

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO

Rosenildo Figueiredo Felinto

URGÊNCIA URGENTÍSSIMA

**Uma exceção que se tornou regra na apreciação de projetos de lei pelo Plenário da
Câmara dos Deputados**

Brasília-DF

2007

Rosenildo Figueiredo Felinto

URGÊNCIA URGENTÍSSIMA

**Uma exceção que se tornou regra na apreciação de projetos de lei pelo Plenário da
Câmara dos Deputados**

Monografia apresentada para aprovação no curso de
Especialização em Processo Legislativo da Câmara
dos Deputados.

Orientador: Júlio Roberto de Souza Pinto.

Brasília-DF

2007

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos e científicos.

Assinatura: _____

Data ___/___/____

Felinto, Rosenildo Figueiredo.

Urgência urgentíssima [manuscrito] : uma exceção que se tornou regra na apreciação de projetos de lei pelo Plenário da Câmara dos Deputados / Rosenildo Figueiredo Felinto. -- 2007.

64 f.

Orientador: Júlio Roberto de Souza Pinto.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2007.

1. Processo legislativo, Brasil. 2. Lei ordinária, Brasil. 3. Projeto de lei, Brasil. I. Título.

CDU 342.537(81)

URGÊNCIA URGENTÍSSIMA

Uma exceção que se tornou regra na apreciação de projetos de lei pelo Plenário da Câmara dos Deputados

Monografia – Curso de Especialização em Processo

Legislativo da Câmara dos Deputados – 1º Semestre de 2007.

Rosenildo Figueiredo Felinto

Banca Examinadora:

Júlio Roberto de Souza Pinto

Gardel Rodrigues do Amaral

Brasília,

de

2007.

Dedico este trabalho aos colegas da Secretaria-Geral da Mesa, em especial aos da Coordenação de Apoio ao Plenário, que se esforçam para servir à Câmara dos Deputados da melhor forma possível e também ao amigo Zazo, por sua luta pela vida.

AGRADECIMENTOS:

Ao Senhor Jesus, autor da minha fé;

à minha mãe, pelo exemplo de vida;

à minha amada esposa Elza e aos nossos queridos filhos Gabriel, Samuel e Daniel, herança do Senhor, pela compreensão enquanto aguardavam a conclusão deste trabalho;

ao Secretário-Geral da Mesa, Dr. Mozart Vianna de Paiva, pela oportunidade de aprender e ser mais uma testemunha de sua dedicação à Câmara dos Deputados;

ao Professor orientador Júlio Roberto de Souza Pinto e demais professores do curso pela contribuição e orientação; e

aos colegas do curso de Pós-Graduação em Processo Legislativo pela amizade e boa convivência.

"Posso todas as coisas em Cristo que me fortalece". (Filipenses 4:13)

RESUMO

O processo de elaboração das leis ordinárias na Câmara dos Deputados. A urgência urgentíssima como instrumento usado pelos Líderes partidários para acelerar a tramitação e aprovar projetos de lei. A atuação do Poder Executivo e a participação da sociedade por meio dos grupos de pressão para acelerar os projetos de seus interesses. Os instrumentos constitucionais à disposição do Presidente da República para interferir no processo de elaboração da lei. O controle do Poder Executivo sobre a agenda legislativa da Câmara, especialmente por meio da edição de medidas provisórias, em detrimento da agenda parlamentar. O poder de veto dos Líderes partidários e do Presidente da Mesa, principais atores do processo decisório das leis. O desempenho do Plenário na apreciação dos projetos de lei e das medidas provisórias a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 32 de 2001. Alteração significativa no fluxo de apreciação de projetos de lei, inclusive para aqueles que tramitam sob o rito urgentíssimo. A larga preferência dos Líderes partidários por apreciar os projetos que tramitam sob o rito urgentíssimo. A redução na aprovação de projetos de lei pelo Plenário. Pesquisa de dados sobre a tramitação de projetos de lei e de medidas provisórias aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados na 52ª Legislatura, sua análise, resultados e propostas de mudanças regimentais e constitucionais pertinentes.

PALAVRAS-CHAVE: Processo de elaboração de leis ordinárias. Regime de tramitação. Urgência. Instrumento de Controle da agenda legislativa. A participação da sociedade por meio dos grupos de pressão na formação das leis. Governo. Líderes partidários.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO, 9

CAPÍTULO 1

O PARLAMENTO E A FORMAÇÃO DAS LEIS, 12

- 1.1 A importância da lei nos Estados Modernos, 14
- 1.2 O deslocamento da atividade legislativa, 16
- 1.3 A atividade legislativa do Executivo, 17
- 1.4 A agenda legislativa do Executivo e sua atuação pela aprovação mais célere das leis, 24
- 1.5 A participação da sociedade na formação das leis por meio dos grupos de pressão, 28

CAPÍTULO 2

O PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 32

- 2.1 Procedimentos legislativos, 34
- 2.2 A elaboração de leis ordinárias na Câmara dos Deputados, 35
- 2.3 A urgência urgentíssima, 41
- 2.4 Instâncias de deliberação legislativa: Plenário e Comissões - poder conclusivo, 45
- 2.5 Os atores com poderes de decisão na aprovação das leis na Câmara dos Deputados, 49

CAPÍTULO 3

A PESQUISA, 53

- 3.1 Metodologia, 53
- 3.2 Apresentação dos Dados de Pesquisa, 54
- 3.3 Análise dos Dados de Pesquisa, 59

CONCLUSÃO, 61

INTRODUÇÃO

A passagem do Estado Liberal para o Estado Social permitiu uma mudança na concepção da lei, além de imprimir um novo ritmo aos trabalhos legislativos do Parlamento.

A lei, que versava basicamente sobre a segurança e a liberdade dos homens de negócios, ganhou, no Estado Democrático de Direito, maior importância, por ser considerada uma extensão concreta dos valores democráticos e também por ser elaborada para intervir de imediato na realidade social como um meio de controle político. Segundo Horta (2003), pela relevância que a lei assumiu perante a sociedade moderna e sendo o Poder Legislativo a sede da lei é que ocorrem tantas pressões sobre o Parlamento pela produção mais célere das leis.

Entretanto, por conta de sua estrutura e composição colegiada, o Legislativo não conseguiu atender às demandas emergentes da sociedade e do Governo, vindo a delegar parte de suas atribuições ao Poder Executivo, especialmente as consideradas mais emergentes. Segundo Ferreira Filho (2002), um dos motivos para tanto foi a falta de coragem do Legislativo em tomar medidas inadiáveis, porém impopulares.

No Brasil, o Executivo participa do processo de elaboração da lei quando intervém constitucionalmente em uma das fases do processo legislativo ou mesmo na edição do próprio ato normativo, ou, ainda, de forma institucional por intermédio dos Líderes partidários do Congresso Nacional.

De acordo com Pereira e Mueller (2000), a combinação de todos os instrumentos constitucionais e regimentais à disposição do Governo lhe permite controlar os trabalhos legislativos da Câmara dos Deputados, impondo sua própria agenda legislativa de prioridades, inclusive determinando o ritmo dos trabalhos e a produção das leis.

Algumas questões abordadas neste trabalho desenvolvem-se sob o contexto aqui exposto. Veremos como o Governo conta com o apoio dos Líderes partidários para aprovar os projetos de lei de seu interesse no Plenário da Câmara dos Deputados. Observaremos, ainda, como o instrumento disposto no artigo 155 do Regimento Interno é usado pelos Líderes partidários e pelo Presidente da Mesa - atores com poder de veto no processo decisório da Câmara - para acelerar a votação das matérias que interessam à sociedade e ao Governo. Veremos como esses dois agentes atuam para pressionar a Câmara pela aprovação das leis.

A pesquisa revelará que a maior parte dos projetos de lei apreciados pelo Plenário é submetida ao regime de urgência urgentíssima, instituto que permite o encurtamento de

prazos na tramitação da matéria e a dispensa de formalidades regimentais, até sua apreciação final em Plenário. Por esse mecanismo, a matéria pode ser apreciada imediatamente, na mesma sessão em que foi aprovado o requerimento.

O trabalho mostrará o desempenho do Plenário da Câmara dos Deputados, que, além de apreciar as matérias sujeitas à sua competência, desde a promulgação da Emenda Constitucional nº 32 de 2001, também passou a deliberar sobre uma grande quantidade de medidas provisórias.

O número cada vez maior de projetos de lei tramitando sob o regime de urgência na Câmara dos Deputados revela que o instituto da urgência urgentíssima tornou-se um caminho comum para aqueles que querem ver seus projetos aprovados de forma mais rápida. Logo, como esse instrumento vem sendo utilizado como regra de procedimento para a apreciação da maioria dos projetos de lei aprovados em Plenário, o presente trabalho tem o objetivo de buscar compreender como ocorre tal fenômeno e em que proporção.

Os autores Figueiredo e Limongi, em pesquisa realizada no período 1989-1994, apontaram resultados quanto a leis aprovadas pela Câmara dos Deputados sob a forma de algum tipo de urgência. Em nosso trabalho, considerando que a urgência urgentíssima é o instituto largamente preferido pelos Líderes partidários para acelerar a votação de projetos, optou-se por focar exclusivamente os projetos de lei aprovados sob a forma do rito urgentíssimo.

Para que se alcançasse o objetivo proposto, fizeram-se necessárias as seguintes perguntas: Quantos projetos de lei foram aprovados em Plenário na 52ª Legislatura? Desses, quantos foram aprovados de forma urgentíssima e quantos sob os demais regimes? E ainda: como a apreciação de medidas provisórias nos moldes estabelecidos pela Emenda Constitucional nº 32 de 2001 tem influenciado o fluxo de apreciação desses projetos em Plenário? São perguntas às quais se pretende responder no presente estudo.

Este trabalho divide-se em duas etapas. Na primeira delas, subdividida em dois capítulos, procuramos apresentar o referencial teórico da monografia, abordando temas como: a importância do Parlamento na formação das leis; a elaboração da lei na Câmara dos Deputados; os instrumentos constitucionais à disposição do Presidente da República para intervir no processo legislativo; a preponderância do Executivo sobre o Legislativo ao estabelecer uma agenda legislativa; a participação da sociedade no processo legislativo por meio dos grupos de pressão; a prática do procedimento urgentíssimo; as instâncias deliberativas do Plenário e das Comissões- poder conclusivo; e, ainda, o poder de veto dos atores do processo decisório na Câmara. Na segunda etapa, apresentamos a metodologia

empregada, os dados apurados na pesquisa e a análise dos resultados, assim como as considerações finais.

CAPÍTULO 1

O PARLAMENTO E A FORMAÇÃO DAS LEIS

Uma compreensão histórica da importância do Parlamento na elaboração das leis no Estado Liberal ajudará a entender melhor como o Parlamento exerce sua função legislativa hoje, assim como a mudança de valor que a lei ganhou na maioria dos Estados modernos. Nesse sentido, interessante é a análise feita por Ferreira Filho (2002), que contribui para se obter uma visão mais realística do Parlamento e de como se fazem as leis em seu interior.

Segundo o autor, no Estado Liberal, o Parlamento era composto por homens livres e “iluminados” que, movidos pela razão, buscavam produzir leis as quais pudessem estabelecer a Justiça e a “vontade geral” da classe dominante, a burguesia. Naquele período, a lei era “apolítica”, pois buscava não intervir nas relações sociais e econômicas existentes. Além disso, tinha um caráter genérico e abstrato, versando basicamente sobre a segurança e a liberdade dos homens de negócios, sem que se despertasse, nesse tempo, a efetividade das ações do Poder Executivo (FERREIRA FILHO, 2002, pp. 54-55).

Numa época em que o sufrágio censitário somente permitia a participação nas eleições dos membros da classe burguesa, impedindo que indivíduos de outras classes viessem a compor o Parlamento, a lei era tão-somente uma expressão da vontade de um único segmento social, o qual se beneficiava desse entendimento por comungar os mesmos interesses. A lei deveria ser elaborada pelo princípio da razão humana e ser despida de preconceitos e perversões para atender às necessidades de todos os representantes da Nação. Nesse momento histórico, ela é exclusivamente fruto da vontade dos parlamentares (FERREIRA FILHO, 2002, p.81). Para concebê-la, o Legislativo ainda não sofria a interferência do Executivo nem a pressão dos demais grupos que representavam os mais variados interesses da sociedade. Daí a supremacia do Poder Legislativo em relação aos demais Poderes na formação das leis no período do Direito Clássico.

Com o desgaste dos regimes absolutistas e a exaltação dos ideais transmitidos pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, o Parlamento, por sua representatividade junto à sociedade, além de se tornar um caminho natural para a democracia, terminou por consolidar

essa sobreposição relativamente aos demais Poderes do Estado. Em alguns países da Europa como a Inglaterra, era muito evidente a liderança que o Parlamento exercia.

Ironicamente, a mesma burguesia, que por séculos manteve controle absoluto sobre os Parlamentos nos países que influenciava, agora, teoricamente, vai contra si mesma, por meio de grupos burgueses que pregavam de forma excessiva os princípios santificados da liberdade e da igualdade, defendendo a universalização do voto.

O advento do sufrágio universal e, mais tarde, o surgimento dos partidos políticos que atuavam no Parlamento por meio de diferentes representações sociais, dentre outros fatores de implicações sociais e econômicas, ajudariam a provocar uma mudança radical nas concepções políticas e ideológicas da época, impondo a falência do modelo parlamentar vivido no Estado Liberal. Isso permitiu a entrada no jogo político da classe dos trabalhadores, o que empurraria para o Legislativo novas demandas sociais.

Nas palavras de Ferreira Filho (2002, p.86):

A primeira conseqüência do sufrágio universal é deslocar o fulcro do poder político. Da classe burguesa passa ele a se situar entre a classe trabalhadora, que compreende a maior parte do eleitorado [...] Surge um foco de tensão entre o poder econômico e o poder político. O poder econômico permanece nas mãos da burguesia, o poder político tende a deslocar-se para o operariado... Instala-se então a luta de interesses no Parlamento. Os seus debates circunscrevem-se a medidas de cunho econômico e social, sobre as quais se chocam seus membros em função dos grupos a que se vinculam.

Estava morrendo um tipo de Parlamento e, com ele, um conceito de lei que tinha interesse apenas na garantia da liberdade, segundo as concepções liberais da época. Uma lei feita de forma “genérica”, abstrata, sem compromisso com as questões sociais e distante da ação governamental.

De acordo com Clève (1993, p. 48), “o Parlamento deixa de ser o lugar com identidade ideológica” para também elaborar leis que atendam aos interesses dos trabalhadores, os quais antes buscavam somente a garantia de medidas de proteção, mas agora querem participar do processo legislativo de forma ativa, por meio de seus representantes eleitos. A luta de interesses no Parlamento torna-se acirrada e brutal, fazendo com que a lei deixe de ser apenas uma expressão da “Justiça” a serviço dos interesses da burguesia para transformar-se num instrumento da vontade política da maioria parlamentar, que buscava assim dirimir os conflitos, cada vez mais presentes no seio do Legislativo.

Novas demandas sociais surgiam, como a necessidade da criação de leis para os trabalhadores, os quais, insatisfeitos com suas condições de vida, reclamavam do Estado normas que tratassem de seu bem-estar, tais como melhores salários, menor jornada de trabalho, estabilidade no emprego, enfim, preceitos que alterassem as regras das relações econômicas - até então uma área exclusiva da burguesia. Tais pretensões afetariam os lucros das empresas burguesas. Tornava-se claro que o Parlamento não comportava estrutura técnica adequada para atender a esses reclamos na velocidade que as mudanças sociais exigiam.

