

A determinação executiva na atividade típica legislativa no Brasil

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

Resumo

O estado de direito social e as Constituições produzidas em sua decorrência ampliaram as atribuições estatais e inseriram de forma cada vez mais incisiva o Poder Executivo no processo legislativo. Deve-se, assim, investigar se o Poder Legislativo contribui para intensificação da intervenção do Poder Executivo no processo legislativo e se a ingerência do chefe do Executivo é capaz de desconsiderar o princípio constitucional da separação dos poderes. A resposta ao problema identificado conduziu à hipótese ao final confirmada, de que o Legislativo não apenas age com parcimônia diante da interferência do presidente da República como também instiga o Poder Executivo a intervir no processo legislativo, reduzindo a sua autonomia funcional e o controle sobre o Executivo, sem, contudo, afastar-se do princípio da separação dos poderes. Com o objetivo de examinar o problema, foram realizadas pesquisas em bibliografias pertinentes e normas específicas, assim como feita a análise de dados em *sites* oficiais atinentes à repercussão da intervenção Executiva no processo legislativo com o objetivo de determinar sua intensidade e natureza.

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

Recebido em: 07/04/2016 | Aprovado em: 11/05/2016

<http://dx.doi.org/10.5335/rjd.v30i3.5681>

* Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Ciências Humanas, Sociais e da Saúde, da Fundação Mineira de Educação e Cultura. Graduado em Direito pela Fundação Universidade de Itaúna, MG. Advogado inscrito na Seccional Minas Gerais. Árbitro inscrito no Conselho Federal do Juizado Arbitral do Brasil. Professor de Legislação Ambiental, Legislação Acidentária e Previdenciária, Organizações e Normas Técnicas, Direito Minerário, Direito do Trabalho, Legislação Profissional e Ética no Centro Educacional Betim – Centro Educacional Conceição Ferreira Nunes. Professor de Direito Civil no Curso de Formação de Soldados da Academia de Polícia de Militar de Minas Gerais. E-mail: renatohorta@yahoo.com.br

** Doutor em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Graduado em Direito e Psicologia. Professor titular II. Reitor da Fundação Mineira de Educação e Cultura. Controlador-Geral do Estado de Minas Gerais. E-mail: edumlima@fumec.br

Introdução

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

Essa crescente interferência na criação normativa impõe a realização da releitura da teoria da separação orgânica de poderes, idealizada por Charles-Louis de Secondat, barão de La Brède, e Montesquieu, baseada no pensamento de John Locke, e o aprofundamento da teoria dos freios e contrapesos, capaz de garantir limites às atuações governamentais.

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

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

A presente pesquisa realiza a análise teórica da abertura constitucional e infralegal conferida ao Poder Executivo federal de interferir no processo legislativo e nas atividades do Parlamento federal, pretendendo esclarecer se as prerrogativas conferidas ao chefe do Executivo decorrem, exclusivamente, da Constituição federal ou tem respaldo em eventual submissão do Poder Legislativo, bem como, se a intensidade da interferência da atual presidente da República na atividade legislativa é capaz de se distanciar da teoria da separação dos poderes.

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

A pesquisa apresenta inicialmente as condições históricas que conduziram ao protagonismo e à evolução normativa que alicerçou o destaque político e jurídico do Poder Executivo; posteriormente analisa-se a teoria da separação de poderes com foco na intervenção do Poder Executivo no Poder Legislativo brasileiro, quando são traçadas e analisadas as condições legais do processo legislativo e a natureza jurídica da intervenção executiva com o aval do Parlamento. Concluída a primeira parte, são sistematizados os dados coletados nos sites oficiais e analisado o regime de tramitação legislativa dos projetos de leis de iniciativa da presidente da República com solicitação de urgência constitucional e as medidas provisórias propostas durante o lapso que compõe o recorte da pesquisa, 1º de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2015, a fim de avaliar a capacidade e intensidade governamental em controlar o Poder Legislativo, mesmo em tempos de crise de econômica e política.

A contínua ampliação da agenda executiva e os modelos de estado de direito brasileiro

Dias¹ esclarece que o modelo de estado de direito liberal é o resultado da conquista burguesa contra o antigo regime absolutista, consubstanciado na restrição do poder do monarca absoluto por meio da submissão do governante ao império das leis, à repartição do poder estatal em três funções independentes e à fixação de garantias de direitos individuais, ou negativos.

Porém, cumpre destacar, como bem observa Fioravanti² que o estado de direito liberal não apenas venceu o regime absolutista monárquico como também foi capaz de conter a soberania popular ilimitada, que deixou apreensiva a Europa no período do terror (agosto de 1792 a 27 de julho de 1794) posterior à Revolução Francesa de 1789.

A definição da origem e finalidade do estado de direito liberal apresentada possui como referência a Europa ocidental em razão do eurocentrismo, embora, deve-se observar que a transição do antigo regime absolutista para o estado de direito liberal não ocorreu em todos os países do mundo, e mesmo naqueles em

¹ DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Direito administrativo pós-moderno: novos paradigmas do direito administrativo a partir do estudo da relação entre o Estado e a sociedade*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003, p. 136-137.

² FIORAVANTI, Maurizio. *Constitution: de la antigüedad a nuestros días*. Tradução de Manuel Martínez Neira. Madri: Trotta, 2001, p. 141.

que a evolução se deu nesse sentido, não é possível afirmar que tal ocorrência foi efetivada no mesmo momento histórico ou da mesma forma como na Europa.

No Brasil, após a declaração de independência (1822), surgiu a figura do imperador-libertário, Dom Pedro I, que estava parcialmente³ limitado pela Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824, que, por sua vez, disciplinava a separação dos poderes⁴ e garantia a liberdade, a segurança individual e a propriedade.

Para Bonavides,⁵ a Constituição do Império teria, ao mesmo tempo, características absolutistas e liberais e nela podiam ser observadas três dimensões, a primeira voltadas para o passado, antigo regime, outra para o presente, liberal, e ainda a terceira, voltada para o futuro, traçando regras para as eventualidades.

Faoro⁶ descreve que as ideias liberais já estabelecidas na Constituição do Império harmonizavam-se com a ideologia dos proprietários rurais da época, que estavam, portanto, empenhados em afrouxar o domínio e o controle estatal em busca do controle político e de mais liberdades.

Com a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891,⁷ as funções estatais foram repartidas em Executivo, Legislativo e Judiciário, e afastado o Poder Moderador, anteriormente concedido ao imperador.

Diante das atribuições estatais mínimas, a teoria de Montesquieu servia perfeitamente ao liberalismo da época,⁸ sendo estruturado o texto constitucional em três eixos principais: legalidade (art. 72, § 1º), separação dos poderes⁹ (art. 15) e direitos individuais (art. 72).

Sampaio¹⁰ adverte que os três pilares do modelo de estado de direito liberal eram estruturados em mecanismos relacionados a meio e fim, em que a legalidade

³ Revela-se que a limitação do poder do imperador era parcial, pois nos termos do artigo 99 “A pessoa do Imperador é inviolável e sagrada. Ele não está sujeito à responsabilidade alguma”, havendo assim, segundo Bonavides “graves sequelas do Absolutismo”. BONAVIDES, Paulo. A Constituição do Império. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 24, n. 94, p. 5-16, abr./jun. 1987.

⁴ “Art. 10 - Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo, e o Poder Judicial.” BRASIL. Constituição (1824). Política do Imperio do Brazil, de 25 de março de 1824. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 25 nov. 2016.

⁵ BONAVIDES, 1987, p. 15.

⁶ FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2012, p. 567.

⁷ BRASIL. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 25 nov. 2016.

⁸ CLÉVE, Clémerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, p. 33.

