

**XXV CONGRESSO DO CONPEDI -  
CURITIBA**

**CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II**

**ANNA CANDIDA DA CUNHA FERRAZ**

**HENRIQUE RIBEIRO CARDOSO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

C758

Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UNICURITIBA;

Coordenadores: Anna Candida da Cunha Ferraz, Henrique Ribeiro Cardoso – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-289-7

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: CIDADANIA E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: o papel dos atores sociais no Estado Democrático de Direito.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Congressos. 2. Constituição. 3. Democracia.

I. Congresso Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Curitiba, PR).

CDU: 34



## XXV CONGRESSO DO CONPEDI - CURITIBA

### CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

---

#### **Apresentação**

A obra em apresentação, originada do Grupo de Trabalho Constituição e Democracia II, no âmbito do XXV Congresso do CONPEDI, sediado na UNICURITIBA, no Paraná, contou com a colaboração de pesquisadores de Programas de Pós-graduação de todo o Brasil. Os temas, que enfrentam a tensão entre a democracia e o constitucionalismo, buscam delinear a interação entre os poderes do Estado em momento de crise institucional que o país vivencia.

Os excessos do Poder Judiciário são contrapostos, em artigos que integram esta obra, às omissões do Poder Legislativo e às falhas de governança e de controle do Poder Executivo. O aporte filosófico e sociológico encontrado nos textos enriquece a discussão, ofertando soluções possíveis que passam necessariamente pelo reforço democrático.

A postura mais ativa do Judiciário é identificada como de perigosa inserção na esfera da democracia, tanto representativa quanto participativa. As decisões do Supremo Tribunal Federal, ao funcionar como legislador positivo, avançam e definem questões não submetidas às necessárias discussões nos foros adequados – especialmente no âmbito do Legislativo.

Os estudos apresentados permitem ao leitor perceber o alcance e o conjunto de problemas identificados por pesquisadores em razão dessa postura mais ativa da Corte Constitucional brasileira.

Profa. Dra. Anna Candida da Cunha Ferraz - UNIFIEO

Prof. Dr. Henrique Ribeiro Cardoso – UFS/UNIT

**A DOCTRINA DE SEPARAÇÃO DOS PODERES E A RELAÇÃO ENTRE OS  
PODERES EXECUTIVO E LEGISLATIVO NO BRASIL**

**THE POWER SEPARATION DOCTRINE AND THE RELATIONSHIP BETWEEN  
EXECUTIVE AND LEGISLATIVE BRANCHES IN BRAZIL**

**José Augusto Lourenço dos Santos Junior <sup>1</sup>**  
**Guilherme Abras Guimarães de Abreu <sup>2</sup>**

**Resumo**

O artigo busca compreender e explicitar como se constroem as coalizões governamentais no Brasil e como, após essa formação, ocorrem as interações entre os Poderes Executivo e Legislativo. Para isso, foi incluído um breve e necessário estudo sobre a Teoria da Separação dos Poderes. Utilizou-se para a realização do presente trabalho uma metodologia teórica e de revisão bibliográfica, com levantamento de doutrinas, artigos e monografias inerentes ao tema.

**Palavras-chave:** Separação de poderes, Medida provisória

**Abstract/Resumen/Résumé**

The article seeks to understand and explain how the coalition government are built in Brazil and how, after that, the interactions between the executive and legislative branches take place. For this, it was included a brief and necessary study on the Theory of Powers Separation. It was used to carry out this work a theoretical methodology and literature review, a survey of doctrines, articles and monographs relating to the theme.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Power separation, Provisional executive order

---

<sup>1</sup> Mestrando em Direito Público pela Universidade FUMEC; Graduado em Direito pela Universidade FUMEC. Advogado.

<sup>2</sup> Mestrando em Direito Público pela Universidade FUMEC; Graduado em Direito pela UFMG. Promotor de Justiça

## **1) INTRODUÇÃO**

Nesse trabalho objetivamos entender como se relacionam, no Brasil, o Poder Executivo e o Poder Legislativo tendo em vista seus objetivos institucionais.

Nesse intento, trouxemos à baila os autores clássicos que construíram o pensamento do Estado de Direito, baseado na premissa da tripartição de poderes. Assim, desde Aristóteles, passando por Locke e Montesquieu e chegando aos federalistas americanos, buscamos demonstrar como evoluiu o conceito de separação de poderes.

Após essa introdução às funções do Estado, delineamos como funciona o sistema político-eleitoral no Brasil, demonstrando como ele dificulta a formação de maiorias sólidas no Congresso Nacional. Entretanto, apesar da dificuldade de um partido ocupar a maioria das cadeiras do parlamento, detectamos que, no Brasil, o Executivo consegue formar e manter coalizões relativamente disciplinadas e coesas que garantam o sucesso nas votações de interesse do Presidente.

Expusemos com detalhes as ferramentas utilizadas pelo Executivo para estruturar suas coalizões de Governo no Parlamento, quais sejam, similitude de programa de governo; patronagem e poder de agenda.

Por fim, evidenciamos que atualmente o Executivo se sobrepõe ao Legislativo nas pautas até mesmo do próprio Poder Legislativo, principalmente por meio da edição de Medidas Provisórias, que foram objeto de um tópico exclusivo ao final da exposição.

A vertente metodológica utilizada no trabalho será a dogmática-jurídica. O tipo de pesquisa terá aspectos jurídico descritivos ou compreensivos. A pesquisa classifica-se como monodisciplinar. Serão utilizados dados primários e secundários. O procedimento metodológico utilizado será análise de conteúdo. Finalmente, as técnicas de coleta de informações serão levantamento bibliográfico.