Ainda de acordo com Clève (1993), a emergência da sociedade técnica que via no Parlamento e na lei uma forma de solução de seus problemas, tornar-se-ia grandemente responsável pelas denominadas crises do Parlamento e da lei. O autor afirma ainda que o Parlamento passou a ter dificuldades em cumprir a função legislativa, a principal do Estado, notadamente pela emergência do Estado Social e pelas exigências desse tipo de sociedade existente.

Na visão de Ferreira Filho (2002, p. 14):

É notório que os Paramentos não dão conta das “necessidades” legislativas dos Estados contemporâneos; não conseguem, a tempo e a hora, gerar as leis que os governos reclamam, que os grupos de pressão solicitam. [...] Nem estão os Paramentos, por sua própria organização, em condições de desempenhar, lentamente, mas a contento, a função legislativa.

1.1 A importância da lei nos Estados Modernos

A passagem do Estado Liberal para o Estado Social trouxe ainda como consequência o declínio daquele Parlamento, que monopolizava a atividade legiferante do Estado. Observe-se que esse declínio refere-se a um tipo de Parlamento, e não à instituição em si, uma vez que esta permaneceu legislando, embora dividindo suas tarefas com o poder Executivo. Porém, um novo Parlamento surgiu adaptado às profundas alterações pelas quais passaram a sociedade e o Estado (Clève, 1993). Não apenas o Legislativo mudou, mas também o papel que as leis produzidas por ele exercem sobre a vida das sociedades modernas. Nos regimes pluralistas contemporâneos, a lei passou a assumir um caráter nitidamente instrumental, uma expressão de vontade política e um meio de intervenção do Estado. Seu papel assumiu um sentido de não apenas garantir a liberdade, mas também de arbitrar sobre

os interesses dos grupos sociais que vivem constantemente em batalha, buscando impor certo equilíbrio entre eles. Outro papel da lei nesses regimes pluralistas é o de impulsionar a realização de metas para o cumprimento de uma determinada política.

A exaltação do Estado Democrático de Direito deu um sentido à lei totalmente diverso daquele que imperou no Estado de Direito Clássico. De acordo com Silva (2006, p. 31) é “precisamente no Estado Democrático de Direito que se ressalta a relevância da lei”. Nos países democráticos que se abriram para transformações políticas, econômicas e sociais, a lei ganhou uma importância maior por ser considerada uma extensão concreta dos valores democráticos desses países. Agora, ela se tornou um poderoso instrumento institucional de dominação política, elaborada para intervir de imediato na realidade da comunidade, como um meio de controle social.

Sendo a lei a base do Estado Democrático de Direito - a lei que regula suas relações sociais e instrumentaliza as ações do Estado -, o processo de sua elaboração também ganhou importância, tornando-se um campo de disputa para se saber quem melhor o utilizará como instrumento de poder, visto que por meio da função de legislar serão criadas regras que influenciarão a vida de toda a sociedade.

Portanto, não somente a lei ganhou um valor político, mas também o devido processo de elaboração, que se manifesta no interior do Parlamento. Como afirma Horta (2003, p. 533), esse processo se tornou uma verdadeira “técnica a serviço de concepções políticas, realizando fins de poder”. O autor também afirma que por conta da relevância que a lei assumiu para a sociedade moderna e sendo o Poder Legislativo a sede da lei é que ocorrem tantas pressões sobre o Parlamento pela aprovação mais célere das leis. Mas o Poder Legislativo, devido a sua estrutura e composição colegiada, não conseguiu corresponder a essas demandas emergentes, fruto de constantes transformações a envolver a sociedade e a exigir constantemente a feitura de leis mais céleres que atendessem aos diversos interesses particulares, as quais, como já mencionado, pudessem interferir de imediato naquela realidade, abrangendo as mais variadas áreas da atividade humana. Não restaria outra alternativa ao Parlamento senão a cessão de parte de suas atribuições ao Poder Executivo, ocorrendo um verdadeiro deslocamento da atividade legislativa em favor deste.

1.2 O deslocamento da atividade legislativa

O Parlamento então delega parte de suas tarefas, especialmente aquelas consideradas mais urgentes, ao Poder Executivo, o que alterou o esquema clássico da divisão dos poderes – um dos pilares do liberalismo idealizado por Montesquieu. Segundo Ferreira Filho (2002, p.123), um dos motivos desse deslocamento da atividade legislativa foi a falta de coragem do Parlamento em tomar medidas inadiáveis, porém impopulares, transferindo ao Executivo plenos poderes para que este fizesse o que tivesse de ser feito. Esse fenômeno impulsionou o engrandecimento do Executivo, que passou desde então a ser visto como poder governamental. Assim, segundo o autor, “[...] a missão econômico-social do Estado-Providência passou toda inteira para as mãos do Executivo tradicional, o governo, na linguagem das novas Constituições” (FERREIRA FILHO, 2002, p.123).

No mesmo sentido vai o entendimento de Nobre Júnior (2000), quando afirma que a razão de o Executivo ter sido impulsionado à atividade legislativa foi o fato de o Estado Social trazer situações extraordinárias de urgência que exigiam uma legislação mais rápida para a qual o Parlamento não estava preparado.

O Executivo, agora respaldado pelo voto popular e sob a influência dos grupos de pressão da sociedade para intervir diretamente nos conflitos sociais, por intermédio da edição de leis e atos administrativos, assumiu uma nova postura buscando atender aos anseios de seus eleitores. Transformado num superpoder, firma-se sobre uma burocracia administrativa especializada capaz de realizar as novas tarefas do Estado Social que se tornou. Ademais, por uma ação de interferência, também assume uma preponderante posição de liderança em relação aos outros Poderes, especialmente sobre o Legislativo. É nesse momento de deslocamento espacial da atividade legislativa que o Parlamento, mesmo mantendo um certo monopólio sobre a lei formal, passa a transferir a função de legislar, conforme as constituições contemporâneas permitem, também para outros centros de legislação, como o Executivo, o Judiciário e a própria sociedade, porém, mais abundantemente em favor do primeiro (HORTA, 2003, p. 563).

Na visão de Clève (1993, p. 49):

Com o Estado Social aumentaram as funções do Poder Público. O Executivo passa a controlar quase que a totalidade das novas funções recentemente conquistadas pelo Estado. Não é por outra razão que se reconhece, hoje, como fato incontroverso que o Poder Executivo cresceu em vários sentidos e, com isso, assumiu uma força política e jurídica preponderante em relação aos outros poderes.

1.3 A atividade legislativa do Executivo

É certo que o Executivo foi o Poder que mais se beneficiou da descentralização da função legislativa, decorrente da paralisia do Parlamento em atender às demandas da “moderna sociedade técnica”. No Estado contemporâneo, é notória essa preponderante interferência no processo de formação das leis quando se percebe o exercício de uma atividade legislativa paralela, de competência exclusiva do Poder Executivo. Segundo afirma Clève (1993, p. 96), essa participação do Executivo na feitura das leis é um fato quase universal: “para onde quer que se olhe, no mundo contemporâneo, nesse lugar o Governo se encontra, inseparavelmente, unido ao procedimento legislativo”.

O professor José Afonso da Silva também reconhece o fortalecimento que teve o Poder Executivo em virtude dos poderes constitucionais que recebeu para participar do processo de formação das leis:

O fortalecimento do Executivo, aliás, é um fato incontestável no Estado contemporâneo em todos os sentidos, e a predominância da iniciativa legislativa governamental não passa de um aspecto desse fenômeno geral. Seu domínio no campo da formação da lei vai muito para além da iniciativa legislativa, pois assume ele próprio a atividade legislativa primária por via da lei delegada, da criação de atos com força de lei, como são as medidas provisórias... (SILVA, 2006, pp.142-143).

No Brasil, o Poder Executivo participa da formação das leis basicamente de duas maneiras: a primeira, intervindo constitucionalmente em uma das fases do processo legislativo, ou mesmo editando o próprio ato normativo; e a segunda, interferindo no processo legislativo de forma institucional, por intermédio dos Líderes partidários do Legislativo.

Autorizado pelo poder constituinte, o Presidente da República, titular do Executivo, materializa sua interferência no processo legislativo por meio dos institutos da

iniciativa legislativa, da sanção ou veto ou ainda por meio de métodos mais modernos como o direito de mensagem e o pedido de urgência na apreciação de projetos de lei de sua autoria (NOBRE JÚNIOR, 2000, p. 74).

A Constituição Cidadã, em seu art. 61, confere ao Presidente da República a iniciativa de apresentar proposições legislativas ao órgão responsável pela elaboração das leis. De acordo com Ferreira Filho (2002, p. 73), essa iniciativa é o “ato que desencadeia o processo de elaboração ou de adoção da lei”. O poder legiferante do Presidente da República verifica-se em seu “poder de iniciativa” para propor leis em matérias de competência geral do Congresso Nacional e ainda naquelas que são de sua competência privativa, dispostas no mesmo artigo, quais sejam, propor leis que:

- fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
- disponham sobre cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços público e pessoal da administração dos Territórios;
- disponham sobre servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- tratem da organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal e dos Territórios;
- criem ou tratem da extinção de Ministérios e órgãos da administração pública; e
- tratem dos militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Como se percebe, a Constituição separou um campo muito vasto para atuação reservada do Presidente da República, tornando-o o maior iniciador do processo legislativo brasileiro. Isso o coloca numa posição privilegiada em relação aos congressistas no que diz respeito à área de competência para iniciar o processo legislativo. De acordo com o art. 63 da Constituição Federal, vale observar que os parlamentares têm sua iniciativa legislativa limitada, uma vez que não podem apresentar proposições nas áreas de competência privativa

do Presidente da República. Também não podem apresentar emendas que se destinem a aumento de despesas para esses projetos, exceção feita aos de matéria orçamentária e àqueles que tratem de organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

Tanto o alargamento da competência do Presidente da República para iniciar o processo de formação das leis como as restrições impostas à iniciativa parlamentar para apresentar proposições são heranças do processo legislativo autoritário, que, segundo Horta (2003), prioriza a vontade presidencial.

Além da iniciativa legislativa, o Presidente da República tem a prerrogativa de solicitar urgência a projetos de sua autoria. Na verdade, o Presidente declara urgência sobre tais projetos em razão de não haver nenhuma deliberação dos parlamentares sobre essa solicitação.

De acordo com o parágrafo 2º do art. 64 da Constituição Federal, caso a Câmara e o Senado não se manifestem no prazo de 45 dias, a proposição deverá ser incluída na Ordem do Dia da respectiva Casa, sobrestando-se as demais deliberações para que seja votada. Segundo Clève (1993), a atual Constituição promoveu um avanço, uma vez que a anterior previa que, se o projeto declarado urgente pelo Presidente da República não fosse votado também no prazo de 45 dias, este seria declarado aprovado, mesmo sem apreciação do Congresso Nacional.

Outro instituto que o Presidente da República usa para intervir no processo de elaboração da lei é a sanção. De acordo com Silva (2006), a sanção pode se manifestar de forma positiva (sanção total ou parcial do projeto) ou de forma negativa (veto).

Nas palavras do autor:

A sanção constitui, assim, não mera ratificação ou confirmação de uma lei já nascida, mas a adesão dada pelo Chefe do Poder Executivo ao projeto aprovado pelo Congresso, de tal sorte que, enquanto ela não se manifesta, a obra legislativa não se encontra definitivamente formada. Em realidade, no caso, existem duas vontades legislativas paralelas, a do Governo e a das Câmaras, cujo concurso é constitucionalmente necessário para o nascimento mesmo da lei. A sanção, pois, visto que associa o Chefe do Estado à adoção da lei, é um ato eminentemente legislativo (SILVA, 2006, p. 209).

O Presidente tem ainda a opção de vetar o projeto aprovado pelo Congresso, total ou parcialmente, ao verificar sua inconstitucionalidade ou inconveniência para os interesses da sociedade. De acordo com Ferreira Filho (2002, p. 221), o poder de veto por inconveniência torna o Presidente da República um defensor do interesse público e o veto por inconstitucionalidade o revela como guardião da ordem jurídica, evitando assim que se entre em vigor uma norma inconstitucional.

Por esse instrumento, o Presidente recusa a sanção, impedindo que o projeto se transforme em lei e fazendo com que o Congresso Nacional se manifeste a respeito do veto. O Legislativo, por sua vez, pode recusá-lo pelo voto da maioria absoluta dos membros de cada uma de suas Casas, em escrutínio secreto.

O veto está disciplinado na Constituição Federal, em seu artigo 66, que estabelece seu procedimento legislativo:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará (EC nº 32/2001)

§ 1º. Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos §§ 3º e 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

Ainda sobre vetos, conforme Silva (2002), vale ressaltar que o veto parcial é uma invenção do direito brasileiro, pois não existe em nenhum outro sistema constitucional.

O Poder Executivo também promulga e publica as leis, pois tais atos são de competência do Presidente da República, conforme reza o inciso IV do artigo 84 da Constituição Federal. Esses atos não fazem parte do processo legislativo propriamente dito,

mas constituem a chamada fase integratória da eficácia da lei, necessária para que todos venham, a partir do conhecimento da publicação, obedecer a suas prescrições.

Mas a preponderância do Poder Executivo sobre o Legislativo se dá principalmente quando aquele inicia a legislação. A inovação do processo legislativo contemporâneo ajudou a acelerar mais ainda a legislação dita urgente. Há dois exemplos de atos normativos editados pelo Executivo e admitidos pela Constituição em vigor: a lei delegada e a medida provisória. Esta última substituiu o famigerado decreto-lei, concebido em larga escala durante o regime militar.

A lei delegada é um ato normativo elaborado pelo Presidente da República em razão de autorização do Poder Legislativo e nos limites postos por ele. Porém, como afirma Ferreira Filho (2000), com o advento da medida provisória, o instituto da lei delegada não tem sido usado no Brasil.

Uma atividade legislativa presidencial que mais tem interferido nas relações entre Executivo e Legislativo é a edição de medida provisória, que decorre da prerrogativa constitucional concedida ao Presidente da República para editar normas com força de lei, que entram no ordenamento jurídico do país a partir de sua publicação, ainda que de forma precária.

Para Horta (2003), no mundo contemporâneo, o monopólio da lei formal ainda reside no Poder Legislativo, porém o autor reconhece que a crescente atividade legislativa do Executivo, reduziu a intensidade desse monopólio, principalmente quando o processo legislativo moderno privilegia a iniciativa do Governo, mediante os processos abreviados ou de urgência como a edição de medidas provisórias.

Nas palavras do mesmo autor:

As Medidas Provisórias, com força de lei, previstas no artigo 62, parágrafo único, da Constituição da República de 5 de outubro de 1988, inserem-se no domínio da atividade normativa do Poder Executivo, a que se refere *Mortati*, caracterizando o exercício da *legislação governamental*, que *Burdeau* qualificou de “fenômeno geral e irreversível” com expansividade nos ordenamentos jurídicos contemporâneo, de modo a abrandar o monopólio legislativo dos Parlamentos (HORTA, 2003, p. 573).

Desde então, o Executivo tem editado um grande número de medidas provisórias que chegam ao Congresso Nacional sob o caráter de urgente e relevante, conforme determina

o artigo 62 da Constituição Federal. A medida provisória é concebida unilateralmente pelo Presidente da República, sendo caracterizada, quanto a seu processo de formação, por um vazio procedimental. Diferentemente, as leis ordinárias, desenvolvidas no seio do Parlamento, são marcadas por procedimentos democráticos e transparentes como a ampla publicidade que envolve os debates e discussões de todos os representantes políticos da sociedade.

Para fins deste estudo, uma compreensão da tramitação de medidas provisórias na Câmara dos Deputados ajudará a perceber como esse instrumento vem alterando o funcionamento dos trabalhos legislativos do Plenário da Casa.

