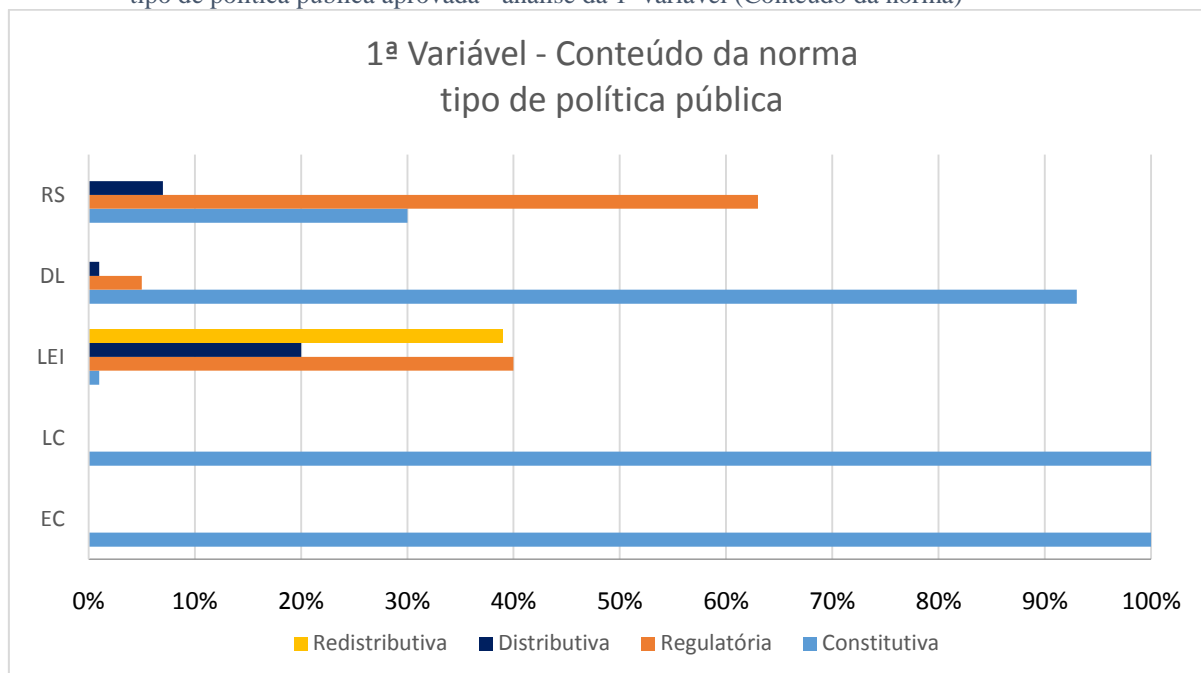


Fonte: Elaboração própria.

3.9 Comparativo entre variáveis por tipo normativo

Nesta seção fazemos um comparativo entre as variáveis por ato normativo. Iniciamos pela 1ª variável, relacionada ao *conteúdo da norma*. Como explicado no Capítulo 2, utilizamos a tipologia de Lowi para classificar as normas em constitutivas, regulatórias, redistributivas e distributivas. Vejamos os resultados no próximo gráfico:

Figura 22 - Gráfico comparativo do percentual de normas classificadas segundo a tipologia de Lowi, conforme o tipo de política pública aprovada - análise da 1ª variável (Conteúdo da norma)



Fonte: Elaboração própria.

Notas:

1. EC (Emendas à Constituição); LC (Leis Complementares); LEI (Leis Ordinárias); DL (Decretos Legislativos); RS (Resoluções)
2. Muitas leis ordinárias são provenientes de medidas provisórias.

A Figura 22 mostra que são constitutivas: 100% das políticas públicas reguladas por emendas à Constituição e leis complementares; 93% dos decretos legislativos analisados, por aprovarem tratados ou acordos internacionais; 30% das resoluções, por modificarem as regras do jogo político, as regras regimentais; e 1% apenas das leis ordinárias, por regulamentarem a Constituição Federal.

As políticas públicas regulatórias constituem 40% das leis ordinárias, 5% dos decretos legislativos e 63% das resoluções. Neste último caso, trata-se das resoluções do Senado, que autorizam União, Estados, Distrito Federal e Municípios a realizarem operações externas de natureza financeira.

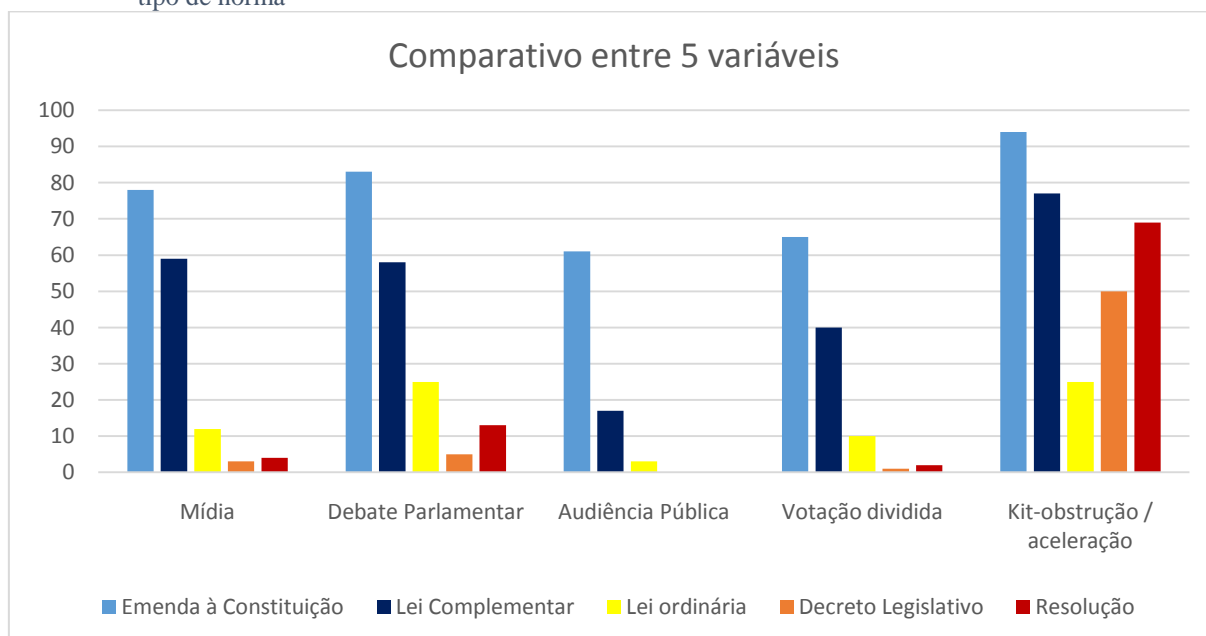
Analisando-se apenas leis ordinárias – único ato normativo a conter os quatro tipos de políticas públicas segundo a classificação de Lowi –, elas se dividem entre políticas públicas regulatórias (40%) e redistributivas (39%), a maior parte encontrada em leis ordinárias referentes, na sua grande maioria, a leis orçamentárias que abrem créditos especiais e suplementares. Em terceiro lugar estão as políticas distributivas (20%), muitas relacionadas à

abertura de créditos extraordinários por meio de medidas provisórias, e, em último lugar, as políticas constitutivas (1%).

No que toca às políticas públicas distributivas (aquelas que destinam bens ou serviços a parcelas específicas da sociedade mediante recursos oriundos da coletividade, sinônimo de patronagem para Lowi), os resultados desta pesquisa confirmaram os achados de Figueiredo e Limongi (2001, p. 106 [1999]), Lemos (2001, p. 595), Amorim Neto e Santos (2003a, p. 133-134), Diniz (2005, p. 190), Gomes (2012, 2013) e Martins (2012) de que a maioria das políticas públicas não é particularista. Dito de outra forma, os resultados desta pesquisa mostraram que a grande maioria das políticas públicas se divide entre constitutivas, regulatórias e redistributivas. Logo, não predominaram, nos 1.262 atos normativos analisados neste estudo, propostas particularistas, e sim de abrangência geral.

O próximo gráfico contém um comparativo entre as outras cinco variáveis por ato normativo. São elas as variáveis de mídia, debate parlamentar, audiência pública, votação dividida e kit-obstrução/aceleração. Vejamos os resultados:

Figura 23 - Gráfico comparativo do percentual de atos normativos pontuados conforme a variável analisada (Mídia, Debate Parlamentar, Audiência Pública, Votação Dividida e Kit-obstrução/aceleração), por tipo de norma



Fonte: Elaboração própria.

Notas:

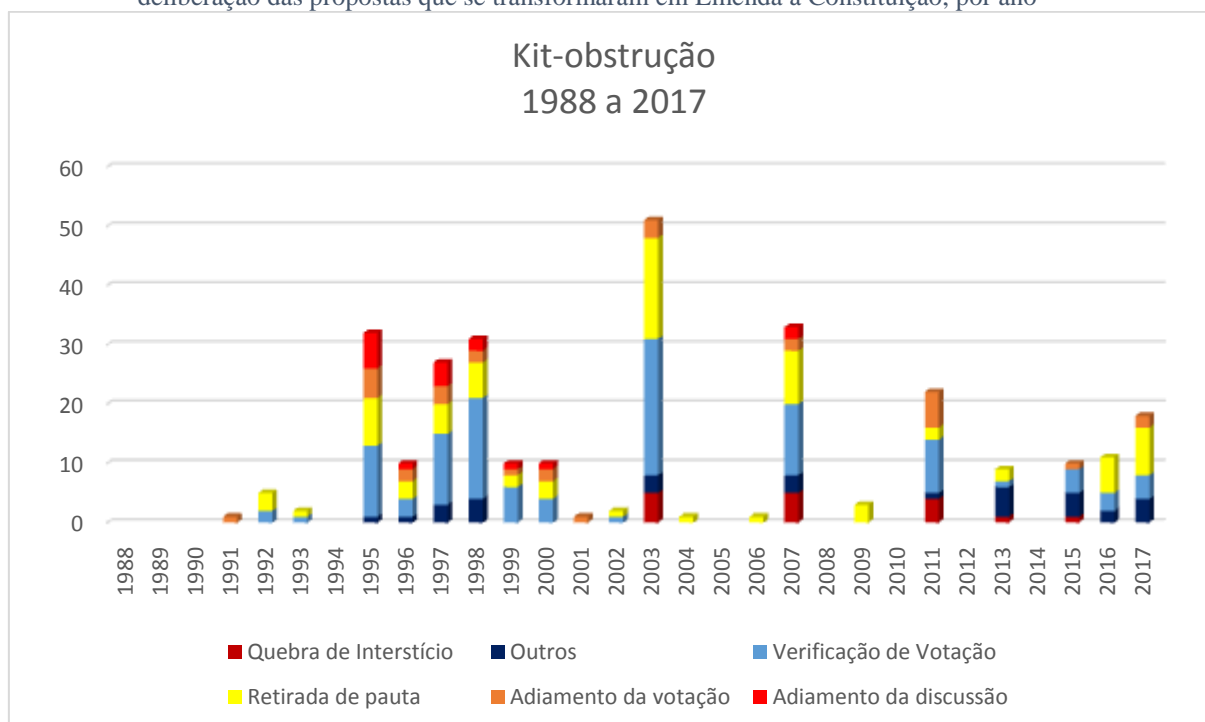
1. Os percentuais foram calculados sobre a amostra: 99 Emendas à Constituição, 102 Leis Complementares, 685 Leis Ordinárias, 225 Decretos Legislativos e 150 Resoluções.
2. As medidas provisórias estão incluídas na análise de leis ordinárias.

Analisando-se a Figura 23, verifica-se que as emendas à Constituição e as leis complementares alcançaram pontuação elevada em todas as variáveis, confirmando que são os atos normativos com maior relevância, ou seja, os atos normativos que contaram com maior percentual de notícias nos jornais selecionados, de debate parlamentar por um representante do Governo e outro da Oposição, de realização de audiências públicas com participação da sociedade, de votação dividida sinalizando conflito na deliberação da matéria e, por fim, de uso do kit-obstrução e do kit-aceleração.

De outra parte, as leis ordinárias, os decretos legislativos e as resoluções são os atos normativos com menor pontuação, significando que são os atos com menor relevância. No entanto, há uma variável que recebeu pontuação significativa para a maioria dos atos normativos. Trata-se da 6ª variável, referente à utilização do kit-obstrução/aceleração, que recebeu pontuação alta para a maioria dos atos normativos, exceto para leis ordinárias, que permaneceram em patamar menor. Em primeiro lugar encontram-se as emendas à Constituição, com 94% das emendas pontuadas nessa variável. Em seguida, estão as leis complementares, com 77%. Em terceiro, as resoluções, com 69%. Em quarto estão os decretos legislativos, com 50%, e em último lugar, as leis ordinárias, com apenas 25%.

Em face da alta pontuação verificada na 6ª variável, analisamos o emprego do kit-obstrução/aceleração na aprovação de emendas à Constituição, ato normativo que contou com a utilização desses instrumentos em 94% das emendas promulgadas. Vejamos os resultados nos dois próximos gráficos:

Figura 24 – Gráfico representativo da utilização do kit-obstrução na Câmara dos Deputados durante a deliberação das propostas que se transformaram em Emenda à Constituição, por ano



Fonte: Elaboração própria.

Notas:

1. Apenas instrumentos do kit-obstrução utilizados em Plenário foram computados, independentemente de haverem sido aprovados ou rejeitados.
2. Não estão aqui computados os instrumentos retirados ou prejudicados.

Os dados mostram a utilização de instrumentos do kit-obstrução desde 1991, com aumento significativo nos anos de 1995, 1997 e 1998, referentes ao primeiro Governo FHC. Nesse período, várias emendas à Constituição, de autoria do Executivo, classificadas com alta relevância foram deliberadas, entre elas as relacionadas a quebra de monopólios e reformas administrativa e previdenciária. Também foram deliberadas várias emendas de autoria do Legislativo classificadas com alta relevância, como as PEC's da reeleição, da CPMF e das medidas provisórias (esta última contou com duas tramitações em cada Casa).

Os dados mostram ainda 2003 como o ano em que a utilização de instrumentos do kit-obstrução atingiu seu ápice, no que se refere à deliberação de emendas à Constituição, período correspondente ao primeiro ano do Governo Lula, em que estavam sendo deliberadas emendas classificadas igualmente como de alta relevância, a exemplo da segunda reforma da previdência e da reforma tributária.

Outro período do Governo Lula em que houve utilização significativa do kit-obstrução foi o ano de 2007 (primeiro ano do segundo Governo Lula), em que emendas constitucionais

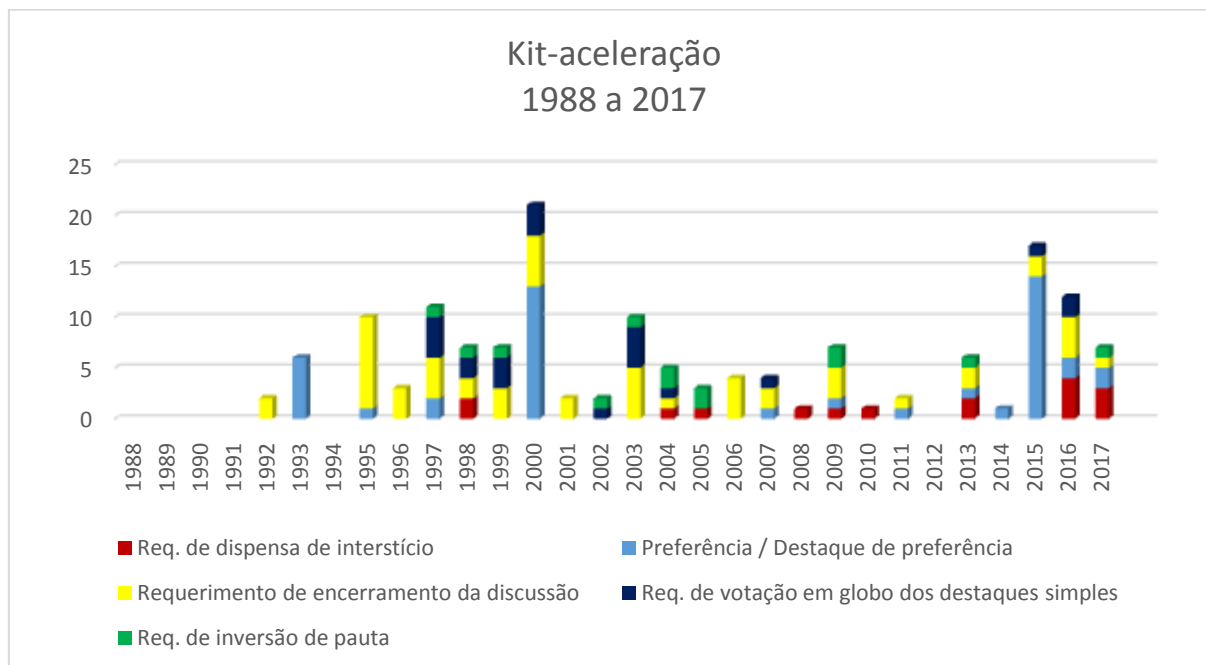
classificadas igualmente como de alta relevância estavam sendo deliberadas, como a PEC da minirreforma tributária e a PEC da DRU e da CPMF. Por fim, registre-se o ano de 2011, correspondente ao primeiro ano do Governo Dilma, quando, embora com kit-obstrução um pouco menor – mas também importante –, deliberou-se sobre emenda de alta relevância relacionada à prorrogação da DRU. Ou seja, com exceção de 1999 e 2015, os primeiros anos de cada Governo contaram com obstruções significativas na elaboração de emendas à Constituição.

Nesse período (1988 a 2017) foram utilizados na deliberação de PEC's que se transformaram em emendas à Constituição: 114 pedidos de verificação de votação, 81 requerimentos de retirada de pauta, 31 requerimentos de adiamento da votação, 17 requerimentos de adiamento da discussão, 15 requerimentos de quebra de interstício e 33 outros requerimentos diversos²³⁵, totalizando 291 instrumentos de kit-obstrução utilizados na deliberação das matérias, uma média de 2,9 por emenda.

²³⁵ Os requerimentos classificados como outros são: requerimento de votação artigo por artigo (9); requerimento de discussão artigo por artigo (7); requerimento de votação nominal (6); aprovação de efeito suspensivo a recurso (4); requerimento para votação de emenda uma a uma (2).

O próximo gráfico contém os dados da utilização do kit-aceleração na Câmara:

Figura 25 - Gráfico representativo da utilização do kit-aceleração na Câmara dos Deputados durante a deliberação das propostas que se transformaram em Emenda à Constituição, por ano



Fonte: Elaboração própria.

Notas:

1. Apenas instrumentos do kit-aceleração utilizados em Plenário foram computados, independentemente de terem sido aprovados ou rejeitados.
2. Não estão aqui computados os instrumentos retirados ou prejudicados.

Os dados mostram a utilização de instrumentos do kit-aceleração desde 1992, com picos em 2000 e 2015, em face do grande número de requerimentos de preferência/destaque de preferência utilizados (13 em 2000 e 14 em 2015). É importante esclarecer que o instrumento mais utilizado na Câmara referente ao kit-aceleração é o requerimento de urgência urgentíssima, instrumento que não pode ser utilizado para deliberação de emendas à Constituição, sujeitas a regime especial de tramitação.

Mesmo sem utilização do instrumento de urgência urgentíssima por impossibilidade regimental, nesse período (1988 a 2017) foram utilizados na deliberação de PEC's que se transformaram em emendas à Constituição outros instrumentos para acelerar a deliberação da matéria. Houve 55 requerimentos de encerramento da discussão, 45 requerimentos de preferência/destaque de preferência, 22 requerimentos de votação em globo dos destaques simples, 16 requerimentos de dispensa de interstício e 13 requerimentos de inversão de pauta,

totalizando 151 instrumentos de kit-aceleração utilizados na deliberação das emendas à Constituição, média de 1,5 por emenda.

Somando os instrumentos do kit-obstrução (291) com os instrumentos do kit-aceleração (151), totalizamos 442 instrumentos de kit-obstrução/aceleração utilizados na deliberação de emendas à Constituição. No entanto, há um requerimento que não foi computado no gráfico do kit-aceleração em face do número elevado de requerimentos apresentados, maior que a soma do kit-obstrução com o kit-aceleração. Trata-se do requerimento de inclusão em pauta (inclusão na Ordem do Dia de proposição), que totalizou 658.

Embora tenha sido computado na 6ª variável, três foram os motivos para não o incluirmos no gráfico do kit-aceleração. O primeiro, em face do número elevado, o que distorceria os resultados. O segundo, porque esse requerimento, embora tenha sido computado na 6ª variável, somente a partir dos anos 2000 passou a ser numerado, o que significa que o número de requerimentos de inclusão em pauta apresentados pode ter sido bem maior. E o terceiro, porque esses requerimentos não recebem despacho do Presidente da Câmara nem são deliberados pelo Plenário, integrando o processado do projeto, e seus efeitos ainda não foram devidamente estudados.

Analisadas as 99 emendas à Constituição, além dos 442 instrumentos do kit-obstrução/aceleração apresentados e deliberados em Plenário, foram também apresentados e deliberados 61 substitutivos e outras espécies de substitutivo (6 emendas aglutinativas substitutivas, 4 emendas aglutinativas substitutivas globais de Plenário, 2 subemendas substitutivas e 1 emenda aglutinativa global de plenário), totalizando 74 espécies de substitutivos, o que significa que, das 99 emendas, 74 tiveram seu texto modificado substancialmente em face da proposição original.

Além disso, foram computadas e deliberadas 124 emendas aglutinativas, 46 emendas diversas, 292 matérias objeto de destaques (entre DVS's, destaques de emenda e destaques de Bancada) e 18 matérias objeto de destaques simples que foram votadas separadamente, além de 132 votações do projeto (a maioria em segundo turno), totalizando 612 matérias.

Foram computadas ainda 612 votações de mérito e 129 votações procedimentais relacionadas ao kit-obstrução/aceleração e outros. Mesmo quando analisamos apenas as emendas à Constituição, os dados mostram intenso trabalho legislativo desde a promulgação

da Constituição de 1988; em outras palavras, os dados mostram sinais de proatividade do Legislativo brasileiro.

3.10 Limitações do Modelo de Relevância

A primeira limitação refere-se à variável de *conteúdo da norma*. Descritas em detalhes as etapas necessárias para aplicar a tipologia de Lowi à primeira variável, ressaltamos que nenhuma das tipologias examinadas no Capítulo 1 (seção 1.3.2) é capaz de alcançar todas as políticas públicas existentes, pois cada tipologia tem suas limitações, e isso se aplica igualmente àquela desenvolvida por Lowi. Por isso foram feitas adaptações em relação à classificação de algumas normas.

Buscando atenuar essa limitação e conferir maior robustez no que se refere à aplicação da tipologia, entrevistamos especialistas²³⁶ de áreas diversas de políticas públicas para verificar se a classificação que foi aplicada às normas de forma geral estava adequada. As perguntas elaboradas nas entrevistas e as respostas dos especialistas por área estão no Apêndice D. No Capítulo 4 faremos a correlação entre algumas normas classificadas pelo Modelo de Relevância como de alta relevância e a opinião do especialista da área sobre as matérias consideradas efetivamente relevantes.

A segunda limitação refere-se ao fato de este estudo não tratar dos estágios de implementação (efetivação da solução da norma) e avaliação das políticas públicas (monitoramento dos resultados da norma). Conquanto a Avaliação de Impacto Legislativo posterior à vigência da lei, no intuito de verificar a efetividade da produção dos efeitos da norma, seja de suma importância, não foi ainda implantada no Brasil de forma efetiva, contando apenas com algumas poucas ações. Tomemos, como exemplo, a iniciativa da Mesa Diretora do Senado Federal, que estabeleceu como uma das diretrizes estratégicas para o biênio 2017-2018 o estudo e a implementação da avaliação de impacto legislativo, de forma a aprimorar a produção legislativa no Brasil e, em consequência, o exercício democrático da representação (VIEIRA et al., 2017). Logo, o Modelo de Relevância não explica a eficácia da

²³⁶ Os especialistas são Consultores Legislativos integrantes das Consultorias da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, haja vista as duas Consultorias estarem divididas por temas relacionados à classificação das políticas públicas. A escolha dos Consultores ocorreu em função da especialização nos assuntos e por concentrar estudos sobre as proposições legislativas. As entrevistas funcionaram como um pré-teste, com objetivo de avaliar a visão dos Consultores Legislativos sobre o modelo de forma geral (V. APÊNDICE D, com o resumo das entrevistas).

norma, nem a questão de sua implementação, nem porque algumas normas são deliberadas e outras não.

A terceira limitação diz respeito à impossibilidade da análise das matérias rejeitadas. Há uma produção legislativa negativa, aquela cujas proposições percorrem todo o processo legislativo, mas são rejeitadas ao fim. No entanto, são raríssimas as matérias rejeitadas em Plenário, e não houve amostra significativa que permitisse o exame. Outro problema diz respeito ao fato de que a maioria das rejeições ocorre nas Comissões de mérito ou na Comissão de Finanças e Tributação da Câmara, não chegando a proposição a completar todas as fases do processo legislativo, o que inviabiliza a aplicação do Modelo de Relevância, que tem como pressuposto a tramitação completa da proposição.

3.11 Conclusão

A partir dos modelos e das classificações analisadas no Capítulo 1, construímos o Modelo de Relevância no Capítulo 2. Neste Capítulo 3 apresentamos os resultados da aplicação do Modelo de Relevância aos seis atos normativos examinados nesta pesquisa: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias (incluídas as provenientes de medidas provisórias), decretos legislativos e resoluções.

O Capítulo foi dividido em onze seções, iniciando-se com a análise quantitativa da produção legislativa brasileira, no período compreendido entre a promulgação da atual Carta, em 5 de outubro de 1988, e 31 de dezembro de 2017 (quase trinta anos de produção legislativa), e incluindo-se análise comparada em países parlamentaristas e presidencialistas.

Em seguida, procedemos à análise qualitativa dos atos normativos, objeto principal desta pesquisa, de forma detalhada, trazendo resultados específicos para cada ato normativo.

Ao fim, fizemos um comparativo entre as variáveis por tipo normativo e explicamos as limitações do Modelo de Relevância.

No próximo e último capítulo, respondemos à pergunta que originou esta pesquisa, apresentando exemplos de atos normativos considerados relevantes, bem como de normas consideradas sem relevância, assim classificadas pelo Modelo de Relevância.

CAPÍTULO 4 – HÁ PRODUÇÃO LEGISLATIVA ENDÓGENA RELEVANTE?

4.1 Introdução

Aplicado o Modelo de Relevância às emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, resoluções e aos decretos legislativos e analisadas as seis variáveis, um índice de importância das leis foi construído com três variações: alta, média e baixa relevância. Neste Capítulo, traremos exemplos de normas consideradas relevantes e de normas consideradas sem relevância, concluindo-o com a resposta à pergunta da presente pesquisa: “Há produção legislativa endógena relevante?”. Para tanto, utilizaremos os dados empíricos contidos no terceiro capítulo.

4.2 Exemplos de aplicação do Modelo de Relevância: normas com relevância

Entre os atos normativos examinados, aqueles que apresentaram maior índice de relevância²³⁷ foram as emendas à Constituição e as leis complementares, únicos atos normativos que exigem quórum qualificado para aprovação da matéria. Dentre as 99 emendas à Constituição analisadas, 67 foram consideradas de alta relevância, e, dentre as 102 leis complementares analisadas, 34 foram consideradas de alta relevância, totalizando 101 normas de alta relevância.

O Legislativo foi autor de 45 emendas à Constituição de alta relevância. Entre as proposições que originaram as emendas à Constituição com alta relevância, o Senado Federal

²³⁷ V. APÊNDICE D, com o resumo das entrevistas com os especialistas das diversas áreas temáticas. Muitas das matérias classificadas pelo Modelo de Relevância como de alta relevância também o foram pelos especialistas. Apenas para exemplificar, matérias referentes à CPMF, ao sistema financeiro, à Reforma da Previdência, à quebra de monopólios, à Reforma Política, entre outras, foram consideradas como relevantes pelos especialistas.

foi autor de 26 propostas de emenda à Constituição (PEC), e a Câmara dos Deputados foi autora de 19 propostas.

Apenas para exemplificar, as propostas de autoria do Senado Federal que foram avaliadas com alta relevância e pontuaram em todas as variáveis referem-se aos seguintes temas:

- ✓ Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira (CPMF);
- ✓ Criação de fundos (Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza);
- ✓ Alteração do rito das medidas provisórias;
- ✓ Imunidade parlamentar;
- ✓ Sistema Financeiro;
- ✓ PEC Paralela (Reforma da Previdência);
- ✓ Recomposição do número de vereadores das Câmaras Municipais;
- ✓ PEC que estabeleceu o fim da Desvinculação de Receitas da União (DRU);
- ✓ PEC dos Precatórios;
- ✓ Orçamento impositivo;
- ✓ PEC que mudou a sistemática de cobrança do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS);
- ✓ PEC da Bengala;
- ✓ PEC da reforma política; e
- ✓ PEC da vedação das coligações partidárias nas eleições proporcionais.

A Câmara dos Deputados foi autora de propostas avaliadas com alta relevância (que pontuaram em todas as variáveis) sobre os seguintes temas:

- ✓ PEC's da reeleição para cargos do Executivo;
- ✓ PEC dos precatórios;
- ✓ Reforma do Judiciário;
- ✓ Criação de fundos (FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos profissionais da Educação - Fundeb);
- ✓ PEC do divórcio;
- ✓ PEC dos empregados domésticos;
- ✓ PEC da música;

- ✓ PEC do voto aberto no Congresso; e
- ✓ PEC que prorrogou a DRU.

O Poder Executivo foi autor de propostas que originaram 22 emendas à Constituição de alta relevância. Apenas para exemplificar, o Executivo foi autor das seguintes propostas que pontuaram em todas as variáveis:

- ✓ PEC's da quebra dos monopólios (de gás, mineração e energia elétrica, telecomunicações e petróleo);
- ✓ PEC de criação e prorrogação de fundos (Fundo Social de Emergência e Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério);
- ✓ Reforma administrativa;
- ✓ Reforma da Previdência (FHC e Lula);
- ✓ PEC's relacionadas aos militares (regime dos militares e criação do Ministério da Defesa);
- ✓ PEC's relacionadas à DRU, CIDE, CPMF;
- ✓ PEC da reforma tributária e minirreforma tributária; e
- ✓ PEC do teto dos gastos públicos.

No que se refere às leis complementares (LC), o Legislativo foi autor de 20 LC's de alta relevância, e o Executivo foi autor de 14. Entre as proposições do Legislativo que originaram as leis complementares com alta relevância, a Câmara dos Deputados foi autora de 11 projetos, o Senado Federal, de 8, e a Comissão Mista do Congresso Nacional, de 1 projeto. Apenas para exemplificar, na lista de projetos de lei complementar (PLP) de autoria da Câmara dos Deputados, estão aqueles relacionados aos seguintes assuntos:

- ✓ Supersimples;
- ✓ ICMS (Lei Kandir);
- ✓ Alteração do Código Tributário Nacional (CTN);
- ✓ Estatuto da Microempresa;
- ✓ Instituição da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam);
- ✓ Proteção do meio ambiente;
- ✓ Rito sumário para o processo de desapropriação de imóvel rural por interesse social; e
- ✓ Fundo de participação dos municípios (FPM).

Entre os projetos de lei complementar (PLP) de autoria do Senado Federal que foram avaliados com alta relevância, há os projetos que tratam dos seguintes assuntos:

- ✓ Reforma do ISS;
- ✓ Incidência de ICMS sobre energia elétrica;
- ✓ Criação da Contribuição Social para a Saúde (CSS);
- ✓ Critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);
- ✓ Reindexação das dívidas dos Estados e Municípios; e
- ✓ Aposentadoria compulsória aos 75 anos.

O Poder Executivo foi autor de propostas que originaram 14 leis complementares de alta relevância. Apenas para exemplificar, os projetos de lei complementar de autoria do Executivo tratam dos seguintes assuntos:

- ✓ Instituição da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e da Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (Sudeco);
- ✓ Defensoria Pública da União;
- ✓ Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);
- ✓ Plano de auxílio aos Estados e ao Distrito Federal;
- ✓ Regime de recuperação fiscal;
- ✓ Instituição do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF);
- ✓ Regime de previdência complementar (Lei da Previdência Privada);
- ✓ Contribuições sociais;
- ✓ Lei da Ficha Limpa; e
- ✓ Fundo de Catástrofe.

Dentre as emendas à Constituição e as leis complementares classificadas como de alta relevância, escolhemos uma para fazer detida análise. Trata-se da Lei da Ficha Limpa. São dois os motivos para a escolha: o primeiro deles é o fato de a Lei da Ficha Limpa haver tido grande repercussão, interna e externa, nacional e internacional.

O segundo motivo refere-se à participação dos atores no processo de elaboração da norma. É o ato normativo cuja elaboração contou com a participação de todos os atores no processo legislativo: Executivo, Legislativo e sociedade, pela via da participação direta, mediante a apresentação de um projeto de lei complementar subscrito por mais de um milhão e seiscentos mil cidadãos. O projeto principal é de autoria do Executivo (Governo Itamar

Franco), mas houve também a participação de outro governo (Lula), ao apresentar projeto que foi apensado ao principal. Houve outros projetos apensados: um de autoria da sociedade, pela via da iniciativa popular, e vários outros de autoria do Legislativo.