## **2) EVOLUÇÃO DA DOUTRINA DA SEPARAÇÃO DE PODERES**

Inicialmente, antes de analisarmos como se dá a relação entre executivo e legislativo no Brasil, é prudente fazermos um breve estudo da criação da teoria da separação de poderes, seus limites e seus objetivos.

Em primeiro lugar, importante destacar que a doutrina da separação dos poderes não foi imaginada para proteger as funções de Estado umas das outras, mas sim proteger o povo de alguém que, monopolizando o poder político, abusasse de suas prerrogativas. Maldonado

(2003) ensina que “a história da separação de poderes é a história da limitação do poder político, objetivo fundamental da doutrina da separação de poderes”.

O tema que agora nos toma a atenção tem em Montesquieu sua máxima expressão, vez que sua obra “O Espírito das Leis” foi a primeira a organizar os poderes como os conhecemos hoje, ou seja, Legislativo, Executivo e Judiciário. Entretanto, o assunto já é debatido desde a Grécia e Roma Antigas, de acordo com Nuno Piçarra (1989 *apud* Maldonado, 2003, p. 224).

Aristóteles, já trazia conceitos nesse sentido em sua obra “Política”. Segundo ele, a organização das partes de um governo deveria ocorrer a partir de suas funções, quais sejam, deliberar sobre os negócios públicos (legislativo); exercer a magistratura (executivo – tinha função de policiamento e fiscalização, por exemplo); e administrar a justiça (judiciário). Assim ele vaticina sobre a organização do Estado:

Em cada estado, existem três partes cujos interesses deveria, o legislador, se for entendido, lidar acima de tudo, organizanda-os corretamente. Uma vez bem organizadas estas três partes, o Estado todo será bem organizado; e os Estados não podem realmente diferenciar-se, senão em razão da diferente organização destas três elementos. O primeiro desses três elementos é a assembleia geral, que delibera sobre negócios públicos; o segundo corpo magistrados, cuja natureza, competências e modo de nomeação é preciso fixar e a terceira, o órgão judicial.<sup>1</sup> (ARISTÓTELES, [13-- AC], p. 93)

As origens da teoria da separação de poderes em Aristóteles repousam em seu conceito de constituição mista, exposto em sua obra “Política”, segundo entendimento expressado por Piçarra (1989 *apud* Maldonado, 2003, p. 224), veja-se:

(...) constituição mista, para Aristóteles, será aquela em que os vários grupos ou classes sociais participam do exercício do poder político, ou aquela em que o exercício da soberania ou o governo, em vez de estar nas mãos de uma única parte constitutiva da sociedade, é comum a todas. Contrapõem-se-lhe, portanto, as constituições puras em que apenas um grupo ou classe social detém poder político.

Já na idade média, autores como Bodin e Hobbes desenvolveram idéias absolutistas, justificando filosoficamente a concentração de poderes em uma só pessoa, o SOBERANO,

---

<sup>1</sup> Tradução nossa. No original em espanhol: “En todo Estado hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo, arreglándolos debidamente. Una vez bien organizadas estas tres partes, el Estado todo resultará bien organizado; y los Estados no pueden realmente diferenciarse sino en razón de la organización diferente de estos tres elementos. El primero de estos tres elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramiento es preciso fijar; y el tercero, el cuerpo judicial.”

que era limitado pelo direito natural (do ponto de vista filosófico), mas na prática, apenas por sua própria razão e vontade (MALDONADO, 2003).

Nesse contexto de monarquias absolutistas na Europa, é que Locke e Montesquieu sistematizaram a separação de poderes como forma de limitar o poder político.

Locke (1689), no livro Segundo Tratado sobre Governo Civil conecta a separação de poderes à “rule of Law”, ou seja, para que a lei seja imparcialmente aplicada, ela não deve ser aplicada por quem a fez. Faz-se necessária uma separação entre Legislativo e Executivo, sendo que o primeiro seria o poder soberano e os demais dele derivam e a ele são subordinados.

Esse autor inglês professa a existência do Legislativo (poder supremo, função criar as regras da comunidade); executivo (executor e aplicador das leis); federativo (responsável pelas relações externas e de direito internacional); e prerrogativa (possibilidade de tomada de decisões urgentes).

O Parlamento era formado por duas câmaras, a alta e a baixa, e a Coroa exercia os poderes remanescentes. Apesar de o Judiciário não ser um poder independente e não estar contemplado na separação de funções estabelecidas por Locke, Maldonado (2003, p. 5) ensina que:

Apesar de Locke não contemplar, expressamente, em sua tripartição de poderes da sociedade (Legislativo, Executivo e Federativo), o Poder Judiciário e, ainda, de referir-se a este como atividade meio do legislativo, vislumbramos em seus escritos uma vital importância do poder judiciário em sua sistematização das funções de Estado.

Entretanto, apesar de toda essa evolução trazida a lume por Locke, foi Montesquieu (2000) que sistematizou a divisão dos poderes na forma como conhecemos hoje, ou seja, executivo, legislativo e judiciário.

