

# Notas de Pesquisa

---



### 1 INTRODUÇÃO

Nos últimos dez anos ocorreram importantes mudanças no processo legislativo federal, especialmente no que diz respeito às iniciativas de lei do Executivo. Diminuíram-se a edição de medidas provisórias e o uso do regime de urgência na tramitação de projetos de lei, permitindo, assim, que o sistema de comissões permanentes do Congresso passasse a exercer papel mais ativo. Ademais, a agenda legislativa, antes dominada por iniciativas do Executivo, passou a incluir quantidade muito maior de proposições de origem parlamentar. Esta breve nota descreve essas mudanças utilizando dados quantitativos anuais sobre a produção legislativa, e aponta alguns desafios delas decorrentes.

Antes de passar aos dados propriamente ditos, e a título de introdução, faz-se necessário descrever algumas regras básicas do processo legislativo federal. Ordinariamente, todo projeto de lei (PL) submetido ao Congresso deve ser primeiro encaminhado às comissões parlamentares permanentes com jurisdição sobre a matéria, para exame e discussão, após o que cada comissão, por regra da maioria, deve aprovar parecer recomendando-se a rejeição ou aprovação do PL, com ou sem alterações. Na verdade, desde que os pareceres sejam convergentes, e salvo em casos específicos, é dispensada votação em plenário do PL.<sup>2</sup> Isto significa que muitos projetos podem ter sua tramitação concluída nas comissões permanentes, inclusive os aprovados.

Por outro lado, existem dispositivos extraordinários que permitem abreviar, e até contornar, o processo legislativo ordinário. A Constituição confere ao presidente da República os poderes de editar medida provisória (MPV) com força imediata de lei e de invocar unilateralmente regime de urgência para qualquer PL de sua autoria, a qualquer tempo. No primeiro caso, a iniciativa não passa pelo sistema de comissões permanentes, sendo submetida a uma comissão mista *ad hoc* para, então, ser votada em plenário dentro de prazo constitucionalmente definido, com ou sem parecer da comissão.<sup>3</sup> A urgência constitucional, por sua vez, implica em que se o PL não for votado em plenário no prazo de 45 dias o Congresso fica impedido de deliberar sobre qualquer outro projeto.<sup>4</sup> Os regimentos internos das duas Casas legislativas também contêm dispositivo de urgência. Uma maioria do plenário (ou líderes partidários representando uma maioria) pode invocar urgência para qualquer PL, a qualquer tempo, trazendo-o a votação, mesmo que as comissões não tenham concluído seus pareceres.<sup>5</sup> Esses três dispositivos – MPV, urgência constitucional e regimental – permitem a interferência direta sobre a agenda legislativa, no sentido de determinar sobre quais assuntos o Congresso deve decidir e quando. Se, por um lado, eles permitem acelerar o processo

1. Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. Email: <acir.almeida@ipea.gov.br>.

2. Artigo 58 da Constituição Federal de 1988, Artigo 24 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) e Artigo 91 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF). A votação final em plenário pode ser requerida por pelo menos dez por cento dos parlamentares, mas uma maioria do plenário precisa aprovar o requerimento.

3. Atualmente, esse prazo é de sessenta dias, prorrogável uma única vez por igual período. Artigo 62 da CF/1988, Emenda Constitucional 32/2001, e as Resoluções nº 1/1989 e nº 1/2002, do Congresso Nacional.