A Emenda Constitucional nº 32 de 2001, que alterou o texto original da Constituição de 1988, inicialmente buscou limitar o poder legiferante do Executivo na edição de medidas provisórias e equilibrar as relações de forças entre Executivo e Legislativo no âmbito do processo legislativo, além de vedar a legislação, por esse instrumento, de matérias como nacionalidade e cidadania, partidos políticos e direito penal, entre outros temas. No entanto, como veremos mais adiante, o que houve foi um desequilíbrio de forças em favor do Poder Executivo.

A Emenda Constitucional também estabeleceu novas regras para apreciação de medidas provisórias, que até então eram deliberadas em sessão conjunta do Congresso Nacional e tinham vigência de trinta dias, não havendo qualquer limitação à possibilidade de reedição. Essa Emenda impôs uma tramitação separada em cada Casa, além de uma dinâmica mais acelerada para sua apreciação, o que trouxe importantes implicações nos trabalhos legislativos da Câmara dos Deputados, principalmente os de Plenário. Alterou-se também o prazo de vigência da medida, aumentando-o para sessenta dias e possibilitando sua prorrogação uma única vez, por igual período, se esta não for aprovada antes; entretanto, impediu-se sua reedição na mesma sessão legislativa, nos casos de rejeição ou perda da eficácia.

A Resolução nº 1 de 2002 do Congresso Nacional, que regulamentou os procedimentos específicos de tramitação de medida provisória, estabeleceu em seu rito que esta seria apreciada pelas Casas do Congresso Nacional, separadamente, no prazo de 45 dias, sob pena de passar a tramitar em regime de urgência e vir a sobrestar os trabalhos do Plenário onde a matéria estivesse sob exame.

Nos termos dessa Resolução, durante os primeiros quatorze dias, contados da publicação da medida provisória no Diário Oficial da União, uma Comissão Mista formada de Deputados e Senadores oferece um parecer prévio - inclusive a respeito de seus pressupostos de constitucionalidade, relevância e urgência e, ainda, de adequação financeira e orçamentária, se for o caso. Apenas nos primeiros seis dias desse prazo inicial é permitida a apresentação de emendas por quaisquer congressistas.

Finda essa etapa, seu processado é encaminhado inicialmente ao Plenário da Câmara dos Deputados para apreciação. O Presidente da Câmara (por decisão da Presidência ocorrida na sessão plenária de 9 de outubro de 2001 e seguida pelos demais Presidentes da Casa) poderá pautar medida provisória na Ordem do Dia do Plenário- mesmo que ela não esteja sobrestando os trabalhos legislativos-, à frente de todas as proposições, com exceção dos projetos com solicitação de urgência pelo Presidente da República com prazo constitucional vencido.

Caso não haja parecer da Comissão, o que tem ocorrido na maioria das vezes, a medida provisória recebe parecer proferido oralmente por um relator designado em Plenário pelo Presidente da sessão, em substituição à Comissão Mista. Se houver alteração em seu texto inicial, apresentar-se-á um projeto de lei de conversão.

Aprovada a matéria pelo Plenário da Câmara dos Deputados, seguirá ao Senado Federal. Havendo alterações na Casa revisora, a medida retornará à Câmara dos Deputados, para ter sua votação finalizada e seguir à sanção presidencial. Caso não haja modificações no texto original, a medida será publicada como lei.

Em caso de rejeição da medida ou perda de sua eficácia, um decreto legislativo deverá ser elaborado para disciplinar as medidas jurídicas decorrentes do tempo em que a medida esteve vigente. Se não for elaborado o decreto, as relações jurídicas constituídas durante sua vigência conservar-se-ão regidas pela medida provisória.

Por fim, o Presidente da República ainda tem a competência de exercer uma atividade também legiferante sobre atos secundários como os regulamentos que têm seu fundamento na lei. Como nos ensina o professor José Afonso da Silva, os regulamentos limitam-se a precisar e pormenorizar o conteúdo da lei, sendo, por isso, normas jurídicas subordinadas. O que diferencia a lei do regulamento é que aquela inova a ordem jurídica,

modificando as normas preexistentes, e o regulamento não contém novidade modificativa da ordem jurídica (SILVA, 2002).

Os regulamentos são usados pelo Poder Executivo em larga escala, para emitir atos administrativos que regulem leis administrativas. Vale ressaltar que o regulamento é um ato editado exclusivamente para beneficiar o próprio governo.

Portanto, no sistema presidencialista brasileiro, o Presidente da República tem grande preeminência no exercício da função legislativa do Estado, sendo considerado o grande propulsor do processo legislativo. Não é de estranhar que, com abundantes instrumentos constitucionais a seu favor para interferir no processo de formação das leis, tenha o Governo a primazia na condução da agenda legislativa no âmbito da Câmara dos Deputados, utilizando-se desses e de outros instrumentos para aprovar os projetos de seu interesse.

1.4 A agenda legislativa do Executivo e sua atuação pela aprovação mais célere das leis

O sistema presidencialista pressupõe a separação dos poderes, todavia as democracias contemporâneas seguem modelos diversificados. No modelo presidencialista brasileiro, muito mais que em outros países de regime presidencialista – como os Estados Unidos -, o Chefe do Poder Executivo detém amplos poderes legislativos os quais lhe garantem participação constitucional e institucional privilegiada no processo legislativo, tanto no início, pela possibilidade de propor leis – em alguns casos com exclusividade -, quanto no final, pelo poder de vetá-las.

A princípio, será analisado de que forma os instrumentos institucionais - que advêm dos poderes constitucionais ou regimentais conferidos ao Presidente da República - são usados para influenciar os trabalhos legislativos, determinando o ritmo e a produção de leis no interior da Câmara dos Deputados, ao impor uma agenda de suas prioridades legislativas. No presente trabalho não serão abordados os meios informais de que o Presidente da República pode dispor para direcionar sua atividade legislativa, como o apoio político de sua base de sustentação no Parlamento ou o poder de apelo às massas e à opinião pública pela aprovação de seus projetos.

É certo que os instrumentos constitucionais já garantem ao Presidente da República um controle direto sobre a agenda do Legislativo, permitindo-lhe uma posição privilegiada para pressioná-lo na aprovação mais célere das leis de seu interesse.

Nas palavras de Figueiredo e Limongi (1999, p. 78):

A partir do exercício dos amplos poderes legislativos que lhe concedeu a Constituição de 1988, o Executivo se tornou o principal legislador de *jure e de fato*. Mais do que isto, tais poderes tornaram o Executivo capaz de determinar a agenda do Legislativo: tanto em termos de *timing* quanto de conteúdo, garantindo-lhe uma alta capacidade de aprovação de seus projetos e de sucesso nas suas propostas legislativas. Na verdade, o padrão de produção legislativa observada não se encontra muito distante do que se verifica em regimes parlamentaristas, seja sob o prisma da iniciativa, seja do grau de sucesso das proposições do Chefe do Executivo.

Segundo os mesmos autores, o principal mecanismo institucional que o Executivo adota para influenciar a agenda de trabalhos legislativos é a edição de medidas provisórias.

Após a publicação da medida provisória, cabe ao Congresso Nacional apenas reagir de imediato à sua edição, reorganizando os trabalhos e sua própria agenda legislativa - muitas vezes deixando de votar projetos de sua preferência para deliberar sobre a medida já em vigor, nos prazos exíguos já citados. Então, o Legislativo - a Câmara dos Deputados -, por força constitucional, é obrigado a cumprir a agenda pré-fixada unilateralmente pelo Poder Executivo.

O estudo realizado por Pereira e Mueller a respeito da preponderância do Poder Executivo em relação ao Legislativo também confirma que o Governo usa a medida provisória como instrumento para influenciar a agenda do Parlamento.

Na visão dos autores:

O principal poder pró-ativo do Executivo garantido na Constituição brasileira é a capacidade do presidente de legislar através das Medidas Provisórias. Este dispositivo institucional o autoriza a promulgar prontamente uma nova legislação, sem a necessidade de aprová-la no Congresso. As Medidas Provisórias conferem ao presidente não só o poder de legislar, como também grande influência sobre a agenda do Congresso (PEREIRA e MUELLER, 2000, p.47).

Ressalte-se de que forma o Executivo usa a medida provisória para influenciar a agenda do Legislativo. A limitação de reedição de medida provisória e o estabelecimento de um prazo fatal para perda de sua eficácia forçaram as duas Casas do Congresso Nacional a deliberarem sobre ela num prazo muito exíguo. Como o Governo está sempre editando

medidas provisórias, conseqüentemente a pauta do Plenário da Câmara dos Deputados permaneceu por várias vezes trancada na última legislatura - como revelam os dados da presente pesquisa – impedindo-se a votação dos projetos da agenda parlamentar.

Vale lembrar também que a medida provisória está sujeita a regras especiais de tramitação como as descritas acima. Nesses termos, sua edição torna-se mais vantajosa ao Governo porque se a medida não for votada no prazo determinado, isso impede todas as demais deliberações legislativas da Casa em que estiver tramitando. Ademais, a simples publicação, com força de lei, já produz efeitos jurídicos imediatos, além de impor ao Legislativo um prazo constitucional determinado para a apreciação final (o que constrange alguns parlamentares a não rejeitá-la, uma vez que seus efeitos já estão valendo para o país). O mesmo não ocorre com o projeto de lei, pois, além de seguir as regras do processo legislativo ordinário, que não obedece prazos para deliberação final, este somente será transformado em norma jurídica após sua sanção, podendo, assim, percorrer um longo caminho de debates e disputas políticas no âmbito das duas Casas. Mesmo que um projeto tramite com urgência constitucional, regimental ou ambos os tipos de urgência, pode ser que demore mais tempo para que o Executivo obtenha sua aprovação. Por essas razões, o Presidente da República prefere a edição de medida provisória à tramitação de projeto de lei, mesmo nos casos em que os assuntos são concorrentes. Assim, o Executivo, pela medida provisória, de forma unilateral, impõe à Câmara dos Deputados uma agenda de matérias que devem ser votadas com prioridade.

Outro instrumento constitucional de que o Chefe do Executivo pode dispor para liderar a agenda legislativa e barganhar com a Câmara dos Deputados é a possibilidade de declarar urgência para os projetos de sua autoria, acelerando a tramitação. Assim, ou a Câmara vota prioritariamente o projeto declarado urgente ou negocia com o Governo a retirada da urgência. O desbloqueio da pauta dos trabalhos do Plenário pode significar a aprovação de uma pauta de interesse do Poder Executivo em detrimento da agenda dos Deputados. É certo que tal recurso constitucional traz menos impacto que a edição de medidas provisórias.

O Presidente da República ainda tem um poderoso recurso constitucional à sua disposição que é a prerrogativa de vetar total ou parcialmente os projetos aprovados pelo Congresso.

Ainda de acordo com Figueiredo e Limongi (1999), o veto parcial pode se tornar um instrumento às mãos do governo para influir nos resultados dos trabalhos legislativos. Pode fazer parte de negociações e barganhas entre o Executivo e Legislativo, nas quais se buscam modificações em partes do projeto, a fim de adequá-lo aos moldes presidenciais. Conforme os autores, mesmo que o veto só ocorra no final do processo legislativo, a expectativa de ação presidencial na ameaça de vetá-lo acaba influenciando a ação dos parlamentares ao longo desse processo.

No mesmo entendimento, Silva (2006, p. 222) relata sobre os motivos que podem levar o Presidente da República a vetar parcialmente uma proposição. Segundo o autor, o veto parcial “Surgiu como um dos meios de frear o poder de emendas do Legislativo, que deturpava as proposições de iniciativa governamental, sobretudo em matéria orçamentária”. Dessa forma, o Presidente pode vetar o projeto apenas parcialmente quanto às emendas que visavam a sua alteração, possibilitando o retorno do projeto à sua forma original.

O último instrumento abordado usado a favor do Governo para impor sua agenda legislativa e aprovar de forma mais célere as leis de seu interesse, advém de seu relacionamento institucional com a Câmara dos Deputados. Por meio dos Líderes partidários, o Governo consegue a aprovação de requerimentos de urgência, nos termos do artigo 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para acelerar a votação de determinados projetos, conforme o queira. A tramitação urgente de projetos será tratada no próximo capítulo. Por ora, vale observar como seu uso pode beneficiar a agenda legislativa do Executivo.

Segundo Pereira e Mueller (2000), para se perceber como o Executivo se sobrepõe ao Legislativo, é necessário compreender a maneira como funciona a centralização do poder decisório nas mãos dos Líderes partidários no Congresso. Essa compreensão passa pela maneira como os Líderes escolhem os projetos de interesse do Governo e aprovam requerimentos de urgência urgentíssima permitindo que tais projetos sejam aprovados num prazo mais curto.

Para comprovar suas análises, baseados em dados empíricos, os autores afirmam que a maioria das matérias promulgadas entre 1995 e 1998 que receberam urgência foram de iniciativa do Poder Executivo. Para eles, quando o Legislativo pediu urgência para essas propostas, isso decorreu de acordo com os interesses do Governo para atender sua agenda legislativa. Assim, para acelerar a tramitação e dar preferência a seus projetos, tanto o

Executivo dispõe da urgência constitucional, nos termos do artigo 64 da Constituição Federal, como – por meio de Líderes partidários - dos pedidos de urgência regimentais, nos termos do artigo 155 do Regimento Interno.

Conforme será abordado oportunamente, a urgência regimental tende a ser mais acelerada que a urgência constitucional, já que permite a votação imediata do projeto até mesmo na sessão em que foi aprovado o requerimento de urgência.

Ainda segundo Pereira e Mueller (2000), a combinação de todos esses instrumentos constitucionais e regimentais a favor do Executivo fornece a ele um poderoso conjunto de instrumentos para controlar a agenda do Congresso, a partir dos quais são bloqueados os projetos que porventura não lhe interessem e promovidos aqueles considerados prioritários.

1.5 A participação da sociedade na formação das leis por meio dos grupos de pressão

O Legislativo também sofre a influência da sociedade, principalmente por meio de grupos de pressão, pela aprovação de projetos de seu interesse. No presente estudo, discorre-se sobre tais grupos e como eles podem influir no processo decisório das leis, no âmbito da Câmara dos Deputados.

Hoje a sociedade dispõe de mecanismos legais para participar do processo de formação das leis e contribuir com o debate de temas que reflitam seus anseios, como a apresentação de projetos de lei de iniciativa popular; o encaminhamento de sugestões de iniciativa legislativa à Comissão de Legislação Participativa - criada para melhorar a comunicação do Poder Legislativo com a sociedade civil; a realização das audiências públicas pelas Comissões temáticas das Casas legislativas; e ainda, em alguns casos previstos pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, a possibilidade de se travar o debate no próprio Plenário, com a participação dos Deputados, nas chamadas Comissões Gerais.

Além desses instrumentos oficiais, existe ainda a possibilidade de participação informal da sociedade na intenção de influenciar o legislador pela aprovação de suas propostas, por meio da ação de grupos de pressão ou de interesse, organizados em entidades especializadas que oferecem um serviço de *lobby* para o acompanhamento sistematizado das matérias que lhes interessem.

O Senador Marco Maciel, em discurso proferido na tribuna do Senado Federal, em 21 de setembro de 1984, nos indica como surgiu essa atividade e como ocorre sua atuação junto aos poderes públicos:

A atuação dos grupos de pressão junto aos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e aos Partidos Políticos é conhecida, como se sabe, segundo a expressão inglesa *lobby*, significando as antecâmaras ou ante-salas das repartições ou edifícios utilizados originariamente pelos representantes de tais organizações como locais onde desenvolviam, preferencialmente, o exercício de seus trabalhos. Do vocábulo derivaram *lobbyists*, que designa as pessoas que se dedicam à aquela atividade, e *lobbying*, que exprime o procedimento dessa atividade (MACIEL, 1984, p. 9).

