

O DESENHO INSTITUCIONAL PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988: IMPACTOS NO PROCESSO LEGISLATIVO DA EDUCAÇÃO BÁSICA¹

THE INSTITUTIONAL DESIGN AFTER 1988 CONSTITUTION: IMPACTS ON THE LEGISLATIVE PROCESS OF BASIC EDUCATION

Caroline Stéphanie Francis dos Santos Maciel²

Resumo: Experimenta-se hoje um cenário de preponderância legislativa do Executivo, de tal forma que a maioria das leis vigentes são oriundas do governo. Uma das razões para esse fenômeno é o desenho institucional brasileiro trazido pela Constituição de 1988. Nesse sentido, este artigo objetiva compreender os poderes legislativos conferidos pela CF/88 ao Presidente da República, quais sejam: o poder de decreto, a iniciativa legislativa, a solicitação de urgência e o poder de veto. Para tanto, levanta dados estatísticos relativos a cada um deles, em especial de proposições legislativas da educação básica, para detectar se o quadro institucional de proeminência legislativa do Executivo se repete nesta área. Por fim, examina a utilização desses poderes na prática legislativa e seus efeitos na organização interna dos trabalhos no Congresso Nacional, a partir do estudo das normas regimentais vigentes. Adota como técnica metodológica o estudo de caso, selecionado proposições legislativas da educação básica, e como procedimento metodológico a análise de conteúdo, utilizando-se de dados primários e secundários para corroborar o seu diagnóstico.

Palavras-chave: Constituição brasileira de 1988. Educação básica. Poderes legislativos do Executivo. Prerrogativas constitucionais. Processo legislativo.

Abstract: Nowadays, a scenario of Executive's legislative supremacy is being observed, in such a way that most of the current laws come from the government. One of the reasons for this phenomenon is the Brazilian institutional design brought by the 1988 Constitution. In this sense, this article aims to understand the legislative powers conferred by the 1988 Constitution to the President, namely: the power of decree, the legislative initiative, the urgency request and veto power. To this end, it raises statistical data related to each one of them, especially of legislative proposals on basic education, in order to detect if the institutional framework of the Executive's legislative dominance is repeated in this area. Finally, it examines the use of these powers in legislative practice and their effects on the internal organization of the National Congress, based on the study of the current rules of procedure. It adopts as a methodological technique the case study, selecting legislative proposals on basic education, and as a methodological procedure the content analysis, using primary and secondary data to corroborate the study.

¹ Artigo recebido em 21 de julho de 2018 e aprovado em 26 de março de 2020.

² Doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com bolsa da CAPES. Professora voluntária na graduação em Direito da UFMG em Teoria Geral do Direito e Processo legislativo. Mestre em Direito na UFMG, com bolsa do CNPq. Agraciada com Menção Honrosa no Prêmio Academy 2018 de Dissertações do Conselho Internacional de Altos Estudos em Direito (CAED-Jus), sendo este artigo um dos seus resultados parciais. Bacharela em Direito na UFMG, com formação complementar na *University of Leeds* (UK). Pesquisadora integrante do Observatório para a Qualidade da Lei, filiada à Dado Capital e à Rede de Advocacy Colaborativo (RAC). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1286626121390575>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1362-1917>.

Keywords: Basic education. Brazilian 1988 Constitution. Constitutional prerogatives. Executive's legislative powers. Legislative process.

1. Introdução

O arranjo institucional de uma sociedade é um dos fatores determinantes para a promoção dos seus ideais e aspirações democráticas. Escolhas organizacionais do setor público desempenham, de um lado, um papel negativo de controlar e limitar o poder do Estado e, de outro, o papel positivo de estruturação do processo deliberativo de forma a garantir o empoderamento dos cidadãos (WALDRON, 2016, p. 30 e 43). A compreensão do alcance e escopo das mudanças estruturais implementadas em um país possibilita o diagnóstico acerca do caminho a ser tomado para o bom funcionamento de suas instituições. Esse é um dos objetivos dessa pesquisa: contribuir para a elaboração dessa análise e, com isso, para o fortalecimento institucional brasileiro.

No Brasil, uma nova estrutura organizacional foi inaugurada com a promulgação da Constituição de 1988 (CF/88), que significou à época uma ruptura, mas que com o decorrer do processo histórico revelou aspectos de continuidade. Assim como em períodos anteriores, manteve-se uma conjuntura de preponderância política e legislativa do Poder Executivo, através da preservação de uma série de poderes e prerrogativas do Presidente da República. Segundo Ferreira Filho (2012, p. 150), uma das principais manifestações atuais da preponderância do Executivo é a sua crescente interferência no processo legislativo e até mesmo o seu surgimento como um outro Poder Legislativo.

Poder-se-ia dizer que no séc. XXI não é mais possível se pensar em uma verdadeira separação de poderes ou de funções estatais; as necessidades urgentes pós-modernas demandariam interconexões profundas na execução das atividades do Estado e, por isso, a hegemonia do Executivo seria uma realidade inevitável, por ser o único apto a responder tempestivamente a tais demandas.

Contudo, ainda que se afirme que o princípio da separação de poderes se tornou impraticável e utópico, o esforço contínuo pelo equilíbrio no exercício das funções do Estado ainda é algo valioso a ser buscado. Isso significa apenas que é benéfico para a democracia o respeito à integridade (enquanto inteireza) das três principais funções do Estado, sem se perder de vista que devem se encaixar em uma governança articulada. Por isso, o princípio da separação de poderes vem aliado ao princípio dos freios e contrapesos (*checks and balances*),

que prevê o exercício de atribuições típicas e atípicas para a garantia da autonomia e da fiscalização mútua entre as funções estatais.

É o arcabouço teórico da separação de poderes e dos freios e contrapesos que sustenta o surgimento de uma série de preocupações quanto à concentração e ao abuso de poder e que alerta quanto aos problemas oriundos da preponderância de um deles. Dessa maneira, esses princípios não se encontram superados (CLÈVE, 2011, p. 43) e ainda é relevante conservá-los no horizonte hermenêutico.

Assim, partindo do pressuposto de que esses dois princípios são consagrados pela CF/88 como basilares da democracia brasileira, esse artigo irá demonstrar como o quadro institucional pós-CF/88 contribui para o domínio do Executivo, trazendo, quando possível, dados empíricos da sua repercussão no processo legislativo da educação básica. Para tanto, adota como técnica metodológica o estudo de caso, fazendo uma seleção de proposições legislativas da educação básica que reproduzem o diagnóstico de preponderância do Executivo. Utiliza-se, ainda, do procedimento metodológico de análise de conteúdo, atribuindo sentido aos dados primários e secundários levantados.

A CF/88 previu o exercício de funções legislativas pelo Executivo, conferindo-lhe um conjunto de prerrogativas e poderes; primeiramente será explorada a natureza desses poderes legislativos, bem como será feito um panorama desse aparato de que goza o Executivo, a partir das normas constitucionais do tema. Em sequência, serão analisados cada um desses instrumentos e como impactam a construção da lei na educação básica. Por fim, serão avaliados os efeitos gerados nesse cenário na organização interna dos trabalhos no Congresso Nacional.

2. Os poderes legislativos do Poder Executivo na CF/88 aplicados à agenda educacional básica

Em primeiro lugar, é preciso compreender a natureza das prerrogativas constitucionais do Executivo relativas ao processo legislativo, para que se possa perceber o seu peso. Com efeito, trata-se de poderes legislativos conferidos pela CF/88 ao Poder Executivo, de natureza proativa ou reativa. São proativos aqueles que autorizam a realização de mudanças no *status quo* normativo por iniciativa do Executivo; por sua vez, os reativos permitem a manutenção da conjuntura atual pelo governo, apesar de prévia iniciativa do Legislativo para modificá-la (CAREY; SHUGART, 1998, p. 5).