O texto aprovado pelo Congresso contemplou boa parte do conteúdo dos projetos apensados. O projeto principal e a maioria dos apensados (de autoria do Executivo, do Legislativo e da sociedade) foram aprovados, transformando-se num texto escrito a várias mãos. Em outras palavras, a Lei da Ficha Limpa contou com a participação de dois governos, da sociedade e de vários parlamentares no texto final aprovado.

4.2.1 Análise da Lei da Ficha Limpa

A Lei da Ficha Limpa, diferentemente do que se noticia, não se originou da iniciativa popular, mas de projeto de lei de autoria do Poder Executivo apresentado em 1993, dezesseis anos antes da proposta popular, que recebeu o número 168/93 (BRASIL, 1993a). À época, o então presidente Itamar Franco – cujo Ministro da Justiça era o advogado e ex-senador constituinte Maurício Correa – encaminhou proposta para alterar a Lei Complementar (LC) nº 64/90 (BRASIL, 1990a), para “incluir hipóteses de inelegibilidade visando proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato, dispensando o trânsito em julgado da sentença para os casos que especifica”.

Elegibilidade é a capacidade de ser eleito. *A contrario sensu*, inelegibilidade é a ausência ou perda do direito de ser eleito, em face de algum impedimento. Curiosamente, essa inelegibilidade já era prevista na legislação anterior à Constituição de 1988 e constava da Lei Complementar nº 5/70²³⁸ (BRASIL, 1970), que estabelecia a inelegibilidade dos condenados ou dos que respondessem a processo judicial instaurado por denúncia do Ministério Público. Em outras palavras, sob a vigência da Constituição de 1967 (BRASIL, 1986) e até a promulgação da CF/88 e da LC nº 64/90, aqueles candidatos a cargo eletivo que respondessem a processo judicial instaurado por denúncia do Ministério Público, nos casos mencionados na referida lei, tornavam-se, em consequência, inelegíveis, ou seja, perdiam o direito de ser eleitos, em face do impedimento da inelegibilidade.

²³⁸ Art. 1º, inciso I, alínea “n”, da LC nº 5/70 (BRASIL, 1970).

Com a promulgação da CF/88 e a conseqüente promulgação da LC nº 64/90, cumprindo o dispositivo constitucional que determina que “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença condenatória”²³⁹, passou-se a exigir o trânsito em julgado da sentença condenatória para que o candidato fosse considerado inelegível.

Em 1993, cinco anos após a promulgação da nova lei complementar, já se percebia o equívoco da lei, que parecia estender o manto da impunidade sobre os candidatos e futuros mandatários. A importância dessa proposição era clara, revelada na justificativa do Ministro da Justiça. Alegava o então ministro que a Constituição de 1946 (BRASIL, 1986), “a exemplo das constituições provenientes de modelos liberais, mostrou-se moderada ao tratar das inelegibilidades”, optando por “dispor exaustivamente sobre as hipóteses que as ensejariam”, não admitindo outras que não aquelas que estivessem inscritas em seu texto (BRASIL, 1993a).

No entanto, em 1965, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 14/65 (BRASIL, 1965) à Constituição de 1946, determinando que novas inelegibilidades pudessem ser estabelecidas, desde que fundadas “na necessidade de preservação do regime democrático, da exação e da probidade administrativa e da lisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e o uso indevido da influência de exercício de cargos ou funções públicas” e remetendo a lei especial essa regulação, a questão ganhou novo desenho²⁴⁰ (BRASIL, 1993a).

Logo, a CF/67, com a redação da Emenda nº 1, de 1969²⁴¹ (BRASIL, 1986), adotou esse novo modelo, e foi então promulgada a LC nº 5/70 (BRASIL, 1970), determinando a inelegibilidade dos condenados ou daqueles que respondessem a processo judicial instaurado por denúncia do Ministério Público recebida pela autoridade judicial, nos casos nela especificados (BRASIL, 1993a).

Promulgada a CF/88, o Tribunal Superior Eleitoral continuou aplicando a LC nº 5/70 até o advento da LC nº 64/90, que passou a exigir o trânsito em julgado da sentença como condição para o afastamento da candidatura, nos casos mencionados na lei, permitindo, então, que o cidadão que incorresse na prática de atos ilícitos em detrimento do interesse público

²³⁹ Art. 5º, LVII, da CF (BRASIL, 1988).

²⁴⁰ Art. 2º da Emenda Constitucional nº 14/65 à CF/46, de 3/6/65.

²⁴¹ Art. 151 da Constituição de 1967, com a redação da Emenda Constitucional nº 1, de 1969, e alterações.

pudesse concorrer. Depois de eleito, o candidato gozaria da imunidade formal prevista no art. 53 da Constituição e, mesmo tendo o mandato impugnado, manteria a representação popular (BRASIL, 1993a).

Segundo o Ministro Maurício Corrêa, o candidato, “amparado pela morosidade dos trâmites processuais”, poderia eleger-se, mesmo que condenado. Assim, a nova proposta acolhia uma posição intermediária, não retrocedendo à posição original, em que o recebimento da denúncia do Ministério Público já tornava o cidadão inelegível (como no regime anterior), mas propondo que a condenação, sem a necessidade do trânsito em julgado, já tornasse o cidadão inelegível, sem violar o princípio da presunção da inocência, inscrito na CF/88. A proposta corrigiria então a legislação em vigor e daria a verdadeira importância ao aspecto nefasto da prática da improbidade administrativa, que figura inclusive como causa de suspensão dos direitos políticos na Carta de 1988 (BRASIL, 1993a).

Apresentada a proposição pelo Executivo, esta recebeu o número 168/93 na Câmara, e passou a tramitar em regime de prioridade.²⁴²²⁴³ Distribuída inicialmente à Comissão do Sistema Eleitoral e Partidário, com o fim da legislatura, foi então redistribuída à então Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR)²⁴⁴, para proferir parecer, antes de sua remessa ao Plenário.

Em 1995, foi designado Relator na CCJR o deputado Rodrigues Palma (PTB/MT), que não ofereceu parecer ao projeto. Em 19/5/99, foi apensado o PLP nº 22/99 (BRASIL, 1999), para tramitar conjuntamente com o PLP nº 168/93 (BRASIL, 1993a), denominado principal. Sem parecer até o fim da legislatura, na legislatura seguinte (99/2003) foi designado novo Relator, o deputado Inaldo Leitão (PMDB/PB), que se absteve igualmente de oferecer parecer. Em 2001, foi designado o terceiro Relator da matéria, o deputado Jaime Martins (PFL/MG), que ofereceu parecer pela constitucionalidade, juridicidade e boa técnica

²⁴² Proposições de autoria externa (Poder Executivo, Poder Judiciário, Ministério Público, Senado e cidadãos) tramitam em regime de prioridade (RICD, art. 151, II, “a”).

²⁴³ O regime de prioridade confere à proposição a possibilidade de exame pelas Comissões em prazo menor se comparado com o prazo previsto para o regime de tramitação ordinária, que é de 40 sessões, quando, no caso de prioridade, é de 10 sessões em cada Comissão do despacho. No entanto, na prática legislativa, esses prazos são praticamente impossíveis de ser cumpridos, diante da enorme quantidade de proposições que tramitam simultaneamente.

²⁴⁴ A partir de 2004, a CCJR passou a se chamar Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), em face da aprovação da Resolução nº 20/04.

legislativa e, no mérito, pela aprovação do PLP nº 168/93 e do PLP nº 22/99, apensado, com substitutivo.²⁴⁵

Houve, durante a discussão da proposição na Comissão, um pedido de vista²⁴⁶ do deputado Orlando Fantazzini (PT/SP), que retirou a matéria da pauta. Somente em 14/11/2001, o projeto foi aprovado por unanimidade na Comissão (CCJR), e a matéria ficou pronta para entrar na Ordem do Dia do Plenário. Entre 2001 e outubro de 2009, a proposição não teve tramitação na Câmara, a não ser pela apensação das proposições que eram apresentadas e continham matéria análoga.

A partir de 2003, vários projetos foram apresentados tratando da mesma matéria e, em consequência, foram apensados ao projeto principal (PLP nº 168/93), para uma tramitação conjunta. Essa apensação ocorria de duas formas: ou de ofício, por despacho do Presidente da Câmara na distribuição inicial das novas proposições²⁴⁷, ou a requerimento dos próprios deputados, cujo deferimento era da competência do Presidente²⁴⁸.

Foram apensados de ofício vários outros projetos: os PLP's nºs 446/09, do Poder Executivo – Lula (BRASIL, 2009a), 487/09, do deputado Reginaldo Lopes – PT/MG (BRASIL, 2009b) e 499/09, do deputado Nelson Goetten – PR/SC (BRASIL, 2009c). Nesse ínterim, vários escândalos envolvendo desvios de verbas e compra de votos provocaram grande discussão na sociedade, tendo como foco a redução da corrupção no Brasil, o que provocou grande mobilização da sociedade civil, liderada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE), integrado por 44 instituições, que assumiu a condução de um projeto de iniciativa popular, com o apoio da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

Após a coleta de um milhão e seiscentas mil assinaturas, o projeto, denominado “Lei da Ficha Limpa”, foi apresentado em 29/9/2009 e recebeu o número PLP nº 518/09 (BRASIL, 2009d), tendo sido apensado ao PLP nº 168/93 (BRASIL, 1993a), projeto principal, de autoria

²⁴⁵ Substitutivo é o nome técnico da emenda que altera substancialmente uma proposição em seu conjunto.

²⁴⁶ Vista é um pedido para ver a proposição. O prazo para a vista na Câmara é de duas sessões. Como as proposições e suas respectivas emendas e pareceres estão disponíveis eletronicamente, na prática legislativa funciona como instrumento de obstrução da matéria, pois impede a deliberação da proposição pelo prazo da vista.

²⁴⁷ RICD, art. 139, inciso I.

²⁴⁸ RICD, art. 142 e parágrafo único.

do Executivo. Embora a proposição tenha sido de iniciativa popular, em face da impossibilidade de a Câmara conferir as assinaturas apostas ao projeto, os deputados Antonio Carlos Biscaia (PT/RJ), Arnaldo Jardim (PPS/SP), Camilo Cola (PMDB/ES) e outros subscreveram a proposição, que passou a tramitar como de autoria de parlamentar.

Posteriormente foram apensados os PLP's n°s 519/09, do deputado Marcelo Itagiba – PMDB/RJ (BRASIL, 2009e), e 544/09, do deputado Antônio Roberto – PV/MG (BRASIL, 2010). Foram apensados, ainda, os PLP's n°s 35/03, do deputado Davi Alcolumbre – PDT/AP (BRASIL, 2003), e 203/04, dos deputados Chico Alencar e Antonio Carlos Biscaia, ambos do PT/RJ (BRASIL, 2004), a requerimento dos deputados Antonio Carlos Biscaia (PT/RJ) e Índio da Costa (PFL/RJ), respectivamente.

Para examinar a matéria, foi criado um Grupo de Trabalho no âmbito da Câmara, que contou com a participação de representantes dos diversos partidos políticos com representação na Casa. O Relator, deputado Índio da Costa, fez várias reuniões com membros do MCCE – Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – para aperfeiçoamento da proposição. Após ampla discussão e a oitiva de representantes da sociedade civil em diversas audiências públicas, o Grupo de Trabalho aprovou o Substitutivo do Relator, que propunha novas hipóteses de inelegibilidade e também aumentava para oito anos o prazo de sua cessação.

Apenas em 21/10/2009, quase oito anos após a aprovação do PLP n° 168/93 na CCJR, foi apresentado o Requerimento n° 5727/09 pelo deputado Antonio Carlos Biscaia (PT/RJ), para incluir na Ordem do Dia do Plenário o PLP n° 168/93, motivado pela apresentação do projeto de iniciativa popular e, em 7 de abril de 2010, foi iniciada a discussão da matéria em Plenário. Essa demora decorreu da resistência dos líderes partidários em concordar com a colocação da proposição na pauta, motivo pelo qual o então Presidente Michel Temer se empenhou pessoalmente em pautar a matéria, mesmo sem o apoio das lideranças partidárias, em virtude da pressão da sociedade civil.²⁴⁹

Durante a discussão em Plenário, 25 deputados se manifestaram, tanto da coalizão do governo, quanto da oposição. Encerrada a discussão, foram apresentadas 28 emendas de

²⁴⁹ Mozart Vianna de Paiva, Secretário-Geral da Mesa da CD entre 1990 e 2011, esclareceu-nos que o Presidente Michel Temer se empenhou pessoalmente em pautar o projeto de lei da Ficha Limpa, apesar da resistência dos líderes partidários, deixando a cargo deles a tarefa da apresentação de requerimento de retirada de pauta, o que aconteceu posteriormente, conquanto não tenha sido aprovado.

Plenário, e o projeto, juntamente com as emendas, retornou à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) para receber parecer às Emendas de Plenário.

Na Comissão, foi designado Relator o deputado José Eduardo Cardoso (PT/SP), que, aproveitando o parecer do deputado Índio da Costa no Grupo de Trabalho, ofereceu parecer pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa de todas as emendas de Plenário e, no mérito, pela aprovação das Emendas nºs 1, 6, 7, 8 e 21; pela aprovação parcial da Emenda nº 2, com subemenda substitutiva; e pela rejeição das Emendas nºs 3, 4, 5, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 27 e 28, seguido de pedido de vista conjunta pelos deputados Eduardo Cunha (PMDB/RJ), Ernandes Amorim (PTB/RO), Maurício Quintella Lessa (PDT/AL), Regis de Oliveira (PSC/SP) e Vicente Arruda (PSDB/CE), por duas sessões.

A matéria era extremamente polêmica. Em voto em separado²⁵⁰, o deputado Regis de Oliveira alegou que, de um lado, a Constituição Federal havia consagrado o princípio da presunção da inocência como um dos pilares do ordenamento jurídico, preservando a segurança jurídica das relações e o equilíbrio do sistema constitucional vigente e da própria manutenção do Estado Democrático de Direito. Logo, ele garante a todo cidadão o direito de não ser declarado culpado enquanto não houver sentença transitada em julgado, ou seja, enquanto não estiver finalizado o devido processo legal em que tenham sido assegurados ao acusado o contraditório e a ampla defesa. (OLIVEIRA, 2010)

No entanto, o Relator, ao proferir seu voto, fez distinções. Uma é a consequência que se extrai do Direito Penal, ou seja, o entendimento de que a sentença condenatória penal somente pode restringir direitos após seu trânsito em julgado. Outra situação é a tratada no § 9º do art. 14 da Constituição, que estabelece lei complementar para outros casos de inelegibilidade, “considerada a vida pregressa do candidato”. Ou seja, há outros casos de inelegibilidade que independem de sentença transitada em julgado. Esse foi o argumento central para justificar a retirada da expressão “trânsito em julgado”.

O prazo de vista coletiva se encerrou em 4/5/2010, e no mesmo dia foi apresentado novo voto em separado na Comissão pelo deputado Marcelo Itagiba (PMDB/RJ). No mesmo

²⁵⁰ Voto em separado é nada mais que o voto por escrito.

dia, em sessão plenária, foi aprovado o requerimento de urgência urgentíssima²⁵¹ para a proposição, que permitiu que o projeto fosse incluído na pauta do Plenário, mesmo sem parecer da CCJC, pois novo Relator poderia ser designado em Plenário em substituição à Comissão.

Em voto em separado, o deputado Marcelo Itagiba (PMDB/RJ) comparou a inelegibilidade e a entrada de candidato no serviço público e na magistratura, utilizando o seguinte argumento:

[...] Assim como pode a Administração Pública (Poder Executivo) eliminar candidato a cargo de servidor público (por exemplo, para ocupar cargo de policial), com base na confiança que a Administração Pública deve ter perante seus administrados, ou o Judiciário, para eliminar candidato à magistratura, com o mesmo propósito, poderá o Poder Legislativo usar este mesmo critério como elemento indiciário útil, conjugado com as circunstâncias fáticas e subjetivas que envolvem ou envolveram determinada pessoa, para eliminá-lo de certo pleito eleitoral (ITAGIBA, 2010).

Em Plenário, aprovada a urgência urgentíssima, a matéria entrou imediatamente na Ordem do Dia, mesmo pendente de parecer da CCJC às emendas de Plenário, o que é permitido regimentalmente. Os líderes apresentaram requerimento de retirada de pauta da matéria, que foi rejeitado pela maioria dos deputados presentes em votação simbólica, seguido de pedido de verificação de votação: 290 votaram NÃO e apenas 14 votaram SIM à retirada da proposição da Ordem do Dia. Ou seja, os liderados não seguiram os líderes partidários, únicos a votar a favor da retirada de pauta. (CONFIRMAR QUEM FORAM OS DEPUTADOS A VOTAR NÃO)

Em seguida, o mesmo Relator na CCJC, deputado José Eduardo Cardoso (PT/SP), ofereceu parecer, agora em Plenário, pelo fato de a matéria estar tramitando em regime de urgência. Em seguida, o Plenário aprovou a Subemenda Substitutiva Global oferecida pelo Relator em votação nominal, por se tratar de projeto de lei complementar, que exige maioria absoluta de votos, ou seja, 257 votos SIM para aprovação.

²⁵¹ A urgência urgentíssima está prevista no art. 155 do RICD. “[...] além do prazo diferenciado nas Comissões, há a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, exceto a publicação e a distribuição em avulsos ou por cópia da matéria, os pareceres das Comissões ou de Relator designado em substituição às Comissões e o *quorum* para deliberação.” A tramitação com urgência pode ocorrer por diversos motivos. A mais utilizada é a urgência urgentíssima, quando o requerimento deverá ser apresentado pela maioria absoluta dos deputados ou líderes que representem esse número e aprovado pela maioria absoluta dos deputados. (CINTRA *et al.*, 2014)

O projeto foi aprovado em Plenário por 388 votos SIM e 1 voto não. Poderia haver estranheza com esse resultado, mas as regras de processamento da votação explicam o porquê de a maioria haver votado SIM, se houve 14 votos a favor da retirada de pauta da matéria. Ocorre que as regras regimentais na Câmara privilegiam o acordo do texto principal, e as divergências ficam para ser discutidas quando da votação dos destaques. E foi o que aconteceu posteriormente. Adiou-se a votação, e foram necessárias mais duas sessões plenárias (em 5 e 11 de maio de 2010) para concluir a votação da Lei da Ficha Limpa na Câmara, em face dos diversos destaques apresentados.

Houve mais 10 votações nominais acerca de matérias que haviam sido destacadas. São elas:

- ✓ Emenda 26 (Destaque da Bancada do DEM) – Votação: Sim: 175; Não: 207; Abstenção: 1; Total: 383 – Resultado: rejeitada a Emenda 26 (o parecer do Relator já era pela rejeição da Emenda 26);
- ✓ Expressão “para eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizaram nos oito anos seguintes”, constante da alínea “d” do inciso I do art. 1º, disposto no art. 2º da Subemenda Substitutiva Global (Destaque da Bancada do PMDB) - Votação: Sim: 362; Não: 41; Abstenção: 0; Total: 403 – Resultado: mantida a expressão;
- ✓ Expressão “ou proferida por órgão judicial colegiado”, constante da alínea “e” do inciso I do art. 1º, disposto no art. 2º da Subemenda Substitutiva Global (Destaque da Bancada do PTB) - Votação: Sim: 377; Não: 2; Abstenção: 2; Total: 381 – Resultado: mantida a expressão;
- ✓ Item 3, alínea “e” do inciso I do art. 1º, constante do art. 2º da Subemenda Substitutiva Global (Destaque da Bancada do PR) - Votação: Sim: 350; Não: 2; Abstenção: 1; Total: 353 – Resultado: mantido o texto;
- ✓ Item 5, alínea “e” do inciso I do art. 1º, constante do art. 2º da Subemenda Substitutiva Global (Destaque da Bancada do PR) - Votação: Sim: 294; Não: 0; Abstenção: 2; Total: 296 – Resultado: mantido o texto;
- ✓ Expressão “ou proferida por órgão judicial colegiado”, constante da alínea “j” do inciso I do art. 1º, constante do art. 2º da Subemenda Substitutiva Global (Destaque da Bancada do PMDB) - Votação: Sim: 333; Não: 0; Abstenção: 1; Total: 334 – Resultado: mantida a expressão;

- ✓ Expressão “nem aos crimes de ação penal privada”, constante do § 4º do art. 1º, constante do art. 2º da Subemenda Substitutiva Global (Destaque da Bancada do PMDB) - Votação: Sim: 358; Não: 2; Abstenção: 0; Total: 360 – Resultado: mantida a expressão;
- ✓ Inciso XVI do art. 22, constante do art. 2º da Subemenda Substitutiva Global (Destaque da Bancada do PR) - Votação: Sim: 354; Não: 0; Abstenção: 0; Total: 354 – Resultado: mantido o inciso;
- ✓ Art. 26-C da LC 64/90, constante do art. 2º da Subemenda Substitutiva Global (Destaque da Bancada do PSDB) - Votação: Sim: 357; Não: 44; Abstenção: 2; Total: 403 – Resultado: mantido o artigo;
- ✓ Expressão “ou o diploma”, constante do § 2º do art. 26-C, constante do art. 2º da Subemenda Substitutiva Global (Destaque da Bancada do PMDB) - Votação: Sim: 412; Não: 0; Abstenção: 3; Total: 415 – Resultado: mantida a expressão.

Encerrada a votação na Câmara, em 13/5/2010 a proposição foi remetida ao Senado Federal para revisão. No Senado, foi aprovada urgência para a matéria e houve a discussão por 16 senadores. O projeto foi aprovado rapidamente no Senado, por unanimidade (76 votos SIM), com uma emenda de redação, que solucionava o problema dos dois tempos verbais existentes no texto da Câmara. Em 25/5/2010, a proposição foi encaminhada à sanção presidencial e a matéria se transformou na Lei Complementar nº 135, de 2010.

Aplicado o Modelo de Relevância, a Lei Complementar nº 135, de 2010, (BRASIL, 2010) pontuou nas seis variáveis, configurando-se como lei de alta relevância. Na primeira variável, relacionada ao *conteúdo da norma*, a norma foi considerada, pela tipologia de Lowi, como “constitutiva”, recebendo valor 1.

Na segunda variável, relacionada à *repercussão na mídia*, a norma foi pontuada com valor 1 por haver inúmeras notícias publicadas nos jornais selecionados, mas especificamente em 5/6/2010 houve notícias publicadas nos três jornais selecionados: *Folha de S.Paulo*, *O Globo* e *O Estado de S.Paulo*).

Na 3ª variável, relacionada ao *debate parlamentar*, a norma foi pontuada com valor 1, porque 25 deputados discutiram a matéria na Câmara, vários representando o governo, entre eles José Genoíno (PT/SP), e outros representando a oposição, entre eles Antonio Carlos Pannunzio e Duarte Nogueira, ambos do PSDB.

Na 4ª variável, relacionada à realização de *audiência pública*, a norma foi pontuada com valor 1, pois foi criado um Grupo de Trabalho na Câmara para analisar a proposição, com representantes de todos os partidos, quando então houve a participação da sociedade civil e de representantes do MCCE e foram realizadas várias audiências públicas para ouvir a sociedade e, assim, aperfeiçoar a proposição.

Na 5ª variável, relacionada à votação dividida, houve várias votações nominais na Câmara. Em uma votação, relacionada à Emenda 26, houve votação dividida, e 175 deputados votaram SIM, 207 votaram NÃO e 1 se absteve, totalizando 383 votos. A diferença entre os votos SIM, NÃO e ABSTENÇÃO sobre o resultado final é muito superior aos 10% exigidos para pontuar a variável, motivo pelo qual ela recebeu valor 1.

Na 6ª e última variável não foram utilizados os instrumentos constitucionais de urgência constitucional e veto, mas foram utilizados três instrumentos regimentais na Câmara: o primeiro foi a aprovação da urgência urgentíssima; o segundo foi a apresentação pelos líderes de requerimento de retirada de pauta, que foi rejeitado, e o terceiro foi o pedido de verificação de votação pelos deputados Jovair Arantes, como líder do PTB, e Henrique Eduardo Alves, como líder do PMDB, motivo pelo qual a variável recebeu valor 1.

As seis variáveis do Modelo de Relevância foram pontuadas, motivo pelo qual a Lei da Ficha Limpa foi considerada como de alta relevância. Logo, seu estudo de caso comprovou a pertinência do modelo para avaliar a relevância da norma.

4.3 Exemplos de aplicação do Modelo de Relevância: normas sem relevância

Entre os atos normativos examinados, aqueles que apresentaram maior índice de baixa relevância foram as leis ordinárias, os decretos legislativos e as resoluções. Há, portanto, leis simbólicas que não tiveram qualquer pontuação nas seis variáveis examinadas.

Dentre as 685 leis ordinárias analisadas, 560 foram consideradas de baixa relevância; dentre os 225 decretos legislativos examinados, 209 foram considerados de baixa relevância; e, dentre as 150 resoluções examinadas, 124 foram consideradas de baixa relevância, totalizando 893 normas de baixa relevância.

Desse total, o Legislativo foi autor de 492 normas de baixa relevância, sendo 159 leis ordinárias, 209 decretos legislativos, que são da competência exclusiva do Congresso Nacional, e 124 resoluções de competência privativa de cada Casa. Apenas para exemplificar, seguem alguns exemplos de normas de autoria do Legislativo, classificadas pelo modelo como de baixa relevância, que se transformaram em leis ordinárias e não pontuaram nas seis variáveis:

- ✓ Denomina “Luís Fausto de Medeiros” o Porto-ilha de Areia Branca, situado no Município do mesmo nome, Estado do Rio Grande do Norte;
- ✓ Institui o Dia do petroquímico;
- ✓ Denomina “Aeroporto de Montes Claros/Mário Ribeiro” o aeroporto da cidade de Montes Claros, Estado de Minas Gerais;
- ✓ Institui o Dia Nacional da Água;
- ✓ Denomina “Aeroporto de Imperatriz – Prefeito Renato Moreira” o Aeroporto de Imperatriz, no Estado do Maranhão;
- ✓ Denomina “Rodovia Joaquim Pinto Lapa” o trecho da rodovia BR-408 compreendido entre a cidade de Carpina e o entroncamento com a BR-232, no Estado de Pernambuco;
- ✓ Denomina “Prefeito Leôncio Miranda” a ponte na BR-235, sobre o Rio Tocantins, entre os Municípios de Tupirama e Pedro Afonso, no Estado do Tocantins;
- ✓ Institui o dia 6 de dezembro como Dia Nacional do Extensionista Rural;
- ✓ Denomina “Rodovia Chiquilito Erse” o trecho da rodovia BR-364 entre a cidade de Candeias do Jamari e o *Campus* da Universidade Federal de Rondônia, no Município de Porto Velho, Estado de Rondônia; e
- ✓ Denomina “Viaduto Arnaldo Borges Pereira” o viaduto localizado no cruzamento entre as Rodovias BR-050/365/452 e a Rodovia Municipal 030, no anel viário norte da cidade de Uberlândia, no Estado de Minas Gerais.

O Poder Executivo foi autor de propostas que originaram 365 leis ordinárias de baixa relevância. Apenas para exemplificar, os projetos de autoria do Executivo classificados como de baixa relevância que se transformaram em leis ordinárias são os seguintes:

- ✓ Autoriza o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) a doar o imóvel que menciona;

- ✓ Concede pensão especial a Valda Lisboa Gomes da Silva;
- ✓ Denomina “Rodovia Ingo Hering” o trecho da rodovia federal BR-470 compreendido entre a cidade de Navegantes e a Divisa SC/RS, no Estado de Santa Catarina;
- ✓ Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério da Integração Nacional, no valor de R\$ 45.000.000,00, para os fins que especifica;
- ✓ Concede pensão especial a Luiz Felipe Monteiro Dias;
- ✓ Altera a denominação da Universidade do Rio de Janeiro – UNIRIO;
- ✓ Dispõe sobre a alienação por doação de uma Corveta da Marinha do Brasil;
- ✓ Altera o valor da pensão especial concedida a Cleonice dos Santos Azevedo pela Lei n. 7559, de 19 de dezembro de 1986; e
- ✓ Abre crédito extraordinário, em favor do Ministério do Desenvolvimento Agrário, no valor de R\$ 210.000.000,00, para o fim que especifica.

Aplicado o Modelo de Relevância, os resultados mostraram que Legislativo e Executivo produzem normas com relevância, especialmente na elaboração de emendas à Constituição e leis complementares, mas também mostraram que Legislativo e Executivo produzem leis de baixa relevância na mesma medida, ou seja, a legislação ordinária foi classificada em sua maioria como de baixa relevância, independentemente da autoria.

Logo, a resposta ao problema de pesquisa desta pesquisa – “Há produção legislativa relevante de autoria do Legislativo?” – é positiva. Sim, existe produção legislativa endógena relevante. Em outras palavras, existe produção legislativa relevante de autoria do Legislativo. Ela se concentra nas emendas à Constituição e nas leis complementares, conquanto haja leis ordinárias relevantes, embora em menor quantidade.

CONCLUSÃO

Esta tese analisa a produção legislativa do Parlamento brasileiro desde a promulgação da atual Constituição, em 1988, até 31 de dezembro de 2017, considerando todos os tipos de atos normativos.

O objetivo desta pesquisa é mostrar que, no presidencialismo de coalizão brasileiro, há produção relevante endógena. O estudo se justifica em face das lacunas existentes na literatura em Ciência Política acerca da relevância da produção legislativa de autoria do Congresso Nacional. As análises buscam – em grande parte – ressaltar os aspectos quantitativos, em detrimento de seus aspectos qualitativos, superestimando, assim, o papel do Executivo na produção de leis.

A hipótese principal, de natureza descritiva, é a existência de produção legislativa relevante de autoria do Legislativo.

Para possibilitar a análise, construiu-se o *Modelo de Relevância*, composto de seis variáveis. A escolha das variáveis se deu a partir de modelos já existentes em outros países e de fatores internos baseados no desenho institucional brasileiro.

Das seis variáveis, quatro foram replicadas de modelos existentes, construídos por Mayhew (2005 [1991]), Clinton e Lapinsky (2006) e Lanzaro (2000), e duas foram criadas a partir das especificidades do processo legislativo brasileiro.

Metodologicamente, a pesquisa se iniciou com a construção do conceito de relevância da lei, que tem por princípio três pressupostos: o *conteúdo da norma*, a *repercussão na mídia* e a *repercussão interna*. Logo, lei relevante significa a *norma que possui conteúdo considerado significativo, repercussão externa – na mídia –, e interna – no Parlamento –, relacionada a seu processo de elaboração*.

O Modelo de Relevância é composto de variáveis que concretizam esses pressupostos.

A primeira variável, relacionada ao **conteúdo da norma**, tem como definição teórica *o assunto ou tema classificado conforme a tipologia clássica de políticas públicas de Theodore Lowi* (1964, 1972, 1995).

A segunda variável, relacionada à **repercussão na mídia**, tem como definição teórica o fato de *o assunto ou tema da norma haver sido publicado em um dos três jornais selecionados (Folha de S.Paulo, O Globo e O Estado de S.Paulo)*.

A terceira variável, relacionada ao **debate parlamentar**, obteve como definição teórica o fato de *o assunto ou tema da proposição haver sido debatido por um representante do Governo (ou de partidos da coalizão) e por um representante da Oposição*.

A quarta variável, relacionada à **audiência pública**, tem como definição teórica a *realização de audiência pública em uma das Casas Legislativas ou Comissão Geral na Câmara dos Deputados*.

A quinta variável, relacionada à **votação dividida**, tem como definição teórica *a existência de votação nominal dividida, com no mínimo 10% de diferença do resultado final (para emendas à Constituição e leis complementares), ou a existência de votação nominal (para leis ordinárias, decretos legislativos e resoluções)*.

A sexta variável, relacionada ao **kit-obstrução/aceleração**, tem como definição teórica a *existência de instrumentos para obstruir e/ou para acelerar a tramitação da matéria*.

A cada variável foi desenvolvida metodologia específica de análise, em face da especificidade dos atos normativos. Na operacionalização das variáveis, foram atribuídos os valores 0 ou 1 a cada uma delas – correspondendo a seis dimensões de avaliação da norma –, e, ao fim, o cômputo produziu o Índice de Relevância da norma, correspondente à soma dos valores arbitrados a cada variável.

A relevância foi definida como “baixa” quando o índice encontrado correspondeu a 0, 1 e 2; como “média” quando foi equivalente a 3 e 4; e, como “alta” quando o valor encontrado foi 5 e 6. Logo, o Índice de Relevância da norma tem três variações, correspondendo a alta, média e baixa relevância.

Construído o Modelo de Relevância, este foi aplicado aos diversos atos normativos existentes. A elaboração de leis no Brasil segue um desenho constitucional diferenciado, que não encontra semelhança nas democracias modernas, parlamentaristas ou presidencialistas. Esse desenho distribui as competências legislativas em vários atos normativos, alguns com processo legislativo próprio e procedimentos legislativos diferenciados.

A principal conclusão é a de que **há produção legislativa relevante de autoria do Legislativo**. Os resultados mostraram que as normas de maior relevância são as emendas à Constituição e as leis complementares. São em número menor, mas classificadas, em sua maioria, como de alta e média relevância. São as normas que organizam o arcabouço jurídico, que estabelecem as políticas públicas e definem as regras gerais norteadoras de todas as outras normas jurídicas a serem editadas. São também as normas que utilizam a maioria dos recursos do Legislativo no seu processo de elaboração, que têm conteúdo relevante e maior repercussão interna e externa. E a maioria é de autoria do Legislativo.