Aragão (1994), em seu estudo sobre grupos de pressão no Congresso Nacional, também ajuda a compreender o que são e como agem esses grupos no Parlamento brasileiro. Segundo o autor, um grupo de pressão seria uma associação de pessoas com interesses em comum que agem junto aos poderes públicos, buscando obter vantagens e benefícios a qualquer custo, inclusive por meio da coerção, da corrupção ou simplesmente pelo fornecimento de informações.

No Brasil, ainda não há uma legislação específica que regule a atividade desses grupos como ocorre nos Estados Unidos, onde há um reconhecimento oficial do papel que os grupos de pressão desenvolvem no interior do Parlamento buscando influenciar a feitura das leis. Não obstante, a Câmara dos Deputados, à frente de outras instituições públicas do país, por meio do Título VIII de seu Regimento Interno, reconhece a ação de grupos de pressão em seu devido processo legislativo, ao permitir a participação da sociedade civil. Os dispositivos regimentais que mais sintetizam essa autorização são os parágrafos primeiro e segundo de seu artigo 259:

Art. 259. Além dos Ministérios e entidades da administração federal indireta, poderão as entidades de classe de grau superior, e empregados e empregadores, autarquias profissionais e outras institucionais de âmbito nacional da sociedade civil credenciar junto à Mesa representantes que possam, eventualmente, prestar esclarecimentos específicos à Câmara, através de suas Comissões, às Lideranças e aos Deputados em geral e ao órgão de assessoramento institucional.

§ 1º Cada Ministério ou entidade poderá indicar apenas um representante, que será responsável perante a Casa por todas as informações que prestar ou opiniões que emitir quando solicitadas pela Mesa, por Comissão ou Deputado.

§ 2º Esses representantes fornecerão aos Relatores, aos membros das Comissões, às Lideranças e aos demais Deputados interessados e ao órgão de assessoramento legislativo exclusivamente subsídios de caráter técnico, documental, informativo e instrutivo (REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989, p. 182).

Portanto, a Câmara dos Deputados permite o credenciamento oficial junto à Mesa de representantes de entidades públicas ou privadas para prestarem informações de caráter técnico e informacional às lideranças partidárias, às Comissões e aos Deputados em geral. Ou seja, a Casa reconhece a legitimidade da participação dos grupos de pressão junto a seus órgãos internos. Mesmo que não possam participar do processo legislativo formalizando proposições, podem, por exemplo, oferecer informações e subsídios de caráter técnico a Deputados que estejam relatando projetos de seu interesse. Assim começa ocorrer uma pressão sobre os parlamentares pela aprovação de tais projetos.

Ainda segundo Aragão (1994), os grupos de pressão agem no âmbito do Legislativo desde a monitorização de proposições pelas quais se interessem até à elaboração de documentos e justificativas que apóiem as pretensões do grupo, inclusive a formulação de emendas e substitutivos. Externamente, esses grupos costumam recorrer à força da imprensa para promoverem a importância da aprovação do projeto, despertando assim o interesse dos parlamentares pela matéria. Além, é claro, de buscar o apoio de autoridades do Executivo ou, pelo menos, garantir que estas não se constituam oposição à sua aprovação. O autor também defende que a força de ação dos grupos de pressão no Parlamento seja responsável pela motivação de Deputados em aprovar, rejeitar ou mesmo fazer bloquear a tramitação de muitas matérias.

Vale, porém, lembrar que uma sociedade reflete os interesses mais variados. E a ação dos grupos de pressão pode, não necessariamente, corresponder aos anseios da maioria da sociedade, sendo inclusive prejudicial a seus próprios interesses. É o que alerta Ferreira Filho (2002), quando afirma que a ação não-oficial e “clandestina” desses grupos pode ser danosa para a comunidade.

Por fim, basta pensar que a sociedade brasileira não conhece adequadamente os procedimentos legislativos internos da Câmara dos Deputados, apesar de possuir os instrumentos legais para influir no processo de formação das leis. Nem está a sociedade efetivamente organizada, com exceção dos grupos de pressão. Por isso, é comum a aprovação das leis pelos representantes do povo contra o próprio povo, porque a pressão pela aprovação das leis de interesse comum ainda é pequena. Concorde-se com Ferreira Filho (2002) quando o autor afirma que nos estados contemporâneos pluralistas, o processo de elaboração da lei se tornou uma luta, na qual todas as armas são empregadas. Uma luta desigual em que se põem

de um lado os interesses de grupos organizados e de outro os interesses dos indivíduos que compõem a grande maioria da sociedade.

Ao ser concluída essa etapa, cabe ressaltar que, tanto na liderança legislativa do Poder Executivo (pela imposição de uma agenda de prioridades legislativas, inclusive determinando o ritmo dos trabalhos e a produção de leis) quanto na influência exercida sobre Deputados e Líderes partidários por grupos de pressão – em ambos os casos, por meio de instrumentos institucionais ou não - há necessariamente uma relação de consentimento por parte dos atores responsáveis pelo processo decisório da Câmara dos Deputados. Há que se destacar, além disso, a maneira como se desenvolvem alguns aspectos do processo de elaboração das leis no interior da Casa. É o que será mostrado no próximo capítulo.

CAPÍTULO 2

O PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Nas democracias contemporâneas, o ato de elaborar leis ganhou importância ao serem considerados os embates políticos que envolvem os grupos sociais representados por partidos no Parlamento, na busca de maioria parlamentar para garantir a condução das regras do processo de formação das leis.

Diversos autores buscam conceituar o processo legislativo considerando aspectos sociais, jurídicos e políticos e como esses aspectos se refletem no processo de formação das leis. Esses autores também divagam a respeito da relevância do processo legislativo na contemporaneidade, tendo em vista a luta dos grupos para direcioná-lo politicamente e ainda o fato de muitas normas procedimentais - antes expressas apenas nos regimentos das Casas legislativas - estarem agora ampliadas no texto constitucional.

Segundo Sampaio (1996), a expressão **processo legislativo** pode ser compreendida em um sentido sociológico ou em um sentido jurídico. No sentido sociológico, refere-se a um conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercerem suas tarefas. Sob esse aspecto, considere-se a influência da opinião pública, as crises sociais e econômicas, a ação dos grupos de pressão e os acordos políticos sobre o surgimento e tramitação de diversos projetos. No sentido jurídico, o processo legislativo é compreendido como uma espécie do gênero amplo do direito processual em que se estabelecem normas as quais presidem a produção de outras normas.

Moraes (2005) também conceitua o processo legislativo no sentido jurídico como um conjunto de atos que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção de leis que derivam diretamente da Constituição, visando à formação de espécies normativas previstas no artigo 59 da Carta Magna.

Na visão de Silva, o processo legislativo é o “complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado” ou, em um sentido mais amplo “o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção) realizados pelos órgãos legislativos e órgãos cooperadores para o fim de promulgar leis” (SILVA, 2006, p. 41-2).

Já Horta vê o processo legislativo a partir de uma compreensão mais política, tendo em vista a relação deste com o regime político em vigor. Para o autor, o processo legislativo é uma técnica a serviço de concepções políticas que pode ser usada pelo partido dominante a favor do Governo.

Nas palavras do autor:

O processo legislativo não existe autonomamente, como valor em si, pois é técnica a serviço de concepções políticas, realizando fins do poder. Daí sua mutabilidade no tempo e sua compreensão variada, refletindo a organização social, as formas de Governo e de Estado, a estrutura partidária e o sistema político. As relações entre Executivo e Legislativo podem ser substancialmente alteradas pelo número e a disciplina dos partidos políticos, com reflexos inevitáveis na fixação do processo legislativo correspondente. Assim, quando Executivo e Legislativo não passam de dois setores entregues à atividade de um só partido, ou de um partido majoritário e dominante, as relações de poder são relações de partido, e o processo legislativo exibirá alto índice de automatismo. (HORTA, 2003, p. 533)

Ainda segundo Horta (2003) uma demonstração da importância do processo de formação das leis é a ampla constitucionalização das regras regimentais que permite ingressarem na Carta Magna procedimentos específicos indispensáveis à elaboração legislativa. Não ocorre um desprestígio do conteúdo dos Regimentos Internos das Casas Legislativas, mas uma valorização deste, pois o mesmo é usado para subsidiar o texto constitucional e preencher eventuais vazios. Portanto, seguindo uma tendência dos países democráticos que acentuou a relevância do processo legislativo, o Parlamento brasileiro, além de cumprir os dispositivos constitucionais e regimentais, obedece a Lei Complementar 95, de 1998, que estabelece o conjunto de regras a serem cumpridas na feitura das leis no país.

Segundo Silva (2006), no constitucionalismo moderno, para que se reconheça a validade jurídica da lei é necessária a existência de alguns pressupostos do processo legislativo como: a existência do Parlamento, por consequência a existência da lei; a proposição legislativa que será objeto de deliberação; a competência legislativa do Parlamento para legislar especificamente sobre determinada matéria; e, por último, o que o autor chama de capacidade do proponente de apresentar proposição, ou seja, a constatação de que o apresentador da proposta seja legalmente capacitado para tanto. Porém, desses pressupostos, na visão do autor, o mais importante seria a existência de um Parlamento constituído por representantes do povo com a tarefa de legislar.

O processo de fazer leis é uma das tarefas mais importantes do Estado e considerada fundamental nos países democráticos, pois mediante a lei condicionam-se as demais funções do Estado, visto que a ela todos estão sujeitos. Isso quer dizer que, de um determinado ponto de vista, a função legislativa é a mais importante das funções estatais, pois é por meio dela que se ditam as regras as quais organizarão a vida de todo o mundo.

No Brasil, a Câmara dos Deputados é um dos órgãos do Poder Legislativo que têm a competência constitucional de elaborar leis - o principal objetivo do processo legislativo -, pois recebeu tal incumbência do poder constituinte originário. No entanto, como mencionado no capítulo anterior, a função legislativa é compartilhada com o Poder Executivo.

Nas próximas páginas destacar-se-á a forma como se desenvolvem certos aspectos do processo de formação das leis na Câmara dos Deputados, mais especificamente procedimentos legislativos relacionados à problemática deste estudo. Após identificada a dinâmica desses procedimentos, passaremos a verificar como está consolidada hoje a idéia de que, para aprovar projetos de lei em Plenário – uma das instâncias de deliberação legislativa da Casa -, é indispensável lançar mão do instituto da urgência urgentíssima, um instrumento que deveria ser usado em casos de exceção, mas que se tornou regra comum nas mãos dos atores do processo decisório na Câmara dos Deputados, a fim de acelerar a aprovação de determinadas matérias.

2.1 Procedimentos legislativos

Segundo Morais (2005), o processo legislativo pode ser classificado em dois grandes gêneros: o primeiro, em relação às formas de organização política; e o segundo, quanto às seqüências das fases procedimentais. Quanto ao primeiro, dependendo da forma de organização política, o processo legislativo pode ser distinguido em quatro espécies: o autocrático, o direto, o indireto ou representativo e o semidireto. Quanto à seqüência das fases procedimentais, são três as espécies de procedimentos legislativos: o ordinário, o sumário ou urgente e o especial.

O professor José Afonso da Silva (2006) admite a existência de algumas condições para que o procedimento legislativo tenha validade como: o funcionamento do Legislativo, a apresentação do projeto, a existência do quorum para deliberar e a existência da ordem do Dia. Quanto ao funcionamento do Legislativo, algo a considerar são as sessões plenárias ordinárias ou extraordinárias, indispensáveis para a elaboração das leis, pois fora destas não pode haver deliberação legislativa. Quanto à apresentação do projeto, o autor também lembra que a maneira de a Câmara dos Deputados legislar e exercer sua função legislativa é apreciando os projetos apresentados pelos titulares do poder de iniciativa. Outro requisito que legitima o procedimento legislativo é a existência de quorum para deliberar. Nesse sentido, o autor lembra que é preciso haver quorum para iniciar a sessão em que se debaterá o projeto assim como quorum para que sua deliberação seja considerada válida. O último requisito,

indispensável para o procedimento legislativo que envolve a elaboração de uma lei, é a existência da Ordem do Dia. Nessa fase da sessão, os parlamentares votam os projetos desde que estejam em condições regimentais para serem apreciados.

2.2 A elaboração de leis ordinárias na Câmara dos Deputados

A proposição legislativa escolhida para a análise deste estudo é o projeto de lei ordinária, tendo em vista ser este a espécie legislativa mais comum dentre as relacionadas no artigo 59 da Constituição Federal. De acordo com Ferreira Filho (2002), sua elaboração compreende um conjunto de atos complexos que envolvem tanto a vontade dos parlamentares como a do Presidente da República.

O projeto de lei complementar também obedece a regras procedimentais semelhantes às do projeto de lei ordinária; entretanto, quantitativamente, a tramitação deste é bem maior que a daquele, razão pela qual se optou pela análise do projeto de lei. A elaboração da medida provisória, outra espécie citada no artigo 59, não envolve a vontade dos parlamentares, pois sua iniciativa é exclusiva do Presidente da República. Quanto aos projetos de decretos legislativos e as resoluções, todos estão no campo da competência reservada do Congresso Nacional e de suas Casas. A proposta de emenda à Constituição, apesar de sua iniciativa poder ser tanto dos congressistas como do Presidente da República ou de metade das Assembleias Legislativas, nos termos constitucionais, a sua promulgação é exclusiva das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A última espécie legislativa constante do texto constitucional a ser citada é a lei delegada, que obedece a uma tramitação especial, mas, como já mencionado, é pouco usada no Brasil.

Segundo Silva (2006), a tramitação de um projeto de lei tem a ver com as diversas regras procedimentais a que o mesmo está sujeito durante o caminho que deve percorrer até ser aprovado. O autor afirma que cada projeto tem seu próprio caminho, seu modo de seguir em frente.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, além de estabelecer que cada projeto de lei terá seu curso próprio, em seu artigo 151 também classifica as proposições submetidas à deliberação da Câmara, inclusive os projetos de lei, **quanto à natureza, autoria e importância** desses projetos, passando os mesmos a tramitar conforme um regime próprio de tramitação qual seja: em urgência, em prioridade ou em regime ordinário. A principal diferença entre esses regimes diz respeito ao encurtamento de prazos e à dispensa de formalidades regimentais para tramitação de determinadas matérias.

Inicialmente abordar-se-ão as características do procedimento ordinário envolvidas na tramitação de um projeto de lei. Em seguida será analisada sua tramitação sob o regime de urgência urgentíssima, a fim de se verem os diferentes procedimentos adotados em um e outro caso.

As fases procedimentais que envolvem **a elaboração legislativa de um projeto de lei ordinária** na Câmara dos Deputados, considerando alguns aspectos que estão mais relacionados a este estudo são as seguintes:

a) A fase inicial ou introdutória

Nesta fase, tem início o procedimento legislativo com a apresentação do projeto de lei por um dos seguintes titulares da iniciativa legislativa geral: qualquer Deputado, individual ou coletivamente; Comissão ou Mesa Diretora da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; Presidente da República; Presidentes do Supremo Tribunal Federal; Presidentes dos Tribunais Superiores, do Procurador-Geral da República e dos cidadãos (artigo 61 da Constituição Federal, referendado no § 1º do artigo 109 do Regimento Interno da Câmara).

O Regimento Interno também estabelece algumas normas para o recebimento de projetos antes de permitir sua tramitação. Os projetos de Deputados deverão ser autenticados por meio de sistema eletrônico de autenticação de documentos da Casa, na forma e nos locais determinados por Ato da Mesa, em Plenário ou ainda perante as Comissões. Os projetos do Senado Federal, de outro Poder, do Procurador-Geral da República e dos cidadãos deverão ser entregues à Mesa, onde dão entrada pela Primeira-Secretaria. A partir deste recebimento, alguns procedimentos regimentais são adotados pela Mesa para verificar a adequação formal e constitucional do projeto, antes de permitir que este siga sua tramitação própria.