A partir dessa classificação, a medida provisória e os poderes de agenda do Executivo (como a solicitação de urgência) são poderes legislativos proativos previstos na CF/88, já o veto e a iniciativa legislativa privativa do Presidente da República têm natureza reativa.

Essa categorização é relevante para se perceber que a outorga somente de prerrogativas de natureza proativa pode se mostrar inócua na prática, pois seu exercício está sujeito à resistência parlamentar, especialmente quando vai de encontro à agenda da maioria. A robustez do poder outorgado aumenta quando se aliam prerrogativas reativas a proativas. A combinação das duas permite a preponderância do Executivo, ainda que encontre oposição na arena parlamentar (CAREY; SHUGART, 1998, p. 8-9).

Essa é justamente a descrição de Pereira e Mueller (2000, p. 48) das prerrogativas constitucionais (CF/88):

A combinação de medidas provisórias, vetos e pedidos de urgência fornece ao Executivo um poderoso conjunto de instrumentos para controlar a agenda do Congresso, bloqueando legislação que não lhe interesse e promovendo aquelas consideradas prioritárias.

Como bem demonstra Figueiredo e Limongi (2001, p. 19), durante o processo de redemocratização no Brasil, eram levantadas muitas críticas e apontada a necessidade de reforma institucional ampla para a consolidação de um regime democrático bem sucedido. No entanto, a CF/88 não realizou nenhuma dessas reformas, apesar de ter alterado, de outra forma, o contexto organizacional vigente.

De um lado, a CF/88 ampliou os poderes e prerrogativas do Presidente da República, quando comparada à Constituição democrática anterior (de 1946), configurando-se, nesse sentido, como uma continuidade do período ditatorial militar. De outro, fortaleceu e recuperou os poderes do Legislativo que haviam sido perdidos no mesmo período (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 41). Por fim, foram conferidos mais poderes aos líderes partidários através das normas dos Regimentos Internos das duas Casas legislativas, fator que facilita a preponderância do Executivo no Congresso, a partir da garantia de significativa disciplina partidária. É nesse sentido que se afirma que “há uma forte e, em geral, pouco notada continuidade legal entre o período autoritário e o atual no que diz respeito às regras que regulam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 67).

Hoje, os maiores problemas subjacentes à relação entre Executivo e Legislativo derivam justamente dessas deficiências da CF/88 (POWER, 1998, p. 197), que não alterou as bases institucionais fixadas no período autoritário para a consolidação democrática, mas

significou alterações substanciais em relação ao período democrático anterior, de 1946. Por isso, com a Constituição de 1988, o Presidente brasileiro é um dos mais poderosos do mundo, concentrando poderes tão robustos quanto aqueles da prévia época ditatorial (SHUGART; CAREY, 1992, p. 156-157); há, portanto, razões para se preocupar com a viabilidade democrática brasileira.

Nesse sentido, Melo (2016, p. 15) afirma que:

A preponderância legislativa do Executivo é o conceito que sumariza a capacidade do Executivo de dominar o processo legislativo em suas diferentes fases. Ela é dada pela combinação das capacidades do Executivo de propor e aprovar legislação, assegurando que essa legislação não seja profundamente alterada durante o processo legislativo e garantindo que os parlamentares membros da coalizão votem disciplinadamente no Congresso.

Esse cenário de preponderância do Executivo se reproduz, em maior ou menor medida, em todas as áreas. A literatura especializada trata geralmente do domínio do Executivo na agenda econômica e administrativa, o que garante a aprovação e a rápida tramitação de suas proposições nesse tema. Nesse sentido, o principal mecanismo de regulação econômica do governo foi a medida provisória, sendo especialmente comum a sua edição para tratar de questões tributárias. Isso porque nas áreas econômica e administrativa o Presidente da República detém iniciativa legislativa privativa (art. 61, §1º da CF/88), o que não ocorre em temas sociais.

No entanto, ainda assim, as prerrogativas constitucionais do Executivo contribuem para a sua preponderância também na área social³. Especificamente na educação básica, será constatado que o uso dessas prerrogativas garante o domínio e a definição substancial da política de educação básica pelo Poder Executivo.

Como ficará demonstrado, o Executivo utiliza-se frequentemente de medidas provisórias para regulamentar pautas educacionais básicas significativas; seu poder de iniciativa na área também é elevado, de maneira que boa parte das leis aprovadas é oriunda do Executivo, traduzindo uma alta taxa de dominância nesse campo. Assim como nos demais temas, a solicitação de urgência na tramitação das proposições em educação básica é a regra, tornando-se a temporalidade ordinária na qual tramitam as proposições do Executivo. Por fim,

³ Com frequência, afirma-se que a agenda do Executivo é econômica e administrativa, ao passo que a do Legislativo é social (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 106). Contudo, como será demonstrado nesta pesquisa, o Legislativo apenas apresenta um grande número de propostas em temas sociais, mas não consegue sua aprovação. O Executivo, apesar de apresentar menos proposições na área, possui elevado sucesso na sua conversão em norma (OLIVEIRA, 2009, p. 50-51). Com isso, garante seu domínio também na agenda social. Ademais, o domínio da agenda econômica, por si só, repercute no domínio governamental na área social, na medida em que pautas sociais dependem de recursos públicos.

o poder de veto, especialmente o veto parcial, garante que esse poder barre eventuais iniciativas que vão de encontro aos seus interesses; com isso, garante-se, de fato, a palavra final ao Executivo, pois na grande maioria das vezes o Congresso mantém os vetos.

Porém, o veto tem sido pouco utilizado em educação básica, possivelmente pela desnecessidade de seu uso para garantir o predomínio da agenda do Executivo. Analisar-se-ão, nos itens abaixo, as questões teóricas acerca de cada uma dessas prerrogativas, bem como as questões práticas a elas relacionadas, no que tange à pauta legislativa da educação básica.

2.1. O Instituto da Medida Provisória e a frequência na sua emissão em Educação Básica

Com inspiração no poder de decreto do art. 77 da Constituição italiana de 1947, a Constituição brasileira de 1988 previu o instituto da medida provisória, no seu art. 62. Em certa medida, configurou-se como uma continuidade do decreto-lei da Constituição de 67, sendo que a principal diferença foi o fato de que agora o ato não se torna norma permanente sem a aprovação do Poder Legislativo (CAREY; SHUGART, 1998).

Apesar de na prática a medida provisória ter aspectos de continuidade em relação ao instituto anterior, a análise dos debates ocorridos na Constituinte demonstra que a intenção dos legisladores era romper com o decreto-lei e criar um instrumento novo e diverso, que, ao mesmo tempo, valorizasse o trabalho parlamentar e garantisse uma forma de legislar mais rápida ao Executivo (CRUZ, 2016). Não foi, contudo, o que ocorreu.

Além disso, a exigência de cumprimento dos requisitos constitucionais de relevância e urgência seria outro fator a limitar a emissão de medidas provisórias (MPs). No entanto, não têm se configurado como verdadeira restrição ao poder de decreto presidencial, uma vez que o seu preenchimento tem sido submetido apenas à sua discricionariedade.