Os resultados obtidos nessa nova análise podem ser explicados pela metodologia utilizada e pelo tipo de amostra, mais amplo e considerando todos os tipos normativos. As diferenças metodológicas na análise explicam as possíveis razões nas diferenças entre os resultados.

Há ainda outras conclusões importantes. Na análise quantitativa, foram publicados 26.653 atos normativos, entre emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções, de 1988 a 2017. Desses, o Legislativo foi responsável pela iniciativa de 15.323 normas (58%), o Executivo pela iniciativa de 10.989 (41%) e o Judiciário e outros atores responsáveis pela iniciativa de 341 atos normativos (1%). **Os resultados mostraram haver sinais de proatividade do Congresso brasileiro.**

Do total de 26.653 atos normativos publicados, foram promulgadas 99 emendas Constitucionais e 102 leis complementares entre 1988 e 2017 (excluídas da análise as emendas de revisão). Os dados mostram que o Legislativo foi autor de 75% das emendas Constitucionais e o Executivo de 25% delas, primeiro ato normativo examinado. Quanto às leis complementares, segundo ato normativo analisado, o Legislativo foi autor de 61%, o Executivo de 38% e o Ministério Público da União de 1%. **Os resultados mostraram que o Legislativo foi autor da maioria das emendas à Constituição e das leis complementares promulgadas entre 1988 e 2017.**

O terceiro ato normativo examinado foram as leis ordinárias. Em face da grande quantidade de leis publicadas entre 1988 e 2017 (5.911 leis), foram analisadas as promulgadas no primeiro ano dos Governos FHC (1995), Lula (2003) e Dilma (2011), inclusive aquelas oriundas de medidas provisórias, quarto ato normativo analisado. Do total de 686 leis ordinárias examinadas, 67% são de autoria do Executivo, 27% de autoria do Legislativo e 6%

de autoria de outros autores. **Os resultados mostraram que o Executivo foi autor da maioria das leis ordinárias promulgadas nos três anos examinados.**

O quinto ato normativo examinado foram os decretos legislativos. Em face da grande quantidade de normas publicadas entre 1988 e 2017 (11.173 decretos), foram analisados os promulgados nos anos de 1995, 2003 e 2011, totalizando 225 decretos legislativos no período. O sexto ato normativo examinado foram as resoluções. Embora em quantidade menor (2.465 resoluções), o número ainda é significativo, motivo pelo qual foram analisadas as promulgadas igualmente nos anos de 1995, 2003 e 2011, totalizando 150 resoluções. Como os decretos legislativos são de competência exclusiva do Congresso Nacional e as resoluções de competência privativa de cada Casa Legislativa, **os resultados mostraram que o Legislativo foi autor de 100% dos decretos legislativos e das resoluções nos três anos examinados, em face da competência exclusiva/privativa.**

Na análise qualitativa, aplicado o Modelo de Relevância às 99 emendas à Constituição, 99% da produção de emendas à Constituição de origem do Legislativo e 96% da produção de origem do Executivo foram consideradas de alta e média relevância.

No que se refere às 102 leis complementares, aplicado o Modelo de Relevância e analisadas as seis dimensões, das 62 leis complementares de autoria do Legislativo, 64% foram consideradas de alta e média relevância, enquanto 36% foram classificadas como de baixa relevância. Das leis complementares de origem do Executivo, 72% foram consideradas de alta e média relevância, enquanto 28% foram classificadas como de baixa relevância.

Dentre as 686 leis ordinárias examinadas, apenas 17% foram consideradas de alta e média relevância e a grande maioria – 83% – foi classificada como de baixa relevância, totalizando 560 leis de baixa relevância. Destas, 365 leis são de autoria do Executivo (65%); 159 de origem do Legislativo (28%); e o restante de autoria de outros atores (7%).

Dentre os 225 decretos legislativos examinados, 93% foram considerados de baixa relevância e apenas 7% de média relevância. No que se refere às 150 resoluções analisadas, 83% foram consideradas de baixa relevância e apenas 17% foram consideradas de média relevância.

Diante de todos esses resultados, outras conclusões se destacam: **o Executivo não é o único autor de proposições importantes.** Ao contrário, o Executivo é autor da maioria das leis ordinárias, em face de seus poderes legislativos (edição de medidas provisórias, iniciativa

privativa etc.) e do comportamento cooperativo do Congresso na aprovação das iniciativas presidenciais, mas estas foram classificadas em sua maioria como normas de baixa relevância.

Os resultados mostraram ser o Parlamento o principal legislador. Ao contrário das interpretações dominantes, o Legislativo é autor igualmente de produção considerada relevante e na mesma medida que o Executivo, tendo cada um dos Poderes sua própria agenda. Dito de outra forma, nossos achados apontam para um papel mais relevante do Congresso brasileiro, quando este não delega a iniciativa das proposições mais importantes para o Executivo e produz igualmente legislação relevante.

Os resultados desta pesquisa mostraram que o desenho constitucional brasileiro relacionado ao processo de elaboração de normas parece ser eficiente para ambos os Poderes. De um lado, permite ao Legislativo produzir normas relevantes; ouvir a sociedade em audiências públicas; assegurar a participação dos cidadãos na produção legislativa – exemplo de democracia participativa –; deliberar sobre normas de menor repercussão diretamente nas Comissões, sem sobrecarregar o Plenário, e, mais importante, permite ao Legislativo iniciar e aprovar matérias de seu interesse e de seus representados. Nesse ponto, preserva a função precípua de legislar do Parlamento quando lhe dá a última palavra sobre a elaboração de todos os atos normativos.

De outro lado, parece ser também eficiente para o Executivo. Permite a governabilidade quando dá competência ao governo para iniciar matérias de seu interesse, para editar medidas provisórias com força de lei e para vetar projeto de lei. A literatura afirma que o presidente brasileiro é um dos mais poderosos do mundo. É verdade. O Presidente da República recebeu poderes importantes para assegurar a governabilidade, mas a Constituição deu, na mesma medida ao Legislativo poder para conter os arroubos do Executivo. Em 2001, diante da inércia do Judiciário em conter o número excessivo de medidas provisórias editadas pelo Executivo, o Legislativo reagiu e conteve o excesso legislativo do Executivo, impondo limites à edição de medidas provisórias. Os efeitos já são visíveis, e houve queda significativa no número de medidas provisórias editadas.

Logo, nossos achados mostraram haver dois Poderes fortes e uma relação de cooperação na elaboração da maioria dos atos normativos examinados, especialmente na legislação classificada como regulatória, referente às leis ordinárias.

Se o desenho constitucional parece ser eficiente, os resultados da pesquisa mostraram que o desenho regimental também o é, mas este precisa de aperfeiçoamentos. De positivo, os

regimentos possuem muitas regras de proteção das minorias e que possibilitam a participação da sociedade. De negativo, concentram muitos poderes nas mãos dos Presidentes das Casas Legislativas, especialmente do Presidente da Câmara e dos líderes partidários.

Neste estudo, não foi possível analisar a produção legislativa negativa, ou seja, aquelas matérias que foram rejeitadas no âmbito do Congresso. O motivo foi o número reduzido de proposições rejeitadas nos Plenários das Casas Legislativas. A rejeição de proposições ocorre, em grande parte, no âmbito das Comissões, impedindo que a tramitação se complete ou que o projeto passe por todas as fases do processo legislativo. Essa análise merece estudo específico, a ser feito no futuro.

Outra matéria não analisada nesta pesquisa foram os decretos legislativos de concessão de rádio e TV, as chamadas TVR's, em face da especificidade da matéria, que merecem igualmente estudo específico.

O objetivo da pesquisa não foi testar a proatividade ou reatividade do Legislativo, mas verificar se o Congresso produz legislação relevante. Os resultados mostraram que há produção legislativa relevante endógena, e essa conclusão nos permite levantar dúvidas acerca da reatividade do Congresso brasileiro. Nesse aspecto, essa questão merece novos estudos no âmbito da Ciência Política com o fim de verificar se esses sinais de proatividade do Legislativo detectados nesta pesquisa se confirmam.

Para o futuro, há muitas sugestões de aperfeiçoamento do processo legislativo brasileiro. A primeira delas seria a criação de uma Comissão permanente de regras do Parlamento ou em cada Casa Legislativa, como existe no Parlamento norte-americano, formada por poucos parlamentares com *expertise* legislativa. Essa Comissão poderia ser a solução para aperfeiçoar as regras internas, corrigir distorções, resolver os conflitos internos e equilibrar os poderes.

Outra sugestão segue igualmente nessa linha da descentralização dos poderes legislativos. O Presidente da Câmara tem a última palavra na interpretação das normas internas, e, em consequência, o regimento permite que ele concentre muitos poderes. A análise do processo legislativo mostra a necessidade de um controle por seus pares. Esse controle é insuficiente atualmente. Os Presidentes das Casas Legislativas e os líderes necessitam de poderes para organizar a instituição e resolver os problemas de ação coletiva, é fato, mas todo poder requer limites e controle. De outra parte, os deputados, de forma geral, precisam ter acesso a mais poderes e a mais recursos legislativos.

O estudo realizado nesta pesquisa mostra que a discussão de mérito sobre as proposições, com a participação da maioria dos atores políticos, acontece, sem dúvida nenhuma, nas Comissões, com participação da sociedade nas audiências públicas. São as Comissões que estabelecem o debate de mérito, que ouvem a sociedade, que aperfeiçoam a proposição, que estudam a matéria a fundo. No entanto, é no Plenário que as proposições mais relevantes são deliberadas, e pode ser aprovado um texto completamente diferente daquele que foi debatido e aperfeiçoado nas Comissões. As Comissões brasileiras têm sua força, mas o Plenário é soberano e é quem dá a última palavra nas matérias mais relevantes.

Para o futuro e para reflexão, há medidas que poderiam ser tomadas para aperfeiçoamento do processo legislativo brasileiro. Em nível constitucional, a limitação das medidas provisórias por ano e a obrigatoriedade da realização de audiências públicas para debate de alguns tipos normativos, como as emendas à Constituição, as leis complementares e as leis ordinárias, assegurando a participação dos atores interessados e das correntes contrárias, independentemente de aprovação de requerimento, seriam boas medidas.

Em nível regimental, são muitas as questões a serem debatidas. O aumento do mandato dos Presidentes das Comissões da Câmara é fundamental para dar mais eficiência ao processo legislativo, já que a maioria das proposições tem sua tramitação iniciada por essa Casa de leis. O mandato de um ano para os membros de Comissão e a designação automática e independente de relatorias são outras medidas importantes para a descentralização de poderes, o fortalecimento das Comissões e o desenvolvimento de *expertise* legislativa necessária para que o Parlamento brasileiro se torne mais institucionalizado. Há muitas outras questões a serem analisadas, mas é necessária reflexão e amplo debate.

Diante dos resultados aqui apresentados, é possível responder a algumas perguntas levantadas ao longo desta pesquisa. A grande quantidade de atos normativos publicados pode significar qualidade e proatividade do Legislativo? Quantidade não significa qualidade, e sim uma “inflação legislativa” que deve ser combatida? A resposta é sim para a primeira pergunta, pois foram encontrados sinais de proatividade do Legislativo. No entanto, a questão da qualidade da norma editada, relacionada a seu impacto, não foi objeto desta pesquisa. Para responder a essa questão, torna-se necessário implantar a avaliação de impacto legislativo e outras medidas relacionadas.

Mas é fato que há grande número de normas com baixa relevância, o que mostra uma inflação legislativa que poderia ser combatida, conquanto tenha sua importância na avaliação

do mandato parlamentar, ao dar respostas ao conjunto da sociedade que cobra produção legislativa individualizada.

As normas editadas ao longo do segundo período democrático são relevantes? Qual o papel do Parlamento na elaboração dessas normas? Houve participação da sociedade durante o processo de elaboração?

Os resultados da aplicação do Modelo de Relevância construído nesta pesquisa mostraram que as emendas à Constituição e as leis complementares são em sua maioria relevantes, enquanto as leis ordinárias, os decretos legislativos e as resoluções foram classificados como normas de baixa relevância, sendo as leis ordinárias as de maior quantidade, mas também o único ato normativo a conter normas sem relevância e que não pontuaram em qualquer das variáveis.

Os resultados mostraram que o Parlamento brasileiro tem papel importante na elaboração das normas. O Legislativo inicia a grande parte dos atos normativos, produz legislação relevante e altera substancialmente aquelas mais relevantes. Houve participação importante da sociedade nas normas de maior relevância, especialmente por meio das audiências públicas, que se traduzem em instrumento de democracia participativa.

Quanto ao fenômeno da obstrução, ele está em ascensão? Os instrumentos de obstrução parlamentar existem desde a promulgação da Constituição de 1988 e foram utilizados em todo o período analisado, mais especialmente no primeiro ano de cada governo, quando o Executivo costuma encaminhar matérias mais complexas e polêmicas para o Congresso deliberar, não significando propriamente ascensão.

Enfim, no ano em que a Constituição de 1988 completa 30 anos de existência, esta pesquisa se traduz numa contribuição ao país. Apresentou resultados que mostraram ser o Legislativo brasileiro responsável por produzir legislação relevante nas matérias estruturantes, aquelas formadoras das políticas públicas.

As análises nos permitiram perceber, ainda, que o desenho constitucional propiciou, ao longo de toda a Nova República, a governabilidade, e não a paralisia decisória tão temida pela literatura, tendo o Executivo aprovado boa parte de sua agenda.

Encerro esta tese com perguntas e preocupações para o futuro. Se o Legislativo produz legislação relevante e há sinais de proatividade, como o Congresso Nacional vai lidar com esses poderes? Qual será o futuro do País? Esses achados são positivos?

“Se é bom ou se é mau, só o futuro dirá”.

Rubens Alves

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio. Presidencialismo de Coalizão: o Dilema Institucional Brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, n. 1, p. 5-34, 1988.

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel; GARCÍA MONTERO, Mercedes; SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco (org.). *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.

AMARAL, Ana Regina Villar Peres. O Parlamento brasileiro – processo, produção e organização legislativa: o papel das Comissões em perspectiva comparada. In: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo de João (Org.). *Para Além das Urnas: reflexões sobre a Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, p. 149-176, 2011.

_____. _____. 180 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados, Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/6504>. Acesso em: 04/04/2018.

AMES, Barry. *The Deadlock of Brazilian Democracy*. Ann Arbor: Michigan University Press, 2001.

AMORIM NETO, Octavio. Gabinetes Presidenciais, Ciclos Eleitorais e Disciplina Legislativa no Brasil. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, vol. 43, n. 3, pp. 479-519, 2000.

AMORIM NETO, Octavio, COX, Gary e MCCUBBINS, Mathew. Agenda Power in Brazil's, Câmara dos Deputados 1989-98. *World Politics*, 55, p. 550-578, 2003.

AMORIM NETO, Octavio; SANTOS, Fabiano. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A democracia e os três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 1ª reimpressão, 2003a, p. 91-139.

_____. O Segredo Ineficiente Revisto: o que Propõem e o que Aprovam os Deputados Brasileiros. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 46, n. 4, p. 661-698, 2003b.

ANJ. Associação Nacional de Jornais. 2018. Disponível em: < <https://www.anj.org.br/site/>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

ARAÚJO, Paulo Magalhães. O bicameralismo no Brasil: argumentos sobre a importância do Senado na análise do processo decisório federal. *Política e Sociedade*. Florianópolis, vol. 11, n. 21, p. 83-135, julho de 2012.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de. *Política Ambiental no Brasil no período de 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom*. 2013. 458 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães de; SILVA, Rafael Silveira e. Reflexões e Novas Agendas de Pesquisa para os Estudos Legislativos no Brasil. *RIEL – Revista Ibero-Americana de Estudos Legislativos*, n. 2, Rio de Janeiro: FGV, out. 2012.

AZEVEDO, Fernando Antônio. Agendamento da política. In: Rubim, Antonio Albino Canelas (org.). *Comunicação e Política: conceitos e abordagens*. Salvador: UFBA; São Paulo: UNESP, 2004.

_____. Mídia e democracia no Brasil: relações entre o sistema de mídia e o sistema político. *Opinião Pública*. Campinas, v. 12, n. 1, p. 88-113, abr./maio 2006.

BACKES, Ana Luiza. *A sociedade no Parlamento: imagens da Assembleia Nacional Constituinte de 1987/1988*. Organização e textos de Ana Luiza Backes e Débora Bithiah de Azevedo. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2008. 246p.

_____. *Democracia e sobre-representação de regiões: o papel do Senado*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, 1997. Disponível em: <http://www.aslegis.org.br/files/artigospeessoais/Publicacoes-EstudosAcademicos-Dissertacoes/Ana-Backes_1997.pdf>. Acesso em: 12/10/2018.

BAILEY, Christopher J. *The US Congress*. Oxford: Basil Blackwell Ltd, 1989.

BARBER, Benjamin. *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Twentieth-Anniversary Edition, with a new preface. California Press, 2004.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 21.ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2000.

BASTOS, Celso Ribeiro *Curso de Direito Constitucional*. 21.ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

BERRÍOS, Fabiola; GAMBOA, Ricardo. El Congreso Nacional chileno y el ejercicio de sus funciones legislativa y fiscalizadora (1990-2006). *Revista Política*, 2006. Disponível em: <<file:///C:/Users/USER/Downloads/16789-1-48689-2-10-20111021.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2018.

BERTINO, María Paula. Los Estudios legislativos y la cuestión bicameral. *Postdata*, v. 17, n. 1, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, p. 1-7, jan./jun 2012.

BERTHOLINI, Frederico; PEREIRA, Carlos. Pagando o preço de governar: custos de gerência de coalizão no presidencialismo brasileiro. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro 51(4), p. 528-550, jul-ago 2017.

BOLETÍN ESTADÍSTICO ANO 2017. Cámara de Diputados de Chile. 1 de Enero a 31 de diciembre de 2017. Oficina de Informaciones. Sección Estadísticas. Disponível em: https://www.camara.cl/camara/media/docs/estadisticas/resumen_17.pdf. Acesso em 29/03/2018.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 12ª ed. Revista e atualizada. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

BONIN, Robson. Ficha Limpa é o quarto projeto de iniciativa popular a se tornar lei. *O Globo /G1*. Brasília, 20 mai. 2010. Disponível em: <<http://g1.globo.com/especiais/eleicoes->

2010/noticia/2010/05/ficha-limpa-e-o-quarto-projeto-de-iniciativa-popular-se-tornar-lei.html>
Acesso em: 20 jun 2018.

BOURDIEU, Pierre. L'opinion publique n'existe pas. In: *Questions de Sociologie*, p. 222-235, Paris : Les Éditions de Minuit, 1984.

_____. *Sur L'état: cours au Collège de France 1989-1992*. Édition établie par Patrick Champagne, Remi Lenoir, Franck Poupeau et Marie-Christine Rivière. Paris : Raisons d'agir/Seuil, 2012.

BRAGA, Ricardo de João; SATHLER, André Rehbein; MIRANDA, Roberto Campos da Rocha; The institutionalisation of the Brazilian Chamber of Deputies. In: BERNARDES, Cristiane Brum; LESTON-BANDEIRA, Cristina; BRAGA, Ricardo de João (Org.). *The Legislature of Brazil: an analysis of its policy-making and public engagement roles*. London and New York: Routledge Taylor & Francis Group, 2018, p. 16-39.

BRASIL. Congresso Nacional, Senado Federal. Resolução n. 1, de 1989 – Congresso Nacional, em 2 mai. 1989. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1989/resolucao-1-2-maio-1989-541500-publicacaooriginal-45886-pl.html>. Acesso em 28 out. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais n. 1/1992 a 99/2017, pelo Decreto Legislativo n. 186/2008 e pelas emendas constitucionais de revisão n.s 1 a 6/1994. 53. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional 14, de 3 de junho de 1965. Altera o inciso IX do art. 124 e o art. 139 da Constituição Federal. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 04 jun. 1965. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1960-1969/emendaconstitucional-14-3-junho-1965-364975-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 03 jul. 2018.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional 32, de 11 de setembro de 2001. Altera dispositivos dos arts. 48, 57, 61, 62, 64, 66, 84, 88 e 246 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 12 set. 2001. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2001/emendaconstitucional-32-11-setembro-2001-395730-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em 08 nov. 2018.

BRASIL. Constituições do Brasil: de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, v. 1., 1986.

BRASIL. Lei Complementar 5, de 5 de abril de 1970. Estabelece, de acordo com a Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969, art. 151 e seu parágrafo único, casos de inelegibilidades, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 29 abr. 1970. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp05.htm>. Acesso em: 03 jul. 2018.

BRASIL. Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 21 mai. 1990.

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp64.htm>. Acesso em: 03 jul. 2018.

BRASIL. *Parecer n. 692, de 1995*. Senado Federal, em 25 out. 1995. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF2016VolIII.pdf>>. Acesso em: 4 abr. 2018.

BRASIL. Projeto de Lei 4850, de 2016, na Câmara dos Deputados. Estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, 08 abr. 2016. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604> >. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar 168, de 1993, na Câmara dos Deputados. Dá nova redação das alíneas "d", "e", e "h" do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, 23 out. 1993. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21571>>. Acesso em: 03 jul 2018.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar 22, de 1999, na Câmara dos Deputados. Altera a redação da alínea "e", do inciso I, do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para não considerar inelegíveis aqueles condenados ao pagamento da pena pecuniária de multa. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, 21 fev. 2009. Disponível em: < >. Acesso em: 03 jul 2018.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar 203, de 2004, na Câmara dos Deputados. Altera o art. 1º da Lei complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, 25 set. 2004. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=264755> >. Acesso em: 03 jul 2018.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar 446, de 2009, na Câmara dos Deputados. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição, casos de inelegibilidade, alterando a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, 21 fev. 2009. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=423415>>. Acesso em: 03 jul 2018.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar 487, de 2009, na Câmara dos Deputados. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para dispor sobre casos de inelegibilidade. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, 18 jun. 2009. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=436238>>. Acesso em: 03 jul 2018.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar 499, de 2009, na Câmara dos Deputados. Acrescenta dispositivo à Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para estabelecer hipóteses de inelegibilidade considerada a vida pregressa do candidato, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, 22 ago. 2009. Disponível

em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=444888>>. Acesso em: 03 jul 2018.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar 518, de 2009, na Câmara dos Deputados. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, 07 out. 2009. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=452953>>. Acesso em: 03 jul 2018.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar 519, de 2009, na Câmara dos Deputados. Dá nova redação às alíneas "e" e "g" e acrescenta alíneas ao inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que "Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências." *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, 10 out. 2009. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=453235>>. Acesso em: 03 jul 2018.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar 544, de 2009, na Câmara dos Deputados. Altera a redação do art. 1º, inciso I, alínea "e" da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei de Inelegibilidade). *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, 3 fev. 2010. Disponível em: < <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=463556>>. Acesso em: 03 jul 2018.

BRASIL. Regimento Interno da Câmara dos Deputados atualizado até a Resolução n. 27, de 2018 (1989). Brasília: Câmara dos Deputados. Disponível em: < <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/RICD%20atualizado%20ate%20RCD%2027-2018.pdf>>. Acesso em 04 abr. 2018.

BRASIL. Regimento Interno do Senado Federal (texto compilado até 18/12/2017) (1970; 1989). Brasília: Senado Federal. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISFCompilado.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4>. Acesso em 04 abr. 2018.

BRASIL. Resolução n. 1, de 1989, no Congresso Nacional. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 03 mai 1989. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/1989/resolucao-1-2-maio-1989-541500-publicacaooriginal-45886-pl.html>. Acesso em: 08 nov. 2018.

BRASIL. Resolução n. 1, de 2002, no Congresso Nacional. Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das medidas provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF, 15 mai 2002. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescon/2002/resolucao-1-8-maio-2002-497942-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 08 nov. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 939-7/DF. Requerente: Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio. Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministro Sydney Sanches, Brasília, 15 dez.

1993. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266590>>. Acesso em 04 abr. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4425/DF. Requerente: Confederação Nacional da Indústria - CNI. Intdo.: Congresso Nacional. Relator: Ministro Ayres Britto, Brasília, 14 mar. 2013. Disponível em: <file:///C:/Users/USER/Downloads/texto_191921993.pdf>. Acesso em 31 ago. 2018.

BRASIL. Supremo tribunal Federal. *A Constituição e o Supremo*. 4ª. Ed. Brasília: Secretaria de Documentação, 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n. 68.419/MA. Relator: Min. Luiz Gallotti. Brasília, 26 nov. 1969. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000129593&base=baseAcordaos>>. Acesso em 22 ago. 2018.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Estatísticas Eleitorais 2016 – Eleitorado. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/eleicoes/eleicoes-antecedentes/estatisticas-eleitorais-2016/eleicoes-2016>>. Acesso em: 20 jun. 2018.

BRASIL, Felipe Gonçalves e CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. O Processo de Agenda-Setting para os Estudos das Políticas Públicas. *Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*. Edição n. 05, p. 41-63, 2015.

BRAVI, Bárbara Luciana. Trabajo preparado para presentación en el XI Congreso Nacional y IV Congreso Internacional sobre Democracia, organizado por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. 2014. Disponível em: <edici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/53116/Documento_completo.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em: 10 out. 2018.

CALVO, Ernesto. *Representación Política, Política Pública y Estabilidad Institucional en el Congreso Argentino*. Capítulo preparado para el proyecto Instituciones y Actores de la Política Argentina. Buenos Aires. 2012. Disponível em: <http://gvptsites.umd.edu/calvo/Calvo-OSDE-Congreso_Enero%202012.pdf>. Acesso em: 10 out. 2018.

CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 3ª Ed. Coimbra: Almedina, 1998.

CAREY, John M.; SHUGART, Matthew Soberg. Incentives to cultivate a personal vote: a rank ordering of electoral formulas. *Electoral Studies*, vol. 14, n. 4, p. 417-439, 1995.

CARREIRÃO, Yan de Souza. O Sistema partidário brasileiro: um debate com a literatura recente. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 14, maio-agosto de 2014, p. 255-295.

CHASQUETTI, Daniel. *Estudio sobre la actividad del Parlamento*. 47ª Legislatura. Febrero de 2014. Disponível em: <<http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2014/09/Chasquetti.pdf>>. Acesso em: 28 abr. 2018.

CHEIBUB, José Antonio; PRZEWORSKI, Adam; SAIEGH, Sebastian. Government coalitions and legislative success under parliamentarism and presidentialism. *British Journal of Political Science*, v. 34, p. 565-587, 2004.

CINTRA, Antônio Octávio. *As Ordens Executivas nos Estados Unidos*. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. 2005. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/2224>>. Acesso em: 2 de abr. 2018.

_____. O Sistema de Governo no Brasil. *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007, p. 59-79.

CINTRA, Antônio Octávio; LACOMBE, Marcelo Barroso. LEMOS, Leany. AMARAL, Ana Regina Villar Peres. O Poder Legislativo na Nova República: a visão da Ciência Política. *In*: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer-Stiftung; São Paulo: UNESP, 2014, p. 143-182.

CLINTON, Joshua D.; LAPINSKI, John S. Measuring Legislative Accomplishment, 1877-1994. *American Journal of Political Science*, vol. 50, n. 1, p. 232-249, Jan. 2006.

CIVIL RIGHTS ACT (1964), Encyclopaedia Britannica. Disponível em: <<https://www.britannica.com/event/Civil-Rights-Act-United-States-1964>>. Acesso em 08 jun. 2018.

CONGRESSIONAL QUARTERLY. Encyclopaedia Britannica. Disponível em: <<https://www.britannica.com/topic/Congressional-Quarterly>>. Acesso em 11 jun. 2018.

CORRÊA, Virgínia da Silva. *A influência das audiências públicas na formulação da Lei n. 11.096/2005 – PROUNI*. Monografia (especialização) -- Curso de Especialização em Política e Representação Parlamentar, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, Câmara dos Deputados, 2010. Disponível em: <[file:///C:/Users/P_4333/Downloads/influencia_audiencias_correa%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/P_4333/Downloads/influencia_audiencias_correa%20(2).pdf)>. Acesso em: 24 jul. 2018.

COX, Gary; MORGENSTERN, Scott. Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, vol. 33, n. 2, p. 171-189, jan. 2001.

_____. Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *In*: MORGENSTERN, Scott; NACIF, Benito (orgs.). *Legislative Politics in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 446-468.

CRUZ, Márcia Rodrigues da. As alterações do Legislativo nos projetos de lei do Executivo e o papel dos relatores neste processo. *In*: NICOLAU, Jairo; BRAGA, Ricardo de João (Org.). *Para Além das Urnas: reflexões sobre a Câmara dos Deputados*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011, p. 121-147.

_____. *As modificações do Legislativo nas proposições do Executivo*. 2018. 153 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

DEMOCRATIC PARTY. ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Disponível em < www.britannica.com/topic/Democratic-Party>. Acesso em 22 mai 2018.

DINIZ, Maria Helena. *Lei de Introdução ao Código Civil brasileiro interpretada*. 2. ed. atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 1996.

DINIZ, Simone. O desempenho dos Congressos Argentino e Brasileiro em perspectiva comparada. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 159-215, jan./jun. 2005.

FERES JÚNIOR, João; POGREBINSCHI, Thamy. *Teoria Política Contemporânea: uma introdução*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 7ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

_____. *Comentários à Constituição Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 1972.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Government Coalitions in Brazilian Democracy. *Brazilian political Science Review*, vol. 1, n. 2, p. 182-216, jul-dez 2007.

_____. Instabilidade Política no Primeiro Governo Lula: Conflito Partidário, Ideologia e Instituições in LIMA, Maria Regina Soares de (Org.), *Desempenho de Governos Progressistas no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001 [1999].

_____. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: MELO, C.R. & SAEZ, M.A. (org.), *A democracia brasileira: balanço e perspectivas para o Século 21*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007, p. 25-32.

_____. Mudança constitucional, desempenho do Legislativo e consolidação institucional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 29, 1995, p. 175-200.

FIGUEIREDO, Juliana Baldoni. *O Colégio de Líderes: surgimento e evolução*. E-Legis, n. 8, p. 6-33, 2012. Disponível em: < <http://e-legis.camara.leg.br/cefor/index.php/e-legis/article/viewFile/109/98>>. Acesso em 31 ago 2018.

FLEISCHER, David. Os Partidos Políticos. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora Unesp, 2007, p. 303-348.

FREITAS, Andréa. *O Presidencialismo da coalizão*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2016.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)*. Brasília, v. 21, p. 211-259, jun. 2000.

GARCÍA MONTERO, Mercedes. *La actividad Legislativa en América Latina: sobre el papel reactivo y proactivo de Presidentes y Parlamentos*. *Lateinamerika Analysen* 17, 2/2007, S. 3-222. Hamburg: ILAS, 2007.

_____. *Presidentes y Parlamentos: ¿quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2009.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. – 5. Reimpr. São Paulo: Atlas, 2012.

GOMES, Fabio de Barros Correia. *Cooperação, Liderança e Impasse entre o Legislativo e o Executivo na Produção Legislativa do Congresso Nacional do Brasil*. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 55, n. 4, pp. 911 a 950, 2012.

_____. *Produção Legislativa no Brasil: visão sistêmica e estratégica no presidencialismo de coalizão*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013.

GORMLEY, W. T. *Regulatory Issue Networks in a Federal System*. *Polity*, v. 18, n. 4, p. 595-620, 1986.

HOUAISS, Antônio. *Dicionário Houaiss: sinônimos e antônimos*. São Paulo: Publifolha, 1ª reimpr. da 3ª ed., 2012.

INÁCIO, Magna. *Mudança procedimental, oposições e obstrução na Câmara dos Deputados*. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009, p. 353 a 378.

_____. *Presidencialismo de coalizão e sucesso presidencial na esfera legislativa: 1990-2004*. 2006. 215f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política) – Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), Belo Horizonte.

ITAGIBA, Marcelo. *Voto em separado ao PLP 168/93*. CCJC. 04 mai 2010. <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=763565&filename=Tramitacao-PLP+168/1993>. Acesso em: 09 mar. 2016.

KREHBIEL, Keith. *Information and Legislative Organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1991.

LANZARO, Jorge. *Estudio de la Producción Legislativa 1985-2000*. Montevideo: Instituto de Ciencia Política, 2000.

LATINOBARÓMETRO. Informe 2017. Disponível em: <D:/Ana%20Regina/Downloads/F00006433-InfLatinobarometro2017%20(4).pdf> ou <<https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>>. Acesso em: 29 mar. 2018.

LEMONS, Leany Barreiro de Souza. *O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista*. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 44, n. 3, p. 561-605, 2001.

_____. (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-constituente*. Brasília: Senado Federal, Unilegis, 2008.

LIJPHART, Arend. *Modelos de democracia: desempenho e padrões de Governo em 36 países*. Tradução de Roberto Franco. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMONGI, Fernando. O novo Institucionalismo e os estudos legislativos: a literatura norte-americana recente. *Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais - BIB*, Rio de Janeiro, n. 37, p. 3-38, 1º semestre 1994.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Modelos de Legislativo: o Legislativo Brasileiro em Perspectiva Comparada. *Plenarium*, Câmara dos Deputados, Ano 1, n. 1., 2004.

_____. Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989-1994. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 38, n. 3, p. 497 a 525, 1995.

_____. Poder de agenda e políticas substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.

LINZ, Juan. (1990), *The Perils of Presidentialism*, *Journal of Democracy*, vol. 1, n. 1, p. 51-69.

LOWY, Theodore J. American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. *World Politics*, vol. 16, p. 677-715, 1964.

_____. Distribution, Regulation, Redistribution: the Functions of Government. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. (Org.) *Public Policy: the essential readings*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall Inc., p. 220-224, 1995.