⁹ Segundo Sampaio: “Apenas poderes independentes entre si poderiam exercer a adequada fiscalização das competências dos outros [...]”. SAMPAIO, José Adercio Leite. *Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 64.

¹⁰ SAMPAIO, 2013.

seria a forma indissociável imposta a todos, ou seja, o meio, enquanto a separação dos poderes e os direitos perfaziam o conteúdo ou a sua justiça, portanto, o fim.

A principal responsabilidade estatal, nesse momento, era garantir o cumprimento dos acordos e promover a segurança nacional contra ameaças externas, devendo ser evitada a interferência estatal na vida privada.¹¹

O modelo de estado liberal implantado em alguns países do ocidente europeu e das Américas serviu ao propósito de garantir ao homem liberdades negativas contra o arbítrio estatal, contudo, afirmam Tavares e Souza¹², tal mudança, meramente formal, não angariou nenhuma melhora na condição humana da população em geral.

O arbítrio estatal combatido pelo modelo liberal concedeu à burguesia a liberdade desejada, mas a igualdade formal trouxe desequilíbrio às relações humanas, pois substituiu a força política absolutista e subjugadora pela força política não menos subjugadora do capital conduzida por oligarquias dominantes.

Com a Europa financeiramente quebrada, após a reconstrução do pós-Primeira Grande Guerra (1914-1918) e o *crash* da bolsa de Nova Iorque (outubro de 1929), somada à crescente luta por direitos coletivos e sociais inspirados nos ideais comunistas e anarquistas que sopravam do Leste Europeu,¹³ foram intensificadas as ações estatais a intervir na economia¹⁴ e garantir materialmente direitos.

Já no final do século XIX e início do século XX, na Europa e na Oceania, começaram a ser aprovadas leis trabalhistas e previdenciárias, contudo, foram as Constituições do México, de 1917, e da Alemanha, de 1919, principalmente essa última, em razão da grande influência europeia, que levou à guinada do discurso constitucional do Ocidente, agora voltado em direção da igualdade material por meio de atividades promovidas diretamente pelo Estado.¹⁵ O novo modelo de estado de direito social pretendia corrigir as disparidades de poder e

¹¹ O estado liberal era apelidado de “guarda noturno”, o objetivo era assegurar que as normas não fossem violadas. A ideia era apropriada para a época já que surgia a ideia da livre concorrência e do livre mercado controlado pela “mão invisível do mercado” que produziria o bem comum. CLÈVE, 2000, p. 36.

¹² TAVARES, Fernando Horta (Coord.); SOUZA, Simone Letícia Severo e (Org.). *Teoria geral do direito público*: institutos jurídicos fundamentais sob a perspectiva do estado democrático de direito. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 34.

¹³ TAVARES; SOUZA, 2013, p. 35.

¹⁴ Nos Estados Unidos da América, a reforma que teve início em 1933, ocorreu por meio de programas governamentais editados pelo presidente Franklin Delano Roosevelt que tinham como objetivo a intervenção direta na economia, no mercado e nas relações de trabalho, alterando o modelo de estado de direito liberal, anteriormente desenvolvido, para um novo pacto intervencionista, o *New Deal*. LIMONCIC, Flávio. *Os inventores do New Deal*: Estado e sindicatos no combate à Grande Depressão. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 21.

¹⁵ SAMPAIO, 2013, p. 66.

de fortuna por meio da proclamação e execução direta de direitos sociais, econômicos e culturais eleitos pelo governo, destinados a acalmar os anseios sociais a evitar conflitos e revoluções.

No Brasil, no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) iniciou-se a efetiva implantação do modelo de estado de direito social no país, com a criação de políticas econômicas setoriais voltadas à promoção industrial assim como de políticas sociais de proteção aos trabalhadores e de valorização das Forças Armadas.¹⁶ A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 25 de março de 1934 expandiu as atividades estatais para o campo social (art. 10, II, art. 121 e art. 149), e econômico (Título IV) afastando-se da feição puramente liberal e individualista, promovendo, assim, o início da crescente intervenção estatal na ordem social motivada pela ampliação da agenda executiva governamental.¹⁷

A eficiência da intervenção estatal na ordem social e econômica passou a exigir do governo respostas mais rápidas e efetivas às crescentes necessidades, fato que redundou no protagonismo do Poder Executivo tanto no Brasil como na Europa. Para executar as atribuições na velocidade desejada, o Poder Executivo passou a interferir incisivamente no processo legislativo penetrando na função típica do Poder Legislativo,¹⁸ sob o amparo da crescente agenda política, econômica e social a ser executada diretamente pelo governo, somada à “onda política de totalitarismo” que se seguiu.¹⁹

Com o fim da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e o início da Guerra Fria (1947-1991), os regimes militares, que colocavam ainda mais o Poder Executivo em evidência, eclodiram no Cone Sul,²⁰ financiados pelos Estados Unidos da América com o objetivo conter a ameaça socialista na região.

No Brasil, as décadas seguintes a 1950 foram de reconhecimento interno de que o Estado deveria ser o promotor estratégico da condução do progresso técnico, da acumulação de capital e da garantia equilibrada da redistribuição de ren-

¹⁶ FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: USP, 2002.

¹⁷ BRASIL. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 25 nov. 2016.

¹⁸ BARACHO JÚNIOR, José Alfredo; LIMA, Eduardo Martins de (Coord.). *Medidas provisórias no Brasil: origem, evolução e perspectivas*. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 23.

¹⁹ Nesse sentido, SAMPAIO, 2013, p. 66; CLÈVE, 2000, p. 42.

²⁰ Paraguai entre 1954 e 1989; Brasil entre 1964 e 1985, Argentina entre 1966 e 1973 e 1976 e 1983, Uruguai entre 1973 e 1985 e Chile entre 1973 e 1990. SOARES, Ednaldo; LADEIRA, Rodrigo. A supremacia executiva e a coadjuvação legislativa e judiciária: experiências latino-americanas na separação dos poderes do Estado. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL, 4, 2013. *Anais...* Vitória da Conquista: UESB, 2013, p. 1-10.

da no país.²¹ Fundamentado no combate ao socialismo e no dever de promover o bem-estar social, a Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967, concedeu ao presidente o poder de legislar por meio de decreto-lei (art. 49, V) e a faculdade de estabelecer prioridade sobre as matérias legislativas de sua iniciativa a serem apreciados pelo Congresso Nacional (art. 54).

Com a agenda executiva extensa e o modelo de administração pública burocrática em execução,²² foi institucionalmente criada a administração pública indireta, por meio do Decreto-lei n° 200, de 25 de fevereiro de 1967, para atender aos objetivos desenvolvimentistas do governo militar e também à crescente demanda social²³ por meio de ações especializadas, ágeis e flexíveis, executadas direta e indiretamente pelo Poder Executivo, sem submissão às regras burocráticas que regiam a administração pública direta.

No período de ditadura militar brasileira (1964-1985), a arbitrariedade da autoridade executiva afastou a teoria da separação dos poderes, reunindo no presidente da República, oficialmente e em três oportunidades,²⁴ todas as funções executivas e legislativas, retirando do Poder Legislativo e também do Poder Judiciário qualquer possibilidade de revisão dos atos governamentais.

Na década de 1980, o Brasil atravessava uma intensa crise de Estado que compreendia aspectos, políticos, fiscais, administrativos, econômicos e sociais.²⁵ Mergulhado nesse quadro crítico de inúmeras variáveis, em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil, constituída em estado democrático de direito.

A Constituição de 1988 restabeleceu a separação orgânica funcional dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, declarando-os independentes e harmônicos, ampliou a agenda social e econômica²⁶ do Poder Executivo, redefinindo-a, mas não afastando a grande interferência do Poder Executivo na atividade típica do Poder Legislativo.

²¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: Editora 34, 2002, p. 35.

²² Sobre os modelos de administração pública brasileira, vide REZENDE, Renato Horta. *Administração dialógica: os modelos de administração pública e o crescente controle social*. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/64czmib9/fYSGQtGwJY1949Z>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

²³ POZZOLI, Lafayette; ALVIM, Marcia Cristina de Souza (Org.). *Ensaio sobre a filosofia do direito*. São Paulo: Educ, Fapesp, 2011.

²⁴ O Congresso Nacional brasileiro foi fechado em três oportunidades: em 20 de outubro de 1966, período anterior à promulgação da Constituição de 1967, em 13 de dezembro de 1968, por meio do Ato Complementar n° 38 ao Ato Institucional 5 (AI5), quando também foi retirado do Poder Judiciário a possibilidade de rever os atos decorrentes do AI5, e em 1° de abril de 1977, por meio do Ato Complementar n° 102 ao AI5, quando foram criadas as regras eleitorais para a eleição seguinte.

²⁵ BRESSER-PEREIRA, 2002, p. 34.

²⁶ Cf. Artigos 157 a 166 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967.

A ampla agenda atribuída ao Poder Executivo deu-lhe a capacidade de desempenhar liderança em virtude do relativo predomínio, capacidade e dinamismo frente à dependência social e a incapacidade orgânica do Parlamento.

A participação do Poder Executivo no processo legislativo constitucional brasileiro

Segundo Canotilho²⁷, o processo legislativo é um complexo conjunto de atos autônomos formados pela conjunção de vontades derivadas de funções estatais independentes voltado ao Parlamento com o objetivo de produzir lei.

Para Silva,²⁸ nesse complexo conjunto de atos estão inseridas cinco fases sucessivas, sendo elas: iniciativa legislativa, emendas, votação, sanção e veto e promulgação.

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

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

Observa-se que no cenário descrito, o Poder Executivo poderia escolher se irá submeter-se à lei ou não, inexistindo verdadeira submissão do governo à vontade legislativa do Parlamento.

A releitura da teoria da separação de poderes

Segundo Baracho e Lima²⁹ há registro da ideia de separação de poderes desde Platão, embora o pensamento sistematizado do conceito seja atribuído a John Locke, em *Tratado sobre o governo*, de 1681. Posteriormente o tema foi desenvolvido por Montesquieu na obra *O espírito das leis*, de 1748. É importante destacar que

²⁷ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. Coimbra: Almeida, 1993, p. 941.

²⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2009, p. 525.

²⁹ BARACHO JÚNIOR; LIMA, 2013, p. 13-14.

Montesquieu pertencia à aristocracia francesa e, portanto, não possuía qualquer compromisso com os ideais burgueses, ou seja, *O espírito das leis* não era dirigido ao ideal burguês, a intenção de seu autor era de “elaborar uma técnica capaz de permitir uma forma equilibrada e moderada de governo, e mais, com poderes divididos [...], o poder se encarregasse de controlar ou limitar o próprio poder”.³⁰

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

Observa Otero³¹ que mesmo entre os defensores da heterovinculação são reconhecidas “prerrogativas” ao Poder Executivo, prerrogativas que possuíam origem no antigo regime absolutista e teriam como finalidade a manutenção da supremacia e a centralidade do governo.

Noutro viés, estariam os liberais conservadores, que buscavam a centralidade no monarca, sob o fundamento de que o Parlamento seria capaz de dar impulso, porém, somente o monarca seria capaz de conferir força jurídica própria à lei, devendo, por isso, ser conferidos ao Executivo a participação no processo legislativo e o poder de veto, única forma de manter a centralidade.³²

Temendo a descentralização e o retorno ao modelo feudal, a proposta vastamente desenvolvida no Ocidente buscava limitar o poder por meio do poder, mantendo-o centralizado, atribuindo soberania limitada ao povo (burguês) e afastando a soberania absoluta do monarca ou a soberania popular infinita.³³

Baracho e Lima³⁴ destacam que a teoria desenvolvida por Montesquieu em momento algum determinou qual seria a atribuição de cada poder ou mesmo se as funções a serem desenvolvidas deveriam ser executadas de forma isolada ou conjunta, leitura que estaria próxima à desejada pelos liberais conservadores e que melhor se amolda ao cenário apresentado em grande parte do século XX e início do século XXI.

³⁰ CLÈVE, 2000, p. 25-26.

³¹ OTERO, Paulo. *Legalidade e administração pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2003, p. 92.

³² OTERO, 2003, p. 92-93.

³³ FIORAVANTI, 2001, p. 186.

³⁴ BARACHO JÚNIOR; LIMA, 2013, p. 23.

A teoria da separação dos poderes apresentou um sistema de equilíbrio de poder, que não corresponde, essencialmente, a um sistema de equilíbrio entre poderes,³⁵ portanto, a hipertrofia de determinado poder não é capaz de afastar, por si só, a teoria de Montesquieu que exige como pré-requisito a autonomia orgânica dos poderes e a capacidade de se desenvolver controle recíproco entre os poderes (*check and balace*).

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

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

A intensidade da participação do Poder Executivo no processo legislativo e a constante submissão do Poder Legislativo

Otero³⁶ compreende que para se fixar a intensidade da participação do Poder Executivo no processo legislativo é necessário analisar a natureza da intervenção, assim como o quadro de repartição das competências constitucionalmente estabelecidas.

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

³⁵ CLÈVE, 2000, p. 44.

³⁶ OTERO, 2003, p. 92.

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

A Constituição de 1824 trouxe capítulo específico (Capítulo IV, Título 4º) para tratar “Da proposição, discussão, sanção, e promulgação das Leis”,³⁷ disciplinando o processo legislativo e concedendo ao Poder Executivo, por meio do Imperador ou dos ministérios, a possibilidade de participação de todas as fases do processo, à exceção da votação (art. 54, *in fine*).

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

A emenda constitucional de 3 de setembro de 1926 conservou o veto presidencial integral já presente na Constituição e inseriu a possibilidade de o presidente editar veto parcial no âmbito federal, fato capaz de reduzir a tensão entre Executivo e Legislativo, seguido por todas as demais Constituições nacionais posteriores.³⁸

Entretanto, observa Carneiro,³⁹ “não havia limitação que impedisse que o veto pudesse ser apostado a palavras isoladas, frases e orações de dispositivo, modificando, dessa feita, o conteúdo da norma”, ou seja, deixava de ser medida impeditiva e passava a ser medida instituidora.⁴⁰

Horta⁴¹ adverte que a Constituição de 1891 foi silente quanto ao processo legislativo por iniciativa do presidente da República, resumindo-se a disciplinar que a proposição do chefe do Executivo seria discutida perante a Câmara dos Deputados.

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

³⁷ Brasil, 1824.

³⁸ CARNEIRO, André Corrêa Sá. O veto parcial no sistema constitucional brasileiro. *E-legis*, Brasília, a. 1, n. 2, p. 10-14, 1. sem. 2009, p. 12.

³⁹ CARNEIRO, 2009, p. 13.

⁴⁰ Ainda na esteira de CARNEIRO, 2009, p. 12, não apenas a Constituição 1891 (a partir de sua alteração em 1926), como também as Constituições de 1934, 1946 (no período anterior à Emenda nº 17, de 1965), 1967 (com texto anterior à Emenda nº 1, de 1969) não impuseram limites ao veto parcial, fato que gerou abusos e desconfigurou o instituto.

⁴¹ HORTA, Raul Machado. O processo legislativo nas Constituições federais brasileiras. *Revista de Informação Legislativa Brasileira*, a. 26, n. 101, p. 5-28, jan./mar. 1989, p. 9.