Isso porque, por um lado, o Legislativo se furta de rejeitar MPs emitidas mesmo quando patente a ausência dos requisitos e, de outro, o STF entende não ser de sua competência a análise do seu preenchimento, salvo em casos excepcionais⁴.

Ao contrário do esperado, a inversão da consequência jurídica do decurso de prazo de apreciação da medida provisória não diminuiu o volume de normas jurídicas oriundas do Executivo. Pelo contrário, a frequência na emissão de MPs aumentou, diante da lacuna da CF/88 (redação original) acerca da possibilidade de reedição de MPs.

⁴ É nesse sentido a jurisprudência consolidada do STF. Ver os seguintes julgados: ADI 162-MC, 1997; ADI 1.753-MC, 1998; ADI 1.647, 1999; ADI 2.213, 2004; ADC 11 MC, 2007; ADI 2.527 MC, 2007; ADI 4.029, 2012.

Antes da aprovação da EC 32/2001 (de 1988 a 2001), foram editadas 6.098 medidas provisórias, dentre as quais 634 eram novas medidas provisórias e 5.464 eram reedições⁵. Desse modo, por 13 anos, a média do Executivo foi de uma nova MP emitida por dia e mais de 75% das leis vieram desse poder nesse período (PEREIRA; POWER; RENNÓ, 2008, p. 6).

Na educação não é diferente. A consulta ao banco de dados SILEG da Câmara dos Deputados mostrou 108 registros de MPs emitidas no tema de educação, no período de 2002 a outubro de 2017⁶. Isso corresponde a uma média de quase 7 MPs emitidas por ano tão somente na pauta educacional. Dessas MPs emitidas, a taxa de aprovação foi de 85%, sendo que 92 MPs foram convertidas em lei, 9 perderam a eficácia, 3 foram rejeitadas e 4 ainda estão em tramitação (BRASIL, 2017c, *online*).

Refinando a pesquisa para especificamente a educação básica, foram encontradas 33 MPs, no mesmo período⁷. Desse total, 30 MPs foram transformadas em norma jurídica, 2 perderam a eficácia e uma aguarda deliberação; isso significa uma aprovação de 90% das MPs emitidas no tema.

A título de comparação, no mesmo período foram apresentados 1.369 projetos de leis, por iniciativa dos parlamentares, sobre a educação básica; deste montante, apenas 17 foram convertidos em lei, cerca de 1,2% (BRASIL, 2017c, *online*).

É interessante ainda comparar os dados estatísticos de escolha do Executivo pela via ordinária ou extraordinária em educação básica. Foram encontradas 73 proposições legislativas do Executivo, das quais 40 são PLs (BRASIL, 2017c, *online*). Assim, em 54% das ocorrências o governo optou por emitir uma MP ao invés de apresentar um PL no Congresso.

Diante dos dados estatísticos levantados sobre o processo legislativo em educação, verifica-se que o Executivo apresenta média de emissão e aprovação de MPs bastante elevada, especialmente em um campo social, cuja escolha da via extraordinária afeta de forma imediata inúmeros estabelecimentos de ensino e estudantes no país. O uso frequente deste instituto para regular relações de ensino preocupa pelo seu caráter antidemocrático e, especialmente, pela grande probabilidade de afronta aos requisitos constitucionais de relevância e urgência.

⁵ Dados obtidos na Câmara dos Deputados via pedido de acesso à informação (BRASIL, 2017a, *online*).

⁶ A busca foi feita em “Pesquisa avançada”, com as palavras-chave “educação, escola, ensino e/ou currículo” no campo “Assunto – qualquer uma dessas palavras”, selecionando a busca em “Ementa” e “Indexação”; no campo “Tipos de proposições”, selecionou-se “MPV” e, por fim, filtrou-se os anos de 2001 a 2017. Caso se considere apenas as palavras-chave “educação e/ou escola”, são 88 registros, o que ainda perfaz uma média anual alta de MPs emitidas. (BRASIL, 2017c, *online*).

⁷ Utilizou-se os mesmos parâmetros anteriores, porém com as seguintes expressões: “educação básica”, “ensino infantil”, “ensino médio” e/ou “ensino fundamental”. (BRASIL, 2017c, *online*).

Ainda que se possa afirmar que a educação é uma pauta relevante e que demanda urgente mudança, não basta isso para se caracterizar a autorização constitucional; é preciso que a situação educacional específica seja suficientemente relevante e urgente a ponto de demandar regulamentação via MP, de tal forma que não seja possível aguardar o regular e ordinário procedimento legislativo. No entanto, a excepcionalidade se tornou a regra e o instituto tem sido usado na educação básica como forma ordinária de legislar.

2.2. O poder de iniciativa do Executivo e a taxa de dominância em Educação Básica

A Constituição de 1988, assim como as anteriores e as de outros países (CLÈVE, 2011), confere ao Presidente da República não apenas o poder de editar atos normativos de vigência imediata, mas também o poder geral de deflagrar o processo legislativo (art. 61, *caput* CF/88). Desse modo, o Executivo funciona como “a mola mestra que impulsiona o trabalho parlamentar, como também, num grande número de casos, surge como o próprio legislador” (FERREIRA FILHO, 2012, p. 153).

Ao contrário do poder geral de iniciativa, a reserva de iniciativa ao Presidente, isto é, a exclusividade em iniciar o processo legislativo em determinadas circunstâncias, já não é tão comum em outros ordenamentos e foi uma prerrogativa que se robusteceu no período ditatorial militar brasileiro.

Como já demonstrado, Carey e Shugart (1998, p. 6) classificam o poder de propor privativamente as leis, cuja denominação dos autores é *gatekeeping authority*, como um poder reativo, na medida em que o Executivo pode impedir a mudança do *status quo* normativo ao não encaminhar ao Congresso uma proposição legislativa no tema. Permite, assim, que o Executivo controle ou impeça a deliberação parlamentar naquele tema através do não exercício dessa prerrogativa, conforme um exame de oportunidade e conveniência⁸.

Quando a reserva de iniciativa vem combinada com o poder de veto, aumenta-se ainda mais esse controle pelo Executivo. Isso porque se permite que ele exerça sua iniciativa privativa e, caso as decisões e emendas parlamentares distorçam o caminho normativo inicialmente pretendido, é autorizado o veto da legislação, retirando grande parte do risco do impulso legislativo presidencial.

O rol taxativo de matérias de iniciativa privativa do Presidente da República vem previsto no art. 61, §1º da CF/88. Podem ser resumidas em questões de funcionamento da

⁸ Nesse sentido, na ADI 546 o STF decidiu que o Poder Legislativo não pode determinar prazo para o exercício de prerrogativa de iniciativa privativa do Presidente da República, a quem compete exclusivamente analisar a oportunidade e conveniência de exercê-la (BRASIL, 2000).

Administração Pública (cargos, órgãos, servidores públicos, etc.), matéria tributária e orçamentária e relativas à segurança nacional. O fundamento por detrás da iniciativa reservada é destinar o impulso legislativo de determinadas matérias a quem está mais apto a propor mudanças normativas naquele tema, por ser preponderantemente de seu interesse (FERREIRA FILHO, 2012, p. 266). Conforme demonstra Carazza (2016, p. 80), a exclusividade da propositura de leis orçamentárias pelo Presidente amplia consideravelmente seu domínio do processo legislativo, pela natureza e relevância dessas normas.