4. Artigo 64 da CF/1988.

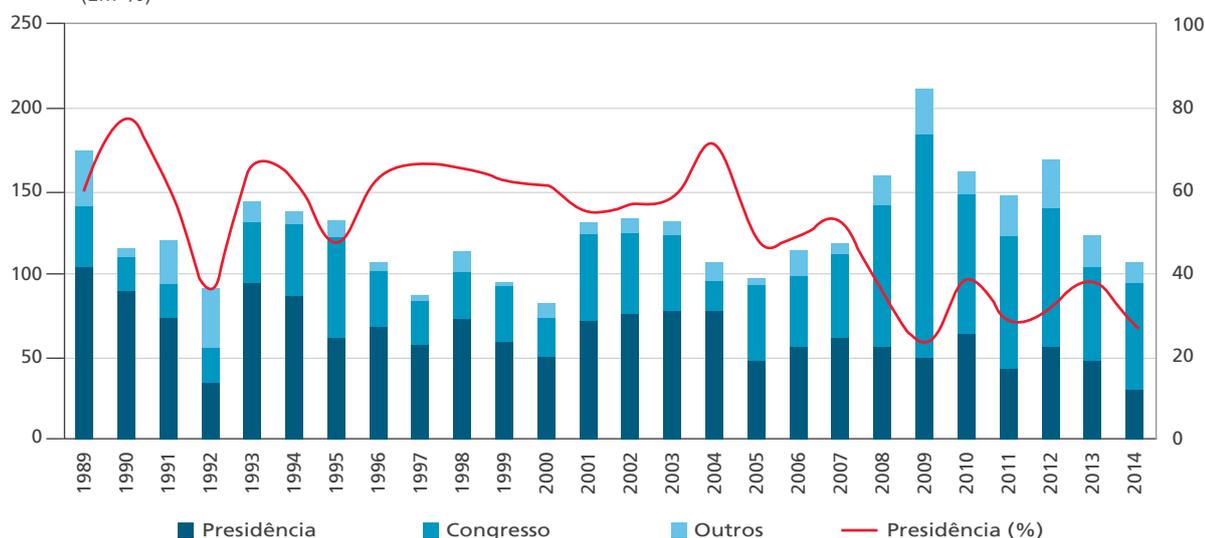
5. Artigo 155 do RICD e Artigo 336 do RISF.

legislativo, por outro, eles reduzem a oportunidade dos parlamentares de examinar a matéria e, neste sentido, podem levar a decisões legislativas menos informadas.

Desde a promulgação da atual Constituição e até cerca do ano 2004, prevaleceu o uso desses dispositivos extraordinários: a MPV e a urgência, principalmente a regimental, foram usadas intensamente na aprovação da agenda do Executivo, levando a forte dominância presidencial na produção legislativa e a papel secundário, até mesmo subordinado, das comissões permanentes. Após aquele período, no entanto, observam-se mudanças substanciais no processo legislativo, que são descritas a seguir.

O gráfico 1 mostra a evolução das contagens de leis federais não orçamentárias (eixo vertical principal) no período 1989-2014, por ano de promulgação e origem, e a porcentagem dessas leis que tiveram origem na presidência da República.<sup>6</sup> Note-se que, até o ano 2004, a parcela relativa de leis originadas na presidência oscilou moderadamente em torno de 60%, sem apresentar tendência. Posteriormente, no entanto, ela caiu de forma rápida e substancial, passando a oscilar em torno de 30%, a partir de 2008. Esta queda foi decorrência não apenas de menor quantidade de leis presidenciais, mas principalmente de maior quantidade de leis originadas no Congresso: comparando-se os oito anos do período 1995-2002, que compreende as duas legislaturas imediatamente posteriores ao fim do regime de exceção econômica que marcou a transição democrática, com os das legislaturas mais recentes (2007-2014), a quantidade média anual de leis de origem presidencial diminuiu moderadamente, de 64,6 para 50,4, enquanto que a de leis de origem parlamentar aumentou fortemente, de 38,4 para 80,9.

GRÁFICO 1  
Contagens de leis não orçamentárias, por ano e origem, e porcentagem das originadas na Presidência da República (1989-2014)  
(Em %)



Fonte: Câmara dos Deputados, disponível em: <[www.camara.leg.br/sileg](http://www.camara.leg.br/sileg)>; Senado Federal, disponível em: <[www.senado.leg.br/atividade](http://www.senado.leg.br/atividade)>; e Casa Civil, disponível em: <[www.planalto.gov.br/legislacao](http://www.planalto.gov.br/legislacao)>.

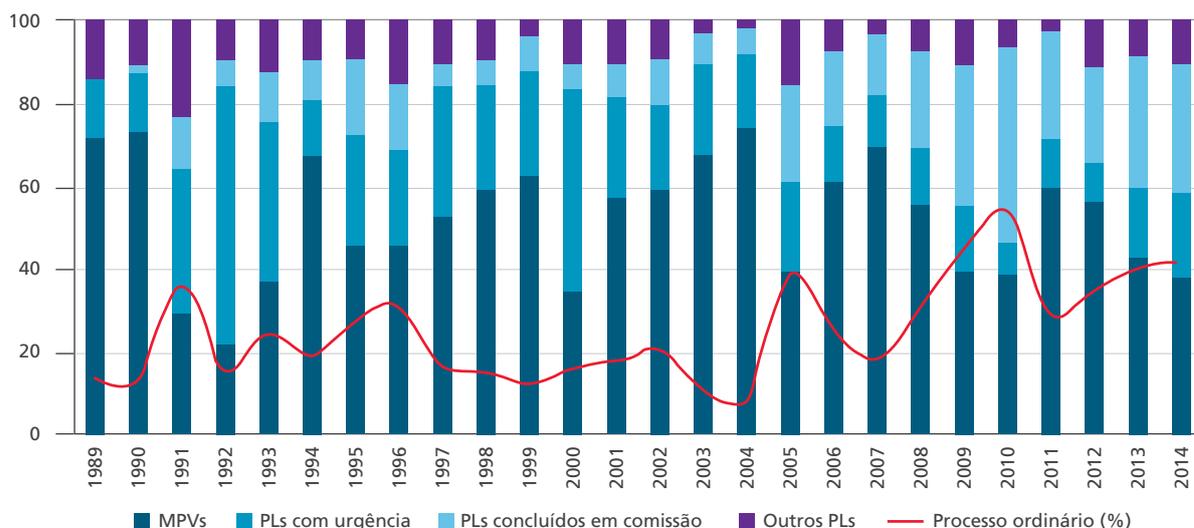
Elaboração do autor.