É de clareza solar a explicação do autor francês, contida no clássico trecho abaixo, acerca da imprescindibilidade de as funções do Estado repousarem em mãos distintas para que a liberdade do povo possa ser protegida. Veja-se:

Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo está reunido ao Executivo, não há liberdade; porque se pode temer que o mesmo Monarca ou mesmo o Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Tampouco existe liberdade se o Poder de Julgar não for separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse unido ao poder Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o Juiz seria o Legislador. Se estivesse unido ao poder Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor. Tudo estaria perdido se o mesmo homem, ou o mesmo corpo de principais, ou dos nobres, ou do Povo exercesse os três poderes: o de fazer as leis, o de executar as

resoluções públicas e o de julgar os crimes ou as querelas entre os particulares. (MONTESQUIEU, 2000, p. 168)

Montesquieu, apesar de incluir o “poder de julgar” em sua formulação tripartite e conferir a ele *status* de poder de Estado, o considera de segunda importância, chegando a dizer que o mesmo seria “nulo”, sendo, também, adepto da supremacia do Legislativo.

Os americanos, por seu turno, eram temerosos de uma tirania do Legislativo. Por isso construíram um modelo em que a supremacia do Legislativo fosse mitigada, sendo responsáveis pelo fortalecimento do Poder Judiciário e do Poder Executivo.

Eles reconheciam que em sistemas republicanos, o Poder Legislativo necessariamente predomina, mas buscaram formas para balancear as relações entre os Poderes (“checks and balances”). Nesse sentido, criaram o veto como prerrogativa do Executivo, mas não um veto absoluto, pois este poderia ser objeto de abuso, o que prejudicaria também a liberdade do povo. Vejamos abaixo a lição contida no artigo “O federalista”, nº 51<sup>2</sup>:

No governo republicano, a autoridade legislativa predomina necessariamente. [...] Tal como o peso da autoridade legislativa exige que ela seja assim dividida, a fraqueza do executivo pode exigir, por outro lado, que ele deva ser fortalecido. Um veto absoluto sobre a legislatura parece, à primeira vista, ser a defesa natural com que o magistrado executivo devia estar armado. Mas talvez isso não seja completamente seguro nem suficiente por si só. Em ocasiões normais ele pode não ser exercido com a indispensável firmeza, e em ocasiões extraordinárias pode abusar-se perfidamente dele. (MADISON/HAMILTON, 1788, p. 3)

E posteriormente, através da decisão do Chief Justice John Marshall, no caso *Marbury x Madison*, inauguraram o “judicial review”, ou seja, o controle (difuso) de constitucionalidade dos atos legislativos.

### **3) O SISTEMA POLÍTICO BRASILEIRO E A RELAÇÃO ENTRE EXECUTIVO E LEGISLATIVO**

O Brasil possui características em nosso sistema político-eleitoral que, em tese, dificultariam a governabilidade do país, conforme sentimento existente à época da promulgação da Constituição de 1988. As discussões travadas durante a constituinte, que apontavam para a necessidade de alterações no sistema político brasileiro, baseavam-se em diagnósticos pouco otimistas acerca da convivência do presidencialismo com voto proporcional de lista aberta (personalizado).

---

<sup>2</sup> Há dúvidas acerca da autoria desse artigo, se foi escrito por James Madison ou Alexander Hamilton.

Conforme alerta Santos (1997), o sistema proporcional tende ao multipartidarismo, e multipartidarismo significa que a chance de um partido alcançar a maioria parlamentar (50% + 1 das cadeiras) é muito pequena. Destarte, aumenta a chance de o presidente ser eleito sem uma base parlamentar majoritária.

Liphart (1994 *apud* PEREIRA; MUELLER, 2002, p. 266) confirma essa preocupação ao afirmar que: “os sistemas eleitorais de representação proporcional com distritos de grande magnitude tendem a gerar sistemas políticos multipartidários e governos de coalizão.”

No caso brasileiro ocorre exatamente isso, ou seja, o presidente não consegue obter, nas urnas, maioria parlamentar que garanta a governabilidade, uma vez que um partido jamais alcançou a maioria dos assentos no Congresso no período pós-88, tornando muito mais difícil ou custoso construir e manter uma base de apoio suficiente.

A título de ilustração, na última eleição, em 2014, o Partido dos Trabalhadores (PT), partido da presidente eleita Dilma Roussef, elegeu 68<sup>3</sup> deputados de um número total de 513, e ainda assim foi o partido com o maior número de cadeiras na Câmara dos Deputados. Ou seja, míseros 13,25% das cadeiras da casa. Se incluirmos os deputados do PMDB, partido do vice-presidente, serão mais 66<sup>4</sup> cadeiras. Destarte, seriam  $68 + 66 = 134$  ou 26,12% das cadeiras, longe de alcançar um número que possibilite ao presidente levar a efeito seu plano de governo sem ter que negociar com os congressistas de outros partidos.

Além disso, atualmente contamos com 35 (trinta e cinco) partidos registrados no TSE<sup>5</sup>, sendo que 28 deles elegeram membros para a Câmara dos Deputados. No Senado<sup>6</sup> não é muito diferente, sendo que 17 (dezessete) partidos têm parlamentares com mandato atualmente em exercício.

Essa capilaridade partidária do Congresso Nacional dificulta muito a formação de alianças pelo presidente, que sempre deve lançar mão de negociações com os parlamentares e partidos.

Santos (1997) afirma ainda que, além das dificuldades ocasionadas pelo voto proporcional, ainda convivemos com o que é chamado de “voto personalizado” (em contraposição ao voto partidário), ou seja, vota-se muito mais devido às características

---

<sup>3</sup> Informação disponível no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/deputados/liderancas-e-bancadas/bancadas/bancada-na-eleicao>

<sup>4</sup> Idem.