Assim, a cláusula de reserva de iniciativa seria corolária do princípio de separação dos poderes, conforme entendimento do STF fixado na ADI 3.061 (BRASIL, 2006). No entanto, a amplitude e extensão dessas hipóteses contribuem enormemente para o domínio do processo legislativo pelo Executivo. É o que ilustra Inácio (2006, p. 171): “a participação do presidente no processo legislativo é ampliada pela posição monopólica que este ocupa em relação à iniciativa de determinadas leis”.

É interessante ainda notar que, no decorrer da história constitucional brasileira, as constituições mais autoritárias conferiam um poder de iniciativa privativa mais amplo para o Presidente, ao passo que as mais democráticas diluíam ou nem previam esse poder. Assim, “a Constituição de 1988, quando comparada à de 1946, distribuiu de modo assimétrico o poder de iniciativa do processo legislativo, fortalecendo a influência do chefe do Executivo” (ALVES, 2015, p. 56).

Dessa forma, o problema não é o Presidente deter, excepcionalmente, poder de iniciativa privativa, mas o grande número de hipóteses trazidas pela CF/88, a sua interpretação extensiva e a combinação dessa prerrogativa com várias outras.

Como consequência da iniciativa reservada ao Presidente, restringe-se o poder de emenda dos parlamentares a tais projetos de lei, sendo proibida a emenda que importar em aumento de despesa, nos termos do art. 63, inciso I da CF/88⁹. Mesmo não havendo aumento de despesa, outra limitação é que a emenda parlamentar deve “guardar estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado”, nas palavras do Ministro Relator Moreira Alves no julgamento da ADI 546 (BRASIL, 2000)¹⁰.

A reserva de iniciativa ao Executivo e, sobretudo, a interpretação extensiva de suas hipóteses acaba por configurar uma significativa limitação ao poder dos parlamentares de

⁹ O fato de um projeto de lei de iniciativa parlamentar criar despesa não significa que fere a iniciativa privativa do Presidente: a Constituição proíbe o aumento de despesa por emenda a projeto do Executivo no uso de sua iniciativa privativa e não a criação de despesa por projeto de iniciativa geral. Nesse sentido, colaciona-se os seguintes julgados: ADI 2072/MC, 2003; ADI 3.394, 2008).

¹⁰ Este mesmo entendimento foi recentemente corroborado no julgamento da ADI 2.305 (BRASIL, 2011).

propor ou aperfeiçoar políticas públicas. Isso porque o desenvolvimento e execução de uma política pública implica o uso do maquinário administrativo e geralmente acarreta aumento de despesa, o que tem sido extensivamente entendido como privativo da Presidência. Com base nessa interpretação extensiva das alíneas relativas ao funcionamento da administração pública do art. 61, §1º, as Casas Legislativas acabam por arquivar, seja na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) ou na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), os projetos de leis de parlamentares que busquem criar ou modificar políticas públicas, por vício de iniciativa (MOTTA, 2013).

Para escapar disso, os parlamentares usavam o artifício de apresentação de projetos de lei autorizativos, isto é, sugestões legislativas a serem implementadas pelo Executivo. No entanto, as duas Casas também os têm considerado inconstitucionais (MOTTA, 2013). Com isso, concentra-se no Executivo qualquer proposta legislativa de institucionalização de política pública.

À contramão disso, é necessário que se interprete restritivamente as hipóteses taxativas do §1º do art. 61 CF/88, conforme o fez em diversos casos o STF¹¹. Nesse sentido, nas palavras do Min. Celso de Mello (2001, p. 70), no julgamento da ADI 724:

A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instalação do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma explícita e inequívoca.

Também é consequência da iniciativa privativa, segundo entendimento consolidado do STF¹², que o seu vício é insanável, não sendo convalidado pela posterior sanção presidencial do projeto de lei cuja iniciativa foi usurpada.

Por fim, pelo princípio da simetria, as hipóteses de iniciativa privativa para o Chefe do Executivo são de reprodução obrigatória nos Estados-membros, conforme jurisprudência do STF¹³.

Ultrapassadas essas considerações acerca da iniciativa privativa, constata-se que além desse poder reativo, o Executivo tem ainda um poder geral de iniciativa muito forte, o que é corroborado pelo apoio político incisivo e aprovação predominante que os projetos de sua iniciativa recebem, mesmo em matérias não privativas. Um dos incentivos para que os parlamentares cooperem com o governo e apoiem suas proposições é justamente o controle

¹¹ Ver os seguintes julgados do STF: RE 290.549 AgR, 2012; RE 328.896, 2009; RE 424.674, 2014; ADI 2.672, 2006.

¹² Ver os seguintes julgados do STF neste sentido: ADI 700, 2001; ADI 2.867, 2007; ADI 232, 2016; ADI 1.197, 2017; RE 653041 AgR/MG, 2016.

¹³ Esse entendimento foi aplicado nos julgados: ADI 1.521, 2013; ADI 3.061, 2006; ADI 2.873, 2007.

exercido pelo Executivo sobre a iniciativa. Por isso, em regra, a apresentação de um PL pelo Executivo tem um peso maior que por um parlamentar, na medida em que o Presidente tem uma série de aparatos institucionais (solicitar urgência, por exemplo) e incentivos políticos disponíveis para atrair o apoio ao seu PL e garantir a sua rápida aprovação.

É importante, contudo, não se confundir o que se denomina aqui de poder de iniciativa do Executivo, que garante altas taxas de aprovação de suas propostas, com a alta capacidade propositiva do Legislativo, que significa apenas um elevado número de proposições de origem parlamentar, mas não a sua conversão em lei (OLIVEIRA, 2009, p. 55).

Nesse sentido, o índice de sucesso legislativo do Executivo é bastante elevado. Esse termo se refere à relação entre o número de proposições legislativas do Executivo aprovadas e o número total de proposições legislativas apresentadas pelo Executivo. Entre 2002 e 2015, o Executivo conseguiu converter em lei mais de 50% de suas proposições apresentadas no Congresso (VIEIRA, 2017, p. 52-53).

Por sua vez, as iniciativas legislativas dos parlamentares têm poucas chances de serem transformadas em norma jurídica. No mesmo período, o índice de conversão em lei de suas proposições foi inferior a 5% (VIEIRA, 2017). A origem do impulso legislativo é, portanto, um fator decisivo para o sucesso da proposição legislativa. O Executivo também usa seu poder de iniciativa como estratégia para reprimir proposições legislativas opostas ao seu interesse de agenda, garantindo que sejam arquivadas ou rejeitadas. Um exemplo disso foi a emissão da MP 746/16, que resultou na edição da Lei 13.415/17, em contraposição ao PL 6.840/13 que também tratava de reforma do ensino médio e já tramitava na CD há alguns anos, sem, contudo, sequer ter sido votado em Plenário.