Os procedimentos dessa fase são importantes para a compreensão desta parte do estudo, pois anunciam o poder decisório do Presidente da Câmara logo no início do processo de tramitação de um projeto. O Presidente, ao interpretar o regimento e a Constituição - conforme os artigos 137 e 139 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados -, pode bloquear ou autorizar a tramitação de um projeto. Por ora, vale dizer que o Presidente pode recusar a tramitação de um projeto de lei, devolvendo-o a seu autor se julgar que o mesmo não cumpre as formalidades regimentais para sua apresentação. Neste caso o autor poderá recorrer ao Plenário, no prazo de cinco sessões da publicação do despacho da decisão do Presidente, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania.

Se o Presidente acolher o projeto, este atenderá o rito regimental estabelecido no *caput* do artigo 137 do Regimento, que é o de numerar a proposição, datá-la, publicá-la no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos para distribuição aos deputados, lideranças e Comissões. Ato contínuo, determinará qual o regime em que o projeto tramitará, assim como a forma na qual este será apreciado, se pelo **poder conclusivo das Comissões** (artigo 24, II) ou se terá **apreciação final do Plenário**, após a análise das Comissões temáticas (artigo 132, IV).

O passo seguinte será o Presidente despachar o projeto às Comissões cujas competências estiverem relacionadas à análise do mérito da matéria, antes mandando verificar se há matéria análoga ou conexa, caso em que determinará sua tramitação em conjunto. O projeto será enviado à Comissão de Finanças e Tributação, quando envolver aspectos financeiros e orçamentários e, obrigatoriamente, em último lugar, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a qual irá pronunciar-se sobre os aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentais e de técnica legislativa ou quando essa Comissão tenha que emitir parecer sobre seu mérito (artigo 139 do Regimento Interno da Câmara). Quando envolver mais de três Comissões que devam manifestar-se sobre seu mérito, o projeto será distribuído a uma Comissão Especial.

b) A fase do exame das Comissões

Nessa fase os projetos de lei são encaminhados às Comissões para serem examinados. O Presidente da Comissão designa um relator a fim de que este ofereça parecer sobre a matéria. Para que o parecer seja “tido como da Comissão” deverá ser aprovado pela maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos membros do colegiado (artigo 57 do Regimento). Esse parecer instruirá a deliberação da matéria caso esta seja de competência do Plenário. Apesar de o artigo 52 do Regimento da Câmara estabelecer um prazo de quarenta sessões para que as Comissões examinem os projetos, o mesmo não é obedecido rigorosamente. Isso ocorre também porque os relatores podem simplesmente não emitir parecer à matéria, ficando a mesma bloqueada na Comissão (funcionaria como uma espécie de filtro, tendo-se em vista o volume de proposições que tramitam na Casa). Dentre outros fatores que levam à morosidade do processo legislativo, os quais fogem da abordagem deste estudo, pode-se citar o poder de decisão dos Líderes partidários que, por meio dos Deputados de suas bancadas, só permitem tramitar para a Comissão seguinte os projetos de seu interesse. Desde já se percebe a influência dos Líderes na tramitação de uma matéria, tanto no âmbito das Comissões como na instância de Plenário, como será visto posteriormente.

No caso de projetos que **tramitam com poder conclusivo** de Comissão –discutido mais adiante-, a apresentação de emenda poderá ocorrer desde a designação do relator da Comissão por qualquer Deputado individualmente ou, se for o caso, com apoio regimental. Se o relator oferecer substitutivo ao projeto, então apenas os membros da Comissão poderão apresentar emendas, no prazo de cinco sessões, a partir da publicação de aviso na publicação da Ordem do Dia das Comissões (artigo 119 do Regimento Interno).

Após a Mesa receber os pareceres das Comissões, fará nova publicação do projeto no Diário da Câmara e no avulso da Ordem do Dia do Plenário, durante cinco sessões, para oferecimento de eventual recurso, nos termos do § 2º do artigo 132 do Regimento Interno. Se houver provimento do recurso, o projeto aguardará sua vez para ser pautado. Em não havendo recurso, se o projeto foi aprovado por todas as Comissões, seguirá à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania para elaboração da redação final e, em seguida, remetido ao Senado Federal. Contudo, se veio a receber parecer contrário de todas as Comissões, será arquivado definitivamente por despacho do Presidente da Câmara, dando-se ciência ao Plenário ou ao Senado, conforme o caso (artigos 132 e 133 do Regimento Interno).

O Regimento Interno dispõe ainda que, na tramitação de projetos sujeitos à apreciação conclusiva das comissões, serão aplicadas, no que couber, as mesmas regras procedimentais de matérias sujeitas à apreciação do Plenário (§ 1º do artigo 24).

c) Fase do Plenário

No caso dos projetos **sujeitos à apreciação de Plenário**, a deliberação só ocorrerá após estes estarem instruídos com os respectivos pareceres escritos das Comissões. Então a Mesa fará publicar a matéria em avulsos e somente após o interstício de duas sessões é que poderá pautá-la para discussão e votação em Plenário.

Diferentemente da tramitação conclusiva, as emendas a projetos de competência de Plenário somente poderão ser entregues em Plenário, durante a discussão da matéria. Essas emendas serão publicadas e encaminhadas às Comissões de acordo com a matéria de sua competência. Em Plenário também podem ser apresentadas as chamadas emendas aglutinativas¹.

Nos termos regimentais, a discussão é o debate acerca do mérito da matéria. Apesar de haver possibilidade de um projeto de lei ser discutido por partes, no geral, sua discussão se

¹ *Emenda Aglutinativa resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos. Podem ser apresentadas em plenário quando da votação da parte da proposição ou do dispositivo a que elas se referam, pelos autores das emendas objeto da fusão, por um décimo dos membros da Câmara ou por Líderes que representam esse número. (art. 118, § 3º c/c art. 122, caput do RICD)*

dá sobre toda a matéria. Após falarem quatro oradores, no prazo de cinco minutos cada, poderá ser aprovado requerimento pelo Plenário para que se encerre a discussão de uma matéria, desde que subscrito por cinco centésimos dos membros da Casa ou Líderes que representem esse número (artigo 178 do Regimento Interno).

Segundo Silva (2006), um dos princípios do processo legislativo é a separação da discussão e da votação. Ou seja, a votação de um projeto só poderá começar após o encerramento de sua discussão. Por outro lado, finda a discussão, não se pode mais voltar a discutir a matéria no ato da votação. Segundo o autor, o encaminhamento de votação que ocorre durante o processo de votação não viola esse princípio, pois nele não se volta a discutir a matéria.

Após encerrada a discussão de um projeto em Plenário, se houver emendas, este será encaminhado às Comissões para a emissão de pareceres sobre as mesmas. Não havendo emendas, o projeto irá a votos se existir quorum em Plenário para sua deliberação.

Durante o processo de votação de um projeto de lei ordinária em Plenário, poderão ocorrer incidentes procedimentais que venham modificar seu trâmite normal como o aparecimento de diversos instrumentos regimentais visando a acelerar ou a obstaculizar sua tramitação. Alguns exemplos seriam: a possibilidade do surgimento no decorrer da votação, de requerimentos (de retirada, de adiamento da discussão ou votação, de inversão de pauta, de urgência, de preferência, etc.) para modificar a ordem dos trabalhos; a apresentação de destaques que permitam a votação parcelada da matéria; ou, como já mencionado, o oferecimento de emendas aglutinativas para alterar o teor da matéria no decorrer da votação. Os Líderes partidários, às vezes com a anuência do Presidente da sessão, controlam esses instrumentos para influenciar no conteúdo e no ritmo do processo de deliberação das leis.

Aprovado o projeto em Plenário, o mesmo será enviado à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, para que esta elabore a redação final e o encaminhe ao Senado Federal. Se o projeto estiver em revisão e for emendado, retornará à Casa iniciadora. Em caso de rejeição, o mesmo será arquivado.

d) Fase conclusiva

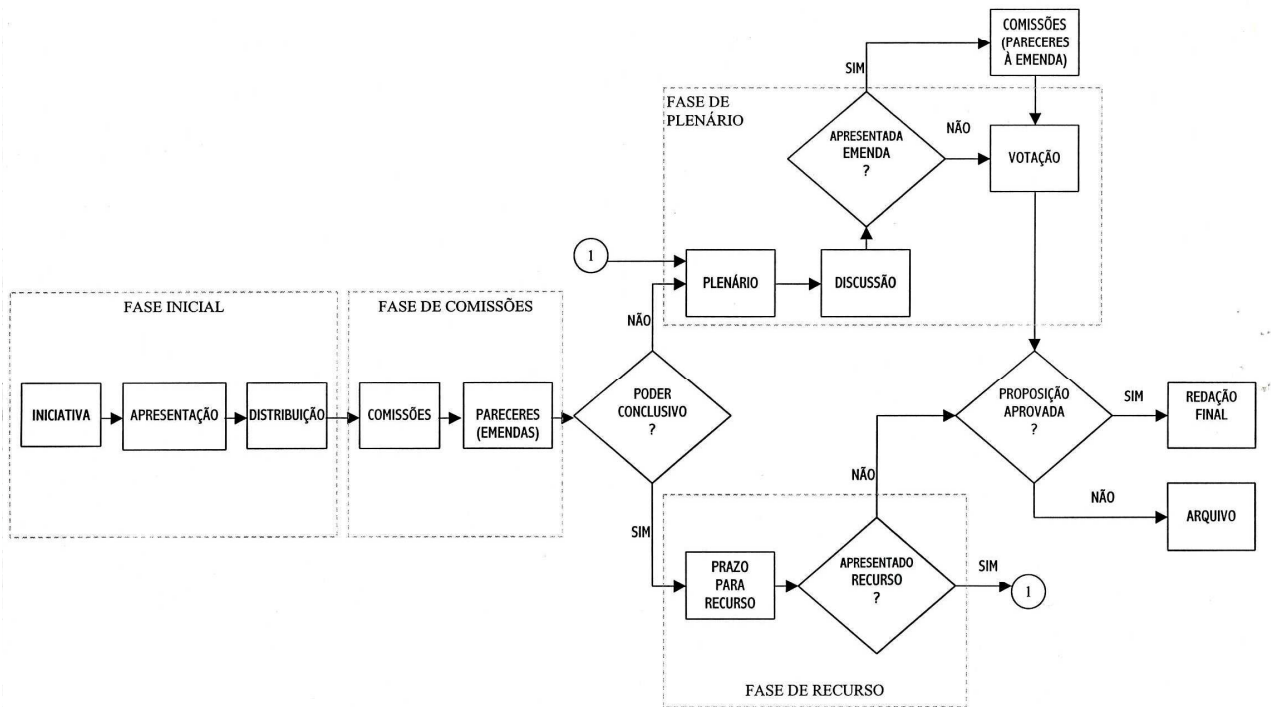
Quando a Câmara dos Deputados funciona como Casa revisora, ao concluir a votação de um projeto de lei ordinária, encaminhará o mesmo à sanção do Presidente da República, como já mencionado, para ser sancionado ou vetado.

É nessa fase de apreciação do projeto pelo Executivo que se conclui a elaboração da lei ordinária. Segundo Ferreira Filho (2002), essa apreciação do Presidente da República constitui-se parte integrante da elaboração da lei, pois é nesse momento que ocorre o aperfeiçoamento do processo de elaboração, quando o projeto é transformando em lei.

Nas palavras do autor:

A sanção é que transforma o projeto aprovado pelo Legislativo em lei. Por ela, fundem-se as duas vontades, a do Congresso e a do Presidente, de cuja conjunção o constituinte quis que resultasse a lei ordinária. Só pela sanção é que se aperfeiçoa o processo de elaboração desse tipo de ato normativo, em nosso Direito. É operação integradora da feitura da lei, conforme unanimemente reconhece a doutrina. E isso se vê bem patente no artigo 66, *caput*, da Constituição, onde se dispõe que “a Câmara na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará (FERREIRA FILHO, 2002, p. 213).

A seguir, o fluxograma da tramitação de um projeto de lei ordinária na Câmara dos Deputados.



2.3 A urgência urgentíssima

O procedimento legislativo urgente ou sumário apresenta pequenas diferenciações em relação ao ordinário, tendo em vista que este é caracterizado por uma maior extensão de prazos, enquanto aquele pelo encurtamento dos mesmos e a dispensa de certas formalidades regimentais, até que se proceda à decisão final da matéria. Nesta seção será estudada a maneira como tramitam os projetos em regime de urgência, em especial os de forma urgentíssima.

A transcrição do artigo 152 do Regimento Interno ajudará a compreender o que é o regime de urgência e como tramitam os projetos de lei sob esse regime na Câmara dos Deputados:

Art. 152. Urgência é a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, salvo as referidas no § 1º deste artigo, para que determinada proposição, nas condições previstas no inciso I do artigo antecedente, seja de logo considerada, até sua decisão final.

§ 1º Não se dispensam os seguintes requisitos:

I – publicação e distribuição, em avulsos ou por cópia, da proposição principal e, se houver, das acessórias;

II – pareceres das Comissões ou de Relator designado;

III- quorum para deliberação;

§ 2º As proposições urgentes em virtude da natureza da matéria ou de requerimento aprovado pelo Plenário, na forma do artigo subsequente, terão o mesmo tratamento e trâmite regimental.

Um projeto de lei pode tramitar sob o regime de urgência por sua natureza, a partir do despacho do Presidente da Casa, nos termos do artigo 151 do Regimento Interno, como mencionado anteriormente. Outra maneira de o projeto passar a tramitar de forma urgente é por meio da chamada urgência requerida. Esta última é considerada um acidente procedimental, pois altera significativamente o curso de tramitação de um projeto de lei ordinária, uma vez que, a partir da aprovação do requerimento pelo Plenário, a matéria passa a tramitar de forma urgente, obedecendo a outro rito processual.

Há a urgência requerida na forma do artigo 154 do Regimento Interno. É um instrumento pouco utilizado pelos Líderes partidários no processo legislativo no âmbito da Câmara dos Deputados, considerando-se as limitações impostas a partir de sua aprovação, tais como: a proibição de que mais de duas matérias tramitem em regime de urgência em razão de aprovação desse tipo de requerimento; e a restrição de que a votação do mérito do projeto ocorra na mesma sessão em que foi aprovado o requerimento.

A outra urgência requerida está disposta no artigo 155 do Regimento Interno e é conhecida como urgência urgentíssima. O que dispõe o artigo:

Art.155. Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente.

Segundo Silva (2006), a urgência urgentíssima surgiu da necessidade de acelerar a legislação. Por isso quebram-se todos os requisitos regimentais, exceto a publicação e o quorum. Até a exigência de exame por uma Comissão Permanente pode-se dispensar, uma vez que o Presidente poderá designar um relator em Plenário para substituir a Comissão, e este oferecer seu parecer no momento da votação da matéria.

Como fora visto, o processo legislativo ordinário compreende a deliberação primeiramente das Comissões Permanentes e, em seguida, a deliberação do Plenário. No entanto, a partir da aprovação da urgência nos termos do artigo 155, ocorrerá uma alteração na rota de tramitação do projeto, atendendo-se ao interesse dos Líderes partidários que subscreveram o requerimento.

Seguem algumas considerações a respeito do instituto da urgência urgentíssima.

Dados da Secretaria-Geral da Mesa apontam que esse instrumento é largamente utilizado pelos Líderes partidários para acelerar a aprovação de projetos de seu interesse. Por se tratar de um instituto que garante a apreciação imediata da matéria - na mesma sessão em que o requerimento foi aprovado -, é certo que a simples aprovação do requerimento já pressupõe a aprovação do mérito da matéria, pois dificilmente a mesma será rejeitada em Plenário (esse instrumento é mais poderoso que a urgência constitucional prevista no artigo 64 da Constituição Federal, pois o mesmo não garante a apreciação imediata da matéria na mesma sessão em que foi declarada a urgência). Para se perceber **o poder desse recurso na apreciação imediata das matérias**, basta verificar que o Plenário da Câmara já aprovou projeto de lei um dia após sua apresentação à Casa (ver tramitação do projeto de lei nº 5.569 de 2001). Evidentemente, tem-se aí um curto espaço de tempo para a tramitação e a apreciação adequada de um projeto de lei.