<sup>5</sup> Informação disponível no sítio eletrônico do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse>.

<sup>6</sup> Informação disponível no sítio eletrônico do Senado Federal. Disponível em: <https://www.senado.gov.br/senadores/senadoresPorPartido.asp>.

peçoais do candidato do que por causa do partido. Isso faz com que o parlamentar tenda a ser muito mais fiel à sua base eleitoral do que ao partido, tornando-o mais individualista e reduzindo a disciplina e a coesão partidária. Esse tipo de voto personalizado teria se proliferado no Brasil por causa das listas proporcionais abertas, nas quais o eleitor é estimulado a indicar nominalmente seu representante.

No contexto acima delineado, resta evidente que o Presidente precisa articular uma coalizão de apoio composta por partidos políticos com matizes e interesses bem diferentes, quando não conflitantes.

Ames (2001 *apud* PEREIRA; MULLER, 2002, p. 266) afirma que “raramente o presidente consegue evitar pagar um alto preço, na forma de clientelismo e fisiologismo, em troço de apoio parlamentar”.

Pereira e Mueller (2002, p. 266) afirmam ser

[...] interessante notar que o Brasil “padece” de quase todas as patologias institucionais identificadas pela literatura como responsáveis pela elevação dos custos de governar: é um sistema presidencialista; uma federação; possui regras eleitorais que combinam sistema de lista aberta com representação proporcional; tem um sistema multipartidário com partidos políticos considerados débeis na arena eleitoral; e tem sido governado por uma ampla coalizão no congresso. A soma desses fatores poderia gerar, senão uma democracia ingovernável, pelo menos muito dispendiosa, sobretudo no sentido de manter a unidade e a disciplina de sua coalizão.”

Essa coalizão governamental pode ser conformada pelo Executivo por meio de três estratégias, de acordo com Santos (1997):

- pela ideologia: congressistas simpáticos ao programa do governo apóiam.
- pela prática da patronagem: o executivo negocia com a oposição, oferecendo cargos em troca de apoio. Deve ser utilizada com parcimônia, uma vez que pode reduzir a coesão da base aliada e atrapalhar mais que ajudar.
- pelo poder de agenda: são prerrogativas que possui o executivo e as lideranças partidárias para iniciar e influenciar os trabalhos legislativos. No Brasil podemos citar como exemplo disso a iniciativa exclusiva de lei do presidente, solicitação de urgência, medidas provisórias, sanção/veto, atuação dos líderes partidários, comissões parlamentares, entre outros.

No Brasil, ocorre a utilização dos três meios para a formação da coalizão.

Acerca da afinidade partidária para fins de formação e manutenção é irreal supor que, em nosso sistema político (múltiplos partidos), consiga-se manter a governabilidade apenas com base em similitude de programas, pois dificilmente essa coalizão terá o tamanho

suficiente para garantir vitórias parlamentares sistemáticas (LEISERSON, 1970 *apud* SANTOS, 1997). No Brasil, os partidos também se ressentem de maior ideologia que determine os rumos a serem seguidos.

Isso reforça a necessidade de utilização de patronagem e do poder de agenda.

Na patronagem, utilizada em grandíssima escala, além de oferecer cargos, o executivo lança mão das emendas parlamentares para angariar mais apoio na oposição.

Leiserson (1970 *apud* SANTOS, 1997) constatou que:

a coalizão por desejo de controlar cargos, por sua feita, mantém-se até o momento em que o valor dos postos obtidos pela participação na coalizão presidencial for igual ou superior ao valor esperado pela obtenção de cargos que derivam da adesão a outras coalizões potenciais.

Talvez por isso a execução orçamentária, ou não, das emendas parlamentares é um dos principais instrumentos para que o governo consiga manter disciplinada sua coalizão no congresso a um custo relativamente baixo.

Segundo Pereira e Mueller (2002, p. 267) as regras vigentes do processo orçamentário “[...] proporcionam ao Executivo instrumentos para controlar o processo, de modo a criar uma ‘moeda’ política de baixo custo e extremamente útil para ser trocada por apoio político de sua coalizão no Congresso.”

Um fato que pode ajudar a explicar essa coesão da coalizão a um custo relativamente baixo (financeiramente, pois o custo político/social econômico desses “favores” pode ser incalculável) é o poder de agenda do presidente e lideranças partidárias que, no Brasil, é muito alto. Quanto mais poder de agenda, mais coesão na base aliada e vice-versa.

Somente para exemplificar, um deputado médio (que não participa de comissões nem é líder partidário) hoje no Brasil tem pouco poder de barganha, pois somente vai votar sim ou não às matérias que chegarem à apreciação do Plenário da Casa Legislativa. Ele não consegue controlar que matérias serão votadas nem quando serão votadas. Essas decisões são tomadas pelos agentes com poder de agenda. Se retirássemos o poder de agenda, todos os deputados teriam mais ou menos o mesmo peso e teriam a mesma influência nas votações.

Para demonstrar a importância do poder de agenda, basta uma rápida análise das proposições colocadas a votação e aprovadas durante a presidência de Eduardo Cunha (entre 1º de fevereiro de 2015 e 05 de maio de 2016) na Câmara dos Deputados. Aprovou vários projetos amplamente contrários ao interesse do governo.