_____. Four Systems of Policy, Politics, and choice. *Public Administration Review*, vol. 32, n. 4, p. 298-310, jul-aug 1972.

MAINWARING, Scott. Democracia Presidencialista Multipartidária: o caso do Brasil. *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, n. 28-29, São Paulo, abr. 1993a.

_____. Presidentialism, multipartism and democracy: the difficult combination. *Comparative Political Studies*, V. 26, n. 2, p. 198-228, jul. 1993b.

_____. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.

MAINWARING, Scott; SHUGART, Michael S. (eds). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge e Nova York, Cambridge University Press, 1997.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. *O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010*. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

MAYHEW, David R. *Congress: The Electoral Connection*. New Haven and London, Yale University Press, 1974.

_____. _____. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. (Org.) *Public Policy: the essential readings*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall Inc., 1995, p. 220-224.

_____. *Divided We Govern: Party Control, Lawmaking, and Investigations, 1946-2002*. 2.ed. New Haven: Yale University press, 2005 [1991].

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. Atualizada por Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MEJÍA-ACOSTA, Andrés; PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal; SAIEGH, Sebastián. Las bases partidarias de la legislación particularista en Ecuador y Paraguay. In: *Selección de candidatos, política partidista y rendimiento democrático*. Tribunal Electoral del Distrito Federal, Mexico, 2009, p. 299-324.

MOLAS, I; PITARCH, I. *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*. Madrid, Tecnos, 1987.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *O Espírito das Leis*. Apresentação: Renato Janine Ribeiro, tradução de Cristina Murachco. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MORRIS, Fiorina. *Congress: the Keystone of the Washington establishment*. New Haven: Yale University Press, 1977.

MOSCOSO, Guido. Representar, legislar y controlar. El Poder Legislativo argentino a 30 años del regreso de la democracia. *Revista SAAP*, vol.9, no.1, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, mayo 2015.

NEGRETTO, Gabriel L. (2006), Minority Presidents and Democratic Performance in Latin America. **Latin American Politics and Society**, vol. 48, n. 3, p. 63-92.

NINO, C. Hyper-presidentialism and Constitutional Reform. In: Lijphart, A. y Waisman, C. (eds.), *Institutional Design in New Democracies*, Boulder, Westview, 1996.

O'DONNELL, G. Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, vol. 5, n. 1, p. 55-69, 1994.

OLIVEIRA, Lilian Paula da Costa. O Estudo das Instituições Políticas na Ciência Política Brasileira: uma análise da produção acadêmica (1966-2014). *Cadernos de Estudos Sociais e Políticos*. V. 5, n. 10, p. 40-60, 2016. Disponível em: < <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/CESP/article/viewFile/21228/20560>>. Acesso em: 01 jun. 2018.

OLIVEIRA, José Carlos. Manifestantes lavam a rampa do Congresso em defesa da proposta. *Câmara Notícias*. Brasília. 05 mai 2010. Disponível em: <www2.camara.leg.br/Comunicação/Camaranoticias>. Acesso em: 14 mar. 2016.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: as relações entre Executivo e Legislativo na elaboração do Orçamento brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, n. 2, pp. 265-301, 2002.

PESSANHA, Charles. O Poder Executivo e o processo legislativo nas Constituições brasileiras: teoria e prática. In: VIANNA, Luiz Werneck (Org.). *A democracia e os três Poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 1ª reimpressão, 2003, p. 141-194.

PITKIN, Hanna Fenichel. *The Concept of Representation*. Berkeley, CA, Los Angeles, CA and London: University of California Press, 1972.

POLSBY, Nelson. *Community Power and Political Theory*. New haven and London: Yale University Press, 1963.

_____. The Institutionalization of the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, vol. 62, pp. 144-168, 1968.

_____. A Institucionalização da Câmara dos Deputados dos Estados Unidos. *Revista de Sociologia e Política*. Vol. 16, n. 30, Curitiba, jun. 2008.

PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1967, t. 3.

QUEM chora mais mama mais. *Jornal O Estado de S. Paulo*. Editorial. 21 dez. 2002. Banco de Notícias Seleccionadas da Câmara dos Deputados. Acesso em: 17 jul. 2018.

RABELO-SANTOS, Lourimar. *Oposição e Obstrução na Câmara dos Deputados*. 189f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Pesquisas Universitárias do Rio de Janeiro (IUPERJ) e Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), Rio de Janeiro, 2009

RAWLS. John. *Uma teoria da Justiça*. Tradução: Almiro Pisetta e Lenita M.R. Esteves. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

REIS, Bruno. P. W. Políticas Públicas. In: *Dicionário “Trabalho, Profissão e Condição Docente”*. Belo Horizonte: Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (GESTRADO/UFMG), 2010. Disponível em: <http://www.gestrado.net.br/pdf/326.pdf>. Acesso em: 22 set. 2017.

RELATÓRIO ICJBrasil. 1º Semestre 2017. Disponível em: http://direitosp.fgv.br/sites/direitosp.fgv.br/files/arquivos/relatorio_icj_1sem2017.pdf. Acesso em: 29 mar. 2018.

RENNÓ, Lucio. *Executive-Legislative Relations in Brazil: Is 2009 The First Year Of The Rest Of Our Lives?* *Revista de Ciência Política*, v. 30 n. 2, p. 213-230, 2010.

RENNÓ, Lucio; HIROI, Taeko. Obstrucción y proceso decisorio en la Cámara de los Diputados: Brasil 1991-2010. *América Latina Hoy*, v. 70, p. 135-163, 2015.

REPUBLICAN PARTY. ENCYCLOPAEDIA BRITANNICA. Disponível em <www.britannica.com/topic/republican-Party>. Acesso em 22 mai 2018.

RICCI, Paolo. A medida das Leis: do uso de noções genéricas à mensuração do imponderável. *BIB*, São Paulo, n. 54, p. 101-123, 2º sem. 2002.

_____. A produção legislativa de iniciativa parlamentar no Congresso brasileiro: diferenças e similaridades entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. In: LEMOS, Leany (org.). *O Senado Federal brasileiro no pós-Constituinte*. Brasília, Editora do Senado Federal, 2008, p. 237-271.

_____. De onde vêm nossas leis? Origem e conteúdo da legislação em perspectiva comparada. 2006. 198 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

RODRIGUES, Ricardo José Pereira. *Estudo comparativo sobre produção legislativa e remuneração parlamentar em países selecionados da Europa, América do Norte e América Latina*. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. 2000. Disponível em: < <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/1429> >. Acesso em: 2 de abr. 2018.

_____. *Produção legislativa nas democracias consolidadas e a eficácia da atividade propositiva*. Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. 2014. Disponível em: < <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/18824> >. Acesso em: 8 de jul. 2018.

RUA, M. das G. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: Rua, M. das G; CARVALHO, M. Izabel. *O Estudo da Política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

_____. O uso dos indicadores para o monitoramento e Avaliação de Políticas, Programas e Projetos Públicos. In: SMAAS – Secretaria Municipal de Assistência Social de Belo Horizonte. *Monitoramento e Avaliação da Política de Assistência Social de Belo Horizonte: sistema de indicadores*. Belo Horizonte, 2007.

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. *Para aprender Políticas Públicas*, 2013. Disponível em: < http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_04.pdf >. Acesso em 22 set. 2017.

SALISBURY, Robert H. The analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles. In: Ranney, A. (org.) *Political Science and Public Policy*. Chicago: Markham, 1968, p. 151-178.

_____. In: THEODOULOU, Stella Z.; CAHN, Matthew A. (Org.) *Public Policy: the essential readings*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall Inc., 1995, p. 34-37.

SANTOS, Fabiano. A reforma do Poder Legislativo no Brasil. *Plenarium*, ano 1, n. 1, p. 26-40, 2004.

_____. Instituições Eleitorais e Desempenho do Presidencialismo no Brasil. *Dados*. Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 111-138, 1999. Disponível em < <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciabstract&pid=S0011-52581999000100006&lng=pt&nrm=iso&tlng=en> >. Acesso em: 22 set. 2017.

_____. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2003.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, Acir. *Fundamentos Informacionais do Presidencialismo de Coalizão*. Curitiba: Appris, 2011.

_____. Teoria Informacional e a Seleção de Relatores na Câmara dos Deputados. *Dados - Revista de Ciências Sociais*, vol. 48, n. 4, p. 693 a 735, 2005.

SANTOS, Manoel Leonardo. Teoria e Método nos Estudos sobre o Legislativo Brasileiro: uma revisão da Literatura no Período 1994-2005. *Revista Brasileira de Informação*

Bibliográfica em Ciências Sociais – BIB, n. 66, p. 65-89, 2008. Disponível em: <<http://www.anpocs.org.br/portal/images/bib66.pdf>>. Acesso em: 1º jun. 2018.

SANTOS, Maria Helena Castro; RUA, Maria das Graças; MACHADO, Érica Máximo. Governabilidade e os Poderes Constituídos: uma agenda preliminar. *Revista de Serviço Público – RSP*, Brasília, v. 118, jul-ago 1994, p. 155-183.

SILVA, Christiane Satiê Moritsugu. *Os motivos políticos e jurídicos que ensejaram as mudanças na tramitação das medidas provisórias*. Monografia (especialização) – Curso de Processo Legislativo, Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2013. Disponível em: <<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/15839>>. Acesso em: 28 out. 2018.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1993, v. III.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 36ª ed. Revista e atualizada até a EC 71/2012. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

_____. *Poder Constituinte e Poder Popular* (estudos sobre a Constituição). 1ª Ed., 3ª tiragem. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

_____. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETICHE, Marta; MARQUES, Eduardo (Org.). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007. p. 65-86.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

SOUZA, João Ricardo Carvalho de. *A Participação do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira - Áreas de Economia e Mercosul - nos Governos de Fernando Henrique Cardoso e no Primeiro Governo de Luís Inácio Lula da Silva*. 379f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2010.

SHUGART, Matthew Soberg; CAREY, John M. (1992), *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

TAYLOR ROBINSON, Michelle; DIAZ, Cristopher. Who Gets Legislation Passed in a Marginal Legislature and is The Label Marginal Legislature Still Appropriate? A Study of the Honduran Congress. *Comparative Political Studies*, vol. 32, n. 5, p. 589-625, 1999.

URBINATI, Nadia; WARREN, Mark E. The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory. *Annual Review of Political Science*, n. 11, p. 387-412, 2008.

VIEIRA, Eduardo S. S.; MENEGUIN, Fernando B.; RIBEIRO, Henrique Marques; KÄSSMAYER, Karin. MENEGUIN, Fernando B. e SILVA, Rafael Silveira e (Org.). *Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação*. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

VOTING RIGHTS ACT (1965), Encyclopaedia Britannica. Disponível em: <<https://www.britannica.com/event/Voting-Rights-Act>>. Acesso em 08 jun. 2018.

ZAMBRANO, Sonia Patricia Cortés. La producción legislativa y el control político ¿hacia donde se inclina la balanza del equilibrio del poder político en Colombia? *Revista virtual via inveniendi et iudicandi*, 2010. Disponível em: <<http://revistas.usantotomas.edu.co/index.php/viei/article/view/2934/2806>>. Acesso em: 10 out. 2018.

APÊNDICE A – Projetos de lei de iniciativa popular apresentados à Câmara dos Deputados

Projeto	Assunto	Origem	Autoria*	Situação
PL 2710/92	Criação do fundo nacional de moradia popular e Conselho Nacional de Moradia Popular	Sociedade Civil 800.000 assinaturas (Apoio: Movimento Popular de Moradia)	Dep. Nilmário Miranda	Transformado na Lei 11.124/05 que “Cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
PL 4146/93	Dá nova redação ao artigo primeiro da Lei 8.072, de 25 de julho de 1990, que dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do artigo quinto, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. <u>Explicação da ementa:</u> caracteriza chacina realizada por esquadrão da morte como crime hediondo	Projeto conhecido como “Daniela Perez” ou “Gloria Perez”	Poder Executivo	Transformado na Lei 8930/94
PL 1517/99	Modifica a Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 e altera dispositivos da Lei 4.737, de 15 de julho de 1965 - Código Eleitoral. <u>Explicação da ementa:</u> inclui a possibilidade de cassação do registro do candidato que doar, oferecer ou prometer bem ou vantagem pessoal em troca do voto.	Sociedade Civil 952.314 assinaturas	Dep. Albérico Cordeiro	Transformado na Lei 9840/99
PL 7053/06	Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal -Parte Geral; do Decreto-Lei nº 3.689, de 03 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal; da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990; e da Lei nº 9.455, 07 de abril de 1997. <u>Explicação da Ementa:</u> Retira o benefício relativo a fixação de pena para crime continuado quando se tratar de crime hediondo, tortura, genocídio; proíbe a apelação em liberdade para o condenado por esses crimes e por tráfico de drogas e o indulto para o crime de tortura; revoga o protesto por novo júri.	Sociedade Civil 1.200.000 assinaturas (anexadas também as assinaturas colhidas pelo Movimento Gabriela Sou da Paz)	Dep. Antonio Carlos Biscaia e outros	O Projeto tramita em conjunto com o PL 8046/2010, de autoria do Senado Federal (Sen. José Sarney). Em 05/01/2011 foi considerado Projeto de Código e tramita sob regime especial. No momento, aguarda a deliberação da Comissão Especial.
PLS 174/06	Dispõe sobre as medidas de esclarecimento ao consumidor, de que trata o § 5º do art. 150 da CF; altera o inciso III do art. 6º e o inciso IV do art. 106 da Lei n. 8078/90 – Código de Defesa do Consumidor <u>Explicação da Ementa:</u> Estabelece medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços, através do documento fiscal ou em painel eletrônico visível no ato da compra. Regulamenta a Constituição Federal de 1988.	Sociedade Civil 1.500.000 assinaturas (O projeto nasceu da campanha “De olho no imposto”, conduzida por diversas associações comerciais)	Senador Renan Calheiros	Transformado na Lei 12.741/12
PLP 518/09	Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. <u>Explicação da ementa:</u> Projeto que institui a chamada "Ficha Limpa" obrigatória para os candidatos nas eleições em todos os níveis. Aumenta para 8 (oito) anos o período de inelegibilidade e suspende a exigência do	Sociedade civil: 1.600.000 assinaturas (Apoio: Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral – MCCE, integrado por 44 instituições; Conferência Nacional dos Bispos do Brasil – CNBB; e Ordem dos Advogados do Brasil - OAB	Dep. Antonio Carlos Biscaia e outros	Transformado na Lei Complementar 135/2010 (LEI DA FICHA LIMPA) OBS: o PLP 518/09 foi apensado ao PLP 168/93, do Poder Executivo, que era o projeto principal.

Projeto	Assunto	Origem	Autoria*	Situação
	trânsito em julgado nos casos em que a representação for julgada procedente pela Justiça Eleitoral. Assinaturas colhidas pela sociedade civil com o objetivo de tramitar como projeto de iniciativa popular.			
PLP 321/13	Altera dispositivos da Lei Complementar 141, de 13 de janeiro de 2012, e dá outras providências <i>Explicação da Ementa:</i> Aplicação pela União de montante igual ou superior a dez por cento de suas receitas correntes brutas, em ações e serviços públicos de saúde (Projeto de lei Saúde Mais Dez)	Sociedade Civil 2.000.000 assinaturas	Comissão de Legislação Participativa	O Projeto tramita em conjunto com o PLP 123/12, de autoria do Dep. Darcísio Perondi (PMDB/RS)
PL 4850/16	Estabelece medidas contra a Corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos	Ministério Público Federal e sociedade civil 1.700.000 assinaturas	1*) Antonio Carlos Mendes Thame e outros 2*) Iniciativa popular	O Projeto foi aprovado na Câmara e encontra-se em tramitação no Senado

Fonte:

APÊNDICE B – Tipologias de Políticas Públicas

AUTOR	TIPOLOGIA	EXPLICAÇÃO
Theodore LOWI (1964, 1972) – Abordagem das Arenas	Políticas Distributivas	São aquelas decisões tomadas pelo Governo que privilegiam certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo, desconsiderando a questão dos recursos limitados e gerando impactos mais individuais que universais. Em outras palavras, alocam bens ou serviços a frações específicas da sociedade (categorias de pessoas, localidades, regiões, grupos sociais), mediante recursos provenientes da coletividade como um todo. Exemplo: implementação de hospitais e escolas, construção de pontes e estradas, revitalização de áreas urbanas, salário-desemprego, benefícios de prestação continuada, programas de renda mínima, subsídios a empreendimentos econômicos, etc.
	Políticas Redistributivas	Estas políticas atingem o maior número de pessoas e impõem perdas concretas no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos no futuro para outros grupos. São aquelas que distribuem bens ou serviços a segmentos particularizados da população por intermédio de recursos oriundos de outros grupos específicos. São conflituosas e nem sempre virtuosas. Exemplo: reforma agrária, distribuição de royalties do petróleo, política de transferência de recursos inter-regionais, política tributária, sistema previdenciário, etc.
	Políticas Regulatórias	São políticas mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesses. São aquelas que estabelecem imperativos (obrigatoriedades), interdições e condições por meio das quais podem e devem ser realizadas determinadas atividades ou admitidos certos comportamentos. Seus custos e benefícios podem ser disseminados equilibradamente ou podem privilegiar interesses restritos, a depender dos recursos de poder dos atores contemplados. Elas podem variar de regulamentações simples e operacionais a regulações complexas, de grande abrangência. Exemplo: Código de Trânsito, Lei de Eficiência Energética, Código Florestal, Legislação Trabalhista, etc.
	Políticas Constitutivas	São políticas que lidam com procedimentos, que consolidam as regras do jogo político. São as normas e os procedimentos sobre as quais devem ser formuladas e implementadas as demais políticas públicas. Exemplo: regras constitucionais diversas, regimentos das Casas Legislativas e do Congresso Nacional.
Robert H. SALISBURY (1968)	Políticas Distributivas	São políticas que tem lugar em arenas onde tanto o sistema decisório quanto o padrão de demandas são fragmentados.
	Políticas Redistributivas	Aquelas que, devido ao padrão de conflito e às correlações de força que se estabelecem entre os atores, exprimem demandas fortemente concentradas ou agregadas, processadas por um sistema decisório igualmente concentrado e centralizado para enfrentar as pressões dos atores em conflito. Logo, a tomada de decisão em políticas redistributivas induz a certa concentração tanto do padrão de demandas, pela organização exigida dos atores, quanto do sistema decisório, pela necessidade que os atores tem em lidar com as pressões envolvidas na arena política.
	Políticas Regulatórias	Aquelas em que, devido à multiplicidade de interesses envolvidos, o padrão de demandas é fortemente fragmentado, porém as decisões são produzidas por um sistema decisório intensamente concentrado. O ambiente é híbrido, onde o padrão de demandas fragmentado se defronta com um sistema decisório centralizado, que requer regulação.
	Políticas Auto regulatórias	Aquelas caracterizadas por demandas concentradas diante de um sistema decisório fragmentado. Nesse ponto se encerram as afinidades entre os tipos identificados por Lowi (1964) na tipologia inicial e os propostos por Salisbury.
James Q. WILSON (1973)	Políticas Clientelistas	São políticas as quais têm benefícios concentrados e custos dispersos, ou seja, toda a sociedade arca com seu custo para que alguns grupos tenham benefícios. Exemplo: subsídios, renúncias fiscais, etc.
	Políticas Majoritárias	São políticas nas quais os custos e benefícios são distribuídos pela coletividade. Exemplo: serviços públicos de saúde, segurança pública, energia, educação, etc.
	Políticas Empreendedoras	São políticas nas quais os benefícios são coletivos e os custos ficam concentrados sobre certas categorias. Implicam mudanças que oneram alguns em benefício de todos. Exemplo: reforma administrativa, política ambiental, etc.
	Políticas de Grupos de Interesses	São políticas nas quais os custos e benefícios estão concentrados sobre certas categorias, ou seja, alguns grupos arcam com todo o custo e outros grupos recebem todo o benefício. Exemplo: reforma agrária, política tributária, etc.
William T. GORMLEY (1986)	Políticas de Sala Operatória	Caracterizam-se por elevada complexidade e muita saliência (visibilidade), ou seja, exigem profundo conhecimento técnico e têm muita visibilidade.

AUTOR	TIPOLOGIA	EXPLICAÇÃO
		Exemplo: legislação sobre transgênicos, licenciamento de medicamentos e normas para procedimentos complexos relativos à saúde, etc.
	Políticas de Audiência	Apresentam baixa complexidade, porém muita saliência (visibilidade). Sua formulação não demanda conhecimentos especializados, mas atrai muita atenção do público, frequentemente porque envolve ideologia e valores. Exemplo: cotas raciais, descriminalização do aborto e do uso de drogas, etc.
	Políticas de Sala de Reuniões	Exibem elevada complexidade técnica, mas tem pouca saliência (visibilidade), sendo pouco visíveis e recebendo pouca atenção da população em geral. Exemplo: lei de Eficiência Energética, Política Cambial, Política Tributária, Regulamentação do Setor Financeiro, etc.
	Políticas de Baixo Escalão (“Street-Level Policy”)	Agregam reduzida complexidade técnica e pouca saliência (visibilidade). Caracterizam-se por não exigirem conhecimentos específicos e conquistam pouca atenção popular. Exemplo: políticas relacionadas a rotinas administrativas, regulamentos simples, etc.
Gunnell GUSTAFSSON (1983)	Políticas Reais	São aquelas que os governantes possuem o conhecimento necessário e a intenção efetiva de implementar. Nesse caso, selecionam-se as estratégias e alocam-se os recursos com a finalidade de que os problemas políticos sejam, de fato, resolvidos
	Políticas Simbólicas	São políticas que os governantes não têm intenção de implementar, mesmo possuindo o conhecimento necessário. Elas podem ser formuladas com o objetivo de oferecer uma aparente resposta às demandas, mas não há compromisso por parte dos governantes com sua implementação
	Pseudopolíticas	São aquelas que os governantes têm a real intenção de implementar, porém, não dispõem do conhecimento necessário para isso. A baixa capacidade de gestão pode comprometer as possibilidades de atender efetivamente às demandas por políticas públicas.
	Políticas sem sentido	São aquelas que os governantes não pretendem implementar, nem contam com o conhecimento necessário. São proposições descabidas, sem fundamentos no conhecimento técnico, e que são usadas somente como discurso político, sem compromisso com a satisfação das demandas
Michael HILL e Peter HUPE (2010)	Política Regulatória Competitiva	São aquelas regulamentações que limitam a oferta de bens e serviços a um ator ou a um pequeno grupo de atores Exemplo: as concessões para explorar linhas aéreas ou canais de TV.
	Política Regulatória Protetora	São regulamentações destinadas a controlar todas as atividades que sejam potencialmente prejudiciais ou perigosas para os indivíduos. Exemplo: exploração de determinadas formas de energia, a utilização de certas substâncias na indústria ou a comercialização de fármacos e produtos químicos em geral, etc.
Classificação do domínio das políticas sociais	Políticas Compensatórias	São implementadas com o propósito de minimizar distorções sociais profundas. Exemplo: políticas de cotas, políticas de demarcação de terras indígenas, etc.
	Políticas Emancipatórias	Aquelas que se dirigem ao empoderamento e à autonomização dos grupos sociais inicialmente vulneráveis, de modo a promover sua independência frente à ação do Estado. Exemplo: reforma agrária, inclusão produtiva, qualificação profissional, etc.
Elenaldo Celso TEIXEIRA (2002, apud Merigo; Andrade, 2010)	Políticas Estruturais	Destinam-se a interferir em relações estruturais como renda, emprego, produtividade, etc. Exemplo: política de geração de empregos, política de desenvolvimento produtivo (industrial e outras), etc.
	Políticas Conjunturais ou Emergenciais	Representam intervenções tópicas, orientadas para aliviar uma situação temporária. Exemplo: a redução da fome, como o Programa Fome Zero.
Elenaldo Celso TEIXEIRA (2002)	Políticas Universais	Políticas destinadas a todos os cidadãos. Exemplo: o SUS
	Políticas Segmentais	São políticas que caracterizam um fator determinado (como idade, condição física, gênero, etc.) Exemplo: Estatuto do Idoso e Política de Cotas no Ensino Superior
	Políticas Fragmentadas	Políticas destinadas a grupos específicos dentro de cada segmento da sociedade. Exemplo: o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) brasileiro é exemplo de uma política fragmentada, por estar direcionado às famílias com crianças em situação de trabalho, entre a parcela mais pobre da população.
Classificação de acordo com suas características sociais Maria das Graças RUA	Políticas Sociais	Aquelas destinadas a prover o exercício de direitos sociais. Exemplo: educação, seguridade social (saúde, previdência e assistência), habitação, etc.
	Políticas Econômicas	Aquelas políticas cujo intuito é a gestão da economia interna e a promoção da inserção do país na economia externa. Exemplo: política monetária, cambial, fiscal, agrícola, industrial, comércio exterior, etc.
	Políticas de Infraestrutura	São políticas dedicadas a assegurar as condições para a implementação e a consecução dos objetivos das políticas econômicas e sociais. Exemplo: política de transporte rodoviário, hidroviário, ferroviário, marítimo e

AUTOR	TIPOLOGIA	EXPLICAÇÃO
		aéreo (aviação civil); energia elétrica; combustíveis; petróleo e gás; gestão estratégica da geologia, mineração e transformação mineral; oferta de água; gestão de riscos e resposta a desastres; comunicação; saneamento básico; mobilidade urbana e trânsito; etc.
	Políticas de Estado	Aqueles que visam garantir o exercício da cidadania, a ordem interna, a defesa externa e as condições essenciais à soberania nacional. Referem-se às “ <i>policy areas</i> ”, relacionadas ao papel fundamental do Estado. As políticas de Estado tratam de políticas mais permanentes e duradouras, que excedem o período do Governo de 4 ou 8 anos. Já as políticas de Governo são passageiras, vigorando somente durante o mandato dos seus formuladores. Exemplo: política de direitos humanos, segurança pública, defesa, relações exteriores, etc.

Fonte: elaboração própria baseada em LOWI (1964, 1995 e 1972); SALISBURY (1968, 1995); RUAS, 1998, 2007; SOUZA, 2006 e REIS, 2010.

APÊNDICE C – Detalhamento dos instrumentos constitucionais e regimentais utilizados para obstruir ou para acelerar a tramitação (kit-obstrução / kit-aceleração)

Instrumento (Requerimento)	Requisitos	Objetivo*
Adiamento da DISCUSSÃO	<p>Regimental: RICD, art. 177 c/c o art. 117, X e § 1º; RISF, art. 279 Finalidade: adiar a discussão da proposição. Requisitos: - Apresentação: a) na Câmara (CD): antes de iniciada a discussão do projeto, por requerimento escrito de autoria de Líder, Autor ou Relator (CD); b) no Senado (SF): por qualquer Senador ou Comissão, para os fins previstos nos incisos I a V do art. 279 do RISF. Nos casos dos incisos I, II e III, pode ser apresentado ao se anunciar a matéria e nos casos dos incisos IV e V em qualquer fase da discussão. - Deliberação: pelo Plenário, por maioria simples (CD e SF). - Prazo: a) na CD: superior a dez sessões; b) no SF: trinta dias úteis, prorrogáveis, apenas no caso do inciso III do art. 279 do RISF (adiamento para o fim de ser realizada a discussão em dia determinado). - Proposição em regime de urgência: a) na CD: requerimento subscrito por 1/10 (52 dep.) ou Líderes*, por prazo não superior a duas sessões (CD). b) no SF: apenas no caso do art. 349 do RISF (para realização de diligência para matéria pendente de parecer, pelo prazo máximo de quatro sessões). - Apresentação de mais de um requerimento: será votado em primeiro lugar o de prazo mais longo (CD e SF). - Possibilidade de adiamento: apenas uma vez para cada proposição, exceto se houver erro na publicação (CD).</p> <p>* OBS: Para ter direito à liderança na Câmara é preciso ter representação igual ou superior a um centésimo da composição da Casa (RICD, art. 9º, <i>caput</i>). Um centésimo de 513 deputados (representação atual) equivale a 5,13. Dispensa-se a fração e considera-se partido com direito à liderança aquele que atingir o número de 5 deputados. Atualmente, o único partido com 5 deputados é o PATRI, que tem portanto liderança, e cujo Líder tem direito a todas as prerrogativas previstas no art. 10 do RICD, além de outras atribuições regimentais. São quatro os partidos que não tem direito à liderança na Câmara atualmente: PV, PHS, Rede e PPL, pois têm, respectivamente, 4, 4, 2 e 1 deputado, com direito apenas a um Representante para expressar a posição do Partido (RICD, art. 9º, § 4º). Logo, esses quatro partidos não podem apresentar os requerimentos previstos neste quadro, quando o Regimento exige a subscrição por Líder.</p>	Obstruir
Adiamento da VOTAÇÃO	<p>Regimental: RICD, art. 193 c/c o art. 117, X e § 1º; RISF, art. 315 Finalidade: adiar a votação da proposição. Requisitos: - Apresentação: a) na CD: requerimento escrito assinado por Líder, pelo Autor ou Relator da matéria, solicitado antes do início da votação da proposição; b) no SF: requerimento de autoria de qualquer Senador ou Comissão. - Deliberação: pelo Plenário, por maioria simples (CD e SF). - Prazo: até 5 sessões. O adiamento da votação só pode ser concedido uma vez (CD). - Proposição em regime de urgência: o requerimento deve ser subscrito por 1/10 (52 dep.) ou Líderes, por prazo não superior a duas sessões (CD). - Apresentação de mais de um requerimento: a aprovação de um prejudica os demais.</p>	Obstruir
Apreciação IMEDIATA nas Comissões	<p>Regimental: RICD, art. 52, § 5º Finalidade: incluir a matéria na Ordem do dia das Comissões para apreciação imediata, mesmo sem parecer. Requisitos: Apresentação: Requerimento subscrito por um terço dos membros da Comissão. Se a proposição não tiver parecer, deve estar publicada ou deve ter sido distribuída em avulsos ou por cópias. Deliberação: Caberá à Comissão aprovar a inclusão da proposição em pauta por maioria absoluta dos seus membros.</p>	Acelerar
CALENDÁRIO ESPECIAL (no Senado)	<p>Sem previsão regimental Finalidade: implantar calendário especial para deliberação de PEC, diminuindo o tempo para deliberação sobre a matéria (não há previsão regimental).</p>	Acelerar
Discussão por	<p>Regimental: RICD, art.114, VI e parágrafo único Finalidade: debater uma proposição por partes.</p>	Obstruir

Instrumento (Requerimento)	Requisitos	Objetivo*
PARTES	<u>Requisitos:</u> Apresentação: Requerimento verbal ou escrito por qualquer deputado. Deliberação: - A decisão é do Presidente da Câmara. - Em caso de indeferimento pelo Presidente e a pedido do autor, o requerimento será submetido ao plenário, sem discussão nem encaminhamento de votação. Aprovação por maioria simples.	
DISPENSA da discussão	Regimental: RICD, art. 167; RISF, art. 276 Finalidade: dispensar a discussão de proposição que tenha todos os pareceres favoráveis (CD e SF). <u>Requisitos:</u> Apresentação: Requerimento de Líder feito ao se anunciar a matéria. Deliberação: pelo Plenário por maioria simples.	Acelerar
ENCERRAMENTO da discussão	Regimental: RICD, art. 167; RISF, art. 276 Finalidade: encerrar a discussão da proposição. <u>Requisitos:</u> Apresentação: a) na CD: Requerimento subscrito por cinco centésimos (26 Dep.) ou Líder, tendo a proposição sido discutida por pelo menos quatro oradores e, na discussão por partes, no mínimo por dois oradores. <i>Nas Comissões</i> , é facultada a apresentação de requerimento de encerramento da discussão após falarem 10 deputados (RICD, art. 57, VII, <i>in fine</i>) b) no SF: Requerimento de qualquer Senador, quando já houverem falado pelo menos três senadores a favor e três contra. Deliberação: pelo Plenário por maioria simples (CD e SF).	Acelerar
ENVIO de proposição à Comissão seguinte ou ao Plenário	Regimental: RICD, art. 52, § 6º Finalidade: encaminhar proposição pendente de parecer à Comissão seguinte ou ao Plenário, se for o caso, quando esgotados os prazos na Comissão. <u>Requisitos:</u> Apresentação: Requerimento de qualquer deputado. Deliberação: decisão do Presidente da Câmara, de ofício ou a requerimento de qualquer deputado. OBS: neste caso, a matéria sujeita ao poder conclusivo perde esse poder, independentemente de Recurso, e passa a estar sujeita à deliberação do Plenário.	Acelerar
Inclusão de proposição na PAUTA (Inclusão na ordem do dia de Plenário de proposição com todos os pareceres)	Regimental: RICD, art. 114, XIV; RISF, art. 167 Finalidade: incluir proposição com todos os pareceres e pronta para a ordem do dia na pauta de Plenário <u>Requisitos:</u> Apresentação: - na CD: qualquer deputado pode solicitar a inclusão de proposição na pauta, desde que a proposição esteja publicada e seja cumprido o interstício regimental. - no SF: qualquer Senador pode sugerir ao Presidente a inclusão de matéria na pauta, desde que esteja publicada e o faça com, no mínimo, dez dias de antecedência. Deliberação: decisão do Presidente das Casas Legislativas, a quem cabe elaborar a pauta de Plenário. * OBS: Há muito debate na Ciência Política sobre o poder de agenda dos Presidentes das Casas Legislativas e dos Líderes partidários. No entanto, na Câmara, o Presidente têm poderes quase imperiais nessa matéria, pois o Regimento lhe dá competência para organizar a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, ouvido o Colégio de Líderes (RICD, art. 17, I, “s”), como também lhe dá o poder de designar a ordem do dia das sessões, na conformidade da agenda mensal (RICD, art. 17, I, “t”). Veja que o Presidente da Câmara pode ouvir o Colégio de Líderes, mas não cabe a estes a elaboração da pauta, atribuição exclusiva do Presidente da Câmara, que pode inclusive dispensar a oitiva dos líderes. No dia-a-dia, o Presidente costuma fazer reunião com os Líderes para ouvi-los sobre a pauta, mas há um Presidente que nunca fez essa reunião: o ex-Presidente Luís Eduardo Magalhães (FIGUEIREDO, 2012).	Acelerar
Inclusão na PAUTA da reunião imediata (Inclusão na ordem do dia da Comissão de proposição pendente de parecer)	Regimental: RICD, art. 52, § 4º Finalidade: inclusão na pauta da comissão de proposição pendente de parecer, quando esgotados os prazos previstos no art. 52 do RICD. <u>Requisitos:</u> Apresentação: Requerimento do autor da proposição. Deliberação: pela Comissão por maioria simples.	Acelerar