Consequentemente, sobretudo após o regime militar, o Executivo se tornou a principal fonte de iniciativa legislativa¹⁴ e isso se manteve no pós Constituição de 1988. Apesar dos constituintes estarem cientes do cenário de domínio da iniciativa legislativa pelo Executivo, as modificações no quadro institucional não permitiram a transformação dessa conjuntura. Manteve-se, portanto, essa mesma lógica: o Executivo é o legislador de fato e é quem deflagra o processo legislativo da maioria das leis promulgadas, sendo que o Congresso

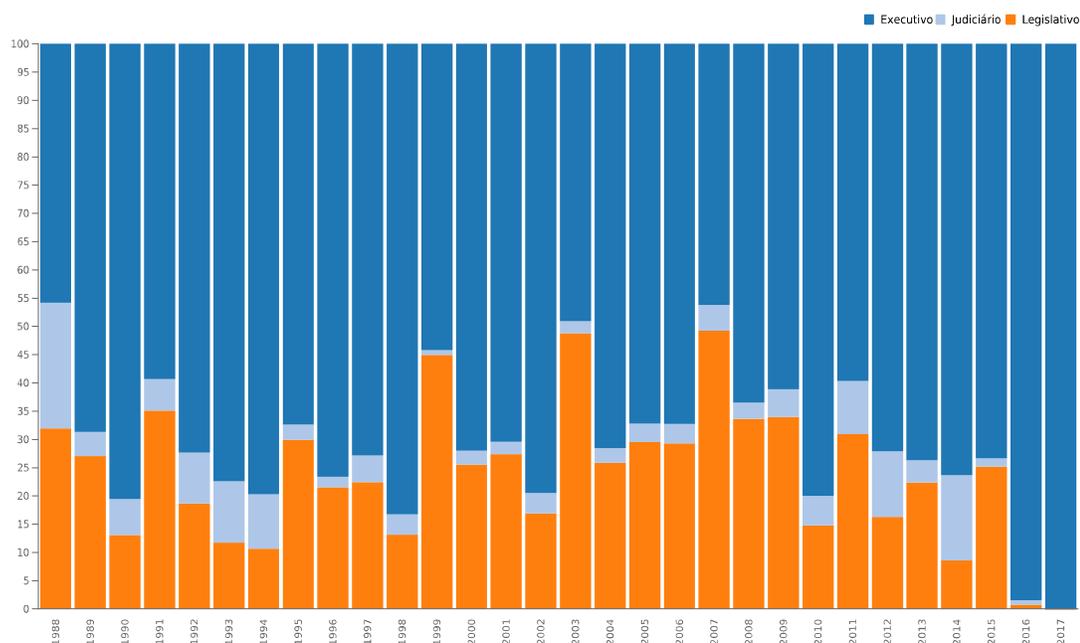
¹⁴ Isso não significa que o Executivo apresenta um maior número de proposições legislativas que os parlamentares em um período de tempo, mas sim que a maioria das leis aprovadas foram de iniciativa do Executivo (elevado poder de iniciativa, de dominância e de sucesso legislativos). Assim, apesar de a grande maioria das proposições legislativas serem de origem parlamentar (alta capacidade propositiva), elas são, predominantemente, arquivadas ou rejeitadas, resultando em aprovação e transformação em lei das iniciativas do Executivo.

não constitui obstáculo efetivo à sua atuação legislativa (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 69).

Desse modo, o Executivo possui uma elevada *taxa de dominância* no processo legislativo, o que significa que ele é “responsável pela maioria das iniciativas que se tornam lei” (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009, p. 78); a taxa de dominância traduz, portanto, a relação entre o número de leis aprovadas de iniciativa do Executivo e o número total de leis aprovadas em um período.

Conforme ilustrado no gráfico 1 abaixo, as leis aprovadas de iniciativa do Executivo corresponderam a mais de 50% do total de leis em quase todos os anos do período de 1988 a setembro de 2017. É especialmente significativo a elevada taxa de dominância do Executivo no ano de 2016, que chegou a ultrapassar 95% do total de leis aprovadas no período.

Gráfico 1
Dominância Legislativa no Brasil – 1988-2017



Fonte: Banco de Dados Legislativos do CEBRAP.

A partir dos dados do gráfico 1, pode-se afirmar que, na vigência da CF/88, a média de leis aprovadas de iniciativa do Executivo foi de 68,41%. Fica nítido, portanto, o poder de iniciativa do Executivo e, com isso, a forma como ele determina o conteúdo da produção legal brasileira.

Aplicando a noção de taxa de dominância à educação, buscou-se calcular a partir de levantamento de dados no SILEG da Câmara dos Deputados, a relação entre o número de leis aprovadas de iniciativa do Executivo em educação e o número total de leis aprovadas nesse tema de 1988 a 2017. Foram encontrados 302 registros¹⁵, dentre os quais 158 são proposições legislativas de autoria do Executivo, todos aprovados no período em educação (BRASIL, 2017c, *online*). Isso configura uma taxa de dominância média do Executivo de 52% na área, bastante expressiva. Em educação básica, foram encontradas 97 proposições aprovadas no mesmo período¹⁶, dentre as quais 51 eram oriundas do Executivo, o que também resulta em uma média de dominância de 52%.

Apesar da alta capacidade propositiva do Legislativo em matéria educacional, isto é, do grande número de proposições apresentadas por parlamentares, o verdadeiro poder de iniciativa nessa área está com o Executivo, que detém maior capacidade de intervenção e definição da agenda legislativa educacional do que o Congresso, aprovando grande parte das políticas legislativas substanciais na área (OLIVEIRA, 2009).

Desse modo, os dados corroboram novamente a supremacia legislativa do Executivo no Brasil; o forte aparato institucional garante que o governo aprove a grande maioria das leis do ordenamento, bem como que tenha a grande maioria das suas propostas aprovadas, seja pela via ordinária ou por medida provisória. Se optar pelo processo legislativo ordinário, possui, assim como na via extraordinária, uma série de prerrogativas que lhe garantem impor ritmos e tempos para alcançar mais rapidamente a aprovação da medida.

2.3. A solicitação de urgência e seus impactos na tramitação legislativa

Conforme preceitua o art. 151 do RICD, a tramitação das proposições legislativas pode se dar em: regime de urgência, de prioridade ou ordinariamente. Nos termos do art. 151, I, *l* do RICD, tramitam em urgência as proposições de iniciativa do Presidente com a respectiva solicitação e em prioridade aquelas de origem do Executivo desacompanhadas desse pedido (art. 151, II, *a* RICD). O regime ordinário tem aplicação residual.

¹⁵ A busca foi feita em “Pesquisa avançada”, com a palavra chave “educação e/ou escola” no campo “Assunto – qualquer uma dessas palavras”, selecionando a busca em “Ementa” e “Indexação”; no campo “Tipos de proposições”, selecionou-se “PEC”, “PLP” (Projeto de Lei Complementar), “PL”, “MPV”, “PLV”; no campo “Situação”, foi selecionada “Transformada em norma jurídica” e, por fim, filtrou-se o ano de apresentação de 1988 a 2017. (BRASIL, 2017c, *online*).

¹⁶ A busca seguiu os mesmos parâmetros da anterior, alterando-se apenas as palavras-chave utilizadas que, neste caso, foram as expressões: “educação básica”, “ensino infantil”, “ensino fundamental”, “ensino médio” (BRASIL, 2017c, *online*).

As proposições em urgência gozam de preferência em relação àquelas em regime de prioridade, que, por sua vez, têm preferência sobre as de tramitação ordinária (art. 159, §1º RICD). Isso significa que, quando o impulso legislativo é originário do Poder Executivo, haverá sempre alguma espécie de tramitação preferencial, não havendo hipótese de tramitação ordinária para tais proposições.

A prerrogativa constitucional do Presidente da República de solicitar urgência (art. 64, §1º) se traduz em um verdadeiro “poder de forçar, unilateralmente, a apreciação das matérias que introduz dentro de determinados prazos” (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001, p. 25). Nos termos do art/ 64, §2º, cada uma das Casas terá o prazo máximo de 45 dias para essa apreciação; caso não seja cumprido, ocorre a inclusão da proposição na ordem do dia e o sobrestamento de todas as demais deliberações legislativas até a votação. Também se delimita o tempo da CD para a apreciação das emendas apresentadas pelo SF às proposições do Executivo, cujo prazo é de 10 dias (art. 64, §3º). A urgência gera, ainda, a dispensa de algumas exigências regimentais, com exceção daquelas previstas no §1º do art 152, e garante a inclusão da matéria na sessão imediata, ocupando primeiro lugar na ordem do dia.