A exigência regimental de que a urgência requerida recaia apenas sobre “proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional” não é absolutamente atendida, visto que muitos dos projetos que tiveram a tramitação acelerada não obedeceram a

essa exigência, mas a critérios políticos avaliados pelos Líderes partidários (na maioria das vezes para atender à agenda legislativa do Executivo, em detrimento de projetos dos parlamentares). Essa prática tem provocado uma certa banalização no uso desse instituto, uma vez que projetos sem a importância requerida pelo regimento são constantemente apreciados pelo Plenário.

Os autores Figueiredo e Limongi, em pesquisa realizada no período de 1989 a 1994, já constatavam este problema:

...Ao contrário do que seria de se esperar, a tramitação urgente não parece ser acionada apenas para matérias cuja importância substantiva venha a requerer uma passagem mais rápida pela Casa. A grande incidência na tramitação das leis de origem do Judiciário e leis administrativas do Executivo pode ser tomada como evidência de que o recurso da urgência é usado no cumprimento de tarefas legislativas rotineiras ou que suscitarium baixo grau de conflito na Câmara... (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, p. 43)

Um aspecto importante a ser lembrado é que, a partir da aprovação da urgência, a matéria não necessariamente precisa parar de tramitar pelas Comissões. No entanto, a apreciação final desses projetos se dá **exclusivamente** em Plenário.

Apesar de a apreciação de matéria urgente estar descrita no artigo 157 do Regimento Interno da Câmara, a apreciação de projetos, nos termos do artigo 155, é marcada por “...procedimento fundado mais em precedentes do que em normas regimentais expressas” (Silva, 2006, p. 308). Um exemplo é a tradição do Plenário em votar requerimentos de urgência de forma simbólica, desde que haja a concordância unânime dos presentes. O dispositivo regimental exige a aprovação do requerimento por maioria absoluta dos membros da Câmara, o que só se poderia verificar por meio de votação nominal.

Vale ressaltar a maneira como esses procedimentos sumaríssimos são aplicados.

Após a aprovação do requerimento, a matéria terá primazia na pauta, ocupando o primeiro lugar na Ordem do Dia, dentre aqueles projetos de lei que tramitam sob os demais regimes.

Se o projeto estiver pendente do parecer de qualquer Comissão, o Presidente da sessão poderá designar um relator em Plenário para oferecer parecer oral em substituição à Comissão. Apesar de não haver regra regimental expressa, o Presidente costuma indicar algum membro da Comissão na qual aquele projeto deveria ser analisado. No entanto, pode-se indicar qualquer Deputado em Plenário, mesmo aquele que não tenha afeição à matéria, para se pronunciar sobre o texto das emendas apresentadas por meio de cópias distribuídas durante a discussão. Por conta desse procedimento sumaríssimo, não muito raro, os pareceres são

dados às pressas em Plenário, sem uma análise mais apurada do mérito da matéria. Não muito raros também são os embates regimentais na forma de questões de ordem a respeito da conveniência ou não desse procedimento. Ainda quanto à apresentação do parecer a matéria urgente, vale lembrar que o § 2º do artigo 157 do Regimento Interno não obriga que o mesmo seja oferecido na mesma sessão. No entanto, na maioria das vezes, segue-se a tradição da Casa de que o relator de matéria urgente deva oferecer seu parecer na mesma sessão em que esta será apreciada. Para confirmar, a mesma pesquisa de Figueiredo e Limongi, no período de 1989-1994, demonstra que 85% das leis que tramitaram sob o regime de urgência foram votadas pelo Plenário sem que os pareceres tivessem sido apresentados pelo colegiado das Comissões (Plenarium, 2004, p. 51).

Outro aspecto a ser observado quanto à tramitação de projetos urgentes diz respeito à limitação do tempo do debate da matéria. Como a idéia é acelerar a apreciação do projeto, o tempo dos oradores fica reduzido pela metade, tanto para discutir quanto para encaminhar a votação dos projetos. Um mecanismo bastante usado pelos Líderes para impor esse cerceamento e acelerar a votação é a apresentação do requerimento de **encerramento da discussão e votação**, logo após a matéria ter sido discutida por seis oradores (§ 3º do artigo 157 do Regimento Interno).

Quanto à apresentação de emendas, também há diferença em relação à tramitação de projetos de lei ordinária. Para se emendar um projeto urgente, é preciso que a emenda seja de autoria de Comissão ou subscrita por um quinto dos membros da Casa ou Líderes que correspondam a esse número (§ 4º do artigo 120 do Regimento Interno).

A dinâmica de apreciação de projetos sob esse rito num ambiente como o Plenário, onde ocorrem a toda hora embates políticos com votações complexas e às vezes imprevisíveis, pode prejudicar a análise do mérito dos projetos. Sem levarmos em consideração a importância do procedimento urgentíssimo como instrumento às mãos do Legislativo para atender a demandas cada vez mais emergentes da sociedade e do Governo, o que se percebe é que essa dinâmica, empregada às pressas, pode permitir a aprovação de leis inadequadas.

Na visão de Silva:

Não é bastante, segundo pensamos, dotar o Estado de aparelhamento legislativo eficiente e capaz de legislar com rapidez, para se terem leis salvadoras da crise geral da vida social. O conteúdo dos atos legislativos importa fundamentalmente, pois é possível que legislando depressa, ainda assim se produza leis inadequadas à realidade, que lhes deve servir de suporte. (SILVA, 2006, p. 362)

Conclui-se que a urgência urgentíssima é um acidente procedimental que tem provocado um desvirtuamento do fluxo normal do processo legislativo na Câmara dos Deputados.

2.4 Instâncias de deliberação legislativa: Plenário e Comissões - poder conclusivo

Nesta seção tratar-se-á das instâncias responsáveis pela deliberação legislativa na Câmara dos Deputados. Serão abordadas a instância das Comissões, mais especificamente no tocante a seu poder conclusivo para apreciar os projetos de lei, e a instância de Plenário, responsável pela apreciação dos projetos sujeitos à sua competência regimental.

Em termos ideais, um projeto de lei tramitaria pelas Comissões Permanentes da Câmara onde receberia pareceres especializados, tendo-se por objetivo aperfeiçoar o conteúdo de seu mérito. Posteriormente a proposição seguiria à instância de Plenário, para ser referendada pelo Pleno. Isso garantiria que as decisões da Casa fossem tanto técnicas quanto representativas. No entanto, como mencionado, o incidente procedimental da urgência não permite que o fluxo de tramitação siga seu curso normal, já que se costuma privilegiar os projetos do Executivo e de outros Poderes, em prejuízo dos projetos dos deputados.

Veja-se a competência dessas instâncias de deliberação legislativa no âmbito da Câmara dos Deputados:

a) O poder conclusivo das Comissões na Câmara dos Deputados

A constituição de 1988, em seu inciso I do § 2º do artigo 58, inspirada no artigo 72 da Constituição italiana de 1947, buscou fortalecer o sistema de Comissões, conferindo-lhes poderes não apenas para emitir parecer simplesmente opinativo, mas também para decidir sobre o mérito da matéria, resguardada a possibilidade de apresentação de recurso, de um décimo da composição da Casa, para apreciação da matéria em Plenário.

Ao tratar do assunto, Clève afirma que a nova Constituição, ao promover a descentralização interna das atividades do Legislativo, procurou a especialização e a racionalização de seus trabalhos, dando-lhes mais celeridade, a fim de atender melhor às circunstâncias da sociedade técnica e do Estado Social (CLÈVE, 1993, p. 78).

O Regimento Interno da Câmara regulamentou em seu artigo 24, inciso II, a competência legislativa plena das Comissões da seguinte forma:

Art. 24. Às Comissões Parlamentares, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

II – discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos:

- a) de lei complementar;
- b) de código;
- c) de iniciativa popular;
- d) de Comissão;
- e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal;
- f) oriundos do Senado Federal, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas;
- g) que tenham recebido pareceres divergentes;
- h) em regime de urgência;

Na Câmara, a princípio, todos os projetos de lei estão sujeitos à apreciação conclusiva das Comissões Parlamentares. A exceção a essa regra está disposta no inciso II do artigo citado.

Valem algumas observações a respeito dos efeitos do poder conclusivo das Comissões na tramitação de projetos de lei na Câmara.

Os projetos que tramitaram pelo Plenário de qualquer das Casas Legislativas perdem o caráter conclusivo, mesmo que em algum momento tenham tramitado dessa forma. Assim, se um projeto seguir para o Senado em caráter conclusivo e, emendado, retornar à revisão da Câmara, o mesmo não será mais de competência das Comissões, mas se submeterá à apreciação do Plenário.

Os projetos que forem aprovados conclusivamente por todas as Comissões, resguardada a possibilidade da apresentação de recurso, como já mencionado, seguem para o Senado Federal. Ocorre que, se houver parecer divergente de qualquer das Comissões, a matéria perde o chamado poder conclusivo e segue ao Plenário da Câmara para que seja apreciada.

Os projetos em regime de urgência ou os que contraírem tal regime no decorrer de sua tramitação (seja esta constitucional ou regimental) também perdem seu caráter conclusivo.

Aqui a intenção dos Líderes é clara: esvaziar a competência conclusiva das Comissões e encaminhar a matéria ao Plenário. Isso sinaliza que as Comissões não têm controle da decisão sobre as matérias sob sua competência. Resultado: por meio dos requerimentos de urgência, as matérias mais importantes (as de interesse do Executivo) inevitavelmente seguem para o debate em Plenário. Nessa lógica, pode-se afirmar que, no geral, os projetos de iniciativa parlamentar seguem o rito de tramitação ordinária.

Para Figueiredo e Limongi, o esvaziamento que sofrem as Comissões na Câmara, enquanto primeira instância decisória do processo legislativo, também tem a ver com a falta de estabilidade de seus membros e a falta de recursos organizacionais que permitiriam o fortalecimento das Comissões na tomada de decisões. Ainda segundo os autores, as Comissões assumem um papel negativo de selecionar dentre a enorme quantidade de projetos apresentados por parlamentares aqueles que serão apreciados de forma ordinária. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, p. 38).

b) A competência de Plenário para apreciação das leis na Câmara dos Deputados

O Plenário é a instância de deliberação legislativa que reúne o Pleno da composição da Casa. Nessa instância as decisões são tomadas de forma a referendar as decisões dos Líderes partidários ou, em último caso, para referendar a decisão da maioria parlamentar em determinada votação.

Foi mencionada a forma como o Plenário delegou parte de seu poder deliberativo para as Comissões produzirem legislação autônoma, por meio do poder conclusivo. Nesta seção serão vistas as principais matérias de competência regimental do Plenário e os instrumentos de que este dispõe para fazer valer sua prerrogativa de instância decisória final.

O Regimento Interno da Câmara prevê como matérias legislativas de competência do Plenário as propostas de emenda à Constituição, os projetos de lei complementar, os projetos de resoluções, os projetos de decretos legislativos e ainda os projetos de lei excetuados no artigo 24, inciso II. As medidas provisórias também são apreciadas, separadamente, pelo Plenário de cada uma das Casas Legislativas.

Além dessas matérias sujeitas à apreciação do Plenário, cabe a este Órgão legislativo deliberar sobre os projetos de lei que teriam tramitado inicialmente sob o poder conclusivo de Comissões e perdido esse caráter processual a partir da provisão de recurso, nos termos do § 2º do artigo 132 do Regimento Interno.

Também é de competência do Plenário a votação de diversos recursos que reclamam a deliberação do Pleno da Casa, como o que se refere à devolução ao autor de proposição que não atenda aos preceitos do § 1º do artigo 137 ou, ainda, o referendado nos artigos 54 e 144 do Regimento Interno, contra parecer terminativo das Comissões ali citadas, que objetiva barrar a tramitação de proposições que não atendam aos preceitos jurídicos ou orçamentários.

Há ainda a competência de Plenário para votar requerimentos específicos como os de urgência nos termos do artigo 155, que, pelo quorum exigido para sua aprovação, só cabe ao Pleno decidir.

Vale ressaltar algumas considerações a respeito da apreciação de matérias pelo Plenário da Câmara.

Um ponto que merece destaque neste estudo é a sobrecarga de matérias que continuam a tramitar no Plenário. Se, por um lado, a Constituição de 1988 procurou fortalecer o sistema de Comissões, permitindo a aprovação definitiva de matérias pelo poder conclusivo sem que se exigisse a manifestação do Plenário, por outro lado, de forma contraditória, o Regimento Interno da Câmara permitiu que os Líderes partidários se utilizassem de expedientes como o da urgência urgentíssima para trazerem à deliberação desse mesmo Plenário uma quantidade de proposições que, constitucionalmente, poderiam ser deliberadas pela competência conclusiva das Comissões.

Vale lembrar que o Plenário, apesar de ser considerado a última instância de deliberação legislativa da Casa, está longe de ser um lugar apropriado para a análise adequada do mérito dos projetos, como tem ocorrido na apreciação de matérias urgentes. Por meio de votações apressadas, orientadas muitas vezes por pareceres emitidos no momento da votação seguidos de procedimentos não pouco complexos, nem sempre o Plenário consegue produzir um texto que seja a vontade da maioria parlamentar.

No geral, as decisões do Plenário são previsíveis. Basta ver que a maioria dos projetos sujeitos à sua apreciação é aprovada. Mas será quanto a uma certa imprevisibilidade que também caracteriza as decisões do Plenário que se concluirá esta seção. Um aspecto dessa imprevisibilidade diz respeito à expectativa por parte dos atores do processo decisório da Câmara quanto à aprovação de matérias que tramitam em Plenário. Hoje, apesar de a grande maioria das matérias pautadas na Ordem do Dia ser acordada em reunião de Líderes partidários - como já mencionado - objetivando antecipar resultados favoráveis nas votações, ainda assim, é possível que ocorram surpresas. Figueiredo e Limongi nos ajudam a entender melhor o fenômeno da imprevisibilidade do Plenário. Segundo os autores, o Plenário é uma

instância de decisão coletiva. Assim, sua imprevisibilidade no resultado final de uma matéria revela-se pelo fato de que o voto de cada parlamentar pode ser importante na votação de um projeto polêmico. (FIGUEIREDO E LIMONGI, 1999, p. 62)

2.5 Os atores com poderes de decisão na aprovação das leis na Câmara dos Deputados

Quando foi analisada a liderança legislativa do Poder Executivo na Câmara dos Deputados por meio da imposição de uma agenda de interesse do Governo, afirmou-se que, necessariamente, haveria uma relação de consentimento por parte dos atores responsáveis pelo processo decisório de deliberação legislativa. Nesta seção se conhecerá quem são esses atores e o papel decisório que desenvolvem na aprovação das leis.

De acordo com Figueredo e Limongi, a centralização dos trabalhos legislativos ocorrida ao final do processo constituinte por meio da organização da agenda de votações coordenada pelo Presidente da Mesa e pelo Colégio de Líderes, assim como o papel de destaque dessas duas estruturas no processo decisório da Câmara dos Deputados foram incorporados pelo atual Regimento Interno. (Plenarium, 2004, p. 51).

A literatura denomina esse poder decisório dos Líderes partidários e do Presidente da Mesa como poder de veto. Segundo Tsebelis, um “*veto player* é um ator individual ou coletivo cuja concordância (pela regra da maioria no caso dos atores coletivos) é requerida para tomar a decisão de mudar uma política”. (TSEBELIS, 1997, p. 96).