Na biografia de Eduardo Cunha contida no endereço eletrônico da Câmara dos Deputados informa que: “como articulador político, Eduardo Cunha atua em todas as

comissões da Câmara, onde foi presidente das Comissões de Constituição, Justiça e Cidadania e de Finanças e Tributação da Câmara (BRASIL, 201-). Ou seja, ele se utilizou do poder de agenda, fazendo com que a coalizão governamental perdesse força gradativamente (juntamente com outros fatores), processo que culminou com a instauração do procedimento de *impeachment* da Presidente Dilma Rouseff.

O estudo de Santos (1997) demonstrou que o poder de agenda do presidente aumentou no período pós-88, se comparado ao período 1946-1964. Primeiramente, a iniciativa exclusiva de leis foi muito ampliada (ou seja, o presidente controla como e quando será regulamentado aquele assunto); foi criado o requerimento de urgência na tramitação de seus projetos; e ainda houve a criação da Medida Provisória, que não existia em 1946. Somente o Poder de Veto se manteve inalterado nos dois períodos.

De 1988 para cá, 84,9% das leis aprovadas pelo Legislativo tinham origem no Executivo, demonstrando uma imposição da agenda deste sobre a daquele. No período entre 1946 e 1964, a agenda era compartilhada, havendo 42,8% de leis aprovadas originadas no Executivo. (SANTOS, 1997)

Essa prevalência do Executivo sobre o Legislativo está intimamente ligada ao instituto das Medidas Provisórias que, editadas em desacordo com os ditames constitucionais, impedem o funcionamento regular do Congresso Nacional. A medida provisória é tão importante nesse âmbito de pesquisa, que será feito um estudo detalhado no próximo tópico.

Entretanto, nem todas essas poderosas prerrogativas conferidas ao Executivo garantem a governabilidade. Dependendo da situação, pode ocorrer paralisia decisória. A nosso sentir, foi exatamente o que ocorreu com o governo Dilma Rouseff a partir da eleição de outubro de 2014.

#### **4) DAS MEDIDAS PROVISÓRIAS**

O Poder Executivo detém relevantíssimas competências constitucionais e regimentais no processo de elaboração das leis, tais como iniciativa, urgência solicitada pelo Presidente da República, atuação das lideranças governistas e sanção ou veto. Além destas, há a possibilidade de edição de medidas provisórias, a qual é, seguramente, a mais expressiva e a mais criticada delas.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, por mais que tenha representado um marco para a transição democrática no País, não logrou produzir maiores alterações na estrutura do Estado brasileiro, tradicionalmente centralizado e autoritário. Um

exemplo disto é o instrumento da medida provisória, que, essencialmente, vem preenchendo o papel desempenhado pelo decreto-lei no regime militar.

A história da medida provisória (MPV) advém da tentativa de uma considerável parcela dos Deputados Constituintes de 1987/8 de estabelecer no Brasil o parlamentarismo.

Inspirados no modelo italiano, conceberam-na como um instrumento ágil, mas voltado à utilização apenas excepcional.

Como bem pondera Santi (2009, p. 3):

(...) é necessário recordar que, no parlamentarismo, em contrapartida ao instrumento legislativo, o chefe de governo (primeiro-ministro) possui responsabilidades: assim, ao editar uma medida provisória, ele coloca em risco a sua própria manutenção no cargo, tendo em vista que a rejeição de uma medida pelo Parlamento poderá resultar até mesmo na queda do gabinete de governo; por outro lado, também o Legislativo corre seus riscos, tendo em vista que, em caso de impasse entre os Poderes, é possível a dissolução do Parlamento e a convocação de novas eleições. Em outros termos, um instrumento legislativo de governo, no parlamentarismo, gera enormes riscos e responsabilidades, tanto para o Executivo quanto para o Legislativo, razão de sua aplicação com maior zelo e parcimônia na Itália, em comparação com o Brasil.

Nas primeiras fases da Assembléia Nacional Constituinte de 1987/8, o parlamentarismo foi aprovado nas subcomissões e comissões temáticas, tornando razoável, assim, a aprovação do instrumento da MPV.

Contudo, posteriormente, a aprovação de emenda de autoria do Senador Humberto Lucena, propondo a manutenção do presidencialismo, não foi acompanhada da retirada da MPV do texto constitucional em elaboração.

A redação original do art. 62 da Constituição de 1988 instituiu a MPV como se fosse um “decreto-lei mitigado”, uma vez que seria necessário o preenchimento de requisitos constitucionais de urgência e relevância, a serem verificados pelo Congresso Nacional logo após a edição do ato, bem como seria impossível a conversão da medida em lei pelo mero decurso de prazo.

A evolução do instrumento tornou sem efeito parte dessas distinções em relação aos decretos-leis. Primeiramente, a apreciação, pelo Congresso Nacional, dos requisitos de urgência e relevância, tradicionalmente, é realizada *a posteriori* (a única exceção foi a MPV nº 669/2015, recusada de plano pelo Presidente Renan Calheiros em março de 2015).

O decreto-lei não apreciado pelo Congresso Nacional no prazo de trinta dias era automaticamente dado como aprovado; a medida provisória, por sua vez, se não aprovada em trinta dias, perdia a eficácia desde a data de sua edição.

Ocorre que, desde abril de 1990, quando o Congresso Nacional, e em particular o PMDB, omitiram-se da apreciação do plano econômico do então Presidente Collor, deixando de votá-lo no prazo de trinta dias, houve a sedimentação do sistema de reedição das medidas provisórias – o que passou a contar com o aval do STF.