Trata-se, assim, de mais uma prerrogativa que confere poder de agenda ao Executivo, já que contribui para a determinação do ritmo de tramitação do processo legislativo. A avaliação da existência de urgência é ato de completa e unilateral discricionariedade do Presidente; na prática, o uso desse mecanismo excepcional se tornou a regra da tramitação legislativa de PLs do Executivo (MENDES, 2002, p. 21).

Também é frequente o recurso à urgência nas proposições sobre educação. Segundo dados apresentados por Oliveira (2009, p. 56), de 1995 a 2003 todos os PLs do Executivo *aprovados* no tema tramitaram em regime de urgência. A análise das propostas apresentadas por esse Poder nesse intervalo mostra que 3 PECs tramitaram em regime especial (consoante previsto no RICD), 3 PLs tramitaram em prioridade e 6 em regime de urgência. Por sua vez, 75% das proposições do Legislativo seguiram a tramitação ordinária e somente 2,9% se processaram em urgência (OLIVEIRA, 2009, p. 57).

O constituinte de 1988 criou essa prerrogativa para garantir que o Executivo tivesse outro curso de ação para casos de urgência que não fosse a via do poder de decreto. Com isso, esperava-se que o Presidente utilizasse menos a medida provisória, deixando-a apenas para casos realmente excepcionais, e optasse pela solicitação de urgência, abreviando a tramitação do processo legislativo ordinário (BRASIL, 1987, p. 85).

No entanto, ao invés de exceção, o uso de ambas prerrogativas se tornou a regra, como já afirmado. Como consequência do uso recorrente desse poder, o Executivo exerce

considerável controle da ordem do dia das Casas legislativas e se torna o grande responsável por organizar as pautas de votação, em detrimento do Presidente da Câmara dos Deputados (MENDES, 2002, p. 21).

Mais uma vez, o peso de um PL de origem do Executivo se torna ainda maior, pois essa prerrogativa confere-lhes prioridade que, em tese, deveria ser apenas para os PLs urgentes do Executivo, mas, na prática, é uma vantagem temporal de todas as proposições de sua autoria.

Nesse sentido, no julgamento da ADI 3.682, em que se discutiu a mora e omissão legislativa, o Rel. Min. Gilmar Mendes (2007, p. 23) destacou que a lentidão nas discussões e negociações legislativas é corolária do processo democrático e do pluralismo político, desde que não configurem conduta negligente ou desidiosa do legislador. Inclusive, afirmou que “a complexidade de algumas obras legislativas não permite que elas sejam concluídas em prazo exíguo”; por isso, o constituinte optou, por exemplo, por vedar a urgência constitucional para os projetos de código (art. 64, §4º).

O uso abusivo da solicitação de urgência é altamente prejudicial, na medida em que se trata de procedimento abreviado, eliminando-se diversas etapas de tramitação e resultando em um exame legislativo mais acelerado e, portanto, menos cuidadoso. O tempo é um fator determinante para a construção do direito; hoje, assiste-se à sua efemerização com a “proliferação de medidas jurídicas urgentes e provisórias”, tornando-o incapaz de orientar duradouramente o futuro (OST, 2005, p. 11). Nessa cultura legislativa de instantaneidade, valoriza-se a mudança pela mudança “que acarreta em prodigiosa aceleração dos ritmos temporais e se traduz na imposição da urgência como temporalidade ordinária” (OST, 2005, p. 32). Contra essa tirania da urgência e cultura da impaciência, Ost (2005, p. 34) destaca a importância de se reivindicar o direito à lentidão e dialogicidade legislativas e à democracia contínua, que permita o controle e debate da sociedade antes da aprovação de uma lei.

2.4. O poder de veto e o controle do Executivo da pauta educacional básica

O poder de veto é um poder reativo que confere autoridade ao Presidente de moldar o produto legislativo aprovado pelo Congresso, quando preferir a manutenção da conjuntura normativa atual em detrimento da alternativa aprovada (SHUGART; CAREY, 1992, p. 149). Está previsto no art. 66, §1º da CF/88 nas modalidades de veto total e parcial e configura ato de discricionariedade presidencial, com base em juízo jurídico (inconstitucionalidade) ou

político (inconveniência ou contrariedade ao interesse público). Configura, assim, mais uma forma de participação do Executivo no processo legislativo.

A Constituição traz ainda a limitação temporal de 15 dias úteis para a manifestação do veto pelo Presidente e a necessidade de comunicar a sua justificativa ao Presidente do SF em 48 horas; caso se mantenha silente, há a sanção tácita da lei (art. 66, §3º).

Nas palavras de Ferreira Filho (2012, p. 176), o veto total é “a recusa de sanção por parte do chefe de Estado a um projeto de lei aprovado pelo Parlamento”, impedindo que se transforme em lei. A ameaça de veto presidencial incentiva a negociação do texto legal entre os Poderes, provocando o Congresso a antecipar a reação do Presidente (LOEWENSTEIN, 1965, p. 206). Já o veto parcial, peculiaridade dos países latinoamericanos (SHUGART; CAREY, 1992, p. 135), é um mecanismo para exclusão de parcela do texto aprovado, com a imediata entrada em vigor da parte sancionada. A outorga de poder de veto parcial amplia significativamente o poder presidencial, na medida em que minora o poder de barganha parlamentar e dá ao Executivo uma vantagem estratégica. No entanto, não é permitida a subversão do sentido original da proposta de lei, e, por isso, o veto parcial deve abranger a integralidade de artigo, parágrafo, inciso ou alínea (art. 66, §2º).

É interessante ainda notar que, na sua origem, o veto era apenas uma ferramenta de defesa do Executivo contra a preponderância parlamentar, permitindo que checasse o trabalho do Congresso (FERREIRA FILHO, 2012, p. 176-177). Hoje, ao contrário, é mais uma prerrogativa institucional que contribui para o domínio do processo legislativo pelo Executivo, sobretudo no caso do veto parcial¹⁷.

Nesse sentido, Carazza (2016, p. 83) destaca que:

[...] o poder de veto do Presidente da República dá uma última oportunidade ao Poder Executivo de ajustar a versão final da lei a seus interesses [...] e reabre a janela de negociações com o Congresso e os grupos de interesse quando de sua votação final.

O veto, total ou parcial, é superável. Nos termos do §4º do art. 66 da CF/88, o Congresso aprecia o veto presidencial, podendo rejeitá-lo pelo voto da maioria absoluta dos parlamentares, em sessão conjunta das Casas legislativas.

Apesar do poder do parlamento de derrubar o veto, na prática, não é fácil obter a maioria qualificada necessária, e, com isso, a decisão final do Executivo tende a prevalecer, o que distorce a lógica da atividade legislativa. De 1988 a 2017, houve 1306 vetos presidenciais, totais e parciais, sendo que apenas 12 desses vetos foram rejeitados pelo

¹⁷ Do total de 1306 vetos presidenciais no período de 1988 à 2017, 896 vetos foram parciais. Esses dados corroboram o abuso e o poder dado ao Presidente pelo instituto do veto parcial (BRASIL, 2017d, *online*).

Congresso (menos de 1%) – (BRASIL, 2017d, *online*). Ainda assim, alguns desses vetos foram rejeitados apenas parcialmente e, algumas vezes, após negociação e até mesmo concordância do Executivo.