A Constituição seguinte, Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937, ampliou demasiadamente a participação do presidente da República no processo legislativo, inserindo-o no Poder Legislativo como colaborador (art. 38), atribuindo competências gerais de iniciativa legislativa (art. 64) e afastando, em todo caso, a iniciativa do Poder Legislativo (art. 64, § 1º), mantendo a reduzida competência do Senado, como a anterior Constituição.⁴²

Também foi excepcionada a possibilidade de expedição de decreto-lei em duas modalidades, a primeira (art. 12), mediante controle do Poder Legislativo quando autorizava o Executivo a editar norma dentro dos limites e condições preestabelecidas, e a segunda, quando, porventura, dissolvida a Câmara ou caso estivesse em período de recesso, atendendo, em todo caso, às restrições constitucionais enumeradas nos artigos 13 e 180.

Conforme observa Horta⁴³, “o Parlamento deixaria de ser Câmara de deliberação, para converter-se, com docilidade, em Câmara de aclamações”, contudo, apesar das determinações constitucionais, inúmeros artigos jamais foram aplicados de fato, o que preservou o prestígio histórico do Congresso Nacional.

Caberia também ao presidente sancionar (art. 38) ou vetar o projeto de lei, por inconstitucionalidade ou quando, ao seu juízo, contrariasse o interesse público (art. 66).

A Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, restabeleceu o sistema bicameral de fato, porém, atribuiu somente ao Senado a competência de controlar os atos do Poder Executivo, mediante aprovação (art. 63, I).⁴⁴

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

⁴² BRASIL. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 25 nov. 2016.

⁴³ HORTA, 1989, p. 11.

⁴⁴ BRASIL. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 25 nov. 2016.

Horta afirma que a Emenda Constitucional n^o 17, de 26 de novembro de 1965, apresentou a maior alteração constitucional⁴⁵ relativa ao processo legislativo, desde a Constituição do Império:

Introduziu no processo legislativo a ampla competência de iniciativa exclusiva do Presidente da República, inadmitindo emendas que aumentam a despesa nela prevista; adotou a deliberação abreviada de projetos de iniciativa do Presidente da República, com os prazos de quarenta e cinco dias, para as deliberações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; estabeleceu a aprovação automática do Projeto de iniciativa presidencial, por decurso de prazo; previu a delegação de poderes às Comissões Especiais da Câmara e do Senado, para discussão e votação de projetos de leis; criou, formalmente, a figura das leis complementares da Constituição, ampliando os atos do processo legislativo.⁴⁶

As alterações apontadas pelo autor no fragmento colacionado dão conta da maior participação do presidente da República no processo legislativo bem como a preponderância das matérias apresentadas por ele, para as quais, havendo requerimento, deveriam tramitar no prazo exíguo de 45 dias (art. 54).⁴⁷

A Constituição de 1967 manteve a pluralidade de competências para iniciar o processo legislativo, reeditando o decreto-lei publicado quando da vigência da Constituição de 1937, para tratar de matérias relacionadas à segurança nacional, finanças públicas (art. 58), criação de cargos públicos e fixação de vencimentos.⁴⁸ O decreto-lei tinha força de lei, em sentido formal e material, aplicação imediata e direta, sem deliberação prévia do Parlamento, cuja apreciação limitava-se à aprovação ou rejeição no prazo de sessenta dias, sem possibilidade de emenda, estabelecendo que, em caso de rejeição da medida provisória pelo Congresso Nacional, os efeitos jurídicos seriam *ex nunc*.⁴⁹

A Emenda Constitucional n^o 1, de 17 de novembro de 1969, ampliou a já larga iniciativa legislativa exclusiva do presidente da República, ampliando o prazo para pronunciar o veto aos projetos de leis e reduziu o período para a sua derrubada.⁵⁰

A Constituição produzida pelo regime militar manteve a possibilidade de o presidente da República solicitar brevidade na apreciação de seus projetos, con-

⁴⁵ Cumpre ressaltar que as determinações constitucionais já faziam parte do ordenamento jurídico, inseridos pelo Ato Institucional n^o 1, de 9 de abril de 1965, porém, alcançaram o *status* constitucional com a Emenda Constitucional n^o 17/1965.

⁴⁶ HORTA, 1989, p. 14.

⁴⁷ BRASIL. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 25 nov. 2016.

⁴⁸ Cf. art. 55, III, da Emenda Constitucional n^o 1, de 17 de novembro de 1969.

⁴⁹ O efeito *ex nunc* foi introduzido pela Emenda Constitucional n^o 1, de 17 de outubro de 1969.

⁵⁰ HORTA, 1989, p. 19.

forme disciplinado no Ato Institucional nº 1/1964 e na Emenda Constitucional nº 17/1965, porém a Constituição de 1967 inovou ao disciplinar a possibilidade de o presidente requerer que seus projetos de leis tramitem em regime de urgência, quando, então, a votação no Parlamento ocorreria em seção única e conjunta das casas legislativas, dispensada a deliberação no Congresso Nacional, que teria o prazo de quarenta dias para rejeitar o projeto de lei, caso contrário, a aprovação se daria de forma tácita pelo decurso de prazo (art. 54, § 3º c/c art. 67, § 3º).

Em um período de grande crise econômica e política,⁵¹ a Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982, buscou atenuar, sem suprimir, o rigor da aprovação automática dos decretos-leis, do veto presidencial e dos projetos de leis de iniciativa presidencial, que, depois de ultrapassado o período de sua conclusão, seriam inseridos automaticamente, e independente de qualquer deliberação, “na ordem do dia, em regime de urgência, nas dez sessões subsequentes, em dias sucessivos, para, se não apreciado o projeto, considerá-lo definitivamente aprovado”.⁵²

Em 5 de outubro de 1988, foi promulgada a atual Constituição da República Federativa do Brasil, que trouxe novos contornos à relação existente entre os poderes Executivo e Legislativo, embora, mantendo competências privativas ao presidente da República para propositura de projeto de lei (art. 61, § 1º), assim como competência de iniciativa geral concorrente de projeto de lei e emenda constitucional (art. 60, II, art.61, *caput*, e art. 68), ressalvadas as competências privativas das casas legislativas (art. 51 e art. 52) ou exclusivas do Congresso Nacional (art. 49).

A Constituição democrática afastou a espécie normativa decreto-lei presente e largamente utilizada durante a vigência da Constituição anterior, inovando internamente ao possibilitar a edição de medida provisória pelo presidente da República, com força de lei, e que deve ser submetida imediatamente ao Congresso Nacional. Na hipótese de rejeição, os efeitos da medida provisória serão, em regra, *ex tunc*,⁵³ devendo o Congresso Nacional editar resolução para

⁵¹ No fim da década de 1970, o regime militar passou a ser pressionado, primeiramente, por conta do fim do “milagre econômico” que conduziu o país à estagnação econômica, da crescente dívida externa e da inflação estratosférica. O resultado das eleições diretas para governadores, com a vitória maciça de opositores, principalmente nos estados de Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais, também trouxe dificuldades políticas ao regime. CARVALHO, Alessandra; LINHARES, Maria Yedda Leite (Org.). Características da transição no Brasil. In: LINHARES, Maria Yedda Leite. *História geral do Brasil*. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 376-379.

⁵² HORTA, 1989, p. 20.