Na estrutura decisória da Câmara, há a presença do ator individual explicitado pela ação do Presidente da Mesa; do ator coletivo, pela ação de Líderes de bancada - o que Tsebelis chama de *veto player partidário* -; ou, ainda, na forma de associação entre esses atores.

Essa estruturação interna da Câmara tem a ver com a organização da agenda legislativa. Ou seja, são esses atores que decidem dentre o grande número de projetos em tramitação aqueles que serão votados e o ritmo dos trabalhos. No geral, como mencionado, esse poder de agenda é usado em favor do Governo. Por essa razão, a aprovação de matérias de interesse do Poder Executivo **depende do consentimento** desses atores, até mesmo para a aprovação das medidas provisórias.

a) O papel decisório do Presidente da Mesa

O Presidente da Mesa é o cargo político mais importante da Câmara. Suas prerrogativas são amplas e extensas. Seu posicionamento estratégico no processo legislativo, conferido pelo Regimento Interno, permite que o mesmo exerça uma influência decisória nos resultados do processo de formação das leis, uma vez que suas decisões podem afetar o funcionamento das Comissões e os trabalhos de Plenário.

Na verdade, ele detém o poder de coordenar quase que exclusivamente os trabalhos legislativos. Parte de suas prerrogativas regimentais estão previstas no artigo 17 do Regimento Interno. Essas prerrogativas dizem respeito às sessões plenárias, à tramitação de proposições, ao funcionamento das Comissões, à publicação e divulgação dos trabalhos legislativos, à direção dos trabalhos da Mesa Diretora, além daquelas funções decorrentes da natureza do cargo.

Na condução do processo legislativo, em diversos momentos, o Presidente da Câmara atua como *veto player* individual. Por exemplo, ao interpretar a Constituição e o Regimento, pode negar ou autorizar a tramitação de projetos, nos termos do § 1º artigo 137 do Regimento Interno; ou, ainda, quando estabelece a pauta da Ordem do Dia da sessão plenária, nos termos do artigo 85.

Destaca-se a seguir a prerrogativa que o Presidente compartilha com os Líderes partidários ao definir a agenda legislativa.

b) O papel decisório dos Líderes partidários

O funcionamento do Colégio de Líderes está descrito no artigo 20 do Regimento Interno. No entanto, a atuação dos Líderes partidários, como ator coletivo exercendo um poder de *veto players* partidários, funciona diferentemente do que está descrito no texto regimental. Na prática, esse ator coletivo costuma se reunir, antes da Ordem do Dia, para decidir as matérias que serão apreciadas pelo Plenário.

Segundo Fabiano Santos, os Líderes partidários seriam aqueles parlamentares que coordenam suas respectivas bancadas, canalizando os esforços individuais na direção do bem comum. Ou seja, o papel dos Líderes vem a ser o de não permitir que a ação individual produza um desgaste da imagem coletiva do partido ou que os conflitos de interesse no interior da bancada levem a seu amesquinamento político, prejudicando os esforços de

compatibilização dos interesses individuais e coletivos em termos partidários (Plenarium, 2004, p. 34).

Por essa definição percebe-se o poder que os Líderes assumem em nome de seus liderados para influir no processo decisório das leis na Câmara dos Deputados, visto que aqueles se valem do prestígio da proporcionalidade partidária, conforme o número de membros de suas bancadas. Ademais, precisam de seus liderados para legitimar suas decisões em Plenário e conduzir a aprovação de determinadas matérias.

De acordo com Figueiredo e Limongi (1999), o maior indicador do controle exercido pelos Líderes partidários sobre a pauta dos trabalhos e da importância de seu papel no processo legislativo é a proporção de projetos que conseguem retirar das Comissões para a apreciação em Plenário. Como já mencionado, os projetos são retirados da competência das Comissões quando é aprovado requerimento de urgência. Esses requerimentos são alvo de ponderações nas reuniões de Líderes antes de seguirem – na maioria dos casos - para votação simbólica em Plenário. Assim, só vai a votos em Plenário o que passa pelo crivo dos Líderes.

No entanto, há momentos em que o Presidente da Mesa e os Líderes partidários, **em associação**, agem como um ator que exerce poder de *veto player* coletivo. Por exemplo, quando se reúnem para decidir a agenda legislativa de votações. A verdade é que o Presidente da Mesa sabe que, sem a anuência dos Líderes partidários, não conseguirá uma base partidária para organizar os trabalhos legislativos. Por outro lado, os Líderes também precisam do poder do Presidente, pois sabem que é deste a prerrogativa unilateral de pautar as matérias em Plenário. Então, essa associação funciona de forma a permitir que ambos possam controlar a agenda legislativa dos trabalhos da Casa.

Por fim, pode-se afirmar que o formato da **estrutura centralizadora** das decisões da Câmara, composta pelos Líderes partidários e pelo Presidente da Mesa, tem-se mantido com a ajuda de alguns instrumentos regimentais, especialmente do instituto da urgência urgentíssima, que garante a esses atores a determinação da agenda legislativa assim como uma forte influência nos resultados legislativos.

Na próxima etapa deste trabalho, serão apresentados dados colhidos na Câmara dos Deputados que identificam e quantificam os projetos de lei aprovados pelo Plenário na 52ª Legislatura, separando os que foram aprovados por meio da urgência urgentíssima daqueles aprovados sob os demais ritos de tramitação. Traremos, ainda, dados a respeito da tramitação de projetos de forma urgentíssima, de modo a compreender como os projetos de lei sob esse rito são votados em Plenário como regra, sendo que regimentalmente deveriam tratar-se de exceção.

Serão, ainda, quantificados os projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo (incluindo as medidas provisórias), tendo em vista a influência do Governo na aprovação de matérias de seu interesse, por meio dos atores do processo decisório da Câmara.

CAPÍTULO 3

A PESQUISA

3.1 Metodologia

A pesquisa concentrou-se no levantamento de dados que quantificam os projetos de lei aprovados pelo Plenário da Câmara dos Deputados, assim como em dados que os identificam, conforme sua autoria, ano de aprovação no Plenário e o regime em que os mesmos foram submetidos à apreciação deste Órgão legislativo.

O objeto central do exame realizado foi verificar a quantidade de projetos de lei aprovados pelo Plenário na forma da urgência regimental, constante do artigo 155 do Regimento Interno, em comparação àqueles aprovados sob os demais regimes de tramitação. Optamos por restringir o foco da pesquisa ao exame dos projetos aprovados sob esse regime (de urgência urgentíssima) a fim de constatar por que esse instituto, que deveria ser usado em casos de exceção, para apreciação de matérias de “relevante e inadiável interesse nacional”, tornou-se uma regra na aprovação de projetos de lei pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Para tanto, foram considerados apenas os projetos de lei aprovados em Plenário, e não os projetos pendentes de votação ou rejeitados. Uma razão é porque os projetos aprovados foram aqueles que efetivamente figuraram na agenda legislativa dos parlamentares até a decisão final do colegiado. Outra razão é que, dentre estes, constam aqueles escolhidos pelos Líderes partidários que receberam uma apreciação acelerada, por meio do instituto da urgência urgentíssima.

Não se consideraram as demais proposições legislativas aprovadas, como a proposta de emenda à Constituição, o projeto de lei complementar, o projeto de decreto legislativo, o projeto de resolução, etc. No entanto, visto ser impossível não fazer referência à grande quantidade de medidas provisórias aprovadas pela Câmara, em comparação aos projetos de lei aprovados no mesmo período, buscou-se verificar o impacto da apreciação dessas medidas e sua possível influência na alteração do fluxo normal de apreciação dos projetos de lei pelo Plenário da Casa.

Na pesquisa foram considerados todos os projetos de lei aprovados pelo Plenário da Câmara dos Deputados, e não apenas aqueles transformados em norma jurídica.

A condição ideal para a realização deste trabalho seria identificar a aprovação dos projetos de lei apreciados de forma urgentíssima nas legislaturas anteriores, ao menos a partir de 1989, quando passou a vigorar o atual Regimento Interno, a fim de se verificar a frequência desse fenômeno. No entanto, optamos por restringir o foco da pesquisa aos projetos aprovados em uma única legislatura, por constatarmos ser esse espaço de tempo o necessário para que os trabalhos legislativos fluam desde a apresentação de um projeto até sua apreciação em Plenário.

A pesquisa abrange dados da 52ª Legislatura (2003-2006) a fim de que se perceba como o fluxo de tramitação ordinária de projetos de lei é alterado em virtude da aprovação dos requerimentos de urgência. Os dados foram coletados na Secretaria-Geral da Mesa, no Centro de Documentação e Informação – CEDI e no Sistema de Informações Legislativas – SILEG/CENIN, órgãos da estrutura da Câmara dos Deputados.

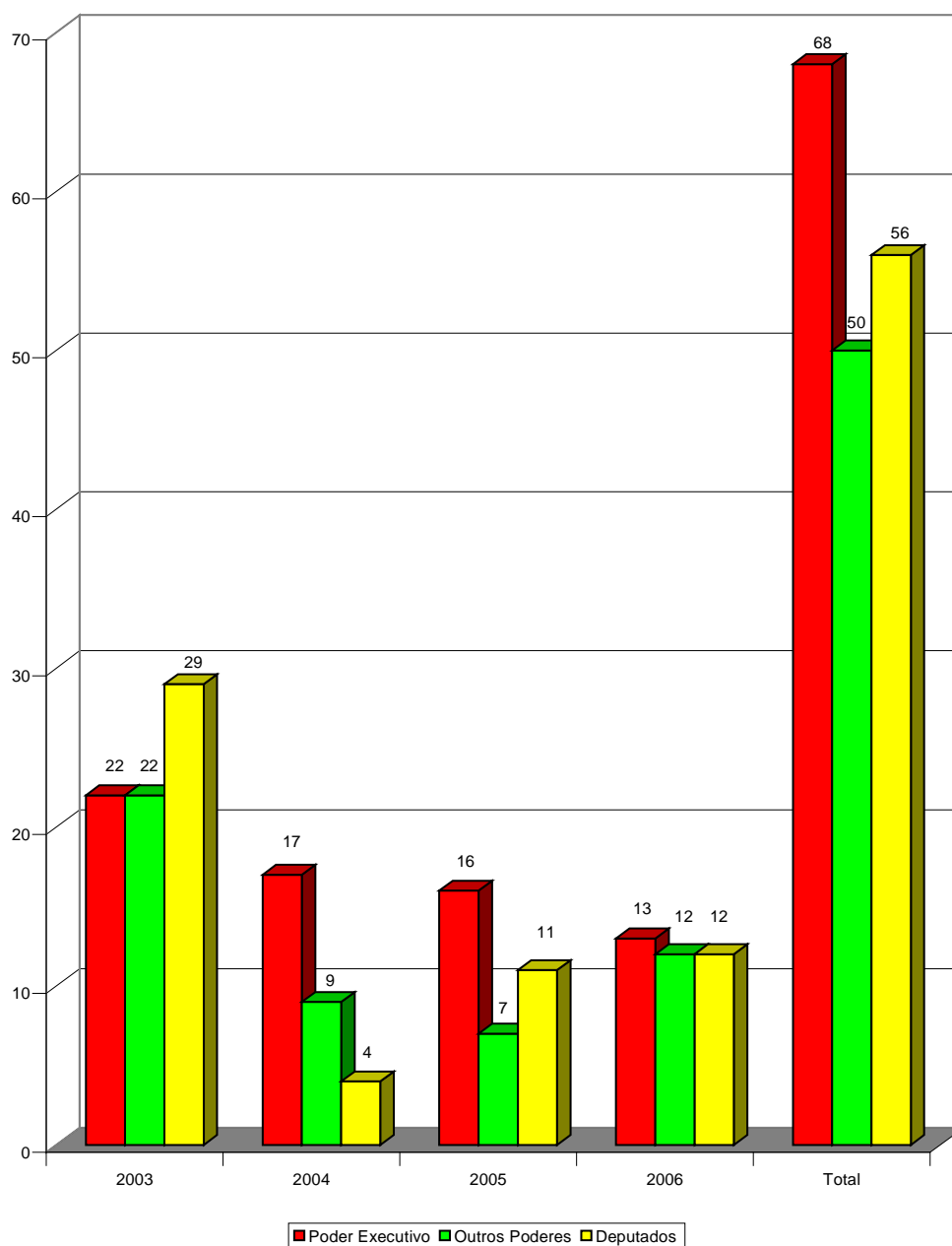
3.2 Apresentação dos Dados da Pesquisa

Segundo os dados da Secretaria-Geral da Mesa, num total de 602 sessões deliberativas extraordinárias e ordinárias realizadas no período de 18 de fevereiro de 2003 a 22 de dezembro de 2006, foram aprovados 174 projetos de lei pelo Plenário da Câmara dos Deputados.

Ainda segundo a mesma fonte, nesse mesmo período, foram aprovados 160 requerimentos de urgência urgentíssima visando a alterar o rito de tramitação dos projetos de lei. E até 22 de dezembro de 2006, data da última sessão plenária, outros 153 requerimentos de teor semelhante aguardavam a deliberação do Plenário.

Figura 1.

Projetos de Lei aprovados pelo Plenário da Câmara dos Deputados, conforme autoria - 52ª Legislatura

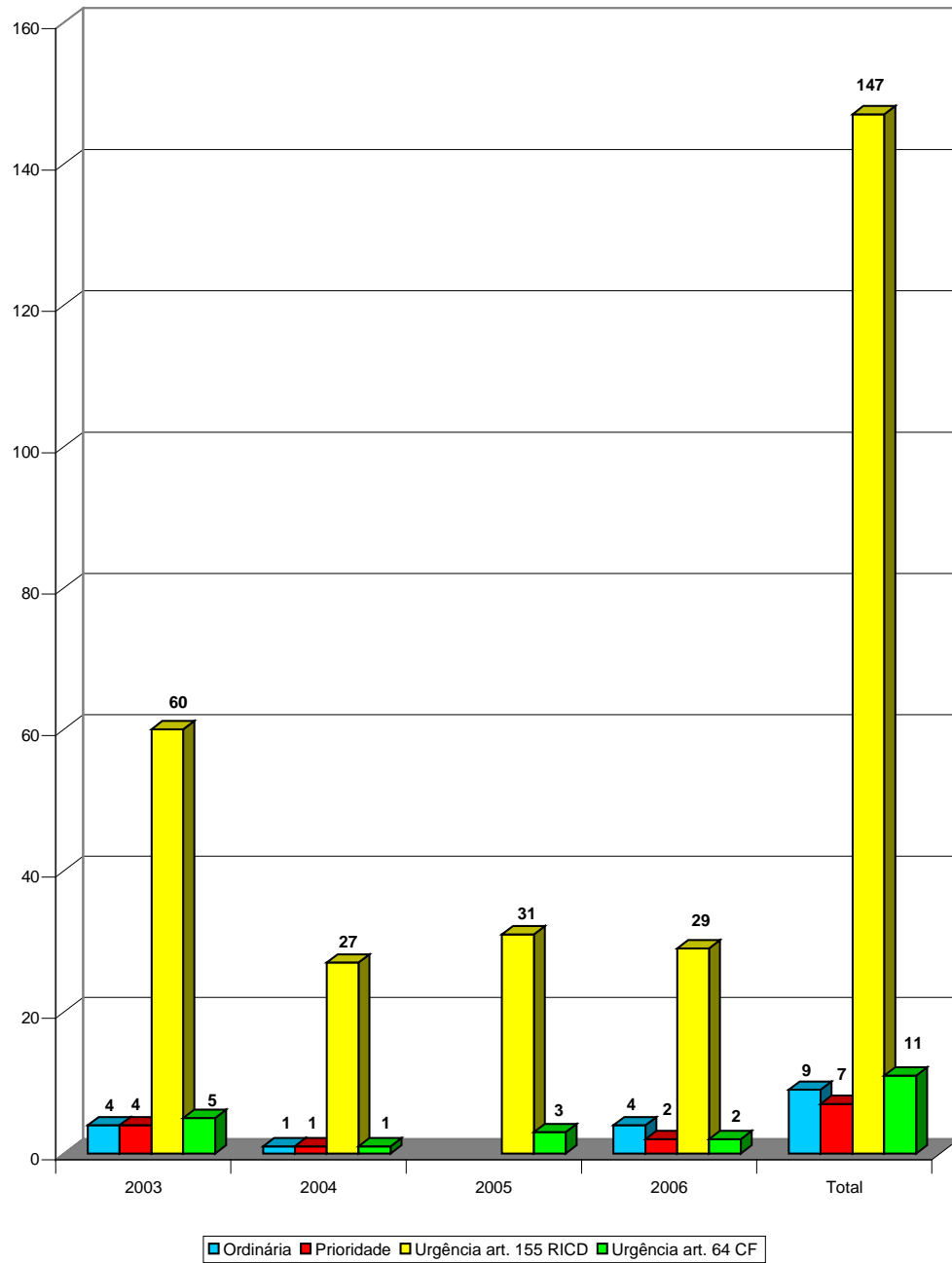


Fonte: Secretaria-Geral da Mesa

A figura 1 mostra o número de projetos de lei aprovados pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em cada ano da Legislatura, conforme sua autoria e ano de aprovação. Note-se que foram aprovados apenas 56 projetos de deputados, contra 118 projetos de lei apresentados pelo Poder Executivo e pelos demais Poderes, incluídos neste último caso aqueles oriundos do Tribunal de Contas da União e também do Senado Federal.