Em regra, quando o Presidente tem apoio político naquela questão, o Congresso demorará a apreciar o veto; assim, ele pode ficar anos tramitando, o que significa que um Presidente com maioria parlamentar toma a decisão final legislativa sem que ao menos haja o exame tempestivo do veto pelas Casas legislativas. Hoje, o Congresso tem 230 vetos em tramitação (17,6% dos vetos); o veto mais antigo é de 2000 (BRASIL, 2017d, *online*), ou seja, está há 17 anos tramitando. Essa a demora na apreciação faz com que se torne politicamente impossível a sua rejeição.

Outra distorção gerada pelo veto parcial é a “promulgação fatiada” da lei, uma vez que a parcela sancionada entra em vigor e a parcela vetada volta para reexame do Congresso. O ideal era que toda a matéria retornasse para ao Congresso, pois a promulgação parcial gera incerteza sobre a manutenção ou modificação do alcance e sentido da lei e, com isso, insegurança jurídica (FERREIRA FILHO, 2012, p. 247).

Especificamente quanto à educação básica, foram levantados um total de 26 vetos presidenciais entre 1988 e 2016 que impactam, direta ou indiretamente, essa pauta; nenhum deles foi rejeitado, 18 foram mantidos, 7 ainda estão em tramitação no Congresso e 1 teve a sua tramitação prejudicada (BRASIL, 2017d, *online*). Interessante notar que os vetos não apreciados datam de 4 a 10 anos atrás, ou seja, já se passou tanto tempo que dificilmente seriam rejeitados agora. Nota-se que não há um número significativo de vetos presidenciais na agenda educacional básica; eles correspondem a menos de 2% do montante total.

Essa baixa quantidade de vetos em educação básica se dá possivelmente pela desnecessidade do Executivo em usar esse poder para barrar as proposições legislativas contra as quais se opõe na área. Devido ao seu forte poder de iniciativa, ele garante que as proposições em educação básica contrárias ao seu interesse sejam rejeitadas ou arquivadas muitas vezes na fase de comissões, sem mesmo chegarem a votação no Plenário.

Além disso, é relevante o fato de que todos os vetos apreciados em educação básica foram mantidos e os que ainda tramitam possivelmente também serão, pela intempestividade política da análise. Conclui-se que, mais vez, quando o Executivo interfere na agenda legislativa educacional básica, consegue fazer predominar a sua vontade como decisão política final. Portanto, em matéria de veto na educação básica, o Executivo também mantém elevado sucesso.

3. A organização dos trabalhos legislativos: o papel das comissões e das lideranças partidárias no cenário de hegemonia legislativa do Poder Executivo

Assim como os poderes legislativos conferidos ao Presidente pela CF/88, a organização interna dos trabalhos nas Casas legislativas contribui para o poder de agenda e consequentemente para a preponderância legislativa do Executivo, inclusive na área da educação.

O processo de deliberação das leis no Brasil, como em outros países, é estruturado em um sistema de comissões, instâncias especializadas criadas para o exame técnico (SILVA, 2006) e debate de proposições legislativas por um número reduzido de parlamentares (art. 25, §2º RICD). Atuam como local privilegiado para a apreciação mais minuciosa dos projetos e para a participação da sociedade civil (art. 24, III, VI RICD), de especialistas e de autoridades (art. 24, IV, V, VII, XIV RICD) no processo legislativo, e, no final, emitem seu parecer (DINIZ, 1999, p. 62).

As comissões, como regra regimental, são dotadas de poder conclusivo legislativo (art. 24, II RICD), dispensando-se a competência do Plenário para a apreciação e votação do projeto de lei ordinária. Nesse sentido, conforme mostra Oliveira (2009, p. 60-61), 72,4% dos PLs (360 PLs) apresentados no período de 1995 a 2003 sobre o tema educação estavam submetidos à apreciação conclusiva das comissões.

Contudo, garante-se, a submissão da matéria a Plenário em caso de recurso de um décimo dos membros da Casa (art. 58, §2º, I CF/88), apresentado e provido pelo Plenário (art. 132, §2º RICD). Há ainda algumas exceções regimentais à apreciação conclusiva, tais como projetos de lei em regime de urgência e que tenham recebido pareceres divergentes de comissões diferentes. Quando sofrem emenda em Plenário, retornam às comissões pertinentes, conforme art. 52, IV RICD (CARNEIRO; SANTOS, 2016, p. 212).

As comissões que realizam o exame de admissibilidade das proposições (CCJC, CFT ou Cesp constituída) podem ainda emitir parecer terminativo (art. 54 RICD), quanto à sua constitucionalidade ou juridicidade e adequação financeira ou orçamentária. Isso significa que encerram a tramitação da matéria, arquivando-a, salvo recurso ao Plenário, nos termos do art. 144, art. 54 c/c art. 132, §2º RICD (VIEIRA, 2005, p. 71-72).

Apesar de esse juízo da CCJC ser considerado como controle de constitucionalidade, é importante atentar-se para o fato de que se trata de uma comissão, órgão interno do Poder Legislativo, composta por parlamentares, com interesses políticos-partidários. Por isso, é

antes controle político de constitucionalidade do que jurídico (FERREIRA FILHO, 2015, p. 65).

Em ambas as Casas legislativas as comissões podem ser permanentes ou temporárias (art. 58 CF/88 e art. 22 RICD), organizadas por áreas temáticas. Conforme os temas que envolve, a proposição legislativa pode ser apreciada por até três comissões de mérito, que elaborarão seus respectivos pareceres. Caso a proposição verse sobre matéria de competência de mais de três comissões de mérito, é constituída uma comissão especial (Cesp), nos termos do art. 34, II RICD, uma das espécies de comissão temporária (art. 33, I RICD).

Ainda quanto à organização dos trabalhos em comissões, o regimento estabelece prazos para emissão de parecer pela comissão, conforme o regime de tramitação da proposição legislativa (art. 52 RICD). Quando é regime de urgência, a comissão tem apenas cinco sessões para apreciar, votar e encaminhar a proposição ao Plenário (inciso I). Em caso de desobediência dos prazos, a proposição legislativa poderá seguir para a próxima comissão ou para votação no Plenário por determinação do Presidente da Câmara, sem o parecer da comissão em que se encontra (§6º do art. 52 RICD). Perde, assim, eventual poder conclusivo (CARNEIRO; SANTOS, 2016, p. 212).

À primeira vista, a leitura dos dispositivos regimentais pode sugerir uma valorização das comissões como instâncias decisórias no processo legislativo. No entanto, diversos autores da Ciência Política¹⁸ apontam justamente o contrário. Nas palavras de Figueiredo e Limongi (1996, p. 27), “as comissões são potencialmente fortes, mas de fato esvaziadas pela interferência constante do Colégio de Líderes”.

A prática institucional mostra justamente que as regras regimentais criam substratos para o controle do processo legislativo pelos líderes partidários e pelo Executivo, esvaziando o poder decisório das comissões. Analisando o regimento a partir da prática, são constatados diversos meios e instrumentos, sobretudo do Executivo, para controle das comissões. Nas palavras de Pereira e Muller (2000, p. 46):

[...] a existência e o funcionamento do sistema de comissões estão subordinados às preferências do Executivo. Ou seja, se as comissões estão prestando algum papel no processo legislativo, este não pode ser contrário aos interesses do Executivo, pois o Executivo tem diversos meios de contornar as comissões, forçá-las a cooperar ou punir seus desvios.