⁵³ Redação alterada pela Emenda Constitucional nº 32/2001. BRASIL. Emenda Constitucional nº 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. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm>. Acesso em: 3 jan. 2016.

disciplinar as relações jurídicas, porventura, realizadas no período de sua vigência (art. 62, Constituição de 1988).⁵⁴

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

As disposições relativas à sanção tácita e ao veto presidencial sobre o projeto de lei permaneceram inalteradas na atual Constituição, em relação à Constituição anterior, salvo a disposição que considerava mantido tacitamente o veto presidencial pelo decurso do prazo constitucional para apreciação pelo Congresso Nacional, pois, após 1988, ultrapassado o prazo constitucional, o veto deverá ser colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas matérias tratadas por medidas provisórias.⁵⁵

O abuso nas reedições de medidas provisórias pelo presidente da República motivou a apresentação do Projeto de Emenda Constitucional (PEC) nº 472, em 15 de agosto de 1997, pelo deputado federal Djalma de Almeida Cesar (PMDB/SP) que tinha a pretensão de: ampliar a competência do Congresso Nacional (art. 48, XI, Constituição de 1988), redefinir os contornos da medida provisória (art. 62, Constituição de 1988) e criar espécie normativa diversa de lei para tratar da organização e o funcionamento da administração pública federal (art. 84, IV, Constituição de 1988).⁵⁶

Tramitando por quatro anos no Congresso Nacional, o referido PEC sofreu várias emendas de caráter aditivo,⁵⁷ cabendo destacar, a proposta convertida na Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, acerca da determinação do sobrestamento das atividades legislativas quando não apreciado projeto de lei de iniciativa do chefe do Executivo sobre o qual requereu urgência (art. 64, § 2º, Constituição de 1988) ou de medida provisória (art. 62, § 6º, Constituição de 1988), quando ultrapassado o prazo constitucional de 45 dias e alteração do prazo

⁵⁴ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 25 nov. 2016.

⁵⁵ Redação alterada pela Emenda Constitucional nº 31/2001. BRASIL. Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc31.htm>. Acesso em 10 jan. 2016

⁵⁶ BRASIL, 1988.

⁵⁷ Emenda aditiva: emenda à proposição que propõe acréscimo de novas disposições ao texto da proposição principal. BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/glossario/e.html/?searchterm=emenda>>. Acesso em: 28 dez 2015.

ordinário de sua vigência para sessenta dias e a possibilidade de prorrogação automática por mais sessenta dias, caso não apreciada (art. 62, parágrafos 3º e 7º).

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

As prerrogativas do presidente e a submissão do Poder Legislativo

O Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, introduziu o regime de tramitação diferenciado, mais célere, para as proposições apresentadas pelo presidente da República destinadas a ser projeto de emenda à Constituição (art. 3º, parágrafo único) e, quando solicitado, a projetos de lei (art. 4º).⁵⁸

Cretella Júnior⁵⁹ argumenta que a introdução de regime de tramitação abreviado no art. 54, § 3º da Constituição de 1967, combinado com a aprovação de proposições por decurso de prazo, art. 67, § 3º da Constituição de 1967, tinham o objetivo de “impedir manobras protelatórias” pelo Congresso Nacional para obstruir, por inação, a aprovação de leis de iniciativa do chefe do Executivo.

O mesmo autor ainda elucida que o objetivo do governo militar foi alcançado pela medida, contudo, as “manobras protelatórias” continuaram a fazer parte do sistema, agora, para servir aos interesses do Executivo que, por meio de seus partidários, freavam a marcha do processo legislativo com o objetivo de obstar qualquer aprovação de emenda ao projeto apresentado pelo chefe do Executivo e obter, tacitamente, a aprovação do projeto enviado por decurso de prazo (art. 67, § 3º, Constituição de 1967).

A Constituição de 1988 também estabeleceu em seu texto original a possibilidade de o presidente da República solicitar urgência na tramitação de projeto de lei de sua iniciativa (art. 64, § 1º) e, em 2001, a Emenda Constitucional

⁵⁸ BRASIL. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm. Acesso em: 28 dez. 2015.

⁵⁹ CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição de 1988*. Rio de Janeiro: Forense universitária, 1990, p. 106-107.

nº 32 trouxe nova possibilidade de trâmite diferenciado, regime de urgência, dessa vez, dirigida à tramitação da medida provisória, ainda mais interventivo do que o descrito acima, conforme se constata no artigo 62, § 6º.⁶⁰

Em ambos os casos, o procedimento de urgência tem como fim a dispensa de exigências, interstícios, formalidades regimentais, conforme artigo 152 do Regime Interno da Câmara dos Deputados (RICD)⁶¹ e também reduz o prazo das comissões em cinco sessões simultâneas, o que imprime maior celeridade à marcha processual legislativa, retira a possibilidade de maiores deliberações parlamentares sobre o tema proposto, além de ameaçar e, por reiteradas vezes, realmente sobrestar as deliberações gerais na Câmara dos Deputados e/ou no Senado, conforme texto constitucional e regulamento interno legislativo.

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

A urgência⁶² constitucional que trata o § 1º do artigo 64 está condicionada ao requerimento presidencial, que poderá ser apresentado a qualquer tempo (art. 204, § 1º)⁶³ quando então deverá ser analisada por cada casa legislativa no prazo de 45 dias, pois, caso contrário, o projeto de lei deverá ser incluído na ordem do dia, sobrestando as deliberações quanto aos demais assuntos em trâmite na casa que extrapolou o prazo, salvo as que tenham prazo determinado, como as medidas provisórias.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados ao tratar “dos projetos de iniciativa do Presidente da República com solicitação de urgência” deu ao verbo “solicitar” presente no § 1º do artigo 64 da Constituição de 1988 sentido diverso do gramatical e afastado de qualquer interpretação constitucional razoável. Atualmente, a solicitação do presidente da República é acatada como se fosse uma comunicação ou uma ordem dirigida ao Poder Legislativo, capaz de determinar aquilo que é relevante ao Parlamento.⁶⁴ Contudo, como já aludido,

⁶⁰ BARACHO JÚNIOR; LIMA, 2013, p. 89.

⁶¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/glossario/e.html?searchterm=emenda>>. Acesso em: 28 dez 2015.

⁶² O Regimento Interno da Câmara dos Deputados arrolou em seu artigo 151, outras treze hipóteses em que será reconhecida, *prima face*, a urgência ampliando a possibilidade constitucional atribuída à solicitação presidencial.

⁶³ BRASIL. Câmara dos Deputados. Regimento interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/glossario/e.html?searchterm=emenda>. Acesso em: 28 dez 2015.

⁶⁴ MENDES, Simone Crema. *A urgência constitucional e o seu reflexo no processo legislativo*. Brasília: Biblioteca da Câmara dos Deputados, 2002.

o texto constitucional apresentou o termos “solicitar”, sinônimo⁶⁵ de “pedir”, “requerer” ou “reivindicar” dirigido a alguém com intuito de obter resposta, inexistindo relação com qualquer determinação ou ordem dirigida.

A interpretação sistemática da Constituição de 1988 também não comporta a interpretação desvirtuada contrária à harmonia e autonomia dos poderes, mas fixada pelo no Regimento Interno da Câmara de Deputados, por compreender condições determinantes à teoria da separação dos poderes,⁶⁶ devendo ser observada as determinações e competências constitucionalmente estabelecidas.⁶⁷

O tratamento concedido pelo RICD à urgência solicitada pelo presidente da República, além de não ter guarida no texto constitucional, reflete a submissão, aceitação e acomodamento da casa quanto à interferência direta do Poder Executivo no Parlamento. A consequência dessa submissão repercute na pauta do Parlamento, pois a Constituição de 1988 não trouxe limite temporal para o trancamento da pauta das casas legislativas, portanto, trancada a pauta nos termos do § 2º do artigo 64, assim permanecerá até a conclusão da análise da proposta na casa em que se encontre, fato que vincula o Congresso Nacional a apresentar uma resposta à proposição, sob pena de trancar, *ad eternum*, a pauta de uma de suas casas.