Potencializou-se, assim, as MPV como um instrumento autoritário, de interferência abusiva do Executivo no processo legiferante, uma vez que, efetivamente, desapareceu a regra da perda de eficácia, desde a edição, da MPV que não fosse convertida em lei.

Dessarte, o único obstáculo a uma MPV passava a ser a rejeição expressa. Afinal, a não apreciação poderia ser driblada por reedições a se perder de vista.

Ademais, as MPVs tinham o condão de tratar de uma gama quase ilimitada de temas, uma vez que a Constituição de 1988 não previu limitações temáticas expressas. Apenas eram observadas as limitações deduzidas do sistema jurídico, como, por exemplo, a impossibilidade de definição de um novo crime.

Outro aspecto a ser salientado é que se admitia a reedição com modificações sensíveis quanto ao texto original, o que aumentou a insegurança nos meios jurídicos e políticos.

Expediente que passou a ser muito utilizado pelo Executivo foi o chamado contrabando ou carona, consistente na inserção de matérias totalmente estranhas nos projetos de lei de conversão de uma MPV, de matérias a ela completamente estranhas, não obstante fosse expressamente vedado pela Lei Complementar nº 95, de 1998, e pelos Regimentos Internos da Câmara e do Senado.

Assim procedendo, o Executivo acabou produzindo um novo tipo de projeto de lei, dotado de tramitação abreviadíssima, no qual a sugestão é submetida aos congressistas apenas na iminência de sua deliberação em Plenário pela Câmara dos Deputados, atropelando inclusive a comissão mista que deveria se pronunciar acerca da medida.

Como podemos perceber, o instrumento da MPV foi adquirindo, com o tempo, características (utilização em excesso, possibilidade de reedição, reedição com alterações gerando insegurança jurídica, emendas de última hora sem conexão com a matéria principal) que geraram oposição intensa nos meios políticos e jurídicos, o que culminou na proposição que veio a se tornar a Emenda Constitucional nº 32/2001.

Santi (2009, p. 8) esclarece como se deu a inovação:

O substitutivo da Comissão Especial, relatado pelo Senador Josaphat Marinho, continha, sucintamente, quatro propósitos centrais, que nortearam as discussões até 2001:

1) vedar as reedições, mesmo que para tanto fosse necessário aumentar o prazo de vigência de uma MPV (inicialmente, de trinta para sessenta dias); 2) impedir que determinadas matérias pudessem ser normatizadas por meio de MPVs; 3) realizar a tramitação em Casas separadas, diante das dificuldades em reunir conjuntamente as duas Câmaras para votar as MPVs; 4) assegurar, no novo sistema, que o Congresso efetivamente deliberasse sobre as medidas; para tanto, a ideia era estabelecer, a partir de determinado prazo, o sobrestamento de pauta na Casa onde se encontrasse a matéria. Os dois primeiros itens (excetuado o aumento do prazo de vigência da MPV) correspondiam aos anseios do Legislativo, de diversos membros do Judiciário que nesse sentido se manifestavam e da própria sociedade em limitar os excessos de poder do Presidente da República.

Os itens três e quatro diziam respeito diretamente à sistemática a ser adotada pelo Congresso para apreciar as MPVs. Diante das crescentes dificuldades em realizar sessões conjuntas, conforme já mencionado, adotar a regra da apreciação em cada Casa, separadamente, pareceu uma solução natural.

O item quatro, todavia, tinha – e tem – o flagrante caráter de garantia, de salvaguarda, em favor do Poder Executivo, ou seja, de quem edita a medida. A paralisação das deliberações legislativas é um instrumento para forçar uma Câmara a apreciar determinada matéria, que, no caso, tem num Poder externo, o Executivo, o maior interessado.

O texto final contemplou, basicamente, as quatro linhas centrais de modificações descritas no tópico anterior (relembrando: vigência de sessenta dias; limitações temáticas; deliberação em Casas separadas; e sobrestamento da pauta a partir do quadragésimo sexto dia de vigência).

Havia, contudo, além desses pontos, uma regra importantíssima que o governo Fernando Henrique Cardoso conseguira obter do Congresso nas negociações: a prorrogação da vigência de uma MPV por mais um período de sessenta dias.

O mecanismo do sobrestamento, somado aos problemas de contagem de prazos decorrentes da previsão dessa prorrogação, acabaram criando o que podemos denominar de verdadeira autopunição do Congresso (pois gerado no âmbito do próprio Legislativo).

O prazo inicial de quarenta e cinco dias para o início do sobrestamento fora calculado em razão de sessenta dias de vigência (ou seja, três quartos); com a ampliação do prazo de vigência, o período para o início do sobrestamento reduziu-se, proporcionalmente, a pouco mais de um terço.

Conforme a experiência comprova, esse prazo de quarenta e cinco dias (em um total de cento e vinte) ficou pequeno e nele não têm cabido as diversas etapas de apreciação de uma MPV, quanto mais se elas se multiplicam, como tem se verificado.

Foi aprovada posteriormente a Resolução do Congresso Nacional nº 1/2002, que dividiu igualmente o prazo dos primeiros quarenta e cinco dias de vigência entre a Comissão Mista, a Câmara e o Senado. Para cada uma das três etapas o prazo máximo ficaria sendo de quatorze dias (os últimos três dias destinaram-se ao eventual exame de emendas do Senado pela Câmara).