Obs.: No caso de lei iniciada por MPV, foi considerado o ano da edição, em vez do ano da promulgação. "Outros" inclui também quarenta leis que resultaram da combinação de iniciativas da presidência e do Congresso.

6. A população consiste em 89 Leis Complementares (n<sup>os</sup> 60 a 148) e 3.194 Leis Ordinárias. Entre as últimas, estão 62 MPVs que foram automaticamente convertidas em lei pelo Artigo 2<sup>o</sup> da Emenda Constitucional n<sup>o</sup> 32/2001. As 2.220 leis orçamentárias do período, de iniciativa exclusiva do Executivo, foram omitidas em razão de serem predominantemente consensuais. As conclusões deste trabalho não se alteram com a inclusão dessas leis.

O processo legislativo das leis originadas na presidência também mudou. O gráfico 2 apresenta a distribuição relativa das leis presidenciais não orçamentárias, por ano e tipo de processo legislativo na Câmara dos Deputados, ou seja, se tramitou como MPV ou como PL e, neste último caso, se teve urgência (constitucional ou regimental) adotada antes que tivessem sido aprovados todos os pareceres de mérito das comissões permanentes,<sup>7</sup> se sua aprovação foi concluída nas comissões ou, por fim, se nem uma coisa nem outra. Ainda considerando aqueles dois períodos (1995-2002 e 2007-2014), a média anual da participação relativa de leis que tramitaram como MPV permaneceu estável, em aproximadamente 50%, enquanto que a de PLs aprovados com urgência diminuiu praticamente pela metade, de 28,7% para 13,8%, e a de PLs aprovados conclusivamente nas comissões triplicou, de 9,8% para 29,1%. Como a quantidade anual total de leis presidenciais caiu no segundo período (gráfico 1), conclui-se que o recurso a dispositivos extraordinários para a aprovação da agenda do Executivo diminuiu, tanto absoluta quanto relativamente.<sup>8</sup>

**GRÁFICO 2**  
**Distribuição das leis presidenciais não orçamentárias, por ano e tipo de processo legislativo, e porcentagem das submetidas ao processo legislativo ordinário, Câmara dos Deputados (1989-2014)**  
 (Em %)



Fonte: Câmara dos Deputados, disponível em: <[www.camara.leg.br/sileg](http://www.camara.leg.br/sileg)>; Senado Federal, disponível em: <[www.senado.leg.br/atividade](http://www.senado.leg.br/atividade)>; e Casa Civil, disponível em: <[www.planalto.gov.br/legislacao](http://www.planalto.gov.br/legislacao)>.

Elaboração do autor.

Obs.: No caso de lei iniciada por MPV, foi considerado o ano da edição, em vez do ano da promulgação. Apenas urgência adotada antes que as comissões tivessem aprovados todos os seus pareceres de mérito. Processo ordinário = "PLs concl. em comissão" mais "Outros PLs".

Para melhor se avaliar a mudança no processo legislativo das leis presidenciais, o gráfico 2 mostra também a evolução da frequência relativa com que elas seguiram o processo legislativo ordinário, definida como a porcentagem anual de leis que tramitaram como PL para o qual não foi adotada

7. Essa restrição quanto ao momento da adoção da urgência justifica-se pelo interesse específico em avaliar com que frequência foi prejudicada a oportunidade das comissões de avaliar o conteúdo substantivo da matéria.