Instrumento (Requerimento)	Requisitos	Objetivo*
INVERSÃO de Pauta*	<p>Regimental: RICD, art. 83, parágrafo único, inciso II, alínea “d”; RISF, art. 175, IV Finalidade: requerimento para inversão da ordem estabelecida no art. 83 do RICD. Requisitos: Apresentação: Requerimento de qualquer deputado (CD) ou senador (SF). Deliberação: pelo Plenário por maioria simples (CD ou SF).</p> <hr/> <p>* OBS1: A elaboração da pauta de Plenário na Câmara dos Deputados segue várias regras regimentais e uma ordem estabelecida no art. 83 do RICD. Primeiramente, são pautadas as proposições da <i>Matéria sobre a Mesa</i> e depois as proposições da <i>Ordem do Dia</i>. Na “Matéria sobre a Mesa”, nome conferido pelo Regimento para a parte da pauta em que não se delibera sobre matéria principal e sim sobre requerimentos e outras proposições acessórias, há uma ordem: primeiro as redações finais, depois requerimentos de urgência, de Comissão e de deputados. Não há previsão regimental sobre os recursos e as Mensagens, colocados então na maioria das vezes ao final, dependendo da decisão do Presidente (Art. 83, I a IV c/c o art. 159, § 4º). Se houver MPV ou PL/PLP com urgência constitucional sobrestando a pauta, nem todas as proposições incluídas na <i>Matéria sobre a Mesa</i> poderão ser votadas, apenas matérias que não configurem deliberação legislativa (Ex: escolha de Ministro do TCU, perda de mandato e Recurso, em face de decisões dos Presidentes em questões de ordem). Quanto à <i>Ordem do Dia</i>, também há uma ordem de preferência para colocação das matérias na pauta, relacionada ao regime de tramitação: matérias em regime de urgência vêm em primeiro lugar, depois as matérias em regime de prioridade, em seguida as propostas de emendas à Constituição (PEC) e outras matérias sujeitas a regime especial de tramitação (embora não exista regra regimental a respeito, outras matérias sujeitas a disposições especiais seguem a mesma regra relacionada à PEC, formando um grupo específico denominado “Matérias sujeitas a disposições Especiais”, exceto o projeto de código que requer sessão exclusiva) e, por último, as proposições em tramitação ordinária. Na parte das matérias em regime de urgência, incluem-se as medidas provisórias e os projetos de lei com urgência constitucional em primeiro lugar e nessa ordem (quando estão a sobrestar a pauta) e as matérias com urgência urgentíssima aprovada, além das matérias com urgência pela natureza. Agradeço a Reinaldo Nascimento, <i>expert</i> do processo legislativo brasileiro e responsável pela padronização dos procedimentos para elaboração da pauta de Plenário na Câmara, por todos os ensinamentos relacionados a esta matéria. * OBS2: No Senado, a elaboração da pauta de Plenário também segue várias regras regimentais e a ordem estabelecida no 163 do RISF.</p>	Acelerar
NOVA VERIFICAÇÃO DE VOTAÇÃO antes do decurso de 1 hora (Quebra de interstício*)	<p>Regimental: RICD, art. 185, § 4º Finalidade: proceder a uma nova verificação de votação antes do decurso de uma hora da proclamação do resultado da verificação de votação anterior (CD). Requisitos: Apresentação: Requerimento de um décimo (52 dep.) ou Líderes (CD). Deliberação: pelo Plenário por maioria simples (CD). - O Senado não permite nova verificação antes do decurso de uma hora da votação anterior (RISF, art. 293, V).</p> <hr/> <p>* OBS: Este é o nome utilizado na praxis legislativa. Atualmente na Câmara apenas o PT e o Bloco PP/PODE/AVANTE podem pedir isoladamente uma nova verificação de votação antes do decurso de uma hora.</p>	Acelerar
PREFERÊNCIA*	<p>Regimental: RICD, art. 83, parágrafo único, II, “a” c/c o art. 117, XVI e art. 160; RISF, art. 311 Finalidade: 1) preferência para discussão ou votação de uma proposição sobre as do mesmo grupo (urgência, prioridade, especial, ordinária), é a preferência entre proposições principais (RICD, art. 117, XVI c/c o art. 160); 2) preferência entre proposições acessórias (substitutivo de Comissão, subemendas substitutivas, emendas aglutinativas, destaques, substitutivo, projeto – RICD, art. 117, XVI e arts. 191, II, X, XIII) (CD) ou preferência sobre outra proposição ou sobre todas as proposições da Ordem do Dia (SF). Requisitos: Apresentação: - na CD: Requerimento de qualquer deputado, antes de iniciada a Ordem do Dia. - no SF: requerimento de qualquer senador, antes de ser anunciada a proposição sobre a qual deva ser concedida a preferência (SF). Deliberação: pelo Plenário por maioria simples (CD ou SF). - Apresentação de mais de um requerimento: se exceder a cinco, o Presidente poderá fazer consulta prévia ao Plenário se admite a modificação. Admitida, os requerimentos serão considerados um a um. Se não, estarão todos prejudicados e não se poderá receber outros na mesma sessão.</p>	Acelerar

Instrumento (Requerimento)	Requisitos	Objetivo*
	<p>* OBS: Existem dois tipos de Requerimento de preferência utilizados na prática legislativa. O primeiro tem a finalidade de conceder preferência entre proposições constantes da Ordem do Dia (da pauta), ou seja, preferência entre proposições principais (PL, PLP, PDC, PRC, PEC, MPV). O segundo tipo de requerimento refere-se à preferência entre proposições acessórias, diz respeito ao processamento da votação. Ou seja, pode-se inverter a ordem regimental e votar o projeto antes do substitutivo, por exemplo, ou uma emenda aglutinativa apresentada por último antes de outra apresentada primeiro. Este último requerimento foi muito utilizada na década de 1990, especialmente na deliberação das emendas constitucionais do Governo FHC, votadas entre 1995 e 1998. Em 2008, o Presidente da Câmara decidiu que a preferência entre proposições acessórias só poderia ser feita por meio de destaque de preferência, invalidando a utilização desse tipo de requerimento. Mas em 2015, o então Presidente da Câmara voltou ao entendimento anterior, permitindo a apresentação novamente do Requerimento de Preferência.</p>	
<p>RECURSO Contra decisão do Presidente em Questão de ordem com efeito suspensivo</p>	<p>Regimental: RICD, art. 95, §§8º e 9º; RISF, art. 408 e §1º Finalidade: recorrer contra decisão do Presidente proferida em sede de questão de ordem de maneira a sobrestar a decisão. Requisitos: Apresentação: a) na CD: Recurso do autor da Questão de Ordem com o apoio de um terço dos presentes na sessão. b) no SF: Recurso do autor da Questão de Ordem com o apoio de líder. Deliberação: a) na CD: aprovação pelo Plenário por maioria simples, após a oitava da CCJC em três sessões. b) Quando se tratar de interpretação de texto constitucional, a CCJ será ouvida em audiência em dois dias úteis ou imediatamente para matéria em regime de urgência e a deliberação do Recurso é competência do Plenário por maioria simples.</p>	Obstruir
<p>RETIRADA de pauta (Retirada da proposição da Ordem do Dia)</p>	<p>Regimental: RICD, Art. 83, parágrafo único, inciso II, alínea “c”; RISF, art. 235, III, “d”, n. 7 Finalidade: retirar a proposição da ordem do dia. Apresentação: a) na CD: qualquer Deputado. b) no SF: por qualquer Senador, na fase da sessão em que a matéria for anunciada. Deliberação: pelo Plenário por maioria simples (CD e SF).</p>	Obstruir
<p>URGÊNCIA Constitucional</p>	<p>Constitucional: CF, art. 64, § 1º; RICD, arts. 151, I, “L” e 204; RISF, art. 375 Finalidade: deliberar sobre a proposição no prazo de 45 dias em cada Casa. Requisitos: - Apresentação: Solicitação do Presidente da República para projetos de sua iniciativa (em qualquer fase do seu andamento). - Prazos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 45 dias em cada Casa e 10 dias para emendas do Senado (CF, art. 64, §§ 2º e 3º). • Sobrestamento da pauta, exceto MPV (CF, art. 64, § 2º), a partir do 46º dia. • Suspensão dos prazos no período de recesso do CN (CF, art. 64, § 4º) • Não se aplica a projetos de código (CF, art. 64, § 4º) • Prazo conjunto nas Comissões: 5 sessões na CD (RICD, art. 52, I c/c o art. 139, IV) e até o 25º dia no SF (RISF, art. 375, III) • Prazo de emendamento prévio na Câmara: 5 sessões (Ato da Mesa n. 177/89) 	Acelerar
<p>URGÊNCIA URGENTÍSSIMA (art. 155) (Na Câmara)</p>	<p>Regimental: RICD, art. 155 Finalidade: conceder urgência à proposição e permitir a inclusão automática de proposição na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, mesmo que já iniciada a sessão. Requisitos: Apresentação: Requerimento subscrito pela maioria absoluta dos Dep. ou Líderes. Deliberação: aprovação pelo Plenário, por maioria absoluta em votação nominal (257 deputados). No entanto, quando há unanimidade, este requerimento costuma ser aprovado em votação simbólica.</p>	Acelerar
<p>Urgência SIMPLES (art. 154) (Na Câmara)</p>	<p>Regimental: RICD, art. 154 Finalidade: conceder urgência à proposição e permitir a inclusão na sessão imediata. Requisitos: Apresentação: Requerimento subscrito por: a) 2/3 dos membros da Mesa, quando se tratar de matéria da competência desta (RICD, art. 154, I); b) Subscrito por 1/3 dos membros da Câmara (171 Dep.) ou Líderes que representem esse número (RICD, art. 154, II); ou c) Subscrito por 2/3 dos membros da Comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição (RICD, art. 154, III)</p>	Acelerar

Instrumento (Requerimento)	Requisitos	Objetivo*
	<p>- Possibilidade de tramitação de apenas 2 matérias em virtude de urgência do art. 154 (RICD, art. 154, § 2º) Deliberação: pelo Plenário por maioria simples (CD).</p>	
<p>URGÊNCIAS (No Senado)</p>	<p>Regimental: RISF, art. 336 1ª Urgência (RICD, art. 336, I): Finalidade: Conceder urgência à proposição quando se tratar de matéria que envolva perigo para a segurança nacional ou de providência para atender a calamidade pública. Requisitos: Apresentação: Requerimento subscrito: a) pela Mesa, pela maioria dos membros do SF (40 Sen.) ou Líderes (RICD, art. 338, I) - O req. será lido e submetido imediatamente ao Plenário em qualquer fase da sessão Deliberação: pelo Plenário por maioria simples.</p> <p>2ª Urgência (RICD, art. 336, II): Finalidade: Conceder urgência à proposição quando se pretenda a apreciação da matéria na 2ª sessão deliberativa ordinária subsequente à aprovação do requerimento. Requisitos: Apresentação: Requerimento subscrito: a) por 2/3 do Senado (54 Sen.) ou Líderes ou Comissão (RICD, art. 338, II e IV) - O req. será lido no Período do Expediente e submetido à deliberação do Plenário após a Ordem do Dia, desde que publicado o avulso eletrônico da proposição. Deliberação: pelo Plenário por maioria simples.</p> <p>3ª Urgência (RICD, art. 336, III): Finalidade: Conceder urgência à proposição quando se pretenda incluir em Ordem do Dia matéria pendente de parecer. Requisitos: Apresentação: Requerimento subscrito: a) por 1/4 do Senado (20 ou 21 Sen.) ou Líderes ou Comissão (RICD, art. 338, II e IV) - O req. será lido no Período do Expediente e submetido à deliberação do Plenário na sessão deliberativa seguinte, incluído em Ordem do Dia, desde que publicado o avulso eletrônico da proposição. Deliberação: pelo Plenário por maioria simples</p>	<p>Acelerar</p>
<p>VERIFICAÇÃO DE VOTAÇÃO</p>	<p>Regimental: RICD, art. 185, § 4º Finalidade: verificar o resultado da votação simbólica por meio de uma votação nominal. Requisitos: Apresentação: Requerimento apoiado por seis centésimos (31 Dep.) ou Líderes. Havendo esse apoio, proceder-se-á à votação nominal (pode ser verbal) Deliberação: pelo Plenário, por maioria simples</p>	<p>Obstruir</p>
<p>VETO (Parcial / total)</p>	<p>Constitucional: CF, art. 66, §§ 2º, 4º, 5º e 6º Finalidade: não sancionar parte ou todo o texto de projeto de lei aprovado pelo Congresso. Requisitos: Apresentação: pelo Presidente da República. Prazo: 15 dias úteis Deliberação: dentro de 30 dias do seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos deputados e dos senadores, em votação ostensiva e processo nominal</p>	<p>Obstruir**</p>
<p>VISTA (pedido de vista nas Comissões)</p>	<p>Regimental: RICD, art. 57, XVI c/c o art. 41, XI Finalidade: conceder vista de toda a matéria na Comissão. Requisitos: Apresentação: Pedido feito pelo membro da Comissão, por prazo de duas sessões. Deliberação: deferimento pelo Presidente da Comissão OBS: 1) vista conjunta: quando mais de um membro pedir vista simultaneamente, será conjunta e na própria Comissão; 2) Não cabe pedido de vista para matéria urgente; 3) Não cabem pedidos sucessivos de vista. 4) O pedido de vista foi considerado quando a matéria analisada era conclusiva.</p>	<p>Obstruir</p>
<p>Votação de EMENDAS UMA A UMA</p>	<p>Regimental: RICD, art. 117, XIII; RISF, art. 300, VIII Finalidade: votação das emendas uma a uma separadamente. Requisitos: Apresentação: Requerimento escrito de qualquer deputado ou senador. Deliberação: pelo Plenário por maioria simples.</p>	<p>Obstruir</p>
<p>Votação de proposição ARTIGO POR ARTIGO</p>	<p>Regimental: RICD, art. 117, XIII; RISF, art. 302 Finalidade: votação da proposição artigo por artigo separadamente. Requisitos: Apresentação: Requerimento escrito de qualquer deputado ou senador. Deliberação: pelo Plenário por maioria simples.</p>	<p>Obstruir</p>
<p>VOTAÇÃO NOMINAL</p>	<p>Regimental: RICD, art. 186, II e § 2º; RISF, art. 294 Finalidade: votação da proposição pelo processo nominal. Requisitos:</p>	<p>Obstruir</p>

Instrumento (Requerimento)	Requisitos	Objetivo*
	<p>Apresentação: Requerimento escrito de qualquer deputado ou senador.</p> <p>Deliberação: pelo Plenário por maioria simples.</p> <p>- Se o Plenário não conceder a votação nominal, é vedado requerer novamente para a mesma proposição, ou para as que lhe forem acessórias (CD).</p> <p>OBS: a diferença entre este requerimento de votação nominal e o pedido de verificação de votação é que este precede a votação, ou seja, este req. deve ser apresentado antes do início da votação simbólica, enquanto o pedido de verificação de votação é posterior, ocorre após a realização de uma votação simbólica.</p>	
<p>VOTAÇÃO EM GLOBO dos destaques simples (na Câmara)</p>	<p>Regimental: RICD, art. 162, XIV</p> <p>Finalidade: votar em globo os destaques simples</p> <p>Requisitos:</p> <p>Apresentação: Requerimento escrito de Líder.</p> <p>Deliberação: pelo Plenário por maioria simples.</p>	Acelerar
<p>Votação por PARTES</p>	<p>Regimental: RICD, art. 189, § 4º; RISF, art. 361, § 2º</p> <p>Finalidade: votar a proposição por título, capítulo, seção, artigo, grupo de artigos ou palavras.</p> <p>Requisitos:</p> <p>Apresentação: Requerimento escrito de qualquer deputado</p> <p>Deliberação: pelo Plenário por maioria simples.</p>	Obstruir

Fonte: elaboração própria.

Notas:

* Alguns instrumentos regimentais podem ser utilizados tanto para obstruir, quanto para acelerar. Colocamos na coluna “objetivo” a finalidade mais utilizada na prática legislativa, sem descartar a possibilidade de o requerimento poder ser utilizado eventualmente para outra finalidade, ou mesmo sem a intenção de obstruir ou de acelerar.

** O veto parcial ou total em sua essência não é um instrumento de obstrução, mas uma prerrogativa do Presidente da República de não sancionar texto em que não está de acordo. No entanto, como os efeitos provocados pelo veto são similares com os instrumentos utilizados para obstruir a tramitação, já que suspende temporariamente a promulgação do texto aprovado pelo Congresso até a deliberação final do veto, optamos por considera-lo.

*** Quando neste quadro se fizer referência a requerimento subscrito por parcela dos parlamentares ou Líder, significa que o Líder deve representar uma bancada que tenha no mínimo o número de parlamentares exigido, significa dizer “por líder que represente esse número”. Exemplo: Requerimento de encerramento da discussão não pode ser apresentado por partido que tenha menos de 26 deputados. Logo, apenas o PT, MDB, PSDB, DEM, PR, PSD e PSB e os Blocos PP/PODE/AVANTE e PTB/PROS podem apresentar sozinhos esse requerimento atualmente. Logo, PRB, PDT, SD, PCdoB, PSC, PSL, PPS, PSOL e PATRI, embora tenham liderança, não podem apresentar sozinhos requerimento de encerramento da discussão, nem tampouco PV, PHS, REDE e PPL, que não tem liderança.

APÊNDICE D - Entrevistas realizadas com Consultores das áreas temáticas

ENTREVISTA	
<p>ENTREVISTADORA: Ana Regina Villar Peres Amaral Doutorado em Ciência Política – IESP/UERJ</p> <p>OBJETIVOS DA ENTREVISTA:</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ Verificar a aplicação da tipologia de Lowi às proposições analisadas e corrigir imperfeições ✓ Verificar quais os temas ou projetos considerados pelo especialista da área de maior relevância e verificar se há correlação com a relevância mensurada pelo Modelo de Relevância ✓ Verificar a aplicação da tipologia de Amorim Neto e Santos aos temas da área 	
<p><u>Perguntas:</u></p> <p>1ª) De acordo com os tipos normativos existentes (PEC, PLP, PL, PDC e PRC), quais os temas da área que são considerados mais relevantes?</p> <p>2ª) A área está inserida em quais destes assuntos ? (Administrativo; Cultural, Científico, Tecnológico; Econômico; Jurídico; Meio Ambiente; Político; Social)</p> <p>3ª) Considerando a tipologia de Lowi (políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas), qual ou quais dessas políticas se aplicam aos temas da área?</p>	
ÁREA DO ESPECIALISTA	RESPOSTAS
ADMINISTRAÇÃO (Serviço público)	<p>1ª) Organização administrativa, regime jurídico, servidores públicos (inclusive previdência) (PEC); Lei de licitações, regras de acordo de leniência, regime jurídico dos servidores públicos, negociação coletiva na administração pública, lei de greve no serviço público, limite do teto remuneratório no serviço público (PL)</p> <p>2ª) Administrativo (1º), político (2º), jurídico (3º), social (4º), meio ambiente (5º)</p> <p>3ª) Política pública regulatória</p>
CIÊNCIA POLÍTICA	<p>1ª) PEC: Sistema eleitoral, autonomia partidária, sistema de governo, condições de inelegibilidade. PLP: outros casos de inelegibilidade. PL: Questão partidária, democracia direta. PDC: autorização de plebiscito.</p> <p>2ª) Político</p> <p>3ª) Políticas Constitutivas (pilares do sistema político brasileiro) e Regulatória (fundo eleitoral e partidário, sistema eleitoral)</p>
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INFORMÁTICA	<p>1ª) PEC: de Ciência e Tecnologia (2012 ou 2013). PLP: LC do ISS na mudança que promoveu relacionada à internet. PL: Lei do SEAC (PV por assinatura – Lei 12.485/11 ou 12), Lei de inovação e tecnologia (2005), novo marco da Ciência e Tecnologia (2014), marco civil da Internet, Lei da proteção de dados. PDC: base de Alcântara</p> <p>2ª) Científico, tecnológico</p> <p>3ª) Políticas constitutivas (marco civil da internet, TV assinatura, Código de Ciência e Tecnologia e regulatória (lei de proteção de dados)</p>
ECONOMIA (Política e planejamento econômico, desenvolvimento econômico e economia internacional)	<p>1ª) FEF, FSE, quebra de monopólios, reforma da previdência, DRU, Empresa brasileira de capital nacional (PEC); Microempresa, Leg. Tributária / financeira; Lei de responsabilidade fiscal (PLP); economia industrial, economia da saúde, TLP (taxa de juros para financiamento do BNDES, privatização da Petrobrás (PL); Relações econômicas internacionais (Tratado internacional de Madri); criação de zonas francas; turismo (PDC)</p> <p>2ª) Econômico</p> <p>3ª) Políticas redistributivas</p>

ENTREVISTA	
EDUCAÇÃO	<p>1ª) Direitos da educação; deveres do Estado em relação à Educação; repartição de competências entre entes federados (PEC); Lei do regime de cooperação entre entes federados; oferta de financiamento da educação; configuração do sistema nacional de educação (PLP); Diretrizes e bases da educação nacional; estrutura, currículo, modalidades de ensino e detalhamento do financiamento e Programas de transferências de recursos para estados e municípios (PL)</p> <p>2ª) Social (principal); Científica/tecnológica (formação superior); Econômico (financiamentos)</p> <p>3ª) Políticas distributivas e regulatórias</p>
INTERNACIONAL	<p>1ª) PEC: Direitos humanos (quórum constitucional), EC que permitiu a inserção nos tribunais internacionais. PDC: todos os tratados comerciais do Mercosul, tratados comerciais, cooperação em matéria penal e civil, ALCA, acordos tributários, liberação econômica do espaço cível, Alcântara.</p> <p>2ª) Todos os assuntos</p> <p>3ª) Políticas constitutivas (pois constitui uma realidade ainda que tenha uma natureza regulamentar, sem a aprovação do PDC a cooperação não poderá existir).</p>
MEIO AMBIENTE	<p>1ª) Princípios da ordem econômica (PEC); LC 140/11 (PLP); Sistema Nacional de Unidade de Conservação, Lei do Meio Ambiente, Lei da Mata Atlântica, Lei de Resíduos sólidos, lei Florestal, Lei de Saneamento (PL); PDC de acordo da Rio 92, Convenção Quadro de Clima, Convenção Biodiversidade, Protocolo de Kioto (PDC)</p> <p>2ª) Meio Ambiente / Social</p> <p>3ª) Políticas regulatórias (toda a política ambiental é fortemente regulatória)</p>
ORÇAMENTO	<p>1ª) PL: Lei orçamentária, PPA e LDO</p> <p>2ª) Econômico</p> <p>3ª) Políticas redistributivas (Lei orçamentária anual e leis orçamentárias de créditos especiais e suplementares, iniciadas por PLN); Políticas distributivas (para leis orçamentárias de créditos extraordinários iniciadas por MPV); políticas regulatórias (PPA e LDO).</p>
TRIBUTÁRIO	<p>1º) PEC: Reforma tributária, CPMF, DRU, PEC 41/03, 31/07 e 233/08. PLP: IPMF, Super simples, ISS, Lei Kandir, Lei do Cofins, LC 104 e 105 (alteram o CTN e o sigilo), adicional FGTS. PL: Lei do Bem (11.190/05), conjunto de leis que regulamentou o PIS/COFINS de 2003 e 2003 (Lei 10.865/04), lei da substituição da Folha de pagamento (12.546/11), Lei do mercado financeiro (Lei 11.033), leis do IR (9249, 9430, 8981, 8393)</p> <p>2º) Econômico / Jurídico</p> <p>3º) Políticas redistributivas, distributivas e regulatórias</p>

APÊNDICE E – Aplicação do Modelo de Relevância às Emendas Constitucionais de autoria do Legislativo

APLICAÇÃO DO MODELO DE RELEVÂNCIA ÀS EMENDAS CONSTITUCIONAIS						
AUTORIA: LEGISLATIVO						
Número da EC	Autoria¹	Assunto	Relevância	Tempo de² tramitação	Observações sobre as variáveis³	
ORIGEM NO SENADO FEDERAL						
RELEVÂNCIA: ALTA						
1	12/96	Sen. Antonio Carlos Valadares (PP/SE) e outros (1ª - PEC 40/95 no SF) (2ª - PEC 256/95 na CD)	ECONÔMICO Outorga competência à União para instituir a CPMF	ALTA	1 ano e 1 mês	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário
2	21/99	Sen. Elcio Álvares (PFL/ES) e outros (1ª - PEC 34/98 no SF) (2ª - PEC 637/99 na CD)	ECONÔMICO Prorroga e aumenta a alíquota da CPMF	ALTA	4 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário
3	25/00	Sen. Espiridião Amin (PPB/SC) e outros (1ª - PEC 15/98 no SF) (2ª - PEC 627/98 na CD) (3ª - PEC 15A/98 no SF)	POLÍTICO Dispõe sobre limites de gastos para legislativos municipais.	ALTA	1 ano e 10 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário OBS: houve três tramitações, sendo duas no Senado e uma na Câmara (efeito ping-pong).
4	31/00	Sen. Antônio Carlos Magalhães (PFL/BA) e outros (1ª - PEC 67/99 no SF) (2ª - PEC 249/00 na CD)	SOCIAL Cria o Fundo de Combate à erradicação da pobreza.	ALTA	1 ano e 4 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário
5	32/01	Sen. Espiridião Amin (PPB/SC) e outros (1ª - PEC 1/95 no SF) (2ª - PEC 472/97 na CD) (3ª - PEC 1B/95 no SF) (4ª - PEC 472/97 na CD)	POLÍTICO PEC DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS	ALTA	6 anos e 6 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário OBS: houve quatro tramitações, sendo duas em cada Casa e muitas votações nominais no Senado (8 na primeira tramitação) (efeito ping-pong). Mas na última tramitação no Senado, o Presidente decidiu dar o mesmo tratamento definido para projetos de lei às emendas da Câmara, evitando assim o efeito ping-pong.
6	35/01	Sen. Ronaldo Cunha Lima (PMDB/PB) e outros	POLÍTICO Dispõe sobre imunidade parlamentar (permitindo ao STF processar	ALTA	6 anos e 10 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário

APLICAÇÃO DO MODELO DE RELEVÂNCIA ÀS EMENDAS CONSTITUCIONAIS						
AUTORIA: LEGISLATIVO						
Número da EC	Autoria ¹	Assunto	Relevância	Tempo de ² tramitação	Observações sobre as variáveis ³	
		(1ª - PEC 2/95 no SF) (2ª - PEC 610/98 na CD) (3ª - PEC 2A/95 no SF)	parlamentar sem autorização da respectiva Casa)		OBS: houve três tramitações, sendo duas no Senado e uma na Câmara (efeito “ping-pong”).	
7	40/03	Sen. José Serra (PSDB/SP) e outros (1ª - PEC 21/97 no SF) (2ª - PEC 53/99 na CD)	ECONÔMICO PEC DO SISTEMA FINANCEIRO Estabelece que lei complementar disporá sobre fiscalização financeira da Administração Pública e sobre o sistema financeiro nacional, abrangendo as cooperativas de crédito e a participação de capital estrangeiro nas instituições financeiras que o integram.	ALTA	5 anos e 11 meses	Houve pontuação nas 6 variáveis
8	47/05	Sen. Ideli Salvatti (PT/SC) e outros (1ª - PEC 77/03 no SF) (2ª - PEC 227/04 na CD)	SOCIAL (Previdência) PEC PARALELA – REFORMA DA PREVIDÊNCIA	ALTA	1 ano e 8 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário (duas reuniões de audiência pública foram convocadas e depois canceladas).
9	52/06	Sen. Bernardo Cabral (PFL/AM) e outros (1ª - PEC 4/02 no SF) (2ª - PEC 548/02 na CD)	POLÍTICO Disciplina as coligações eleitorais para acabar com a verticalização eleitoral, garantindo aos partidos políticos autonomia para adotar os critérios de escolha das coligações eleitorais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal.	ALTA	4 anos	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário
10	54/07	Sen. Lucio Alcântara (PSDB/CE) e outros (1ª - PEC 24/99 no SF) (2ª - PEC 272/00 na CD)	POLÍTICO Assegura o registro nos consulados de brasileiros nascidos no estrangeiro. (PEC DOS APÁTRIDAS)	ALTA	8 anos e 5 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final).
11	57/08	Sen. Luiz Otávio (PMDB/PA) e outros (1ª - PEC 12/04 no SF) (2ª - PEC 495/06 na CD)	ADMINISTRATIVO Altera a CF para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios.	ALTA	4 anos e 9 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>debate parlamentar interno</u> (sem registros de debate parlamentar no Plenário da Câmara e do Senado).
12	58/09	Sen. César Borges (PR/BA) e outros (1ª - PEC 47/08 no SF) (2ª - PEC 336/09 na CD)	ADMINISTRATIVO Trata da recomposição das Câmaras Municipais, fixando o limite máximo de vereadores, proporcional à população dos municípios.	ALTA	9 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário OBS: Na votação da PEC 20/08 foi apresentado destaque para que o artigo

APLICAÇÃO DO MODELO DE RELEVÂNCIA ÀS EMENDAS CONSTITUCIONAIS					
AUTORIA: LEGISLATIVO					
Número da EC	Autoria ¹	Assunto	Relevância	Tempo de ² tramitação	Observações sobre as variáveis ³
					2º da proposta constituísse proposição autônoma. Após aprovação, essa parte que foi destacada passou a tramitar como nova proposta, sendo então numerada como PEC 47/08, que se transformou na EC 58/09.
13	59/09 Sen. Ideli Salvatti (PT/SC) e outros (1ª - PEC 96/03 no SF) (2ª - PEC 277/08 na CD) (3ª - PEC 96-A/03 no SF)	SOCIAL (Educação) Estabelece o fim da DRU (Desvinculação de receitas da União) para a educação até o exercício de 2011 e prevê a obrigatoriedade do ensino de 4 a 17 anos	ALTA	5 anos e 11 meses	Houve pontuação nas 6 variáveis OBS: houve três tramitações, sendo duas no Senado e uma na Câmara (efeito “ping-pong”).
14	60/09 Sen. Fátima Cleide (PT/RO) e outros (1ª - PEC 87/03 no SF) (2ª - PEC 483/05 na CD) (3ª - PEC 87A/03 no SF)	ADMINISTRATIVO Dispõe sobre o quadro de servidores civis e militares do ex-território federal de Rondônia (constituindo quadro em extinção da Administração Federal)	ALTA	5 anos e 11 meses	Houve pontuação nas 6 variáveis OBS: houve três tramitações, sendo duas no Senado e uma na Câmara (efeito “ping-pong”). Houve 14 req. de inclusão da PEC na pauta de Plenário de partidos da coalizão e da oposição.
15	62/09 Sen. Renan Calheiros (PMDB/AL) e outros (1ª - PEC 12/06 no SF) (2ª - PEC 351/09 na CD) (3ª - PEC 12A/06 no SF)	ADMINISTRATIVO PEC DOS PRECATÓRIOS (Institui regime especial de pagamento de precatórios para União, Estados, DF e Municípios)	ALTA	3 anos e 9 meses	Houve pontuação nas 6 variáveis OBS: houve três tramitações, sendo duas no Senado e uma na Câmara (efeito “ping-pong”).
16	73/13 Sen. Arlindo Porto (PTB/MG) e outros (1ª - PEC 29/01 no SF) (2ª - PEC 544/02 na CD)	ADMINISTRATIVO Cria os Tribunais Regionais Federais da 6ª, 7ª, 8ª e 9ª Regiões.	ALTA	11 anos e 9 meses (10 anos e 10 meses na CD)	Houve pontuação nas 6 variáveis OBS: A matéria entrou em discussão em 1º turno na Câmara nos dias 11, 12 e 19/11/2003 e foi retirada de pauta. Ficou então durante 9 anos sem qualquer tramitação e só voltou a entrar em pauta em 18/02/2013. Nesse tempo, 61 req. de inclusão na pauta de Plenário apresentados por deputados da maioria dos partidos (PT, PSD, PMDB, PSB, PSC, PHS, PPS, PV, etc.) foram apresentados entre 2009 e 2013.
17	81/14 Sen. Ademir Andrade (PSB/PA) e outros (1ª - PEC 57/99 no SF) (2ª - PEC 438/01 na CD) (3ª - PEC 57A/99 no SF)	SOCIAL (trabalho) PEC do trabalho escravo Estabelece a expropriação e destinação à reforma agrária das propriedades rurais e urbanas onde estejam localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo	ALTA	14 anos e 11 meses (sendo 10 anos e 6 meses na Câmara)	Houve pontuação nas 6 variáveis OBS1: A matéria havia sido votada em primeiro turno na Câmara em 2004. Entre 2004 e 2008, não houve tramitação, retornando à pauta apenas em 2009, não tendo sido apreciada pelo sobrestamento da pauta por medidas provisórias. Em 2006, foram apresentados 3 requerimentos de inclusão da PEC na pauta de Plenário, mas foi a partir de agosto de 2009 que se intensificou a apresentação desses requerimentos (mais 17 requerimentos de inclusão da PEC na pauta foram

APLICAÇÃO DO MODELO DE RELEVÂNCIA ÀS EMENDAS CONSTITUCIONAIS						
AUTORIA: LEGISLATIVO						
Número da EC	Autoria ¹	Assunto	Relevância	Tempo de ² tramitação	Observações sobre as variáveis ³	
					apresentados por deputados de diferentes partidos: PT, PSDB, PMDB, etc). No entanto, a matéria foi incluída na pauta do Plenário apenas em maio de 2012 e então aprovada em segundo turno. OBS2: houve três tramitações, sendo duas no Senado e uma na Câmara (efeito “ping-pong”).	
18	84/14	Sen. Ana Amélia (PP/RS) e outros (1ª - PEC 39/13 no SF) (2ª - PEC 426/14 na CD)	ECONÔMICO Aumenta a entrega de recursos pela União para o FPM (Fundo de Participação dos Municípios)	ALTA	5 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final).
19	86/15	Sen. Antonio Carlos Magalhães (PFL/BA) e outros (1ª - PEC 22/00 no SF) (2ª - PEC 565/06 na CD) (3ª - PEC 22A/00 no SF) (4ª - PEC 353/13 na CD, transformada nas PECs 358/13 e 359/13) OBS: a PEC 358/13 foi aprovada e transformada na EC 86/15.	ECONÔMICO DO ORÇAMENTO IMPOSITIVO (Torna obrigatória a execução da programação orçamentária)	ALTA	14 anos e 9 meses	Houve pontuação nas 6 variáveis OBS1: a PEC original do Senado é a <u>PEC 22/00 (SF)</u> , apresentada em 06/06/00. Depois de aprovada no SF, foi remetida à CD em 09/08/06 e recebeu o número <u>PEC 565/06 (CD)</u> , onde aconteceram as audiências públicas. Após aprovação na CD, retornou ao Senado e recebeu o número <u>PEC 22A/00 (SF)</u> . Após 2ª aprovação no SF, foi remetida à CD em 13/11/13 e recebeu novo número na Câmara: <u>PEC 353/13(CD)</u> . No entanto, parte da <u>PEC 353/13</u> foi desmembrada na <u>PEC 358/13</u> , que foi aprovada na CD e transformada na EC 86/15. OBS2: houve quatro tramitações, sendo duas em cada Casa e 8 votações nominais em cada Casa das matérias substantivas (substitutivo e emendas) (efeito ping-pong).
20	87/15	Sen. Delcídio do Amaral (PT/MS) e outros (1ª - PEC 103/11 no SF) (2ª - PEC 197/12 na CD) (3ª - PEC 7/15 no SF)	ECONÔMICO Altera a CF para tratar da sistemática de cobrança do <u>ICMS (Agenda Brasil 2015)</u> (regula a tributação dos Estados no comércio eletrônico)	ALTA	2 anos e 8 meses	Houve pontuação nas 6 variáveis OBS: houve três tramitações, sendo duas no Senado e uma na Câmara (efeito ping-pong).
21	88/15	Sen. Pedro Simon (PMDB-RS) e outros (1ª - PEC 42/03 no SF) (2ª - PEC 457/05 na CD)	ADMINISTRATIVO PEC DA BENGALA Aumentando o limite de idade para a aposentadoria compulsória do servidor público em geral (para 75 anos, na forma da lei complementar, e imediatamente para os ministros do STF,	ALTA	11 anos e 11 meses	Houve pontuação nas 6 variáveis OBS: Todas as votações nominais foram extremamente divididas (CD e SF) e houve 93 requerimentos de deputados da maioria dos partidos do governo e da oposição para inclusão da matéria na pauta de Plenário.