Todavia, conforme Santi (2009, p. 11-12):

“Nunca, em nenhuma das MPVs até hoje editadas sob a vigência da EC nº 32, de 2001, uma comissão conseguiu aprovar sequer um parecer. Esse fato revela que os primeiros quatorze dias são insuficientes para a comissão e, por isso, acabam sendo totalmente desperdiçados, não sendo utilizados nem para a instrução, nem para a tramitação nas duas Casas; revela, também, por isso mesmo, que a opção adotada quando da aprovação da Resolução nº 1, de 2002-CN, não foi apropriada, por gerar um desperdício em meio a prazos que têm se mostrado escassos. Surpreende, por conseguinte, que, em seis anos sem resultados, essa divisão, por estar regulada em resolução do Congresso, ainda não tenha sido modificada pelos congressistas. A seguir, transcorridos os primeiros quatorze dias, a MPV, obrigatoriamente, é enviada para a Câmara dos Deputados, que, por força da Resolução nº 1, de 2002-CN, teria até o vigésimo oitavo dia de vigência da MPV para sobre ela deliberar. Na verdade, também quanto a esse prazo, a realidade tem sido bastante diferente: como ele não é compulsório, a Câmara, em geral, ultrapassa o tempo que lhe é destinado, também o do Senado Federal (até o quadragésimo segundo dia de vigência) e ainda ingressa no período de sobrestamento de pauta (a partir do quadragésimo sexto dia). Rotineiramente, apenas após a obstrução da sua pauta a Câmara tem votado as MPVs. Na sequência – seguindo o calendário real, e não o estipulado na Resolução nº 1, de 2002-CN –, o Senado Federal aprecia a MPV, na condição de maior prejudicado dessa sistemática, pois a generalização do recebimento das MPVs depois de já transcorridos pelo menos quarenta e cinco dias de vigência significa ingresso de MPV na Casa automaticamente já obstruindo a Ordem do Dia. Em resumo, nesse modelo, fica nítida a dificuldade de as Casas do Congresso e a “virtual” comissão mista inicial trabalharem em um ritmo próximo à normalidade”.

Ademais, frisamos que o artigo 6º, § 2º, da referida Resolução preceitua que, esgotado na Comissão Mista o prazo de quatorze dias, o processo será encaminhado à Câmara dos Deputados, que examinará a MPV. Neste caso, a Comissão Mista pode emitir o parecer, por meio de seu Relator, diretamente no Plenário da Câmara. Assim ocorreu com diversas MPVs, dentre elas, a MPV 366/2007, que foi questionada no STF por meio da ADI nº 4.029, oportunidade na qual a Corte Suprema entendeu que a Resolução nº 1/2002 do Congresso Nacional violou o artigo 62, § 9º, da CR/88.

A Emenda nº 32, de 2001, produziu um mecanismo de autopunição do Poder Legislativo federal, pois, como ele inevitavelmente não consegue cumprir os prazos, a cada MPV, acaba sendo punido como sobrestamento de pauta.

Um Legislativo que reiteradamente se vê impossibilitado de legislar por conta de sobrestamentos de pauta é um Poder limitado, diminuído.

Até mesmo o Executivo pode acabar sendo prejudicado por tal sistemática. Duas situações ilustram como o governo também já foi prejudicado por suas próprias MPVs: a) na primeira, no final de 2003, havia a necessidade de o Senado votar as PECs da Reforma da Previdência e da Reforma Tributária; para atingir seu objetivo, o Palácio do Planalto teve que, no segundo semestre daquele ano, frear bruscamente a edição de MPVs (mas, para compensar

suas “urgências”, utilizou largamente o mecanismo conhecido como “contrabando” ou “carona”); b) o segundo exemplo, mais recente, deu-se no segundo semestre de 2007, quando, para votar no Senado a PEC que prorrogaria a CPMF (mas que acabou não sendo aprovada), a bancada governista da Câmara obstruiu a pauta daquela Casa para impedir que fosse aprovada qualquer MPV, uma vez que, se isto acontecesse, a pauta do Senado ficaria bloqueada, diante de eventual MPV recebida da Câmara.

Mesmo assim, o Executivo não tem demonstrado sensibilidade à ideia de que deveria ser mais cauteloso na edição de MPVs.

Santi (2009, p. 13) salienta que:

A lógica do Executivo, independentemente de quem seja o Presidente da República, parece estar baseada em pelo menos duas enormes vantagens da MPV em relação ao processo legislativo comum: a eficácia imediata da medida e a possibilidade de forçar o Congresso a deliberar com fatos jurídicos já consumados pelas MPVs. Por apresentar essas duas características, a MPV tem se constituído numa espécie de “instrumento mágico” para que o Executivo contorne as conhecidas dificuldades de formação de maioria congressual.

Todavia, mesmo argumentos como o da dificuldade de formação de maioria parlamentar, da fragilidade dos partidos e das frequentes dissidências de congressistas em votações importantes são insuficientes para justificar o uso excessivo das MPVs. Até porque esse excesso, ao diminuir os poderes do Congresso, tem contribuído de um modo geral para “despolitizar” e, conseqüentemente, desvalorizar instituições como os partidos e suas lideranças e, ainda, gerar frustrações no dia-a-dia parlamentar, o que tem provocado um ciclo vicioso, com o Executivo cada vez mais dependente da MPV e os demais atores cada vez mais prejudicados por essa prática abusiva.