8. Essa queda é bem mais pronunciada quando considera-se como leis as reedições de MPVs com modificação de texto, que ocorreram com frequência nos anos 1995 a 2001, até serem proibidas pela Emenda Constitucional nº 32/2001. Infelizmente, não se dispõe ainda de dados confiáveis sobre a contagem anual dessas MPVs.

urgência antes que as comissões tivessem aprovado todos os pareceres de mérito, ou seja, de “PLs concluídos em comissão” mais “Outros PLs”. Os dados deixam claro que o processo legislativo ordinário passou a ser usado de forma crescente a partir do ano 2005, após período de leve queda gradativa, iniciado em 1997. Nos anos 1995-2002, a média anual da porcentagem de leis presidenciais que seguiram o processo legislativo ordinário foi 19,4%, contra 36,5% nos anos 2007-2014. Tal como mencionado anteriormente, esta mudança de padrão reflete tanto diminuição na contagem anual de leis aprovadas em rito extraordinário quanto aumento na contagem das aprovadas em rito ordinário.

As mudanças no processo legislativo não estão restritas às iniciativas de lei do Executivo. Parcela crescente das leis de iniciativa parlamentar tem sido aprovada conclusivamente nas comissões permanentes. Na verdade, esta é uma tendência que se observa desde os primeiros anos, com apenas um curto período (1995-1998) no qual houve reversão temporária. A título de ilustração, e seguindo o critério de comparação anterior, a média anual da porcentagem de leis de iniciativa do Congresso que foram aprovadas conclusivamente nas comissões permanentes aumentou de 52,9%, em 1995-2002, para 83,8%, em 2007-2014.

Portanto, parece razoável concluir que, particularmente nos últimos dez anos, a agenda legislativa tornou-se mais aberta e descentralizada: *i*) o seu conteúdo passou a incluir quantidade substancial de proposições dos congressistas, deixando de ser dominado pelas do Executivo; e *ii*) o *timing* de quantidade crescente de decisões legislativas passou a ser definido pelas várias comissões permanentes, e não mais pelo Executivo (via uso de MPV e urgência constitucional) e pelas lideranças partidárias (via urgência regimental e o controle da pauta do plenário). É bem verdade que essa mudança ainda precisa ser objeto de pesquisas detalhadas, de maneira a se chegar tanto a caracterização mais precisa da sua natureza quanto a melhor entendimento das suas causas e mecanismos. Não obstante, pode-se, desde já, levantar breves reflexões acerca de alguns desafios que essa mudança provavelmente impõe ao Congresso.

Talvez o maior desafio para o Congresso seja assegurar a qualidade na formulação de políticas públicas. Dois aspectos motivam esta preocupação. O primeiro são os incentivos particularistas e paroquiais oriundos do nosso sistema eleitoral (Ames, 1995). Acredita-se que a centralização da agenda tenha servido para tornar a produção legislativa menos sujeita a esses incentivos (Figueiredo e Limongi, 1998). Assim, a recente descentralização implicaria o risco de os congressistas passarem a priorizar políticas que beneficiam, de forma direta e exclusiva, localidades ou grupos específicos. Levantamento preliminar sugere, no entanto, que a quantidade média anual desse tipo de lei parlamentar cresceu apenas moderadamente, passando de 5,8 para 7,0 (incremento de 21,7%), entre 1995-2002 e 2007-14.<sup>9</sup> Por outro lado, a média anual de leis parlamentares que prestam homenagens, instituem datas simbólicas ou comemorativas etc. cresceu extraordinariamente no mesmo período, de 6,3 para 38,1,<sup>10</sup> compreendendo 47% da produção parlamentar dos últimos oito anos. Importante notar, no entanto, que os padrões descritos anteriormente persistem mesmo quando estas leis são excluídas da análise.

9. A identificação do tipo da lei foi feita a partir da leitura das suas ementas.

10. Note-se que boa parte dessas leis pode ser considerada particularista, pois muitas vezes as homenagens são direcionadas a localidades ou grupos específicos.

Mas o protagonismo legislativo do Congresso não se limitou à produção de políticas particularistas nem simbólicas. Também houve aumento substancial na quantidade de leis regulatórias de natureza difusa, ou seja, que instituem direitos e deveres com amplo alcance na sociedade: a média anual dessas leis passou de 21,4 para 32,4 (aumento de 51,5%), entre 1995-2002 e 2007-2014. Exemplos neste sentido são as leis que instituem o Sistema de Consórcios (Lei nº 11.795/2008), a Política Nacional sobre Mudança do Clima (12.187/2009), o Estatuto da Igualdade Racial (12.288/2010), e a Política Nacional de Irrigação (12.787/2013). Em suma, o recente aumento na produção legal de origem parlamentar inclui tanto leis muito relevantes para o país quanto leis de importância questionável. Se e em que medida a produção destas últimas implica em custo de oportunidade para a produção das primeiras é uma questão em aberto. Por isto, não obstante os exemplos mencionados, ao Congresso coloca-se o desafio de não preterir deliberações sobre políticas públicas de interesse difuso em favor da produção de legislação de natureza particularista ou simbólica.