APLICAÇÃO DO MODELO DE RELEVÂNCIA ÀS EMENDAS CONSTITUCIONAIS						
AUTORIA: LEGISLATIVO						
Número da EC	Autoria ¹	Assunto	Relevância	Tempo de ² tramitação	Observações sobre as variáveis ³	
		tribunais superiores e TCU, até que entre em vigor a lei complementar)				
22	91/16	Sen. Marco Maciel (DEM/PE) e outros (1ª - PEC 23/07 no SF) (2ª - PEC 182/07 na CD) (3ª - PEC 113/15 no SF)	POLÍTICO PEC DA REFORMA POLÍTICA (sobre sistemas eleitorais e financiamento de campanha) Estabelece a possibilidade, excepcional e em período determinado, de desfiliação partidária, sem prejuízo do mandato (janela partidária)	ALTA	8 anos e 10 meses	Houve pontuação nas 6 variáveis OBS1: Houve na CESP (em conjunto com a Comissão Especial destinada a efetuar estudo e apresentar propostas com relação às matérias infraconstitucionais da reforma política) 11 reuniões de audiência pública com vários setores da sociedade e 6 seminários nas Assembleias Legislativas dos estados do ES, AM, RJ, SE e TO e na Câmara Municipal de Montes Claros MG. Esta PEC mobilizou muitas reuniões da CESP e 20 sessões plenárias, sendo 18 sessões exclusivas para deliberar sobre a PEC (de 26/05/2015 a 12/08/2015 – 2 meses e meio de discussão e votação no Plenário). Nenhuma das matérias principais constantes da PEC chegou a ser promulgada. Toda a alteração feita na Câmara voltou para o Senado e se transformou na PEC 113/15. Esta foi promulgada como Emenda Constitucional 91/16 apenas com o art. 8º da PEC, e o restante (relacionado a sistemas eleitorais e financiamento de campanha) se transformou na <u>PEC 113A/15</u> , que, por sua vez, foi desmembrada (os arts. 1º ao 10) e se transformou em <u>PEC 113C/15</u> . A <u>PEC 113A/15</u> está pronta para a Ordem do Dia e a <u>PEC113C/15</u> está na CCJ (Senado). OBS2: houve três tramitações, sendo duas no Senado e uma na Câmara (efeito “ping-pong”).
23	96/17	Sen. Otto Alencar (PSD/BA) e outros (1ª - PEC 50/16 no SF) (2ª - PEC 304/17 na CD)	SOCIAL (Esporte) PEC DOS RODEIOS E DAS VAQUEJADAS Altera a CF para determinar que práticas esportivas que utilizem animais não são consideradas cruéis.	ALTA	7 meses	Houve pontuação nas 6 variáveis
24	97/17	Sen. Ricardo Ferraço (PSDB/ES) e outros (1ª - PEC 36/16 no SF) (2ª - PEC 282/16 na CD) (3ª - PEC 33/17 no SF)	POLÍTICO Veda coligações partidárias nas eleições proporcionais, estabelece normas sobre acesso dos partidos políticos aos recursos do fundo partidário e ao tempo de propaganda gratuito no rádio e na TV e dispõe sobre regras de transição.	ALTA	1 ano e 2 meses	Houve pontuação nas 6 variáveis OBS: houve três tramitações, sendo duas no Senado e uma na Câmara (efeito “ping-pong”).
25	99/17	Sen. José Serra (PSDB/SP) e outros	ECONÔMICO Institui novo regime especial de pagamento de precatórios	ALTA	2 anos e 18 dias	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>Votação dividida</u> (Todas as votações nominais foram

APLICAÇÃO DO MODELO DE RELEVÂNCIA ÀS EMENDAS CONSTITUCIONAIS						
AUTORIA: LEGISLATIVO						
Número da EC	Autoria ¹	Assunto	Relevância	Tempo de ² tramitação	Observações sobre as variáveis ³	
		(1ª - PEC 152/15 no SF) (2ª - PEC 212/16 na CD) (3ª - PEC 45/17 no SF)				unânicos, exceto uma na Câmara que não atingiu o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final. OBS: houve três tramitações, sendo duas no Senado e uma na Câmara (efeito “ping-pong”).
26	24/99	Sen. Gilberto Miranda (PMDB/AM) e outros (1ª - PEC 63/95 no SF) (2ª - PEC 33/99 na CD)	ADMINISTRATIVO Extingue a representação classista na Justiça do Trabalho.	ALTA	4 anos e 1 mês	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>debate parlamentar interno</u> (sem registros de debate parlamentar no Plenário da Câmara e do Senado).
ORIGEM NO SENADO FEDERAL						
RELEVÂNCIA: MÉDIA						
27	1/92	Sen. Nelson Carneiro (PMDB/RJ) e outros (1ª - PEC 05/89 no SF) (2ª - PEC 61/90 na CD)	ADMINISTRATIVO Dispõe sobre a <u>remuneração</u> dos <u>Deputados Estaduais e dos Vereadores</u>	MÉDIA	2 anos e 3 meses	Houve pontuação em 3 variáveis Sem registros: 1) <u>debate parlamentar interno</u> (sem registros de debate parlamentar no Plenário da Câmara e do Senado); 2) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário; 3) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final).
28	28/00	Sen. Osmar Dias (PSDB/PR) e outros (1ª - PEC 64/95 no SF) (2ª - PEC 7/99 na CD)	SOCIAL (Trabalho) Estabelece o prazo único prescricional de 5 (cinco) anos para trabalhadores urbanos e rurais impetrarem ação quanto aos créditos resultantes das relações de trabalho.	MÉDIA	4 anos e 7 meses	Houve pontuação em 4 variáveis Sem registros: 1) <u>repercussão na opinião pública</u> (publicação de matérias nos jornais selecionados); 2) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário. OBS: Na Câmara foi aprovado substitutivo da CESP à PEC do Senado. Ocorre que no Plenário foi suprimida a alteração promovida pela Comissão Especial, por meio de DVS, restaurando assim a redação original da PEC do Senado, motivo pelo qual a PEC pode ser promulgada sem precisar retornar para nova tramitação no Senado
29	39/02	Sen. Álvaro Dias (PDT/PR) e outros (1ª - PEC 3/02 no SF) (2ª - PEC 559/02 na CD)	ECONÔMICO Institui contribuição para custeio do serviço de iluminação pública nos Municípios e no Distrito Federal.	MÉDIA	9 meses	Houve pontuação em 4 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário; 2) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final).
30	43/04	Sen. Mauro Miranda (PMDB/GO) e outros (1ª - PEC 66/99)	ECONÔMICO Prorroga por 10 (dez) anos a aplicação por parte da União de percentuais mínimos do	MÉDIA	4 anos e 11 meses	Houve pontuação em 3 variáveis Sem registros: 1) <u>debate parlamentar interno</u> (sem registros de debate parlamentar no Plenário da Câmara. No Senado há apenas a discussão pelo Sen.

APLICAÇÃO DO MODELO DE RELEVÂNCIA ÀS EMENDAS CONSTITUCIONAIS					
AUTORIA: LEGISLATIVO					
Número da EC	Autoria ¹	Assunto	Relevância	Tempo de ² tramitação	Observações sobre as variáveis ³
	no SF) (2ª - PEC 254/00 na CD)	total dos recursos destinados à irrigação nas Regiões Centro-Oeste e Nordeste.			Ramez Tebet (PMDB/RJ), pelo autor e pelo Relator, mas não há registros de debate pela oposição); 2) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final); 3) sem registros de utilização de <u>instrumentos constitucionais / regimentais para aceleração ou obstrução</u> .
31	49/06 Sen. Jorge Bornhausen (PFL/SC) e outros (1ª - PEC 7/03 no SF) (2ª - PEC 199/03 na CD)	CULTURAL, CIENTÍFICO, TECNOLÓGICO Exclui do monopólio da União a produção, comercialização e a utilização de radioisótopos de meia-vida curta, para usos médicos, agrícolas e industriais.	MÉDIA	2 anos e 10 meses	Houve pontuação em 3 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário; 2) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final); 3) sem registros de utilização de <u>instrumentos constitucionais / regimentais para aceleração ou obstrução</u> .
32	61/09 Sen. Demóstenes Torres (PFL/GO) e outros (1ª - PEC 22/06 no SF) (2ª - PEC 324/09 na CD)	ADMINISTRATIVO Modifica a composição do Conselho Nacional de Justiça	MÉDIA	3 anos e 6 meses	Houve pontuação em 4 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário; 2) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final).
33	64/10 Sen. Antônio Carlos Valadares (PSB/CE) e outros (1ª - PEC 21/01 no SF) (2ª - PEC 47/03 na CD)	SOCIAL Altera a CF para introduzir a <u>alimentação</u> como direito social.	MÉDIA	4 anos	Houve pontuação em 3 variáveis Sem registros: 1) <u>repercussão na opinião pública</u> (publicação de matérias nos jornais selecionados); 2) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final); 3) sem registros de utilização de <u>instrumentos constitucionais / regimentais para aceleração ou obstrução</u> .
34	67/10 Sen. Antônio Carlos Júnior (DEM/BA) e outros (1ª - PEC 14/08 no SF) (2ª - PEC 507/10 na CD)	SOCIAL (Assistência Social) Prorroga, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do <u>Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza</u> .	MÉDIA	2 anos e 8 meses	Houve pontuação em 3 variáveis Sem registros: 1) <u>debate parlamentar interno</u> (sem registros de debate parlamentar no Plenário da Câmara e do Senado); 2) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário; 3) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final);
35	69/12 Sen. Gim Argello (PTB/DF) e outros (1ª - PEC 7/08 no	ADMINISTRATIVO Transfere da União para o DF as atribuições de	MÉDIA	4 anos	Houve pontuação em 3 variáveis Sem registros: 1) <u>repercussão na opinião pública</u> (publicação de matérias nos

APLICAÇÃO DO MODELO DE RELEVÂNCIA ÀS EMENDAS CONSTITUCIONAIS					
AUTORIA: LEGISLATIVO					
Número da EC	Autoria ¹	Assunto	Relevância	Tempo de ² tramitação	Observações sobre as variáveis ³
	SF) (2ª - PEC 445/09 na CD)	organizar e manter a <u>Defensoria Pública do DF</u>			jornais selecionados); 2) <u>debate parlamentar interno</u> (sem registros de debate parlamentar no Plenário da Câmara e do Senado); 3) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final);
36	74/13 Sen. Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) e outros (1ª - PEC 82/11 no SF) (2ª - PEC 207/12 na CD)	ADMINISTRATIVO Garante às <u>Defensorias Públicas da União e do DF</u> autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária.	MÉDIA	1 ano e 11 meses	Houve pontuação em 4 variáveis Sem registros: 1) <u>repercussão na opinião pública</u> (publicação de matérias nos jornais selecionados); 2) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final); OBS: Não houve audiência pública, embora tenham sido aprovados 11 requerimentos. No lugar das audiências, a Comissão realizou 3 encontros regionais onde foram ouvidos representantes da sociedade, motivo pelo qual foram considerados.
37	77/14 Sen. Marcelo Crivella (PRB/RJ) e outros (1ª - PEC 122/11 no SF) (2ª - PEC 293/13 na CD)	ADMINISTRATIVO Altera a CF para estender aos profissionais de saúde das Forças Armadas a possibilidade de cumulação de cargo (médicos das Forças Armadas no SUS)	MÉDIA	2 anos e 1 mês	Houve pontuação em 4 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário; 2) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final);
38	92/16 Sen. Valter Pereira (PMDB/MS) e outros (1ª - PEC 32/10 no SF) (2ª - PEC 11/15 na CD)	ADMINISTRATIVO Altera os requisitos para o provimento dos cargos de Ministros do TST e modifica as competências do tribunal	MÉDIA	5 anos e 7 meses	Houve pontuação em 4 variáveis Sem registros: 1) <u>repercussão na opinião pública</u> (publicação de matérias nos jornais selecionados); 2) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final);
39	98/17 Sen. Romero Jucá (PMDB/RR) e outros (1ª - PEC 3/16 no SF) (2ª - PEC 199/16 na CD)	ADMINISTRATIVO Altera o art. 31 da EC 19/98 para prever a inclusão em quadro em extinção da administração pública federal de servidor público e outros servidores dos ex-territórios ou dos estados do Amapá ou de Roraima.	MÉDIA	1 ano e 9 meses	Houve pontuação em 4 variáveis Sem registros: 1) <u>debate parlamentar interno</u> (sem registros de debate parlamentar no Plenário da Câmara e do Senado); 2) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário.
ORIGEM NA CÂMARA DOS DEPUTADOS					

APLICAÇÃO DO MODELO DE RELEVÂNCIA ÀS EMENDAS CONSTITUCIONAIS					
AUTORIA: LEGISLATIVO					
Número da EC	Autoria ¹	Assunto	Relevância	Tempo de ² tramitação	Observações sobre as variáveis ³
RELEVÂNCIA: ALTA					
1	2/92	Dep. José Serra (PSDB/SP) e outros (1ª - PEC 51/90 na CD) (2ª - PEC 8/92 no SF)	POLÍTICO Altera os prazos para realização do plebiscito e da <u>revisão constitucional</u>	ALTA	1 ano e 10 meses Houve pontuação nas 6 variáveis
2	3/93	Dep. Luiz Carlos Hauly (PMDB/PR) e outros (1ª - PEC 48/91 na CD) (2ª - PEC 2/93 no SF)	ECONÔMICO Altera artigos da CF que tratam de <u>tributação</u> , com o objetivo de promover o <u>ajuste fiscal</u>	ALTA	1 ano e 5 meses Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>repercussão na opinião pública</u> (publicação de matérias nos jornais selecionados);
3	16/97	Dep. Mendonça Filho (PFL/PE) e outros (1ª - PEC 1/95 na CD) (2ª - PEC 4/97 no SF)	POLÍTICO PEC DA REELEIÇÃO Permite a reeleição para cargos do Executivo (presidente da república, governadores, prefeitos)	ALTA	2 anos e 3 meses Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário.
4	30/00	Dep. Luciano Castro (PSDB/RR) e outros (1ª - PEC 407/96 na CD) (2ª - PEC 90/99 no SF)	ECONÔMICO PEC DOS PRECATÓRIOS (Fixa prazos para pagamento dos precatórios judiciais e outros assuntos)	ALTA	4 anos Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário
5	34/01	Dep. Jandira Feghali (PCdoB/RJ) e outros (1ª - PEC 308/96 na CD) (2ª - PEC 36/01 no SF)	ADMINISTRATIVO Assegura o exercício cumulativo de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde na Administração Pública Direta e ou Indireta	ALTA	5 anos e 10 meses Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário;
6	36/02	Dep. Laprovita Vieira (PPB/RJ) e outros (1ª - PEC 203/95 na CD) (2ª - PEC 5/02 no SF)	CULTURAL, CIENTÍFICO, TECNOLÓGICO OU SOCIAL Possibilita as entidades sem fins lucrativos participação no capital social de empresa jornalística de radiodifusão (Participação de capital estrangeiro)	ALTA	6 anos e 8 meses Houve pontuação nas 6 variáveis
7	45/04	Dep. Helio Bicudo (PT/SP) e outros (1ª - PEC 96/92 na CD) (2ª - PEC 29/00 no SF)	POLÍTICO REFORMA DO JUDICIÁRIO	ALTA	12 anos e 9 meses Houve pontuação nas 6 variáveis OBS1: Na Câmara foram realizadas 30 sessões plenárias para discutir e votar a reforma do Judiciário (8 meses de discussão e votação no Plenário). No Senado, a CCJ fez 17 reuniões, sendo 4 reuniões de audiência pública e 13

APLICAÇÃO DO MODELO DE RELEVÂNCIA ÀS EMENDAS CONSTITUCIONAIS						
AUTORIA: LEGISLATIVO						
Número da EC	Autoria ¹	Assunto	Relevância	Tempo de ² tramitação	Observações sobre as variáveis ³	
					<p>reuniões deliberativas, e o Plenário 43 sessões para discutir e votar a matéria, mas apenas em 20 houve deliberação (discussão/votação). Foram apresentados 162 requerimentos de destaque.</p> <p>OBS2: na ficha de tramitação da PEC no Senado há informação de 02/03/2004 sobre ofício do Presidente do STJ (Min. Nilson Naves) oferecendo sugestões ao texto da PEC e comunicando ao SF que a corte, em sessão plenária, decidiu por maioria, manifestar-se contrariamente à criação do controle externo do Judiciário. Posteriormente, foi apresentado ofício do Presidente do STF, encaminhando nota conjunta firmada pelos Presidentes do STF, STJ, STM e TST, no qual aprovam “posição institucional contrária à participação de pessoas estranhas aos quadros da magistratura no Conselho Nacional de Justiça”.</p> <p>Apesar das manifestações contrárias do Poder Judiciário à criação de controle externo e à participação de pessoas estranhas aos quadros da magistratura, o Congresso aprovou a EC 45/04 criando o Conselho Nacional de Justiça e incluiu dois cidadãos de notável saber jurídico, além de dois advogados, um membro do MPU e um membro do Ministério Público estadual.</p>	
8	46/05	Dep. Edison Andrino (PMDB/SC) e outros (1ª - PEC 575/98 na CD) (2ª - PEC 15/04 no SF)	ADMINISTRATIVO Exclui dos bens da União as ilhas costeiras que contenham a sede de municípios.	ALTA	7 anos e 3 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>Votação dividida</u> (sem registros de votação dividida na CD e no SF)
9	51/06	Dep. Maurício Rands (PT/PE) e outros (1ª - PEC 7/03 na CD) (2ª - PEC 7/06 no SF)	ADMINISTRATIVO Dispõe sobre a contratação pela administração pública de agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias.	ALTA	2 anos e 11 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final).
10	53/06	Dep. Valdemar Costa Neto (PL/SP) e outros (1ª - PEC 536/97 na CD) (2ª - PEC 9/06 no SF) (3ª - PEC 536/97 na CD)	SOCIAL (Educação) Cria o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação)	ALTA	9 anos e 2 meses	Houve pontuação em 6 variáveis OBS: houve três tramitações, sendo duas na CD e uma no SF (efeito “ping-pong”).
11	66/10	Dep. Antonio Carlos Biscaia (PT/RJ) e outros	JURÍDICO⁺ PEC DO DIVÓRCIO	ALTA	5 anos	Houve pontuação em 6 variáveis

APLICAÇÃO DO MODELO DE RELEVÂNCIA ÀS EMENDAS CONSTITUCIONAIS					
AUTORIA: LEGISLATIVO					
Número da EC	Autoria ¹	Assunto	Relevância	Tempo de ² tramitação	Observações sobre as variáveis ³
	(1ª - PEC 413/05 na CD) (2ª - PEC 28/09 no SF)				
12	71/12 Dep. Paulo Pimenta (PT-RS) e outros (1ª - PEC 416/05 na CD) (2ª - PEC 34/12 no SF)	CULTURAL, CIENTÍFICO, TECNOLÓGICO Institui o Sistema Nacional de Cultura	ALTA	7 anos e 5 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final).
13	72/13 Dep. Carlos Bezerra (PMDB/MT) e outros (1ª - PEC 478/10 na CD) (2ª - PEC 66/12 no SF)	SOCIAL (Trabalho) PEC DOS EMPREGADOS DOMÉSTICOS (Estabelece a igualdade de direitos trabalhistas entre os trabalhadores domésticos e os demais trabalhadores urbanos e rurais)	ALTA	2 anos e 11 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final).
14	75/13 Dep. Otávio Leite (PSDB/RJ) e outros (1ª - PEC 98/07 na CD) (2ª - PEC 123/11 no SF)	CULTURAL, CIENTÍFICO, TECNOLÓGICO PEC DA MÚSICA (Estabelece imunidade tributária sobre fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil)	ALTA	6 anos e 3 meses	Houve pontuação nas 6 variáveis
15	76/13 Dep. Luiz Antonio Fleury (PTB/SP) e outros (1ª - PEC 349/01 na CD) (2ª - PEC 43/13 no SF)	POLÍTICO PEC DO VOTO ABERTO Altera a CF para abolir a votação secreta nos casos de perda de mandato de Deputado ou Senador e de apreciação de veto.	ALTA	12 anos e 8 meses (12 anos e 3 meses na CD e apenas 3 meses no SF)	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário OBS: Desde 2006, foram apresentados requerimentos de inclusão da PEC na pauta de Plenário (4), pois já havia parecer da Comissão Especial. A PEC foi então votada em 1º turno. Depois, houve 1 requerimento em 2007, mas foi a partir de 2011 que se intensificou a apresentação dos requerimentos de inclusão em pauta (mais 24 requerimentos de inclusão da PEC na Ordem do dia foram apresentados por deputados de diferentes partidos: PT, PSDB, PMDB, PSC, PPS, etc), mas a matéria só foi incluída na pauta do Plenário em maio de 2012. Aprovada em segundo turno, a PEC foi encaminhada em setembro de 2013 ao Senado, que em 3 meses aprovou a matéria.
16	79/14 Dep. Dalva Figueiredo (PT/AP) e outros (1ª - PEC 111/11 na CD)	ADMINISTRATIVO Altera a EC 19/98 para prever a inclusão de servidores públicos dos ex-territórios do Amapá	ALTA	2 anos e 6 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>debate parlamentar interno</u> (sem registros de debate parlamentar no Plenário da Câmara e do Senado);

APLICAÇÃO DO MODELO DE RELEVÂNCIA ÀS EMENDAS CONSTITUCIONAIS						
AUTORIA: LEGISLATIVO						
Número da EC	Autoria ¹	Assunto	Relevância	Tempo de ² tramitação	Observações sobre as variáveis ³	
		(2ª - PEC 11/14 no SF)	e de Roraima em quadro em extinção da Administração Pública Federal.			OBS: Não houve audiência pública, mas houve vários encontros regionais e seminários com participação da sociedade civil, motivo pelo qual foram considerados.
17	90/15	Dep. Luiza Erundina (PSB/SP) e outros (1ª - PEC 90/11 na CD) (2ª - PEC 31/16 no SF)	SOCIAL Altera a CF para introduzir o transporte como <u>direito social</u> .	ALTA	3 anos e 11 meses	Houve pontuação nas 6 variáveis
18	93/16	Dep. André Figueiredo (PDT/CE) e outros (1ª - PEC 4/2015 na CD) (2ª - PEC 31/16 no SF)	ECONÔMICO Prorroga a DRU (Desvinculação das receitas da União) e estabelece a desvinculação das receitas dos Estados, DF e Municípios	ALTA	1 ano e 6 meses	Houve pontuação nas 6 variáveis OBS: Houve forte obstrução no âmbito da CCJC e da Comissão Especial, ambas comissões da CD.
19	94/16	Dep. Carlos Sampaio (PSDB/SP), Dep. Leonardo Picciani (PMDB/RJ), Dep. Sibá Machado (PT/AC) e outros (1ª - PEC 74/15 na CD) (2ª - PEC 159/15 no SF) (3ª - PEC 233/16 na CD)	ECONÔMICO DOS PRECATÓRIOS (Dispõe sobre o regime de pagamento de débitos públicos decorrentes de condenações judiciais e institui regime especial de pagamento para os casos em mora)	ALTA	1 ano e 5 meses	Houve pontuação em 6 variáveis OBS: houve três tramitações, sendo duas na CD e uma no SF (efeito “ping-pong”).
ORIGEM NA CÂMARA DOS DEPUTADOS						
RELEVÂNCIA: MÉDIA						
20	11/96	Dep. Sergio Arouca (PPS/RJ) e outros (1ª - PEC 182/94 na CD) (2ª - PEC 61/95 no SF)	SOCIAL (Educação) Permite a admissão de professores técnicos e cientistas estrangeiros pelas universidades brasileiras e concede autonomia às instituições de pesquisa científica e tecnológica	MÉDIA	1 ano e 10 meses	Houve pontuação em 3 variáveis Sem registros: 1) <u>repercussão na opinião pública</u> (publicação de matérias nos jornais selecionados); 2) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário; 3) <u>instrumentos constitucionais / regimentais para aceleração ou obstrução</u> .
21	13/96	Dep. Cunha Bueno (PPR/SP) e outros (1ª - PEC 48/95 na CD) (2ª - PEC 1/96 no SF)	ECONÔMICO (Inclui a atividade de resseguro na flexibilização do monopólio)	MÉDIA	1 ano e 4 meses	Houve pontuação em 4 variáveis Sem registros: 1) <u>debate parlamentar interno</u> (sem registros de debate parlamentar no Plenário da Câmara e do Senado); 2) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário;
22	15/96	Dep. Cesar Bandeira (PFL/MA) e outros	POLÍTICO Restringe a criação de municípios na época das eleições	MÉDIA	5 anos Plenário CD: 2 sessões Plenário SF: 10 sessões	Houve pontuação em 3 variáveis Sem registros: 1) <u>repercussão na opinião pública</u> (publicação de matérias nos jornais selecionados); 2) <u>debate</u>

APLICAÇÃO DO MODELO DE RELEVÂNCIA ÀS EMENDAS CONSTITUCIONAIS					
AUTORIA: LEGISLATIVO					
Número da EC	Autoria ¹	Assunto	Relevância	Tempo de ² tramitação	Observações sobre as variáveis ³
	(1ª - PEC 41/91 na CD) (2ª - PEC 22/96 no SF)				parlamentar interno (sem registros de debate parlamentar no Plenário da Câmara e do Senado); 3) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário;
23	26/00 Dep. Mauro Miranda (PMDB/GO) e outros (1ª - PEC 601/98 na CD) (2ª - PEC 28/96 no SF)	SOCIAL Inclui a MORADIA nos direitos sociais.	MÉDIA	1 ano e 8 meses	Houve pontuação em 3 variáveis Sem registros: 1) <u>repercussão na opinião pública</u> (publicação de matérias nos jornais selecionados); 2) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário; 3) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final).
24	29/00 Dep. Carlos Mosconi (PSDB-MG) e outros (1ª - PEC 82/95 na CD) (2ª - PEC 86/99 no SF)	SOCIAL (SAÚDE) Determina que os recursos provenientes das contribuições dos empregadores sobre o faturamento e o lucro serão totalmente destinados aos financiamento do SUS	MÉDIA	5 anos e 4 meses	Houve pontuação em 4 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário; 2) utilização de <u>instrumentos constitucionais / regimentais para aceleração ou obstrução</u> . OBS: há registro de aprovação no dia 17/05/00 de req. de audiência pública na CCJ do Senado para o dia 30/05/00, às 10h. Embora conste da pauta da reunião, não havia informação se ela havia sido realizada. A informação de que a reunião não foi realizada foi confirmada pelo Senado.
25	48/05 Dep. Gilmar Machado (PT-MG) e outros (1ª - PEC 306/00 na CD) (2ª - PEC 57/03 no SF)	CULTURAL, CIENTÍFICO, TECNOLÓGICO Institui o Plano Nacional de Cultura	MÉDIA	4 anos e 10 meses	Houve pontuação em 3 variáveis Sem registros: 1) <u>repercussão na opinião pública</u> (publicação de matérias nos jornais selecionados); 2) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final); 3) utilização de <u>instrumentos constitucionais / regimentais para aceleração ou obstrução</u> .
26	50/06 Dep. Nicias Ribeiro (PMDB/PA) e outros (1ª - PEC 347/96 na CD) (2ª - PEC 8/06 no SF)	POLÍTICO Reduz o período do recesso parlamentar, proíbe o pagamento de parcela indenizatória em razão da convocação extraordinária e outros.	MÉDIA	9 anos e 9 meses	Houve pontuação em 4 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário; 2) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final);
27	63/10 Dep. Raimundo Gomes de Matos (PSDB/CE) e outros (1ª - PEC 391/09 na CD) (2ª - PEC 54/09 no SF)	SOCIAL (Saúde) Dispõe sobre o piso salarial profissional nacional e diretrizes para os planos de carreira de agentes comunitários de saúde e de agentes de combate às endemias	MÉDIA	6 meses	Houve pontuação em 4 variáveis Sem registros: 1) <u>repercussão na opinião pública</u> (publicação de matérias nos jornais selecionados); 2) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final);

APLICAÇÃO DO MODELO DE RELEVÂNCIA ÀS EMENDAS CONSTITUCIONAIS					
AUTORIA: LEGISLATIVO					
Número da EC	Autoria ¹	Assunto	Relevância	Tempo de ² tramitação	Observações sobre as variáveis ³
28	65/10 Dep. Sandes Junior (PP-GO) e outros (1ª - PEC 138/03 na CD) (2ª - PEC 42/08 no SF)	SOCIAL PEC DA JUVENTUDE (Dispõe sobre a proteção dos direitos econômicos, sociais e culturais da juventude).	MÉDIA	8 anos e 5 meses	Houve pontuação em 3 variáveis Sem registros: 1) <u>repercussão na opinião pública</u> (publicação de matérias nos jornais selecionados); 2) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário; 3) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final);
29	70/12 Dep. Andreia Zito (PSDB/RJ) e outros (1ª - PEC 270/08 na CD) (2ª - PEC 5/2012 no SF)	ADMINISTRATIVO Estabelece critérios para o cálculo e a correção da aposentadoria por invalidez permanente dos serviços públicos	MÉDIA	3 anos e 8 meses	Houve pontuação em 4 variáveis Sem registros: 1) <u>debate parlamentar interno</u> (sem registros de debate parlamentar no Plenário da Câmara e do Senado); 2) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final); OBS: Houve 289 requerimentos de inclusão da matéria na pauta de Plenário por parte de parlamentares de vários partidos.
30	78/14 Dep. Arlindo Chinaglia (PT/SP) e outros (1ª - PEC 346/13 na CD) (2ª - PEC 61/13 no SF)	SOCIAL (Assistência Social) PEC DOS SERINGUEIROS (Dispõe sobre indenização devida aos seringueiros)	MÉDIA	6 meses	Houve pontuação em 4 variáveis Sem registros: 1) <u>repercussão na opinião pública</u> (publicação de matérias nos jornais selecionados); 2) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final);
31	80/14 Dep. Mauro Benevides (PMDB/CE), Dep. Alessandro Molon (PT/RJ), Dep. André Moura (PSC/SE) e outros (1ª - PEC 247/13 na CD) (2ª - PEC 4/14 no SF)	ADMINISTRATIVO Fixa prazo de 8 anos para que União, Estados e DF organizem suas defensorias públicas.	MÉDIA	1 ano e 2 meses	Houve pontuação em 4 variáveis Sem registros: 1) <u>repercussão na opinião pública</u> (publicação de matérias nos jornais selecionados); 2) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final);
32	82/14 Dep. Hugo Motta (PMDB/PB) e outros (1ª - PEC 55/11 na CD) (2ª - PEC 77/13 no SF)	ADMINISTRATIVO Disciplina a segurança viária no âmbito dos Estados, do DF e dos Municípios (e disciplina a carreira dos agentes de trânsito)	MÉDIA	3 anos	Houve pontuação em 3 variáveis Sem registros: 1) <u>repercussão na opinião pública</u> (publicação de matérias nos jornais selecionados); 2) <u>debate parlamentar interno</u> (sem registros de debate parlamentar no Plenário da Câmara e do Senado); 3) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final);
33	85/15 Dep. Margarida Salomão (PT/MG) e outros	CULTURAL, CIENTÍFICO, TECNOLÓGICO	MÉDIA	1 ano e 6 meses	Houve pontuação em 3 variáveis Sem registros: 1) <u>repercussão na opinião pública</u> (publicação de matérias nos

APLICAÇÃO DO MODELO DE RELEVÂNCIA ÀS EMENDAS CONSTITUCIONAIS						
AUTORIA: LEGISLATIVO						
Número da EC	Autoria ¹	Assunto	Relevância	Tempo de ² tramitação	Observações sobre as variáveis ³	
		(1ª - PEC 290/13 na CD) (2ª - PEC 12/14 no SF)	Atualiza o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação (Agenda Brasil 2015)			jornais selecionados); 2) <u>debate parlamentar interno</u> (sem registros de debate parlamentar no Plenário da Câmara e do Senado); 3) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final);
34	89/15	Dep. Carlos Bezerra (PMDB/MT) e outros (1ª - PEC 368/09 na CD) (2ª - PEC 78/13 no SF)	ECONÔMICO Amplia o prazo em que a União deverá destinar às <u>Regiões Centro-Oeste e Nordeste</u> percentuais mínimos dos recursos destinados à <u>irrigação</u> .	MÉDIA	6 anos e 3 meses	Houve pontuação em 3 variáveis Sem registros: 1) <u>repercussão na opinião pública</u> (publicação de matérias nos jornais selecionados); 2) <u>debate parlamentar interno</u> (sem registros de debate parlamentar no Plenário da Câmara e do Senado); 3) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final);
ORIGEM NA CÂMARA DOS DEPUTADOS						
RELEVÂNCIA: BAIXA						
35	4/93	Dep. Genebaldo Correia (PMDB/BA) e outros (1ª - PEC 45/91 na CD) (2ª - PEC 23/91 no SF)	POLÍTICO (Eleitoral) Dispõe que a lei que alterar o processo eleitoral não se aplica à eleição que ocorra até um ano da data de sua vigência	BAIXA	2 anos	Houve pontuação em 2 variáveis Sem registros: 1) <u>repercussão na opinião pública</u> (publicação de matérias nos jornais selecionados); 2) <u>debate parlamentar interno</u> (sem registros de debate parlamentar no Plenário da Câmara e do Senado); 3) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário; 4) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final);

Notas:

¹ Por determinação constitucional, as PEC's somente podem ser apresentadas por 1/3 dos membros de cada Casa. Isso significa que há no mínimo 171 autores da proposta na Câmara e 27 autores da proposta no Senado. Pelo grande número de autores, colocamos no quadro apenas o nome do primeiro autor. Outro ponto importante refere-se ao fato de haver dentro dessas subscrições parlamentares tanto membros da coalizão do governo quanto da oposição.