O regime de urgência, também tratado pela Constituição de 1988, agora em seu artigo 62, § 6º, difere da urgência constitucional tratada em linhas pretéritas, não estando condicionada à solicitação do presidente da República, mas à condição temporal rígida e mais severa extraída diretamente do texto constitucional. O regime de urgência estabelecido pelo constituinte reformador confere prazo geral de 45 dias, contados a partir da publicação da medida provisória, para a análise em ambas as casas legislativas, separadamente, quando então, superado o prazo constitucional a casa em que se encontra a medida provisória terá a pauta obstada.

Diferente da urgência constitucional conferida ao projeto de lei com solicitação de urgência expedida pelo presidente da República, no regime de urgência é possível que o prazo para apreciação da medida (45 dias) esgote-se ainda

⁶⁵ Cf: Dicionário *on-line* da língua portuguesa Michaelis. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=solicitar>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

⁶⁶ MENDES, 2002, p. 41.

⁶⁷ Em 28 de novembro de 2001, foi apresentado pelo deputado Rubens Bueno, PPS/PR, Projeto de Resolução nº 212/2001, com o objetivo de alterar o art. 204 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para então estabelecer procedimento de análise da solicitação presidencial de urgência conferida no art. 64, § 1º da Constituição de 1988, arquivado em 31 de janeiro de 2011.

na casa iniciadora e, ao ser remetida ao Senado, inicie sua tramitação inserida na ordem do dia, trancando, imediatamente, a pauta da casa revisora.

A obstrução da pauta por uma mesma medida provisória poderá perdurar por 75 dias⁶⁸ (não se contabilizando aqui o período de recesso), quando então, caso inexista conclusão sobre seus termos, perderá eficácia. A obstrução, ainda que possua lapso delimitado pode prejudicar os andamentos do trabalho no Congresso Nacional, por impedi-los por prazo considerável.

Buscando conter a severa consequência, o presidente da Câmara dos Deputados à época, Michel Temer (PMDB/SP), em interpretação sistemática da Constituição de 1988, entendeu que somente os projetos de lei que tivessem a mesma natureza da lei que converte a medida provisória, lei ordinária, restariam sobrestadas, por determinação do § 6º, do artigo 62 da Constituição de 1988, não sendo obstruídas as demais proposições cuja espécie normativa fosse diversa.⁶⁹

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

O requerimento cautelar foi indeferido pelo ministro relator Celso de Mello e, atualmente, os autos estão sob vistas do ministro Roberto Barroso, já tendo sido proferidos os votos do relator e da ministra Cármen Lúcia pela negativa da segurança em 27 de março de 2009, que posteriormente proferiu voto negando a segurança, que a ministra Cármen Lúcia, acompanhou, retornando do pedido de vista solicitado pelo ministro Roberto Barroso em 31 de agosto de 2016 para julgamento.⁷⁰

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

É importante dizer que o adiamento das deliberações acerca das medidas provisórias possui consequência grave às atividades legislativas, em virtude do trancamento da pauta, mas também traz consequências políticas não menos

⁶⁸ Cf: artigo 62, parágrafos 6º e 7º da Constituição de 1988.

⁶⁹ Cf: Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/639343.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2015.

⁷⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento Processual do MS 27931. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2667594>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

graves para o Poder Executivo em virtude da possibilidade da perda de eficácia da medida por decurso de prazo (art. 62, § 2º).

Observa Oliveira,⁷¹ que a oposição tem utilizado de meios regimentais para retardar o seu tempo de votação, fortalecendo o debate sobre os temas das medidas provisórias apresentadas com o intuito de provocar o decurso de prazo sem aprovação ou forçar a modificações no texto conforme sugestão apresentada pelo bloco oposicionista, fato que confere grande tensão política.

Além da solicitação de urgência presidencial para projetos de lei apresentados pelo presidente da República e da possibilidade do regime de urgência nas deliberações sobre medida provisória, ambos arrolados e disciplinados na Constituição de 1988, o RICD também disciplina regime de tramitação diferente da ordinária, em benefício do chefe do Executivo, sendo esse o regime de tramitação com prioridade. O regime de tramitação com prioridade está disciplinado no artigo 158 do RICD, sendo arrolado no inciso II do artigo 151, tanto as matérias eleitas como as pessoas sujeitas a esse particular regime.

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

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

Diante do cenário posto, a intervenção do chefe do Executivo não está limitada à iniciativa de lei, edição de medida provisória, sanção ou veto, tendo também influência no regime de tramitação legislativa no Congresso Nacional. Vale destacar que a capacidade constitucional⁷² do presidente da República em determinar as atividades do Parlamento conta com inquestionável subserviência do Poder Legislativo, pois, nos termos dos parágrafos 2º e 3º do artigo 60 da Constituição de 1988, eventual emenda constitucional sobre o tema não se submeterá à sanção ou veto presidencial, sendo o projeto de emenda constitucional promulgada pelas

⁷¹ OLIVEIRA, Gylwander Luiz Peres Machado. *Medida provisória: uma análise acerca do sobrestamento da pauta na Câmara dos Deputados*. Brasília: BDCD, 2009, p. 56.

⁷² ARAÚJO informa que a Assembleia Constituinte foi formada pelos membros do Congresso Nacional, eleitos no período militar, influenciados pelo sistema. ARAÚJO. Cícero. *O processo constituinte brasileiro: a transação e o poder constituinte*. São Paulo: Lua Nova, 2013, p. 327-380.

Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem, ou seja, as prerrogativas constitucionalmente asseguradas ao presidente da República foram concedidas e são mantidas pelo Congresso Nacional.

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

Portanto, é forçoso concluir que há intensa intervenção do presidente da República nas atividades do Poder Legislativo, que não se limita à capacidade de deflagrar o processo legiferante e findá-lo,⁷³ mas também pode controlar a marcha legislativa, o interesse público e a vontade legislativa.

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

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

O primeiro ano do segundo governo da presidente Dilma Vana Rousseff

Universo analisado

O recorte da segunda parte da pesquisa compreende o primeiro ano do segundo mandato da presidente Dilma Vana Rousseff, ou seja, o período correspondente a 1º de janeiro de 2015 a 31 de dezembro de 2015. Dentro do recorte temporal, a matéria objeto serão os projetos de leis com solicitação de urgência

⁷³ O veto presidencial poderá não pôr fim ao processo legislativo, podendo ser derrubado pelo Congresso Nacional nos termos do art. 66 da Constituição federal em vigor.

propostos pela presidente assim como as medidas provisórias publicadas no período acima destacado.

Inicialmente foram analisados os processos legislativos de todos os projetos de leis propostos pela presidente da República, iniciando com o Projeto de Lei nº 855, apresentado em 19 de março de 2015, e encerrando com o Projeto de Lei nº 4.255, apresentado em 31 de dezembro de 2015.

Contudo, em virtude da possibilidade de repercussão das proposições no exercício de 2015, também foram observados os processos legislativos dos projetos de leis remetidos pela presidente da República à Câmara dos Deputados em 2014, do Projeto de Lei nº 7.735, apresentado em 24 de junho de 2014, até o Projeto de Lei nº 8.134, apresentado em 20 de novembro de 2014.

No mesmo recorte, também, foi realizada a análise dos processos legislativos de conversão das medidas provisórias, em que foram analisadas as Medidas Provisórias de nº 667, de 5 de janeiro de 2015, e de nº 709, de 31 de dezembro de 2015. Verificada a possibilidade de as medidas provisórias publicadas no ano de 2014 também repercutirem no exercício de 2015, foram observadas as Medidas Provisórias nº 638, de 20 de janeiro de 2014, a nº 666, de 31 de dezembro de 2014.