Esse fenômeno, conforme assinalado, totalmente nefasto para o Congresso, tem se mostrado vantajoso para o Executivo – mesmo que produza impasses e dificuldades esporádicas, resultantes geralmente do excesso com que são editadas –, porque ele pode legislar, pautar o Legislativo e, ironicamente, ainda utilizar o engessamento do Congresso como fundamento (ou desculpa) para editar novas MPVs – afinal, quando o governo quer justificar o excesso delas, apela para o argumento da paralisação dos trabalhos legislativos, como se as MPVs não estivessem na origem dessa imobilização.

## 5) CONCLUSÃO

O trabalho buscou entender como ocorre a interação entre Executivo e Legislativo no Brasil e suas conseqüências para a governabilidade do Estado e, em última instância, para a nossa Democracia Republicana.

Para conseguirmos uma visão mais clara sobre como ocorre o relacionamento entre os poderes, fizemos uma breve incursão pelas origens do princípio da separação dos poderes, expresso em nossa Constituição da República, art. 2º.

Nesse estudo da separação de poderes, entendemos que a teoria foi desenvolvida desde a antiguidade como forma de organizar o Estado e proteger o povo dos potenciais abusos perpetrados por um líder que pudesse concentrar o poder político sem controle de outras instituições.

*In casu*, vimos que o sistema político-eleitoral brasileiro dificulta a formação, na eleição, de maiorias parlamentares sólidas que garantissem a governabilidade do Presidente da República. Isso porque temos presidencialismo combinado com voto proporcional (que tende ao multipartidarismo) e personalizado (que leva os congressistas a serem mais fieis à sua base eleitoral do que ao partido – comportamento individualista).

Vimos que, apesar dessa dificuldade, o Presidente consegue formar coalizões de apoio que são relativamente coesas e disciplinadas. Além disso, o custo da formação dessa coalizão é relativamente baixo, em confronto com todas as características políticas presentes em nosso ordenamento.

As coalizões são formadas através da similitude de programas, que levam partidos a integrar a base de governo no congresso; da patronagem, que é a distribuição de cargos e da execução de emendas parlamentares em troca de apoio nas votações; e por fim, o presidente tem em mãos o poder de agenda para controlar e influenciar as atividades do Poder Legislativo.

Em uma comparação entre o período compreendido entre 1946 e 1964 e o período pós-constituição de 1988, constatamos que atualmente o presidente tem um poder de agenda muito maior do que na metade do século passado. Entre as maiores novidades estão a possibilidade de requerimento de urgência na tramitação de suas proposições legislativas e a possibilidade de editar medidas provisórias.

As medidas provisórias, principalmente, aumentaram demais as prerrogativas do presidente, que consegue governar quase normalmente, mesmo em um cenário de certa paralisia do Congresso Nacional. Por outro lado, a paralisia do Parlamento é causada pelo próprio excesso na edição de medidas provisórias, que travam a pauta do Congresso, impedindo que este escolha os temas a serem tratados e debatidos em seu âmbito funcional. Pois tem sempre que ficar analisando medidas provisórias, sob pena do travamento da pauta e da não consecução de seu fito constitucional.

As alterações trazidas a efeito pela Emenda Constitucional 32/2001, em nada melhoraram a situação do Congresso Nacional, que continua refém do excesso de medidas provisórias.

Entretanto, mesmo com todas as críticas, o Executivo continua legislando via medidas provisórias, em completo descaso a doutrina da tripartição dos poderes, encampada pelo art. 2º, da CF/88.

Além disso, os requisitos de relevância e urgência, contidos no art. 62, da Constituição, são constantemente e cabalmente violados pelo Executivo, que edita medidas provisórias sem nenhum compromisso com o ordenamento. E passa impune, pois nem o Legislativo e nem o Judiciário fazem um controle repressivo de forma rigorosa. Fato que, a nosso sentir, frearia os impulsos legisladores do Poder Executivo.

Destarte, por todo o exposto, resta claro que o Executivo hoje impõe sua agenda ao Legislativo, que é subserviente e não faz respeitar suas competências constitucionais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARISTÓTELES. **Política.** [13—A.C.]. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/bk000426.pdf>>. Acesso em 01 de jul. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Biografia de Eduardo Cunha.** [201-]. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/presidencia/biografia>>. Acesso em 28 de jun. 2016.

LOCKE, John. **Segundo Tratado do Governo Civil.** Tradução Magna Lopes e Marisa Lobo da Costa. [S.L.]: Editora Vozes, 1689. 103 p. Título original: Two treatises of government.

MADISON, James. **O federalista nº 51:** a estrutura de governo deve fornecer os freios e contrapesos adequados entre os diversos departamentos. 1788. Disponível em: <<https://perguntasaopo.files.wordpress.com/2010/06/fed51.pdf>>. Acesso em 30 de jun. 2016.

MALDONADO, Maurílio. **Separação dos poderes e sistema de freios e contrapesos:** desenvolvimento no Estado brasileiro. Disponível em: <[http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/separacao\\_de\\_poderes.pdf](http://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/separacao_de_poderes.pdf)>. Acesso em 30 de abr. 2016.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. **O Espírito das Leis.** Tradução Cristina Murachco. 2ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2000. 851 p.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. **Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão:** As relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. Dados – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 45, nº 2, 2002. P 265 a 301.

SANTI, Marcos Evandro Cardoso. **Medida provisória e sobrestamento de pauta:** uma combinação restritiva dos poderes do Congresso Nacional. Boletim do Legislativo, v. 47, p. 140-152, 2009.

SANTOS, Fabiano. **Patronagem e poder de agenda na Política Brasileira.** Revista Dados, vol. 40, nº. 3, Rio de Janeiro, 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581997000300007&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 30 de jun. 2016