² O Tempo de tramitação refere-se ao intervalo entre a data da apresentação da PEC e a data da promulgação da PEC. A contagem se deu em relação apenas a anos e meses, desprezando-se os dias. No Senado, o número de sessões de discussão é regimental: 5 sessões para o primeiro turno e 3 sessões para o segundo turno, embora em muitas dessas sessões não haja efetivamente inscritos para discussão, além do que nos últimos anos essas sessões passaram a não acontecer em face da aprovação de Calendário especial. A contagem do número de sessões desconsidera as sessões em que a PEC constou da pauta mas não foi iniciada a discussão ou a votação da matéria. A contagem das reuniões na CCJR/CCJC e na Comissão Especial da CD não foi feita em face de as tramitações conterem essa informação sistematizada apenas recentemente, o que prejudicaria a análise. No Senado, há tramitações em que há informações e em outras não, por isso optou-se por não relacionar.

³ Os instrumentos regimentais utilizados para acelerar ou obstruir a tramitação são aqueles relacionados no Capítulo 2, seção 2.3.6 (Ver quadro 10).

⁴ A categoria “jurídico” é uma sugestão de acréscimo à classificação proposta por Amorim Neto e Santos (2003b).

APÊNDICE F – Aplicação do Modelo de Relevância às Emendas Constitucionais de autoria do Executivo

APLICAÇÃO DO MODELO DE RELEVÂNCIA ÀS EMENDAS CONSTITUCIONAIS						
AUTORIA: EXECUTIVO						
Número da EC	Autoria (Governos)	Assunto	Relevância	Tempo de tramitação	Observações sobre as variáveis	
RELEVÂNCIA: ALTA						
1	5/95	Executivo (FHC) (1ª - PEC 4/95 na CD) (2ª - PEC 29/95 no SF)	ECONÔMICO PLANO FHC (quebra do monopólio dos serviços de gás canalizado)	ALTA	5 meses	Houve pontuação nas 6 variáveis
2	6/95	Executivo (FHC) (1ª - PEC 5/95 na CD) (2ª - PEC 32/95 no SF)	ECONÔMICO PLANO FHC (quebra do monopólio de mineração e energia elétrica)	ALTA	5 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>repercussão na opinião pública</u> (publicação de matérias nos jornais selecionados)
3	7/95	Executivo (FHC) (1ª - PEC 7/95 na CD) (2ª - PEC 33/95 no SF)	ECONÔMICO PLANO FHC (quebra do monopólio da navegação de cabotagem e interior)	ALTA	5 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>repercussão na opinião pública</u> (publicação de matérias nos jornais selecionados)
4	8/95	Executivo (FHC) (1ª - PEC 3/95 na CD) (2ª - PEC 36/95 no SF)	ECONÔMICO PLANO FHC (quebra do monopólio das telecomunicações)	ALTA	5 meses	Houve pontuação nas 6 variáveis
5	9/95	Executivo (FHC) (1ª - PEC 6/95 na CD) (2ª - PEC 39/95 no SF)	ECONÔMICO PLANO FHC (quebra do monopólio do petróleo)	ALTA	8 meses	Houve pontuação nas 6 variáveis
6	10/96	Executivo (FHC) (1ª - PEC 163/95 na CD) (2ª - PEC 68/95 no SF)	ECONÔMICO Prorroga a vigência do Fundo Social de Emergência até o exercício financeiro de 1999	ALTA	6 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário
7	14/96	Executivo (FHC) (1ª - PEC 233/95 na CD) (2ª - PEC 30/96 no SF)	SOCIAL (Educação) Define a responsabilidade dos diferentes níveis de governo no atendimento das necessidades educacionais, no que se refere à obrigatoriedade da educação fundamental e a progressiva universalização do ensino médio gratuito, criando o Fundo de Desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério.	ALTA	10 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário
8	17/97	Executivo (FHC)	ECONÔMICO Prorroga até 31/12/99 o Fundo	ALTA	8 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u>

APLICAÇÃO DO MODELO DE RELEVÂNCIA ÀS EMENDAS CONSTITUCIONAIS						
AUTORIA: EXECUTIVO						
Número da EC	Autoria (Governo)	Assunto	Relevância	Tempo de tramitação	Observações sobre as variáveis	
		(1ª - PEC 449/97 na CD) (2ª - PEC 25/97 no SF)	de Estabilização Fiscal - FEF ou Fundo Social de Emergência - FSE.		nas Comissões / Comissão geral no Plenário	
9	18/98	Executivo (FHC) (1ª - PEC 338/96 na CD) (2ª - PEC 39/97 no SF)	ADMINISTRATIVO Dispõe sobre o regime constitucional dos militares	ALTA	1 ano e 11 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário
10	19/98	Executivo (FHC) (1ª - PEC 173/95 na CD) (2ª - PEC 41/97 no SF)	ADMINISTRATIVO REFORMA ADMINISTRATIVA	ALTA	2 anos e 9 meses Plenário CD: 32 sessões	Houve pontuação nas 6 variáveis
11	20/98	Executivo (FHC) (1ª - PEC 33/95 na CD) (2ª - PEC 33/96 no SF) (3ª - PEC 33/95 na CD)	SOCIAL (Previdência) REFORMA DA PREVIDÊNCIA FHC	ALTA	3 anos e 8 meses	Houve pontuação nas 6 variáveis OBS1: foram realizadas 51 sessões no Plenário da Câmara para discutir e votar a Reforma da Previdência de FHC, sendo que 19 sessões foram realizadas na 1ª tramitação e 32 sessões na 2ª tramitação. OBS2: houve três tramitações, sendo duas na CD e uma no SF (efeito “ping-pong”).
12	23/99	Executivo (FHC) (1ª - PEC 626/98 na CD) (2ª - PEC 53/99 no SF)	ADMINISTRATIVO Cria o Ministério da Defesa.	ALTA	9 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário
13	27/00	Executivo (FHC) (1ª - PEC 85/99 na CD) (2ª - PEC 4/00 no SF)	ECONÔMICO Dispõe sobre a DRU (Desvinculação das Receitas da União)	ALTA	7 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário
14	33/01	Executivo (FHC) (1ª - PEC 277/00 na CD) (2ª - PEC 42/01 no SF)	ECONÔMICO Dispõe sobre as contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico - CIDE	ALTA	1 ano e 4 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final).
15	37/02	Executivo (FHC) (1ª - PEC 407/01 na CD) (2ª - PEC 18/02 no SF)	ECONÔMICO Prorroga a vigência da CPMF até 31/12/2004.	ALTA	9 meses	Houve pontuação nas 6 variáveis
16	41/03	Executivo (LULA) (1ª - PEC 40/03 na CD) (2ª - PEC 67/03)	SOCIAL (Previdência) PEC DA REFORMA DA PREVIDÊNCIA (LULA)	ALTA	7 meses	Houve pontuação nas 6 variáveis CÂMARA: <u>Comissão Especial:</u> houve 14 reuniões da Comissão (sendo a primeira de instalação e eleição, 9 reuniões

APLICAÇÃO DO MODELO DE RELEVÂNCIA ÀS EMENDAS CONSTITUCIONAIS					
AUTORIA: EXECUTIVO					
Número da EC	Autoria (Governo)	Assunto	Relevância	Tempo de tramitação	Observações sobre as variáveis
	no SF)				<p>deliberativas e 4 reuniões de audiência pública, mobilizando 2 meses de tramitação na Comissão de mérito)</p> <p><u>Plenário CD</u>: houve 12 sessões (equivalente a 41 horas dedicadas à discussão e votação da PEC, mobilizando 3 semanas do mês de agosto com sessões exclusivas para a PEC 40/03)</p> <p>OBS1: consideramos apenas as sessões em que se abriu a discussão ou a votação da PEC e a contagem das horas se fez desconsiderando o pequeno expediente, o grande expediente e as breves comunicações.</p> <p>SENADO:</p> <p><u>CCJ</u>: houve 13 reuniões da Comissão (sendo três de audiência pública e 10 reuniões deliberativas)</p> <p><u>Plenário SF</u>: houve 14 sessões</p> <p>O Senado permaneceu 4 meses mobilizado com a votação da PEC.</p>
17	42/03 Executivo (LULA) (1ª - PEC 41/03 na CD) (2ª - PEC 74/03 no SF)	ECONÔMICO PEC DA REFORMA TRIBUTÁRIA	ALTA	7 meses	<p>Houve pontuação nas 6 variáveis</p> <p>OBS: Esta matéria foi aprovada em parte e transformada na EC 42/03. A matéria constante desta PEC, que não foi aprovada, voltou para a Câmara como a <u>PEC 228/04</u> (em 07/01/2004), que, por sua vez, foi desmembrada também, permanecendo com a proposta de modificação do art. 159 da CF. A parte desmembrada recebeu o número <u>255/04</u>, que, por sua vez, foi desmembrada em duas proposições: <u>PEC 285/04</u> e <u>PEC 293/04</u>.</p>
18	55/07 Executivo (LULA) (1ª - PEC 58/07 na CD) (2ª - PEC 75/07 no SF)	ECONÔMICO PEC DA MINIRREFORMA TRIBUTÁRIA Aumenta a entrega de recursos pela União ao FPM – Fundo de Participação dos Municípios.	ALTA	4 meses	<p>Houve pontuação em 5 variáveis</p> <p>Sem registros: 1) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário</p> <p>OBS: a matéria relacionada à reforma tributária já havia sido discutida em 2003, quando da deliberação da PEC 41/03 (PEC 74/03 no Senado). Essa matéria foi aprovada em parte e transformada na EC 42/03. A matéria constante dessa PEC, que não foi aprovada, voltou para a Câmara como a <u>PEC 228/04</u> (em 07/01/2004), que, por sua vez, foi desmembrada também, permanecendo com a proposta de modificação do art. 159 da CF. A parte desmembrada recebeu o número <u>255/04</u>, que, por sua vez, foi desmembrada novamente em duas outras proposições: a <u>PEC 285/04</u> e a <u>PEC 293/04</u>. Esta PEC 58/07 do Poder Executivo, quando apresentada, foi pensada à PEC 285/04. Na deliberação em Plenário, foi aprovado req. de preferência para votação da PEC 58/07, que foi aprovada e a PEC 285/04, que era a principal, ficou</p>

APLICAÇÃO DO MODELO DE RELEVÂNCIA ÀS EMENDAS CONSTITUCIONAIS						
AUTORIA: EXECUTIVO						
Número da EC	Autoria (Governo)	Assunto	Relevância	Tempo de tramitação	Observações sobre as variáveis	
					prejudicada.	
19	56/07	Executivo (LULA) (1ª - PEC 50/07 na CD) (2ª - PEC 89/07 no SF)	ECONÔMICO Prorroga a vigência da DRU (Desvinculação de Receitas da União) e da CPMF (Contribuição Provisória sobre movimentação financeira)	ALTA	7 meses	Houve pontuação nas 6 variáveis OBS1: A PEC principal foi a 558/06, do Dep. Mendes Ribeiro Filho e a PEC 50/07 do Executivo, junto com várias outras, foi apensada àquela. No entanto, a PEC que foi aprovada foi a de autoria do Executivo. Toda a tramitação encontra-se na ficha da PEC principal (PEC 558/06). OBS2: a contagem do tempo de tramitação se deu pela data de apresentação da PEC do Executivo, em 23/04/2007, já que foi ela a aprovada e transformada em emenda à Constituição, cujo conteúdo não tinha conexão direta com a PEC 558/06.
20	68/11	Executivo (DILMA) (1ª - PEC 61/11 na CD) (2ª - PEC 114/11 no SF)	ECONÔMICO Prorroga a vigência da DRU (Desvinculação das Receitas da União) até 31/12/2015	ALTA	4 meses	Houve pontuação nas 6 variáveis OBS: A PEC contou com grande obstrução na Câmara
21	83/14	Executivo (DILMA) (1ª - PEC 103/11 na CD) (2ª - PEC 20/14 no SF)	ECONÔMICO Prorroga por mais 50 anos o prazo de vigência da Zona Franca de Manaus	ALTA	2 anos e 9 meses	Houve pontuação em 5 variáveis Sem registros: 1) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final). OBS: A PEC principal era de autoria do Legislativo, do Senador Arthur Virgílio (PEC 506/10). Todas as audiências públicas e seminários foram realizados na Comissão Especial destinada a examinar a PEC 506/10. Mas no Plenário, foi aprovado req. de preferência para votação da PEC 103/11 do Executivo, motivo pelo qual a PEC 506/10 restou prejudicada.
22	95/16	EXECUTIVO (DILMA) (1ª - PEC 241/16 na CD) (2ª - PEC 55/16 no SF)	ECONÔMICO PEC DO TETO DOS GASTOS PÚBLICOS Institui o novo Regime Fiscal	ALTA	6 meses	Houve pontuação nas 6 variáveis OBS: A PEC contou com grande obstrução na Câmara
RELEVÂNCIA: MÉDIA						
23	22/99	Executivo (FHC) (PEC 526/97 na	ADMINISTRATIVO Estabelece que lei federal disporá sobre a criação de	MÉDIA	1 ano e 6 meses	Houve pontuação em 4 variáveis Sem registros: 1) <u>repercussão na opinião pública</u> (publicação de

APLICAÇÃO DO MODELO DE RELEVÂNCIA ÀS EMENDAS CONSTITUCIONAIS						
AUTORIA: EXECUTIVO						
Número da EC	Autoria (Governo)	Assunto	Relevância	Tempo de tramitação	Observações sobre as variáveis	
		CD) (PEC 1/99 no SF)	juizados especiais no âmbito da Justiça Federal e outros assuntos.		matérias nos jornais selecionados); 2) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário;	
24	44/04	Executivo (LULA) (PEC 228/04 na CD) (PEC 17/04 no SF)	ECONÔMICO Altera o Sistema Tributário Nacional (trata da distribuição a Estados e DF do produto da arrecadação da CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico) PEC oriunda do desmembramento da PEC da reforma tributária	MÉDIA	5 meses	Houve pontuação em 3 variáveis Sem registros: 1) <u>debate parlamentar interno</u> (sem registros de debate parlamentar no Plenário da Câmara e do Senado); 2) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário; 3) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final);
RELEVÂNCIA: BAIXA						
25	38/02	Executivo (FHC) (PEC 289/00 na CD) (PEC 19/02 no SF)	ADMINISTRATIVO Dispõe sobre a incorporação dos policiais militares do extinto território federal de Rondônia aos Quadros da União.	BAIXA	1 ano e 7 meses	Houve pontuação em 2 variáveis Sem registros: 1) <u>repercussão na opinião pública</u> (publicação de matérias nos jornais selecionados); 2) <u>debate parlamentar interno</u> (sem registros de debate parlamentar no Plenário da Câmara e do Senado); 3) <u>audiência pública</u> nas Comissões / Comissão geral no Plenário; 4) <u>Votação dividida</u> (Houve várias votações nominais na Câmara, mas nenhuma delas foi considerada dividida por não haver atingido o mínimo de 10% de diferença entre os votos sobre o resultado final. No Senado, as duas votações foram unânimes, sem votos divergentes).

APÊNDICE G – Leis Complementares consideradas de alta relevância por autoria

AUTORIA: LEGISLATIVO			
LEI	PROPOSIÇÃO ORIGINÁRIA	AUTORIA	ASSUNTO
LC 87/96	PLP 95/96 (na CD)	CÂMARA Deputado Antonio Kandir (PSDB/SP)	Dispõe sobre o ICMS (desoneração das exportações e investimentos) (LEI KANDIR)
LC 88/96	PLP 60/95 (na CD)	CÂMARA Deputado José Fritsch (PT/SC)	Altera a LC 76/93, - Rito Sumário para o processo de desapropriação de imóvel rural por interesse social
LC 91/97	PLP 14/95 (na CD)	CÂMARA Deputado Julio Cesar (PFL-PI)	Fundo de Participação dos municípios
LC 106/01	PLS 464/99 (no SF)	SENADO Senador Osmar Dias (PSDB/PR)	Dá nova redação à LC 91/97, prorrogando o prazo para os municípios que apresentarem redução de seus coeficientes em virtude de diminuição no número de habitantes aplicarem redutor financeiro com vistas ao recebimento do Fundo de Participação dos municípios
LC 111/01	PLP 177/01	CÂMARA Deputado Jorge Bittar (PT-RJ)	Regulamenta o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, instituído pela EC 31/00, estabelecendo aplicação mínima de 75% em programas de reforço da renda familiar e no máximo 15% com despesas administrativas e investimentos
LC 118/05	PLP 72/03 (na CD)	CÂMARA Deputado Antonio Carlos Magalhães Neto (PFL/BA)	Altera dispositivos do Código Tributário Nacional, alterando os critérios de parcelamento e preferência do crédito tributário, especialmente no que diz respeito à falência e à recuperação judicial
LC 123/06	PLP 123/04 (na CD)	CÂMARA Deputado Jutahy Junior (PSDB/BA)	Institui o Estatuto da Microempresa e da Empresa de pequeno porte
LC 128/08	PLP 2/2007 (na CD)	CÂMARA Deputado Antonio Carlos Mendes Thame (PSDB/SP)	Autoriza a inclusão das empresas de decoração e paisagismo, representação comercial e corretoras de seguro como beneficiárias do “Supersimples” (Lei do Microempreendedor)
LC 138/10	PLS 240/01 (no SF)	SENADO Senador Lucio Alcântara (PSDB/CE)	Altera a LC 87/96, estabelecendo que a incidência do ICMS sobre a energia elétrica alcance todas as etapas desde a produção ou importação até sua destinação final
LC 140/11	PLP 12/03 (na CD)	CÂMARA Deputado Sarney Filho (PV/MA)	Estabelece normas para a cooperação entre a União Federal, Estados, DF e Municípios no que diz respeito à proteção ao meio ambiente
LC 141/12	PLS 121/07 (no SF)	SENADO Senador Tião Viana (PT/AC)	Cria a Contribuição Social para a Saúde (CSS)
LC 143/13	PLS 240/13 (no SF)	SENADO Senador José Pimentel (PT/CE) e outros	Altera a LC 62/89 (Código Tributário Nacional) e a Lei 8443/92 (LOTUCU) para dispor sobre critérios de rateio do Fundo de Participação dos Estados e DF (FPE) e outras providências
LC 144/14	PLS 149/01 (no SF)	SENADO Senador Romeu Tuma (PFL/SP)	Regulamenta a aposentadoria da mulher servidora policial
LC 147/14	PLP 221/12 (na CD)	CÂMARA Deputado Vaz de Lima (PSDB/SP)	Altera os anexos da LC 123/06, para permitir o abatimento de parcela dedutível do valor devido mensalmente pelo pagamento do Simples Nacional, conforme a faixa de renda da pessoa jurídica.
LC 150/15	PLS 224/13 (no SF)	CN (Comissão Mista destinada a consolidar a legislação federal e regulamentar dispositivos da CF)	Dispõe sobre o contrato de trabalho doméstico (Lei dos empregados domésticos)
LC 151/15	PLP 37/15	CÂMARA	Estabelece prazo de 30 dias para reindexação das dívidas dos

AUTORIA: LEGISLATIVO			
LEI	PROPOSIÇÃO ORIGINÁRIA	AUTORIA	ASSUNTO
	(na CD)	Deputado Leonardo Picciani (PMDB/RJ)	estados (Obriga União a adotar novos indexadores nas dívidas de estados e municípios)
LC 152/15	PLS 274/15 (no SF)	SENADO Senador José Serra (PSDB/SP)	Dispõe sobre aposentadoria compulsória por idade, com proventos proporcionais (aumenta a idade limite para a aposentadoria compulsória de 70 para 75 anos)
LC 155/16	PLP 25/07 (na CD)	CÂMARA Deputado Barbosa Neto (PDT/PR)	Prorroga o prazo para que as empresas optantes do Simples Nacional ou “Supersimples” tenham o direito de parcelar os débitos
LC 157/16	PLS 386/12 (no SF)	SENADO Senador Romero Jucá (PMDB/RR)	Lei da Reforma do ISS
LC 160/17	PLP 54/15	SENADO Senadores Lucia Vania (PSDB/GO), Cristovam Buarque (PDT/DF), Cyro Miranda (PSDB/GO) e Delcídio do Amaral (PT/MS) e outros	Dispõe sobre convênio que permite aos Estados e DF deliberar sobre a remissão de créditos tributários
AUTORIA: EXECUTIVO			
LEI	PROPOSIÇÃO ORIGINÁRIA	AUTORIA (Governo)	ASSUNTO
LC 77/93	PLP 153/93 (na CD)	EXECUTIVO (ITAMAR)	Institui o imposto provisório sobre a movimentação ou a transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira – IPMF (regulamentando o disposto na emenda 03/93 que prevê o ajuste fiscal) (Plano ITAMAR)
LC 96/99	PLP 249/98 (na CD)	EXECUTIVO (FHC)	Disciplina os limites de despesas com pessoal (Altera a Lei Camata)
LC 101/00	PLP 18/99 (na CD)	EXECUTIVO (FHC)	Lei de Responsabilidade Fiscal
LC 103/00	PLP 113/00 (na CD)	EXECUTIVO (FHC)	Autoriza os Estados e o DF a instituir o piso salarial proporcional à extensão e à complexidade do trabalho
LC 108/01	PLP 8/99 (na CD)	EXECUTIVO (FHC)	Estabelece critérios para o financiamento de planos de entidades de regime de previdência complementar cujos patrocinadores estão vinculados ao Poder Público
LC 109/01	PLP 10/99 (na CD)	EXECUTIVO (FHC)	Regime de Previdência Complementar
LC 110/01	PLP 195/01 (na CD)	EXECUTIVO (FHC)	Institui Contribuições sociais, autoriza créditos vinculados do FGTS de complementos de atualização monetária decorrentes de decisão do STF, estabelecendo que a reposição das diferenças relativas ao Plano Collor I e ao Plano Verão não superiores a R\$ 1000,00 serão pagos até junho de 2002, etc.
LC 125/07	PLP 76/03 (na CD)	EXECUTIVO (Lula)	Institui a SUDENE, estabelece sua composição, natureza jurídica, objetivos, etc.
LC 126/07	PLP 249/05 (na CD)	EXECUTIVO (Lula)	Dispõe sobre a política de resseguro, retrocessão e sua intermediação, as operações de cosseguro, as contratações de seguro no exterior e as operações em moeda estrangeira do setor securitário
LC 132/09	PLP 28/07 (na CD)	EXECUTIVO (Lula)	Altera dispositivos da LC 80/94, que organiza a Defensoria Pública da União
LC 135/10	PLP 168/93 (na CD)	EXECUTIVO (ITAMAR)	Regulamenta o art. 14, § 9º da CF – Estabelece novos casos de inelegibilidade (Lei da Ficha Limpa)
LC 148/14	PLP 238/13 (na CD)	EXECUTIVO (DILMA)	Altera a LC 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal), para estabelecer condições para a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita

AUTORIA: LEGISLATIVO			
LEI	PROPOSIÇÃO ORIGINÁRIA	AUTORIA	ASSUNTO
LC 156/16	PLP 257/16 (na CD)	EXECUTIVO (DILMA)	Estabelece plano de auxílio aos Estados e DF e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal
LC 159/17	PLP 343/17 (na CD)	EXECUTIVO (TEMER)	Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do DF, alterando a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/00)

APÊNDICE H – Leis Ordinárias consideradas de alta relevância por autoria

1º ANO DO GOVERNO FHC (1995) 280 leis promulgadas 9 LEIS DE ALTA RELEVÂNCIA 5 leis de autoria do Executivo 4 leis de autoria do Legislativo			
LEI	PROPOSIÇÃO ORIGINÁRIA	AUTORIA	ASSUNTO
Lei 8985/95	PLS 88/94	Legislativo (SF)	Concede, na forma do inciso VIII do art. 48 da CF, anistia aos candidatos às eleições de 1994, processados ou condenados com fundamento na legislação eleitoral em vigor
Lei 8987/95	PLS 179/90	Legislativo (SF)	Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da CF
Lei 9069/95	MPV 542/94 (houve 13 reedições)	Executivo	DISPÕE SOBRE O PLANO REAL
Lei 9096/95	PL1670/89	Legislativo (CD)	Lei dos Partidos Políticos
Lei 9129/95	PL 373/95	Legislativo (CD)	Autoriza o parcelamento do recolhimento de contribuições previdenciárias devidas pelos empregadores em geral
Lei 9140/95	PL 869/95	Executivo	Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 02/09/1961 a 15/08/1979
Lei 9163/95	PL 1088/95	Executivo	Autoriza a criação de subsidiária da Centrais Elétricas Brasileiras S.A. - Eletrobrás
Lei 9192/95	PL 426/95	Executivo	Altera dispositivos da Lei n. 5540/68, que regulamentam o processo de escolha dos dirigentes universitários
Lei 9249/95	PL 913/95	Executivo	Altera a legislação do Imposto de Renda das pessoas jurídicas, bem como da contribuição social sobre o lucro líquido
1º ANO DO GOVERNO LULA (2003) 197 leis promulgadas 13 LEIS DE ALTA RELEVÂNCIA 11 leis de autoria do Executivo 2 leis de autoria do Legislativo			
LEI	PROPOSIÇÃO ORIGINÁRIA	AUTORIA	ASSUNTO
Lei 10.667/03	MPV 86/02	Executivo	Altera dispositivos da Lei n. 8745/93, da Lei 10.470/02 e da Lei 8112/90, cria cargos efetivos, cargos comissionados e gratificações no âmbito da Administração Pública Federal
Lei 10.672/03	MPV 79/02	Executivo	Altera a Lei Geral do Esporte (Lei 9615/98)
Lei 10.677/03	MPV 104/03	Executivo	Revoga o art. 374 da Lei n. 10.406/02 – Código Civil
Lei 10.683/03	MPV 102/02	Executivo	Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios
Lei 10.684/03	MPV 107/03	Executivo	Altera a legislação tributária, dispõe sobre parcelamento de débitos junto à Secretaria da Receita Federal, à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional e ao Instituto Nacional do Seguro Social
Lei 10.700/03	MPV 117/03	Executivo	Altera as Leis n.s 10.420/02 (Cria o Fundo Seguro-Safra para agricultores familiares da Região Nordeste e outras em razão da situação de emergência em face da estiagem) e 10.674/03 (Obriga a que os produtos alimentícios comercializados informem sobre a presença de glúten)
Lei 10.702/03	MPV 118/03	Executivo	Altera a Lei n. 9294/96, que “Dispõe sobre as restrições ao uso e à propaganda de produtos fumíferos, bebidas alcoólicas, medicamentos, terapias e defensivos agrícolas, nos termos do § 4º do art. 220 da CF
Lei 10.738/03	MPV 121/03	Executivo	Dispõe sobre a criação de subsidiárias integrais do Banco do Brasil S.A para atuação no segmento de microfinanças e consórcios
Lei 10.741/03	PL 3561/07	Legislativo (CD)	ESTATUTO DO IDOSO
Lei 10.792/03	PL 5073/01	Executivo	Altera a Lei n. 7.210, de 11 de junho de 1984 – Lei de Execução Penal e o Decreto-Lei n. 3.689/41 – Código de Processo Penal
Lei 10.814/03	MPV 131/03	Executivo	Estabelece normas para o plantio e a comercialização da

			produção de soja geneticamente modificada da safra de 2004
Lei 10.826/03	PL 1555/03	Legislativo (SF)	ESTATUTO DO DESARMAMENTO
Lei 10.833/03	MPV 135/03	Executivo	Altera a Legislação Tributária Federal
1º ANO DO GOVERNO DILMA (2011) 21 LEIS DE ALTA RELEVÂNCIA 17 leis de autoria do Executivo 4 leis de autoria do Legislativo			
LEI	PROPOSIÇÃO ORIGINÁRIA	AUTORIA	ASSUNTO
Lei 12.382/11	PL 382/11	Executivo	Dispõe sobre o valor do salário mínimo em 2011 e sua política de valorização de longo prazo
Lei 12.383/11	MPV 504/10	Executivo	Dá nova redação ao art. 1º da Lei nº 5.851, de 7 de dezembro de 1972, que autoriza o Poder Executivo a instituir empresa pública, sob a denominação de Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA).
Lei 12.385/11	MPV 501/10	Executivo	Dispõe sobre a prestação de auxílio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, no exercício de 2010, com o objetivo de fomentar as exportações do País e altera nove leis
Lei 12.396/11	MPV 501/10	Executivo	Ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro, com a finalidade de constituir consórcio público, denominado Autoridade Pública Olímpica – APO
Lei 12.397/11	MPV 505/10	Executivo	Constitui fonte de recursos adicional ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES; e altera a Relação Descritiva constante do Anexo da Lei nº 5.917, de 10 de setembro de 1973.
Lei 12.404/11	MPV 511/10	Executivo	Autoriza a criação da Empresa de Transporte Ferroviário de Alta Velocidade S.A. - ETAV; estabelece medidas voltadas a assegurar a sustentabilidade econômico-financeira do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; dispõe sobre a autorização para garantia do financiamento do Trem de Alta Velocidade - TAV, no trecho entre os Municípios do Rio de Janeiro - RJ e Campinas - SP; e dá outras providências.
Lei 12.407/11	MPV 512/10	Executivo	Altera a Lei nº 9.440, de 14 de março de 1997, que “estabelece incentivos fiscais para o desenvolvimento regional e altera uma lei e uma MPV
Lei 12.409/11	MPV 513/10	Executivo	Autoriza o Fundo de Compensação de Variações Salariais - FCVS, a assumir, na forma disciplinada em ato do Conselho Curador do Fundo de Compensação de Variações Salariais - CCFCVS, direitos e obrigações do Seguro Habitacional do Sistema Financeiro da Habitação - SH/SFH; oferecer cobertura direta a contratos de financiamento habitacional averbados na Apólice do SH/SFH; autoriza o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte - DNIT a utilizar recursos federais em apoio à transferência definitiva do domínio da malha rodoviária federal para os Estados e altera quatro leis e uma MPV
Lei 12.425/11	MPV 517/10	Executivo	Altera a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, no tocante à contratação de professores.
Lei 12.431/11	MPV 517/10	Executivo	Dispõe sobre a incidência do imposto sobre a renda nas operações que especifica; altera 19 leis e um Decreto-Lei; e institui o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento de Usinas Nucleares (Renuclear); dispõe sobre medidas tributárias relacionadas ao Plano Nacional de Banda Larga; altera a legislação relativa à isenção do Adicional ao Frete para Renovação da Marinha Mercante (AFRMM); dispõe sobre a extinção do Fundo Nacional de Desenvolvimento; e dá outras providências
Lei 12.433/11	PL 7824/10	Legislativo (SF)	Altera a Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984 (Lei de Execução Penal), para dispor sobre a remição de parte do tempo de execução da pena por estudo ou por trabalho.
Lei 12.462/11	MPV 527/11	Executivo	Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC e altera 8 leis e uma MPV.
Lei 12.469/11	MPV 527/11	Executivo	Altera os valores constantes da tabela do Imposto sobre a Renda da Pessoa Física e altera cinco leis
Lei 12.485/11	PL 29/07	Legislativo (CD)	Dispõe sobre a comunicação audiovisual de acesso condicionado e altera uma MPV e quatro leis
Lei 12.490/11	MPV 527/11	Executivo	Altera as Leis nºs 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 9.847, de 26 de outubro de 1999, que dispõem sobre a política e a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de

LEI	PROPOSIÇÃO ORIGINÁRIA	AUTORIA	ASSUNTO
			combustíveis e mais cinco leis e um decreto-lei
Lei 12.513/11	PL 1209/11	Executivo	Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) e altera cinco leis
Lei 12.527/11	PL 219/03	Legislativo (CD)	Lei de Acesso à Informação
Lei 12.529/11	PL 3937/04	Legislativo (CD)	Estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e altera quatro leis e um decreto-lei (Super-CADE)
Lei 12.545/11	MPV 541/11	Executivo	Dispõe sobre o Fundo de Financiamento à Exportação (FFEX) e altera cinco leis
Lei 12.546/11	MPV 540/11	Executivo	Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona e altera 10 leis, uma MPV e um decreto-lei.
Lei 12.550/11	PL 1749/11	Executivo	Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares - EBSEH; acrescenta dispositivos ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal;

APÊNDICE I – Análise estatística entre relevância das Emendas à Constituição de autoria do Legislativo e do Executivo

Neste estudo, foram utilizadas técnicas de análise descritiva e testes de hipóteses para comparar, estatisticamente, a relevância das emendas à Constituição de autoria do Legislativo e do Executivo. A análise descritiva permite por meio de medidas de dispersão (variância, desvio padrão e amplitude interquartil) e de tendência central (média aritmética, mediana e moda) uma comparação direta do comportamento dos dois conjuntos de dados, e a partir dela já é possível inferir intuitivamente sobre as semelhanças ou diferenças deles.