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

Assim, o universo analisado é composto por um total de 97 específicas espécies (projeto de lei com solicitação de urgência proposta pela presidente da República e conversão de medidas provisórias), distribuídas entre 2014 e 2015, com o foco direcionado, exclusivamente, às repercussões na pauta do Parlamento no exercício de 2015.

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

Análise do impacto das proposições presidenciais na pauta do Parlamento

O ano de 2015, primeiro ano do segundo mandato da presidente Dilma Vana Rousseff, foi marcado por crise econômica, grande desconfiança popular, escândalos de corrupção, instabilidade política e o recebimento da denúncia⁷⁴ contra a chefe do Executivo pelo presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cosentino da Cunha (PMDB/RJ), em 2 de dezembro de 2015, por suposta prática de crime de responsabilidade.

Em um ano conturbado, a chefe do Executivo apresentou 22 projetos de lei,⁷⁵ com seis solicitações de urgência constitucional, e outras 43 medidas provisórias,⁷⁶ números muito superiores ao último ano do primeiro mandato da presidente da República, que corresponde a três projetos de lei,⁷⁷ com duas solicitações de urgência, e 29 medidas provisórias.⁷⁸

O resultado, tanto dos projetos de lei como das medidas provisórias apresentadas no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2015, são favoráveis ao Executivo, conforme é apresentado na Tabela 1:

Tabela 1 – Resultado das proposições da presidente Dilma Rousseff em 2015

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

Fonte: análise dos dados disponíveis no endereço eletrônico <www.camara.leg.br>.

⁷⁴ Cf: Decisão da presidência da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legint/int/dpsn/2015/decisaodapresidencia-57098-2-dezembro-2015-782051-publicacaooriginal-148875-cd-presi.html>>. Acesso em: 18 dez. 2015.

⁷⁵ Cf: Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?numero=&ano=2015&autor=executivo&inteiroTeor=&emtramitacao=Todas&tipoproposicao=%5BPL+-+Projeto+de+Lei%5D&data=02/01/2016&page=false>>. Acesso em: 2 jan. 2016.

⁷⁶ Cf: Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?numero=&ano=2015&autor=&inteiroTeor=&emtramitacao=Todas&tipoproposicao=%5BMPV+-+Medida+Provis%C3%B3ria%5D&data=02/01/2016&page=false>>. Acesso em: 1º jan. /2016.

⁷⁷ Cf: Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?numero=&ano=2014&autor=executivo&inteiroTeor=&emtramitacao=Todas&tipoproposicao=%5BPL+-+Projeto+de+Lei%5D&data=01/01/2016&page=false>>. Acesso em: 1º jan. 2016.

⁷⁸ Cf: Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/resultadoPesquisa?numero=&ano=2014&autor=&inteiroTeor=&emtramitacao=Todas&tipoproposicao=%5BMPV+-+Medida+Provis%C3%B3ria%5D&data=02/01/2016&page=false>>. Acesso em: 1º jan. 2016.

A preferência presidencial pela edição de medidas provisórias é evidente quando se observa que 34% das proposições enviadas ao Congresso Nacional pelo Executivo correspondem a projetos de leis e o restante, 66%, são medidas provisórias. Tanto em números percentuais (54%) como absolutos (23), as medidas provisórias tiveram maior índice de apreciação pelo Congresso Nacional, em 2015, que qualquer outra espécie. Tal fato deve-se à possibilidade de perda da eficácia dos efeitos da medida provisória após 120 de sua publicação quando não ultimada a votação no Parlamento.

A opção do Executivo pela apresentação de projetos de lei com solicitação de urgência e a edição de medidas provisórias teve grande repercussão na pauta legislativa em 2015, como se observa na Tabela 2:

Tabela 2 – Repercussão na pauta legislativa dos projetos de lei com solicitação de urgência constitucional e das medidas provisórias apresentadas em 2015

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

Fonte: análise dos dados disponíveis no endereço eletrônico <www.camara.leg.br>.

O primeiro projeto de lei com solicitação de urgência remetido pela presidente da República no exercício de 2015, foi o Projeto de Lei nº 683, apresentado em 20 de março de 2015, que sobrestou a pauta da Câmara dos Deputados por 52 dias (de 5 de maio a 26 de junho de 2015), sem, entretanto, obstar pauta do Senado, que a analisou no prazo constitucional.

O primeiro projeto de lei com solicitação de urgência constitucional a obstar a pauta do Senado foi o Projeto de Lei nº 2.016/2015, que trancou as atividades da casa revisora em 2 de outubro de 2015, não se ultimando a votação até o recesso legislativo que teve início em 23 de dezembro de 2015, determinando que a pauta do Senado em 2016 iniciasse trancada.

Todos os projetos de leis com solicitação de urgência constitucional apresentados no período de 1º de janeiro a 31 de dezembro de 2015 repercutiram no

trancamento da pauta de, ao menos, uma das casas legislativas, havendo período em que a obstrução foi marcada por mais de uma proposição legislativa.⁷⁹

Tabela 3 – Período de pauta trancada (não contabilizados os dias de recesso) por extrapolação do prazo constitucional estabelecido no § 2º do artigo 64

PL com solicitação de urgência	Câmara dos Deputados	Senado
863	52 dias	0 dias
2.016	17 dias	78 dias
2.020	3 dias	34 dias
2.343	7 dias	17 dias
2.960	18 dias	0 dias

Fonte: análise dos dados disponíveis no endereço eletrônico <www.camara.leg.br>.

A primeira medida provisória proposta no ano de 2015, Medida Provisória nº 667/2015, publicada em 5 de janeiro de 2015, sobrestou os trabalhos relativos aos projetos de leis ordinárias na Câmara dos Deputados em 19 de março de 2015, enquanto o primeiro sobrestamento de pauta no Senado, por medida provisória proposta no exercício de 2015 ocorreu com a Medida Provisória nº 668/2015, publicada em 30 de janeiro de 2015, remetida à casa revisora, trancando a sua pauta em 21 de maio de 2015.

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

No Senado, a pauta esteve tomada pelo regime de urgência decorrentes das medidas provisórias editadas em 2015, nos meses de maio, junho, julho,⁸⁰ setembro, outubro, novembro e dezembro. No período analisado, apenas a Medida Provisória nº 669/2015 não tramitou sob o regime de urgência no Congresso

⁷⁹ O Projeto de Lei nº 2.020/2015 e o Projeto de Lei nº 2.016/2015 trancaram conjuntamente a pauta da Câmara dos Deputados no período de 3 a 5 de agosto de 2015. O Projeto de Lei nº 2.016/2015 trancou a pauta do Senado a partir de 18 de setembro de 2015, que permaneceu trancada pelo restante do exercício de 2015, havendo, portanto coincidência de períodos de sobrestamentos com outros projetos de leis com solicitação de urgência constitucional.

⁸⁰ Deve-se observar que há recesso de 18 a 31 de julho bem como de 23 de dezembro a 1º de fevereiro, nos termos do art. 57 da Constituição federal.

Nacional até que se ultimasse a votação, tendo sido devolvida ao Executivo após seis dias de sua publicação, por ser considerada inconstitucional.

Em 2015, a Câmara dos Deputados necessitou, em média, de noventa dias enquanto o Senado de treze dias, para ultimar a votação, em cada casa, das medidas provisórias propostas em 2015. Portanto, em 2015, 75% do prazo de vigência de uma medida provisória, já contabilizado o prazo de sua prorrogação automática (art. 62, § 7º, Constituição federal), transcorreu na casa iniciadora, que, em média, teve sua pauta trancada por 45 dias para análise de cada medida, como se pode observar da Tabela 4.