Isso nos remete ao segundo aspecto motivador de preocupação, que é a desvantagem informacional do Congresso vis-à-vis o Executivo na avaliação de políticas públicas (Santos e Almeida, 2011). Historicamente, e em função da postura reativa anteriormente assumida pelo Congresso, o Executivo sempre se constituiu na principal fonte de informação dos parlamentares quando se tratava de avaliar propostas de políticas públicas. O uso intenso daqueles mecanismos de abreviação do processo legislativo, por sua vez, fazia com que os parlamentares tivessem acesso apenas às informações que o governo achava conveniente compartilhar. Com o Congresso assumindo postura mais proativa na formulação de políticas públicas, coloca-se a questão de em que medida ele está capacitado e os seus membros interessados na coleta e produção independente de informação.

A respeito da capacidade do Congresso, devem-se reconhecer os progressos substanciais realizados por ambas as Casas legislativas, nos últimos vinte anos, mediante a criação e o fortalecimento de núcleos próprios de consultoria legislativa. Na Câmara dos Deputados, a consultoria contava, em meados de 2011, com 164 servidores habilitados para a análise de políticas públicas, distribuídos entre 21 áreas temáticas, sendo todos com nível superior e 83% com algum tipo de especialização (Santos, 2014). No entanto, essa estrutura pode não ser suficiente para atender a demanda parlamentar no novo contexto de ativismo legislativo do Congresso.

Sobre o comportamento parlamentar, é crucial olhar para o que acontece nas comissões permanentes, pois são elas que têm a função institucional de examinar e debater em profundidade as iniciativas de lei, podendo, inclusive, realizar audiências para ouvir diretamente especialistas da sociedade civil e da burocracia estatal, e ainda convocar ministro de estado para prestar informações.<sup>11</sup> Apesar da virtual inexistência de estudos que permitam avaliar as atividades das comissões no novo contexto de ativismo congressional, dados preliminares apontam tendências auspiciosas. Na Câmara de Deputados, nos últimos dez anos, houve aumento progressivo na quantidade anual de requerimentos para realização de audiências públicas nas comissões: entre os biênios 2001-2002 e 2013-2014, a média anual passou de 538 para 1.240 (aumento de 131%).<sup>12</sup> Também na Câmara dos Deputados, a produção total da consultoria legislativa (que inclui assessoramentos, pareceres, estudos e redações de discursos e proposições legislativas) aumentou em 91% entre as legislaturas 1991-1995

11. Artigo 24 do RICD.

12. Dados compilados pelo autor a partir de informações coletadas no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, disponível em: <[www.camara.leg.br/sileg](http://www.camara.leg.br/sileg)>. Não existem dados disponíveis para anos anteriores a 2001.

e 2003-2007, mantendo-se praticamente estável desde então, com cerca de 20 mil trabalhos/ano, em média (Brasil, 2015, p. 11). No Senado, a produção da consultoria legislativa tem aumentado progressivamente, ao ponto de no biênio 2011-2012 ela ter atingido a média anual de 13.200 trabalhos, quantidade três vezes maior que a observada no biênio 1999-2000 (Brasil, 2013, p. 7).

Enfim, se está em consolidação um novo padrão legislativo, com o Congresso, por meio das suas comissões permanentes, assumindo o protagonismo na produção de leis, faz-se necessário: *i*) criar mecanismos que inibam a prevalência de interesses particularistas na definição da agenda; e *ii*) aprimorar a sua capacidade de produzir informações próprias sobre políticas públicas.

### REFERÊNCIAS

AMES, B. Electoral rules, constituency pressures, and pork barrel: bases of voting in the brazilian congress. **The Journal of Politics**, v. 57, n. 2, p. 324-343, 1995.

BRASIL. Senado Federal. Consultoria Legislativa. **Relatório anual 2012**. Brasília: Senado Federal, 2013. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. **Relatório anual de 2014**. Brasília: Câmara dos Deputados, jan. 2015. Mimeografado.

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. **Lua Nova**, n. 44, p. 81-98, 1998.

SANTOS, F. **O legislativo em busca de informação**: um estudo da estrutura de assessoria da Câmara dos Deputados. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, n. 1958).

SANTOS, F.; ALMEIDA, A. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão**. Curitiba: Editora Appris, 2011.