Já o teste de hipóteses permite responder, com determinado nível de significância, se há evidências para rejeitarmos a hipótese de igualdade entre as médias amostrais dos dois grupos (levando em consideração no próprio cálculo as variâncias das amostras). Além disso, foi utilizado o teste de χ^2 , ou teste de Pearson, que permite avaliar se os bancos de dados estudados se comportam de forma parecida em relação suas relevâncias.

Nas Seções 1.1, 1.2, 1.3 e 1.4 serão explicadas de forma mais detalhada o funcionamento das medidas utilizadas na análise descritiva e no teste de hipóteses.

1. Medidas utilizadas na análise descritiva e no teste de hipóteses:

1.1 Medidas de tendência central:

Quando se deseja analisar o comportamento de determinado conjunto de dados, seja para compará-lo a outro ou para entendê-lo melhor, uma das primeiras e mais simples alternativas é fazer uma análise descritiva dos dados. As medidas de tendência central captam a propensão que um conjunto de dados quantitativos tem de se agrupar ao redor de um valor.

As mais conhecidas medidas de tendência central são a média aritmética, a mediana e a moda. A média aritmética é a soma de todos os dados dividida pela quantidade de dados. A mediana é o valor central que, uma vez que se ordene o conjunto de dados do menor valor ao maior, o divide em duas metades. A moda é o valor de maior frequência nos dados, ou seja, no caso deste trabalho, basta observar o valor que mais aparece na amostra.

1.2 Medidas de dispersão:

As medidas de dispersão também são muito importantes para a análise descritiva dos dados, pois, como o próprio nome sugere, a partir delas podemos observar o quão dispersos os dados estão ao redor de alguma medida de tendência central. A variância indica uma distância geral entre os dados e a média aritmética.

O desvio padrão é uma medida semelhante à variância, que também visa indicar uma distância geral entre os dados e a média aritmética, e ele é dado pela raiz quadrada da variância.

A amplitude interquartil também mede a dispersão dos dados em torno de uma medida de tendência central, mas de determinado limite inferior até determinado limite superior, de modo que entre os dois limites se encontre determinado percentual dos dados. Esses limites são chamados de quartis, que são os 3 valores da amostra que dividem os dados em 4 partes percentualmente iguais no que diz respeito à quantidade de termos entre elas.

O primeiro quartil é o valor da amostra que compreende 25% dos dados, o segundo quartil compreende 50% dos dados (o segundo quartil é a mediana) e o terceiro quartil compreende 75% dos dados. Para que se possa achar os valores dos quartis, os dados devem estar ordenados em ordem crescente. Finalmente, a amplitude interquartil é dada pela diferença entre o terceiro quartil e o primeiro.

1.3 Teste de hipóteses para duas amostras com tamanhos diferentes:

Para que esse teste seja feito, assumimos que os dados se comportam de forma parecida com a distribuição Normal ou Gaussiana (Ross, 2010), e utilizamos a distribuição *t*-Student (Bolfarine & Sandoval, 2000) para os cálculos, por termos duas amostras pequenas com variâncias diferentes.

Primeiramente é necessário que as hipóteses nula e alternativa sejam definidas. Uma vez definidas as hipóteses a serem testadas, precisamos calcular o que se chama de estatística de teste, estatística *t*, ou $t_{\text{calculado}}$. Uma vez que se tem o valor $t_{\text{calculado}}$, é necessário encontrar o valor $t_{\text{crítico}}$, mas para isso é preciso calcular um parâmetro da distribuição *t*-Student chamado de graus de liberdade.

Em seguida, deve-se escolher um valor para o nível de significância α (que significa a probabilidade de rejeitar a hipótese nula quando ela é verdadeira, portanto não pode ser um

valor alto. Alguns valores comumente usados na literatura são 1%, 5% e 10%) e por meio de métodos numéricos, observamos o valor de $t_{\text{crítico}}$ na tabela da distribuição t -Student, para que possamos formar um intervalo de confiança.

O intervalo de confiança deve conter as diferenças entre as médias de $(1-\alpha)\%$ de amostras, sendo que $(1 - \alpha)$ também é conhecido como nível de confiança. Portanto, se o $t_{\text{calculado}}$ estiver dentro do intervalo de confiança, podemos rejeitar a hipótese nula, pois isso gera um P-Valor (que é a probabilidade de se obter um $t_{\text{calculado}}$ igual ou mais extremo que a estatística observada) maior que o nível de significância previamente estabelecido, por exemplo, se o $\alpha = 5\%$ e o P-Valor=10%, deve-se rejeitar a hipótese nula de que as médias são iguais.

1.4 Teste de Pearson (ou χ^2):

O Teste de Pearson (ou χ^2) é um teste de hipóteses no qual se testa se determinada diferença observada entre grupos acontece ao acaso. Esse teste é utilizado em dados categóricos, ou seja, que definam tipos ou grupos. O funcionamento deste teste foi estudado, primeiramente, por Karl Pearson, e utiliza a distribuição χ^2 (Equação), por isso seu nome.

De forma prática, o teste compara proporções de forma que possíveis divergências entre as frequências teóricas e observadas sejam medidas. Portanto, pode-se utilizar o teste para rejeitar ou não a hipótese de haver diferenças entre o comportamento de grupos em relação a determinado fator. Por meio das ferramentas descritas nas Subseções 1.1, 1.2, 1.3 e 1.4 foi desenvolvida a metodologia exposta na Seção 2.

2. Metodologia

Este estudo utilizou dois bancos de dados, um referente à produção legislativa de autoria do Legislativo e outro à produção legislativa de autoria do Executivo. Os dados foram coletados e organizados após aplicação do Modelo de Relevância construído nesta pesquisa.

Foi criado um indicador para mensurar a relevância de cada ato normativo. A principal questão desta análise estatística é saber se há diferença entre o padrão de relevância das emendas Constitucionais de origem do Legislativo e do Executivo, portanto, foram realizadas análises descritivas e testes de hipóteses para variâncias diferentes na tentativa de se compreender melhor as semelhanças e as diferenças dos bancos de dados da forma mais objetiva possível.

Além disso, foi realizado o teste de χ^2 para testarmos se há diferença de comportamento entre a distribuição dos dados em relação suas relevâncias nos materiais produzidos por um autor e pelo outro.

Foram analisadas 99 Emendas à Constituição. O banco de dados referente à produção de emendas constitucionais do Legislativo contém 74 emendas constitucionais e elas foram agrupadas segundo os níveis de relevância, de modo que foram encontradas as seguintes variações de relevância:

EMENDAS À CONSTITUIÇÃO DE AUTORIA DO LEGISLATIVO			
Relevância	Valor	Quantidade de emendas	Total
ALTA	6	21	45
	5	24	
MEDIA	4	14	28
	3	14	
BAIXA	2	1	1
	1	0	
	0	0	
TOTAL			74

O banco de dados referente à produção de emendas constitucionais do Executivo contém 25 emendas constitucionais e elas foram agrupadas segundo suas relevâncias, de modo que foram encontradas as seguintes variações de relevância:

EMENDAS À CONSTITUIÇÃO DE AUTORIA DO EXECUTIVO			
Relevância	Valor	Quantidade de emendas	Total
ALTA	6	11	22
	5	11	
MEDIA	4	1	2
	3	1	
BAIXA	2	1	1
	1	0	
	0	0	
TOTAL			25

A partir dos bancos de dados descritos acima, foram obtidos os resultados da Seção 3.

3. Resultados:

Primeiramente, serão expostos os resultados das estatísticas descritivas.

ANÁLISE DESCRITIVA DA RELEVÂNCIA DAS EMENDAS À CONSTITUIÇÃO						
Autoria	1º Quartil	Mediana	3º Quartil	Média	Variância	Desvio padrão
Legislativo	2	3	5	3,387	2,306716	1,518788
Executivo	2	3	5	3,487	2,203779	1,484513

Em seguida, serão apresentados os resultados dos testes de hipóteses. Primeiramente, os resultados do Teste de Hipótese de Pearson:

RESULTADOS DO TESTE DE HIPÓTESE DE PEARSON		
Estatística χ^2	Graus de Liberdade	P-Valor
8,1803	2	1,674%

A próxima tabela contém os resultados do teste de hipóteses com hipótese nula de médias iguais e alternativa de médias do Executivo e do Legislativo serem diferentes:

RESULTADOS					
$t_{\text{calculado}}$	Graus de Liberdade	P-Valor	L_{inf}	L_{sup}	α
2,1948	46,096	3,325%	0,0434809	1,0051677	1%

A tabela seguinte contém os resultados do teste de hipóteses com hipótese nula de médias iguais e alternativa de média do Executivo ser maior que a do Legislativo:

RESULTADOS					
$t_{\text{calculado}}$	Graus de Liberdade	P-Valor	L_{inf}	L_{sup}	α
2,1948	46,096	1,663%	0,1233181	$+\infty$	1%

4. Conclusão:

O resultado do teste de hipótese de Pearson é P-Valor = 1, 674%. Esse resultado indica que independentemente das emendas constitucionais serem de autoria do Legislativo ou do Executivo, as médias de suas relevâncias não apontam nenhuma tendência estatística. Sendo

assim, não se pode dizer que um dos dois autores possui maior tendência de propor emendas mais relevantes que o outro (a um nível de significância de $\alpha = 1\%$).

Nos resultados dos testes de hipóteses referentes às emendas constitucionais, observa-se respectivamente P-Valor= 3,325% e P-Valor= 1,663% (também maiores que o nível de significância adotado $\alpha = 1\%$). Esses valores indicam novamente que não há evidências para rejeitarmos a hipótese nula de que as relevâncias das emendas constitucionais dos dois autores são iguais.

Em uma, o teste foi feito para testar a hipótese nula de as médias serem iguais, contra a alternativa de serem diferentes. No outro teste, o procedimento realizado teve o intuito de testar se a média da relevância das emendas constitucionais do Executivo seria maior que a média do Legislativo, o que não se comprovou.²⁵²

Além disso, os dados expostos na Seção da Metodologia mostram que o Legislativo é o maior produtor de emendas constitucionais. Das 74 de sua autoria, 45 são de alta relevância e 28 de média relevância. No caso do Executivo, das 25 emendas de sua autoria, 22 são de alta relevância e 2 de média relevância. Sendo assim, o Legislativo não só é autor da maioria das emendas constitucionais, como também é autor da maioria das emendas de alta e média relevância.

A partir dos resultados mostrados nesta análise estatística, há evidências de que o Legislativo produz emendas constitucionais com relevância, semelhante aos resultados do Executivo, quando se comparam as relevâncias das emendas constitucionais produzidas por ambos.

Por fim, há evidências de que a participação do Legislativo é maior em termos de valores reais, tanto no número total de emendas constitucionais, como naquelas que são especificamente de alta e média relevância.

²⁵² No caso, os resultados obtidos dos P-Valores foram próximos a 1%, mas mesmo assim maiores que ele. Esse valor para alfa pode ser escolhido de acordo com características dos bancos de dados, pois podem ser adotados 1%, 5% ou 10%. Por se tratar de amostras pequenas, é preferível um valor menor para alfa.

ANEXO A – Pesquisa no BNS

https://camaranet.camara.leg.br/nvb/servicos-da-informacao/banco-de-noticias-selecionadas-bns

CamaraNet Portal Câmara www.camara.leg.br

Depois de | Atividade Legislativa | Estrutura da Casa | Administração da Casa | Gestão de Pessoas | Gestão Estratégica | Publicações da Casa | Serviços de Informação | Comunicação e Relacionamento | Saúde e Bem-Estar

Serviços de Informação > Serviço de Biblioteca > Banco de Notícias Seleccionadas (BNS)

Serviços de Informação

Conectores
Consultar anteriores ao ano 2000

Sobre o BNS

Banco de Notícias Seleccionadas (BNS)

Autor

Título

Assunto

Formato/Evento
Fórum de São Paulo

Cidade

Data Inicial **Data Final**

Proceder técnico quanto ao acesso, ligar 6-3636 (SIVIS).
Para auxílio à pesquisa, ligar 6-3777 (CEI/Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação | Corp).
A alimentação do BNS é de responsabilidade do CEI - Coordenação de Biblioteca - 6-3667.
Observação: Não utilizar preposições, artigos ou pontuação na expressão de busca. As formas plúres são pesquisadas automaticamente. Podem ser usados os conectivos "E", "OU", "AND" e "NÃO" entre as palavras.

Conectores

Notícias anteriores ao ano 2000

Sobre o BNS

Banco de Notícias Seleccionadas (BNS)

Você buscou:

Refazer sua busca

Assunto: **ficha limpa** Período: **04/05/2010 a 06/06/2010** Jornal/Revista: **Folha de São Paulo**

Resultados de 1 a 10 de 38 encontrados.

Ordenar por:

relevância textual | data | tipo

« Anterior

1 2 3 4

Próxima »

Brecha favorece congressistas com "ficha suja"

...pelo TCU (Tribunal de Contas da União), que é um órgão administrativo e não judicial, como exige o projeto. O **Ficha Limpa** prevê punição somente para candidatos condenados por ações criminais, cujo crime tenha pena superior a dois anos...

Folha de São Paulo 05/06/2010

Selecionar

Ficha Limpa é sancionado, mas alcance da lei é incerto

...sancionou ontem, sem vetos, a lei do Fichas Limpas, que impede a candidatura de pessoas... terá que se pronunciar. O projeto Fichas Limpas é resultado de iniciativa popular... lei. Caberá ao TSE definir se o Fichas Limpas valerá ou não para as eleições...

Folha de São Paulo 05/06/2010

Selecionar

Mudança no Fichas Limpas impede TCU de vetar nome

...barrar candidatura por rejeição de contas; governo deve vetá-la Uma mudança que passou no texto original do projeto Fichas Limpas pode facilitar a candidatura de pessoas condenadas pelo TCU (Tribunal de Contas da União) por irregularidade na gestão...

Folha de São Paulo 04/06/2010

Selecionar

Refine sua busca

Você pode filtrar sua busca por um dos seguintes termos:

Data inicial

Data final

Aplicar

^ Autor (38)

renata lo prete (7)

rogeri meneses (4)

alexis vargas (1)

andressa matris (1)

carlos nester cooy (1)

catia seabra (1)

catia seabra e breno costa (1)

das agências de notícias (1)

^ Temas (38)

brasil (10)

brasil - paulist (6)

poder (6)

brasil 2 (5)

ANEXO B – Notícia proveniente de pesquisa no BNS

[https://camaranet.camara.leg.br/web/servicos-de-informacao/banco-de-noticias-selecionadas-bns-...](#)

Minhas comun


[Fale Conosco](#)
[www.camara.leg.br](#)

[Deputados](#)
[Atividade Legislativa](#)
[Estrutura da Casa](#)
[Administração da Casa](#)
[Gestão de Pessoas](#)
[Gestão Estratégica](#)
[Publicações da Casa](#)
[Serviços de Informação](#)
[Comunicação e Relacionamento](#)
[Saúde e Bem-Estar](#)

[/ Serviços de Informação](#) / [Serviços de Biblioteca](#) / [Banco de Notícias Seleccionadas \(BNS\)](#)

Serviços de Informação

[Conectores](#)
[Notícias anteriores ao ano 2000](#)
[Sobre o BNS](#)

Banco de Notícias Seleccionadas (BNS)

05/06/2010 [Folha de São Paulo](#) / PODER / Página A4

Ficha Limpa é sancionado, mas alcance da lei é incerto

FÁBIO AMATO

Caberá ao TSE decidir se regra valerá ou não para as eleições deste ano

Lula sanciona sem vetos lei que é resultado de iniciativa popular que reuniu 1,6 milhão de assinaturas em 2009

O presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou ontem, sem vetos, a lei do **Ficha Limpa**, que impede a candidatura de pessoas com condenação na Justiça por um colegiado (mais de um juiz). O alcance da regra, no entanto, ainda é incerto. Há duas dúvidas principais. A primeira é saber se ela valerá para as eleições deste ano. A segunda, se a lei inclui os casos de políticos já condenados ou só será aplicada a sentenças proferidas a partir da sanção da lei.

Em ambos os casos, como o texto deixa margem a mais de uma interpretação, a Justiça terá que se pronunciar. O projeto **Ficha Limpa** é resultado de iniciativa popular que obteve em um abaixo-assinado 1,6 milhão de assinaturas. O documento foi protocolado em setembro de 2009 na Câmara.

A lei torna inelegível quem tenha sido condenado por decisão colegiada da Justiça (por mais de um juiz), mas estabelece o chamado efeito suspensivo. Ou seja, um político condenado por colegiado pode recorrer também a um colegiado, que irá dar ou não o efeito suspensivo.

Fica inelegível o político condenado por crimes eleitorais (compra de votos, fraude, falsificação de documento público), lavagem e ocultação de bens, improbidade administrativa, entre outros. O projeto foi aprovado por unanimidade no Senado no dia 19 de maio, mas uma mudança no texto na Câmara gerou polêmica sobre a abrangência da lei.

Uma "emenda de redação" do senador Francisco Dornelles (PP-RJ) alterou tempos verbais em artigos e pôs dúvidas sobre alcance da lei em processos atuais. A mudança fala em políticos que "forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado" em vez dos que já "tenham sido condenados".

Dornelles é correligionário do deputado Paulo Maluf, um dos políticos que tem uma condenação por colegiado. O senador negou que tenha feito a mudança para favorecer o colega de partido. Segundo avaliação do presidente do TSE (Tribunal Superior Eleitoral), Ricardo Lewandowski, pelo texto do projeto aprovado e agora sancionado, os políticos só ficarão inelegíveis se forem condenados na Justiça depois da promulgação da lei.

Caberá ao TSE definir se o **Ficha Limpa** valerá ou não para as eleições deste ano.

CRÍTICAS

A sanção foi criticada por procuradores eleitorais e ministros do Tribunal de Contas da União. "Lamentavelmente a sanção do projeto, da forma como aprovado pelo Congresso, acabou com a inelegibilidade por contas irregulares rejeitadas pelos tribunais de contas", disse o ministro Raimundo Carreiro, do Tribunal de Contas da União.

(Colaboraram NOELI MENEZES e ANDREZA MATAIS, de Brasília)

Problemas técnicos quanto ao acesso, ligue 6-3636 (CENIN).

Para auxílio à pesquisa, ligue 6-5777 (CEDI/Coordenação de Relacionamento, Pesquisa e Informação - Corpi).

A alimentação do BNS é de responsabilidade do CEDI - Coordenação de Biblioteca - 6-5667.

Observações: Não utilizar preposições, artigos ou pontuação na expressão de busca. As formas plurais são pesquisadas automaticamente. Podem ser usados os conectores "E", "OU", "ADJ" e "NAO", entre as palavras.

ANEXO C – Pesquisa no BNS para notícias anteriores ao ano 2000

https://camaranet.camara.leg.br/web/servicos-de-informacao/noticias-antiores-a-2000

Deputados Atividade Legislativa Estrutura da Casa Administração da Casa Gestão de Pessoas Gestão Estratégica Publicações da Casa Serviços de Informação Comunicação e Relacionamento Saúde e Bem-Estar

/ Serviços de Informação / Serviços de Biblioteca / Banco de Notícias Seleccionadas (BNS) / Notícias anteriores ao ano 2000

Serviços de Informação

Conectores

Notícias anteriores ao ano 2000

Sobre o BNS

Notícias anteriores ao ano 2000

No período de 1974 a 2000, a coleção de notícias era formada por recortes de jornais e revistas impressos. Os recortes eram arquivados em pasta: assunto ou personalidade e, dentro de cada pasta, organizados em ordem cronológica. Essa coleção foi digitalizada e está disponível para consulta online.

A pesquisa deve ser feita por tema amplo ou personalidade. Dentro do arquivo PDF, pode-se realizar outra busca a fim de se localizar um termo c notícia mais específicos. Alguns arquivos são pesados e demoram a baixar.

Termo de pesquisa:

A B C D E F G H I J K L M N O P Q R S T U V W X Y Z

Páginas: 1 2

MINISTERIO DA **PREVIDENCIA SOCIAL** MINISTRO ANTONIO BRITO-1992
 MINISTERIO DA **PREVIDENCIA SOCIAL** MINISTRO JADER BARBALHO-1988-1990
 MINISTERIO DA **PREVIDENCIA SOCIAL** MINISTRO JAIR SOARES-1982
 MINISTERIO DA **PREVIDENCIA SOCIAL** MINISTRO JARBAS PASSARINHO-1983-1984
 MINISTERIO DA **PREVIDENCIA SOCIAL** MINISTRO NASCIMENTO SILVA-1974-1976
 MINISTERIO DA **PREVIDENCIA SOCIAL** MINISTRO NASCIMENTO SILVA-1977-1978-1979
 MINISTERIO DA **PREVIDENCIA SOCIAL** MINISTRO RAPHAEL DE ALMEIDA MAGALHES-1986-1987
 MINISTERIO DA **PREVIDENCIA SOCIAL** MINISTRO REINHOLD STEPHANES-1992
 MINISTERIO DA **PREVIDENCIA SOCIAL** MINISTRO RENATO ARCHER-1987-1988
 MINISTERIO DA **PREVIDENCIA SOCIAL** MINISTRO SERGIO CUTOLO-1994
 MINISTERIO DA **PREVIDENCIA SOCIAL** MINISTRO WALDECK ORNELAS-1998
 MINISTERIO DA **PREVIDENCIA SOCIAL** MINISTRO WALDIR PIRES-1985
 MINISTERIO DA **PREVIDENCIA SOCIAL**
 MINISTERIO DO TRABALHO E **PREVIDENCIA SOCIAL** MINISTRO ANTONIO ROGERIO MAGRI-1990-1991
 MINISTERIO DO TRABALHO E **PREVIDENCIA SOCIAL** MINISTRO REINHOLD STEPHANES 1992
PREVIDENCIA SOCIAL FRAUDE-1992-1995
PREVIDENCIA SOCIAL FRAUDE-1996-1998
PREVIDENCIA SOCIAL FRAUDE-1999-2001
PREVIDENCIA SOCIAL FRAUDES-1991
PREVIDENCIA SOCIAL REFORMA-1998
PREVIDENCIA SOCIAL REFORMA-2000
PREVIDENCIA SOCIAL REFORMA-JANEIRO 1995 A FEVEREIRO-1996
PREVIDENCIA SOCIAL REFORMA-JANEIRO A SETEMBRO-1999
PREVIDENCIA SOCIAL REFORMA-MARCO-1996-1997
PREVIDENCIA SOCIAL REFORMA-OUTUBRO A NOVEMBRO-1999
PREVIDENCIA SOCIAL RURAL
PREVIDENCIA SOCIAL -1985

ANEXO E - Ficha de tramitação na Câmara dos Deputados


 Não seguro | www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idP...


 File Conosco | Acesso à Informação |

Buscar no portal

[Institucional](#)
[Deputados](#)
[Atividade Legislativa](#)
[Orçamento da União](#)
[Transparência](#)
[Comunicação](#)
[Participação](#)

Página Inicial / Atividade Legislativa / Projetos de Lei e Outras Proposições / PLP 168/1993

PLP 168/1993

[Cadastrar para acompanhamento](#) |
 [Versão anterior da ficha](#) |
 [Versões para impressão](#)

PLP 168/1993 | [Inteiro teor](#)
Projeto de Lei Complementar

Situação: Transformado na Lei Complementar 135/2010
Origem: MSC 616/1993

Identificação da Proposição
 (As informações anteriores a 2001, antes de implantação do sistema e-Câmara, podem estar incompletas.)

Autor: Poder Executivo **Apresentação:** 22/10/1993

Ementa
 Dá nova redação das alíneas "d", "e", e "h" do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências.

Nova Ementa da Redação
 NOVA EMENTA: Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

Explicação da Ementa
 Dispensando o trânsito em julgado da sentença para os casos que especifica.

Indexação

Informações de Tramitação

Forma de Apreciação: Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário **Regime de Tramitação:** Urgência (Art. 155, RICD)

Despacho atual:

Data	Despacho
08/04/2010	(EMENDAS DE PLENÁRIO) Determino o encaminhamento das Emendas nºs 1 a 28 à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Mérito e Art. 54, RICD), conforme determina o art. 52, IV c/c 121, ambos do RICD. Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário. Regime de Tramitação: Prioridade

Última Ação Legislativa

Data	Ação
04/06/2010	Mesa Diretora da Câmara dos Deputados (MESA) Transformado na Lei Complementar 135/2010. DOU 07/06/10 PÁG 01 COL 01.

Árvore de apensados e outros documentos da matéria

Documentos Anexos e Referenciados

- Avulsos
- Destques (0)
- Emendas ao Projeto (29)
- Emendas ao Substitutivo (0)
- Histórico de despachos (5)
- Legislação citada
- Histórico de Pareceres, Substitutivos e Votos (8)
- Recursos (0)
- Redação Final
- Mensagens, Ofícios e Requerimentos (5)
- Relatório de conferência de assinaturas
- Dossiê digitalizado

Tramitação

Cadastrar para acompanhamento

Obs.: o andamento da proposição fora desta Casa Legislativa não é tratado pelo sistema, devendo ser consultado nos órgãos respectivos.

Data	Andamento
22/10/1993	PLENÁRIO (PLEN) LEITURA E PUBLICAÇÃO DA MATERIA. DCN1 23 10 93 PAG 22812 COL 01.

Notícias

28/04/2010
 CCJ pode votar mudanças na Ficha Limpa hoje

19/04/2010
 CCJ pode votar emendas ao Ficha Limpa nesta terça-feira

19/11/2009
 Tomar faceta pedida para abrir debate sobre Projeto da Ficha Limpa

[mais notícias](#)

Sessões e Reuniões

11/05/2010 - 17h00
 PLENÁRIO
 Sessão - Deliberativa
[Áudio](#) [Detalhes](#)

05/05/2010 - 18h20
 PLENÁRIO
 Sessão - Deliberativa
[Áudio](#) [Detalhes](#)

05/05/2010 - 18h00
 Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania
 Reunião Deliberativa Ordinária
[Áudio](#) [Detalhes](#)

[mais sessões e reuniões](#)

E-democracia

Diálogo todo instante com os parlamentares.

ANEXO F - Ficha de tramitação no Senado Federal

← → ↻ 🏠 ⓘ https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/96850 🔍 ☆ 🗨️ 👤

SENADO FEDERAL Fale com o Senado Portais

Atividade Legislativa

Busca

Plenário - Projetos e Matérias - Comissões - Relatórios Legislativos - Legislação - Órgãos do Parlamento - Autoridades

Diários e Anais - Senado Multimídia - RSS - Dados Abertos - Perguntas Frequentes

Atividade Legislativa > Projetos e Matérias > Pesquisas > Projeto de Lei da Câmara nº 58, de 2010 (complementar)

Projeto de Lei da Câmara nº 58, de 2010 (complementar) – LEI DA FICHA LIMPA

Autoria: Câmara dos Deputados

Iniciativa: Presidência da República

Nº na Câmara dos Deputados: PLP 168/1993 **Norma Gerada:** Lei Complementar nº 135 de 04/06/2010

Assunto: Jurídico - Direito eleitoral e partidos políticos.

Textos Iniciais: [Texto inicial](#) [Imprimir](#)

Ementa:
Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato.

Explicação da Ementa:
Altera a Lei Complementar nº 64, de 1990 (Lei das inelegibilidades), para incluir hipóteses de inelegibilidade e prazos de cessação, considerando suficiente para a execução da pena a sua imposição por órgão judicial colegiado, nos seguintes casos e prazos referentes: Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e Prefeito e Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos; aqueles que tenham representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, para a eleição na qual concorram ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes; os que tenham sido condenados pela prática dos crimes especificados na lei, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena; os que forem declarados indignos do oficialato (militares condenados por traição, espionagem ou cobardia, dentre outros crimes propriamente militares), pelo prazo de 8 (oito) anos; os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes a partir da decisão; os detentores de cargo na administração pública direta, indireta ou fundacional, que beneficiarem a si ou a terceiros, pelo abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem no 8 (oito) anos seguintes; os que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo, pelo período remanescente do mandato e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura; os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou trânsito em julgado até 8 (oito) anos após o cumprimento da pena; os que tenham sido excluídos do exercício de profissão competente, em decorrência de infração ético-profissional, pelo prazo de 8 (oito) anos; os que forem condenados em razão de terem desfeito ou simulado desfazer vínculo conjugal ou de união estável para evitar caracterização de inelegibilidade, por 8 (oito) anos após a decisão que reconhecer a fraude; os que tenham sido demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, por 8 (oito) anos a partir da decisão; a pessoa física e os dirigentes de pessoas jurídicas responsáveis por doações eleitorais tidas por ilegais, por 8 (oito) anos a partir da decisão; os magistrados e os membros do Ministério Público que tenham sido aposentados compulsoriamente por decisão sancionatória, que tenham perdido o cargo por sentença ou que tenham pedido exoneração ou aposentadoria voluntária na pendência de processo disciplinar, pelo prazo de 8 (oito) anos. Exclui dos casos acima referidos a condenação por crimes culposos e aqueles definidos em lei como de menor potencial ofensivo ou como de ação penal privada. Estabelece novas regras procedimentais para adequar o processo eleitoral à desnecessidade de trânsito em julgado de decisões judiciais para a execução da pena de inelegibilidade. Revoga o inciso XV do art. 22 da Lei Complementar nº 64, de 1990.

Situação Atual Tramitação encerrada

Participe Consulta pública encerrada

Decisão: Aprovada pelo Plenário
Destino: À sanção
Norma jurídica gera...: [Lei Complementar nº 135 de 04/06/2010](#)
Último local: 23/08/2011 - Secretaria de Arquivo
Último estado: 07/06/2010 - TRANSFORMADA EM NORMA JURÍDICA

0 0

SIM NÃO

Resultado apurado em 26/09/2018 às 09:34

Compartilhe [f](#) [t](#) [g+](#)