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

Medidas provisórias	Período de pauta trancada na Câmara	Período de pauta trancada no Senado
667/2015	75 dias	–
668/2015	64 dias	12 dias
669/2015	–	–
670/2015	55 dias	14 dias
671/2015	66 dias	7 dias
672/2015	54 dias	8 dias
673/2015	41 dias	15 dias
674/2015	61 dias	14 dias
675/2015	51 dias	10 dias
676/2015	49 dias	15 dias
677/2015	40 dias	12 dias
678/2015	52 dias	15 dias
679/2015	27 dias	10 dias
680/2015	39 dias	14 dias
681/2015	4 dias	14 dias
682/2015	56 dias	16 dias
683/2015	62 dias	13 dias
684/2015	60 dias	13 dias
685/2015	61 dias	14 dias

continua...

Tabela 4 – Conclusão...

Medidas provisórias	Período de pauta trancada na Câmara	Período de pauta trancada no Senado
686/2015	17 dias	12 dias
687/2015	26 dias	15 dias
688/2015	41 dias	14 dias
689/2015	69 dias	Aguardando recebimento
690/2015	63 dias	7 dias (não ultimada a votação)
691/2015	43 dias	20 dias
692/2015	47 dias	Aguardando recebimento
693/2015	39 dias	Aguardando recebimento
694/2015	39 dias	Aguardando recebimento
695/2015	34 dias	Aguardando recebimento
696/2015	34 dias	Aguardando recebimento
697/2015	–	9 dias
698/2015	16 dias	Aguardando recebimento
699/2015	Em análise. Não transcorrido o prazo constitucional	Aguardando recebimento
700/2015	Em análise. Não transcorrido o prazo constitucional	Aguardando recebimento
701/2015	Em análise. Não transcorrido o prazo constitucional	Aguardando recebimento
702/2015	Em análise. Não transcorrido o prazo constitucional	Aguardando recebimento
703/2015	Em análise. Não transcorrido o prazo constitucional	Aguardando recebimento
704/2015	Em análise. Não transcorrido o prazo constitucional	Aguardando recebimento
705/2015	Em análise. Não transcorrido o prazo constitucional	Aguardando recebimento
706/2015	Em análise. Não transcorrido o prazo constitucional	Aguardando recebimento
707/2015	Em análise. Não transcorrido o prazo constitucional	Aguardando recebimento
708/2015	Em análise. Não transcorrido o prazo constitucional	Aguardando recebimento
709/2015	Em análise. Não transcorrido o prazo constitucional	Aguardando recebimento

Fonte: análise dos dados disponíveis no endereço eletrônico <www.camara.leg.br>.

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

As atividades legislativas do Congresso Nacional no ano de 2016 também já se encontram predeterminadas, pois, apesar de *ainda* não se encontrarem sob regime de urgência, outras onze medidas provisórias (da Medida Provisória n° 699/2015 a n° 709/2015) aguardam deliberação na casa iniciadora, restando delimitada a matéria a ser tratada no exercício seguinte.

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

As Medidas Provisórias n° 658/2014 a n° 662/2014 trancaram a pauta da Câmara dos Deputados entre 3 de fevereiro a 1° de abril de 2015, enquanto a Medida Provisória n° 667/2015 ingressou no regime de urgência em 19 de março, seguida, paulatinamente, de outras trinta medidas provisórias, que juntas, obstruíram, parcialmente, a pauta legislativa da casa iniciadora por todo o período em exame.

As Medidas Provisórias n° 665 a n° 666 e n° 658, todas editadas em 2014, também repercutiram na atividade do Senado, ingressando no regime de urgência em 2015 e trancando as pautas dos meses de fevereiro, abril e maio.

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

Considerações finais

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

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

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

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

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

A Constituição brasileira de 1988, produzida pelo Congresso Nacional, investido em assembleia constituinte, anunciou o estado democrático de direito e ampliou as competências do Poder Executivo, inclusive no processo legislativo.

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

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

Apesar do flagrante abuso de prerrogativas da chefe do Executivo, a postura conveniente do Poder Legislativo correspondente à redução deliberada de sua autonomia e submissão à determinações do Poder Executivo contribuem

para fragilizar o equilíbrio e a moderação governamental desejada pela teoria da separação dos poderes.

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

The executive determination in the typical legislative activity in Brazil

Abstract

The State of Social Law and the Constitutions produced on his heels expanded State powers and inserted the Government in the legislative process in an increasingly incisive way. Therefore, this article aims to investigate if the legislative contributes to intensification of the Government's intervention in the process legislating and also if the interference of the chief executive is able to take out the constitutional principle of separation of powers. The answer to the problem identified led to the hypothesis at the end confirmed, i.e., the Legislative Chamber not only acts sparingly against interference of the President as well as instigating the executive branch to intervene in the legislative process, reducing its functional autonomy and control over the Government, without, however, derogate from the principle of separation of powers. In order to examine the problem a research to relevant bibliographies and specific rules was conducted, as well as data analysis on official websites relating to the repercussions of the Executive intervention in the legislative process in order to determine its intensity and nature.

Keywords: Executive interference. Legislative process. Processing schemes.

Referências

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

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

BONAVIDES, Paulo. A Constituição do Império. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, a. 24, n. 94, p. 5-16, abr./jun. 1987.

BRASIL. Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-01-64.htm>. Acesso em: 28 dez. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. Regimento interno da Câmara dos Deputados. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/glossario/e.html/?searchterm=emenda>>. Acesso em: 28 dez. 2015.

_____. Constituição (1937). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao/compilado.htm>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. Constituição (1891). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. Constituição (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. Constituição (1967). Constituição da República Federativa do Brasil, de 24 de janeiro de 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. Constituição (1946). Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. Constituição (1969). Constituição Política do Império do Brasil, de 25 de março de 1824. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm>. Acesso em: 25 nov. 2016.

_____. Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzindo artigos que criam o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc31.htm>. Acesso em 10 jan. 2016.

_____. Emenda Constitucional nº 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. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc32.htm>. Acesso em: 3 jan. 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Acompanhamento Processual do MS 27931. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=2667594>>. Acesso em: 25 nov. 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: Editora 34, 2002.

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

CARNEIRO, André Corrêa Sá. O veto parcial no sistema constitucional brasileiro. *E-legis*, Brasília, a. 1, n. 2, p. 10-14, 1. sem. 2009.

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

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

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

DIAS, Maria Tereza Fonseca. *Direito administrativo pós-moderno: novos paradigmas do direito administrativo a partir do estudo da relação entre o Estado e a sociedade*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2003.

FAORO, Raimundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. São Paulo: Globo, 2012.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: USP, 2002.

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

HORTA, Raul Machado. O processo legislativo nas Constituições federais brasileiras. *Revista de informação legislativa*, Brasília, a. 26, n. 101, p. 5-28, jan./mar. 1989.

LIMONCIC, Flávio. *Os inventores do New Deal: Estado e sindicatos no combate à Grande Depressão*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

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

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

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

POZZOLI, Lafayette; ALVIM, Marcia Cristina de Souza (Org.). *Ensaio sobre a filosofia do Direito*. São Paulo: Educ, Fapesp. 2011.

REZENDE, Renato Horta. Administração dialógica: os modelos de administração pública e o crescente controle social. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/c178h0tg/64czmib9/fYSGQltGwJYl949Z>>. Acesso em: 25 nov. 2016

SAMPAIO, José Adercio Leite. *Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

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

SOARES, Ednaldo; LADEIRA, Rodrigo. A supremacia executiva e a coadjuvação legislativa e judiciária: experiências latino-americanas na separação dos poderes do Estado. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL, 4, 2013. *Anais...* Vitória da Conquista: UESB, 2013, p. 1-10.

TAVARES, Fernando Horta (Coord.); SOUZA, Simone Letícia Severo e (Org.). *Teoria geral do direito público: institutos jurídicos fundamentais sob a perspectiva do estado democrático de direito*. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.