Figura 2

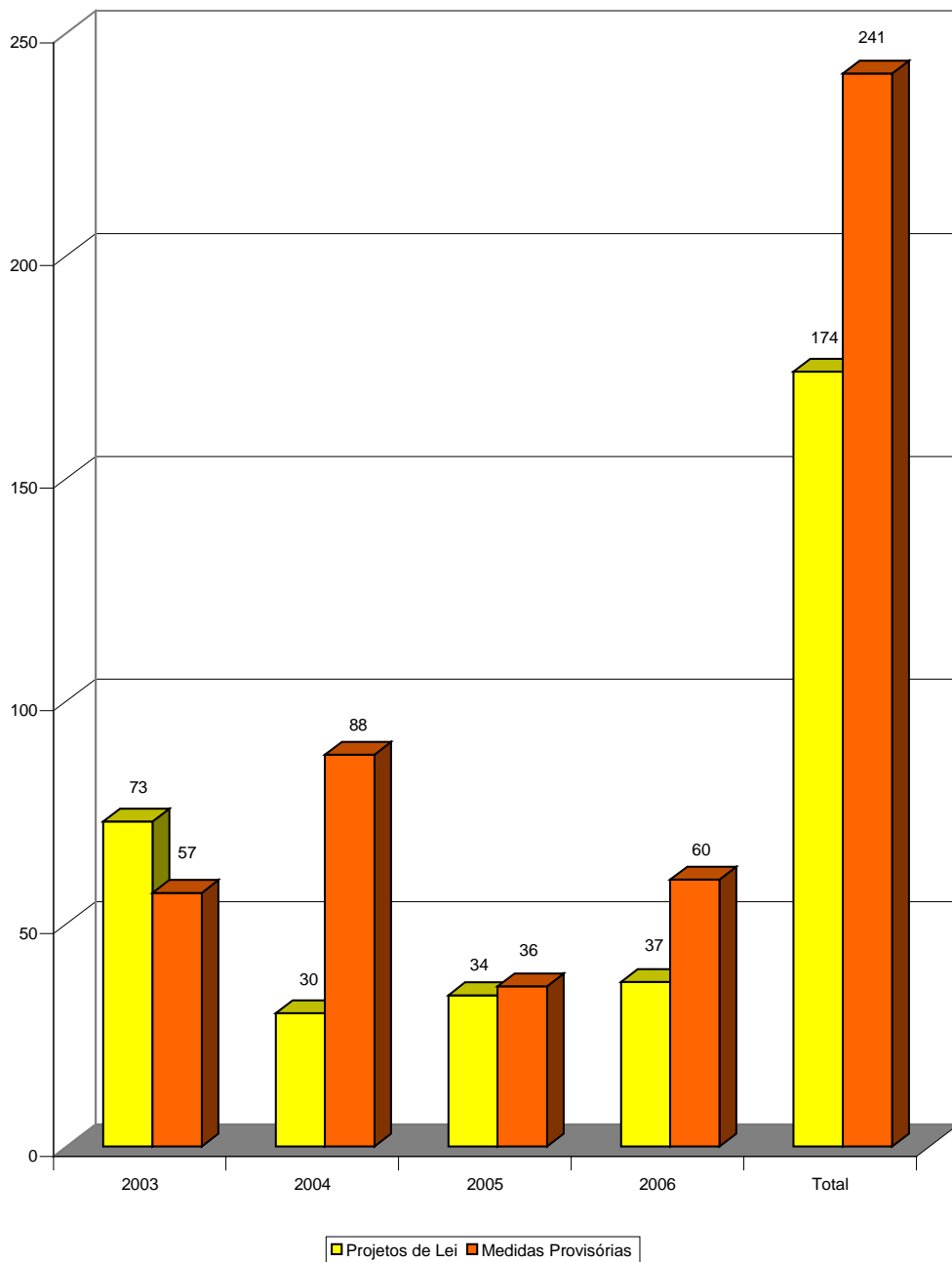
Projetos de Lei Aprovados pelo Plenário conforme o regime de tramitação - 52ª Legislatura



Fonte: Secretaria-Geral da Mesa / SILEG-CENIN

A figura 2 mostra o mesmo número de projetos aprovados, conforme o regime pelo qual tramitaram no Plenário.

Tramitaram pelo Plenário os projetos de lei sujeitos a sua competência originária, os que perderam o caráter conclusivo em virtude de provimento de recurso, nos termos do § 2º do artigo 132, e ainda aqueles excetuados no inciso II do artigo 24 do Regimento Interno da Câmara. Os projetos de lei podem tramitar em regime ordinário, em prioridade, urgência e de forma urgentíssima, como mencionado. Note-se que os projetos em regime de urgência urgentíssima foram os de maior número.

Figura 3**Projetos de Lei e Medidas Provisórias Aprovadas pelo Plenário da Câmara dos Deputados - 52ª Legislatura**

A figura 3 refere-se à comparação entre a aprovação de projetos de lei e de medidas provisórias pelo Plenário.

No primeiro ano da Legislatura foram aprovados 73 projetos de lei contra 57 medidas provisórias aprovadas. No último ano, em 2006, a situação inverteu-se. Foram aprovadas sessenta medidas provisórias contra 37 projetos de lei.

Dados da Secretaria-Geral da Mesa revelam que, das sessões deliberativas realizadas na 52ª Legislatura, 382 tiveram sua pauta obstruída por medidas provisórias e que em uma dessas, a pauta figurou com vinte dessas medidas .

Como visto neste estudo, a apreciação de medida provisória ganhou destaque nas atividades do Plenário a partir da promulgação da Emenda Constitucional nº 32 de 2001. Pelos dados acima pode-se constatar como a apreciação de medidas provisórias influenciou a organização da pauta dos trabalhos legislativos do Plenário.

3.3 Análise dos Dados de Pesquisa

Os dados desta pesquisa demonstram que o Plenário da Câmara dos Deputados aprova mais projetos de iniciativa do Poder Executivo e de outros Poderes (incluindo aqueles oriundos do Tribunal de Contas da União e também do Senado Federal), que os de autoria de deputados. Enquanto 67,8 % dos projetos de lei aprovados pelo Plenário foram de outros Poderes, apenas 32,2 % são de iniciativa de deputado. Esses dados confirmam o que foi mencionado na parte teórica deste estudo quanto ao cumprimento por parte da Câmara de uma agenda legislativa favorável ao Poder Executivo.

Quanto aos regimes pelos quais tramitaram os projetos de lei explicitados na figura 2, fica clara uma supremacia do regime de urgência urgentíssima em relação aos demais regimes. Enquanto 85,05% dos projetos de lei foram aprovados sob o regime urgentíssimo, apenas 9,78 % foram aprovados pelo regime de prioridade e 5,17 % aprovados pelo regime ordinário, o que indica um desvirtuamento no fluxo normal de tramitação de projetos de lei na Casa. Este dado demonstra uma preferência do Plenário por votar prioritariamente os projetos que tramitam pelo rito urgentíssimo.

Figueiredo e Limongi (1999), em pesquisa realizada no período 1989-1994 apresentam resultado semelhante. Conforme os autores, 80,8% das leis aprovadas pela Câmara nesse período foram sob o regime de urgência, incluindo a urgência urgentíssima e a urgência constitucional, nos termos do artigo 64 da Constituição Federal. A diferença é que a pesquisa

do presente estudo refere-se exclusivamente à aprovação de projetos de lei de forma urgentíssima.

Os dados também deixam claro que, enquanto em 2003 o Plenário aprovou sessenta projetos de forma urgentíssima, em 2006 apenas 29 projetos foram aprovados dessa forma. Ou seja, houve uma redução de 48,3% na aprovação de projetos de lei com rito urgentíssimo pelo Plenário.

A figura nº 3 fornece dados a respeito da aprovação de medidas provisórias em comparação à aprovação de projetos de lei no mesmo período. Note-se que, enquanto no primeiro ano da Legislatura o número de projetos de lei aprovados era maior que o de medidas provisórias, a partir do segundo ano, o número de aprovação dessas medidas passou a ser bem maior, chegando-se ao final de 2006 com a aprovação de 241 medidas provisórias contra 174 de projetos de lei. Ou seja, a cada ano, a aprovação de medidas provisórias superou a aprovação de projetos de lei.

A partir desses dados e mais os citados anteriormente a respeito da quantidade de sessões plenárias que tiveram a pauta obstruída por medidas provisórias nesta Legislatura, não fica difícil inferir que a apreciação de medidas provisórias pelo Plenário da Câmara dos Deputados alterou significativamente o fluxo de apreciação de projetos de lei por aquele Órgão, inclusive quanto aos regidos pela urgência urgentíssima.

CONCLUSÃO

A frequência da aprovação de projetos de lei - principal espécie legislativa de iniciativa dos parlamentares - pelo Plenário da Câmara dos Deputados tem-se tornado cada vez menor. Ainda assim, quando o Plenário aprova um projeto de lei, majoritariamente, segue a regra de aprová-lo pelo rito urgentíssimo, o que demonstra, como já mencionado, um desvirtuamento do fluxo normal de apreciação dessa espécie legislativa pelo Plenário.

Conforme os dados apresentados, não haveria de ser diferente, tendo em vista a grande quantidade de proposições legislativas que reclamam apreciação do Plenário, em especial as medidas provisórias. Dessa forma, torna-se compreensível que a apreciação dos projetos de lei pelo Plenário ocorra preferencialmente por meio da força do instituto da urgência urgentíssima. Fica demonstrado, assim, por que o instituto da urgência urgentíssima, que deveria ser usado em casos de exceção, para aprovar matérias de “relevante e inadiável interesse nacional”, passou a ser utilizado como regra para aprovar quaisquer projetos, sejam eles relevantes ou não.

Portanto, torna-se compreensível também a ação dos atores do processo decisório da Câmara em selecionar, dentre a grande quantidade de projetos que tramitam durante toda a Legislatura, aqueles que serão apreciados em Plenário.

Os dados apresentados demonstram, ainda, que a cada ano a aprovação dos projetos de lei vem diminuindo, como mencionado em nossa análise, em virtude do grande número de medidas provisórias que são apreciadas pelo Plenário. Esses dados também revelam que nem mesmo o poderoso instrumento do requerimento de urgência nos termos do artigo 155 do Regimento Interno, assinado pelos Líderes para acelerar a apreciação dos projetos de seu interesse, tem surtido o efeito desejado. A causa, como ficou explicitado, tem a ver com o imperativo constitucional de se votar em primeiro lugar as medidas provisórias com prazo de apreciação vencido.

A parte teórica deste estudo mostrou que a Câmara dos Deputados, como um dos órgãos do Poder Legislativo, ainda mantém um certo monopólio da lei formal. No entanto, também mostrou que a tendência do Poder Executivo em legislar é quase universal.

Pode-se concluir com os dados da presente pesquisa, a prevalecer o que hoje se verifica em termos de processo legislativo, que a cada ano a Câmara dos Deputados aprovará menos projetos de lei, mesmo os que tramitam em regime urgentíssimo, e aprovará cada vez

mais medidas provisórias. Há de se ressaltar o que ficou demonstrado com os dados: além das 241 medidas provisórias aprovadas na última Legislatura, 68 dos projetos de lei aprovados são de iniciativa do Poder Executivo. Isso revela um controle do Governo sobre a agenda dos trabalhos legislativos da Câmara dos Deputados com conseqüentes ganhos na produção legislativa.

Tudo que foi exposto, quanto à apreciação de projetos de lei com urgência urgentíssima, parece apontar para a necessidade de se observar a norma regimental expressa para apreciação desses projetos, de modo a permitir apenas a votação das matérias verdadeiramente consideradas “de relevante e inadiável interesse nacional”, evitando assim, a banalização do uso deste instituto, verificada a partir de análise dos dados coletados da Secretaria-Geral da Mesa a respeito da enorme quantidade dos requerimentos de urgência aprovados ou pendentes de votação.

Ainda dentro do que se considera recomendável, caberia alteração no Regimento Interno criando-se regra regimental que restrinja a quantidade de projetos de lei que podem tramitar sob o rito urgentíssimo.

Por último, os dados desta pesquisa também sinalizam a necessidade de modificar o texto constitucional, de maneira a disciplinar a edição de medidas provisórias, a fim de não sobrecarregar a pauta dos trabalhos de Plenário, uma vez que ficou demonstrado empiricamente por este estudo que se assim não ocorrer, a cada ano, o Plenário da Câmara dos Deputados estará cumprindo apenas a agenda legislativa do Poder Executivo em detrimento de sua própria agenda parlamentar.

REFERÊNCIAS

ARAGÃO, de Murillo. **Grupos de pressão no Congresso Nacional:** como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no Poder Legislativo. São Paulo: Maltese, 1994.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 52/2006 . 26 ed. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados:** consolidado até a Resolução nº 34/2005: atualizado em abril de 2006. 7. ed. Brasília, DF: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo no estado contemporâneo e na Constituição de 1998.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo.** 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIGUEIREDO, Argelina e LIMONGI, Fernando. **Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal.** Brasília: INESC, 1999.

Modelos de legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada. Revista Plenarium, Brasília, DF, ano 1, n. 1, p. 41-54, 2004

HORTA, Raul Machado. **Direito constitucional.** 4. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

NOBRE JÚNIOR, Edílson Pereira. **Medidas provisórias: controles legislativo e jurisdicional**. Porto Alegre: Síntese, 2000

MARCIEL, Marco. **Grupos de pressão e lobby: importância de sua regulamentação**. Brasília, DF: Senado Federal, 1984. 23p (Ação Parlamentar, 23)

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MUELLER, B.; PEREIRA, C. **Uma teoria da preponderância do poder executivo: sistema de comissões no legislativo brasileiro**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, v.15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000.

SAMPAIO, Nelson de Souza. **O processo legislativo**. 2. ed. ver. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SANTOS, Fabiano. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

_____ **A reforma do poder legislativo no Brasil**. Revista Plenarium, Brasília, DF, ano 1, n. 1, p. 26-37, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

TSEBELIS, George. **Processo decisório em sistemas políticos: veto player no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v.12, n. 34, p. 89 -113, jun. 1997.