A menos que seja de interesse do Executivo, em razão da composição partidária favorável da comissão, não há, em regra, apreciação conclusiva dos projetos de lei de sua autoria. Isso porque basta que requeira pedido de urgência ou a formação de comissões

¹⁸ Dentre eles: FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996. PEREIRA; MUELLER, 2000.

especiais¹⁹ para que consiga retirar o projeto de uma comissão com poder conclusivo e levá-lo a Plenário. Desse modo, entre 1995 e 2003, nenhuma proposição do Executivo em educação foi rejeitada pelas comissões em apreciação conclusiva (OLIVEIRA, 2009, p. 66).

Assim como o governo, os líderes partidários utilizam dos requerimentos de urgência e de criação de comissão especial para excluir a competência conclusiva de uma comissão (VIEIRA, 2005). Muitas vezes, pode ser mais fácil influenciar a composição e, conseqüentemente, a votação em comissões especiais do que nas permanentes, nos termos dos artigos 17, *m* e 33, §1º RICD. Isso demonstra a fragilidade institucional do sistema de comissões brasileiro, na medida em que existe uma série de manobras regimentais possíveis para contornar essa instância decisória, caso não se tenha conseguido reunir os votos favoráveis para a aprovação (PEREIRA; MUELLER, 2000).

Ainda, caso a proposição esteja tramitando em regime de urgência, não só a comissão perde o poder conclusivo, como também o seu prazo para apreciá-lo, votá-lo e encaminhá-lo ao Plenário se torna mais exíguo. Na prática, isso faz com que, caso seja de interesse do Executivo, o projeto siga sua tramitação para a comissão seguinte ou para o Plenário, contornando a primeira comissão, sem que tenha havido seu parecer. Trata-se de mais uma forma de esvaziamento do poder institucional das comissões e de aceleração do ritmo de tramitação do processo legislativo.

Verifica-se, assim, que as comissões exercem predominantemente um papel negativo, funcionando como instâncias de veto a proposições, sobretudo de origem parlamentar, rejeitando ou bloqueando a sua tramitação (DINIZ, 1999, p. 63). Esse é o caminho natural da grande maioria de projetos dos parlamentares: rejeição e arquivamento nas comissões, sem chegar a votação em Plenário.

Novamente, os dados levantados por Oliveira (2009) corroboram esse quadro na educação: todas as proposições em matéria educacional rejeitadas de 1995 a 2003 eram de origem parlamentar e foram vetadas nas comissões, em sede de apreciação conclusiva.

Por outro lado, as comissões têm escasso poder decisório positivo e não funcionam como efetivas instâncias tomadoras de decisões legislativas. Ainda que possam ser levantados dados estatísticos demonstrando a aprovação conclusiva de projetos em comissões, a análise qualitativa desses dados vai mostrar que, na maioria das vezes, isso só ocorre quando há

¹⁹ Essa estratégia de criação de comissões especiais tem sido inclusive utilizada na educação, de tal forma que a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados tem tido um papel secundário na análise do mérito das políticas educacionais (OLIVEIRA, 2008, p. 98).

interesse das lideranças partidárias ou do Executivo, verdadeiras instâncias de controle do processo legislativo.

Ademais, muitas vezes, as comissões conseguem apreciar e aprovar mais projetos de lei que o Plenário não por ter efetivo poder decisório, mas porque hoje a maioria dos trabalhos do Plenário se resume à apreciação de MPs (VIEIRA, 2005, p. 83-84). O sobrestamento da pauta, em virtude da não apreciação das MPs em 45 dias, atinge as deliberações do Plenário, mas não das comissões. Com isso, as lideranças partidárias direcionam a consecução dos seus interesses para o interior das comissões.

Bem verdade, as comissões têm pouca autonomia para i) definir as matérias sujeitas à sua jurisdição; ii) definir sua composição; iii) atuar como instância decisória, sobretudo quando em conflito com lideranças partidárias ou com o Poder Executivo. Há constantes interferências de outras instâncias nesses três aspectos, que conseguem, com isso, controlar o processo decisório no âmago das comissões (VIEIRA, 2005, p. 64).

Quanto ao primeiro ponto, é o presidente da mesa diretora que determina por quais comissões o projeto deve passar. Também é a mesa diretora que fixa o número total de membros da comissão permanente e o número de representantes de cada partido, ouvido o Colégio de Líderes (art. 15, X e art. 25 RICD). Já a indicação dos membros a compor as comissões é prerrogativa dos líderes partidários (art. 28 RICD). Caso não seja mais de seu interesse, o membro da comissão pode ser retirado e substituído por um membro mais leal à coalizão governista, garantindo-se a vitória na votação; como consequência, há uma ampla rotatividade na sua composição (PEREIRA; MUELLER, 2000, p. 49).

Diante do exposto, constata-se que, apesar da organização interna dos trabalhos legislativos em comissões, o Parlamento brasileiro funciona de maneira altamente centralizada, especialmente no pós-Constituição de 1988. As regras regimentais garantem a concentração de prerrogativas diretas do processo legislativo em órgãos centralizadores, como o Colégio de Líderes e a Mesa Diretora (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1996).

De um lado, isso faz com que as iniciativas parlamentares individuais não prosperem no Congresso e, de outro, garante a preponderância do Executivo na agenda legislativa e a proteção dos interesses da coalizão governamental (FIGUEIREDO; LIMONGI, 2001).

Assim, a instância efetivamente deliberativa do Congresso não é a comissão, já que essa rota pode ser contornada por interesses partidários, e nem mesmo o Plenário, que funciona apenas como órgão ratificador de decisões previamente tomadas. A deliberação ocorre, na verdade, entre as lideranças partidárias. Esse também é o diagnóstico de Figueiredo e Limongi (2007, p. 148): “o processo decisório na atual democracia brasileira caracteriza-se

por um alto grau de delegação de poderes do Congresso para o Executivo e, no interior do Congresso, dos parlamentares para os líderes partidários.”

Para mudar esse cenário, é necessário que haja um fortalecimento do sistema de comissões no processo legislativo brasileiro. A comissão é a instância que, pela especialização e pela capacidade técnica, tem o maior potencial de tomar decisões legislativas de alta qualidade no Congresso Nacional. O caminho para uma maior racionalização da atividade legislativa é, portanto, o emponderamento das comissões. Dentre os fatores que podem contribuir para isso estão: i) tornar as comissões efetivamente a rota obrigatória das proposições legislativas, dificultando e limitando hipóteses excepcionais; ii) estabilidade dos membros e dos cargos diretivos nas comissões.

4. Considerações finais

O protagonismo do Executivo no processo legislativo é tema que permanece atual, emblemático e relevante, pois, apesar de ter sido observado na Ciência Política há alguns anos, ainda é pouco estudado pelo Direito; nesse sentido, essa pesquisa buscou contribuir para lançar uma nova luz à discussão, ao atualizar essas constatações a partir de reflexões de diferentes esferas do conhecimento.

A partir de dados estatísticos atualizados até o atual governo, a pesquisa verificou que esse diagnóstico de dominância e sucesso legislativos persiste. A realidade institucional brasileira no pós Constituição de 1988 proporciona a crescente proliferação de atos normativos que, direta ou indiretamente, são oriundos do Poder Executivo. Dentro dos limites metodológicos propostos, constatou-se que a política legislativa de educação básica reproduz esses impasses.

Com elevado poder de agenda, o Executivo garante, por um lado, a tramitação acelerada e preferencial de suas iniciativas na área e, por outro, bloqueia as opostas. Exorbita ainda os limites constitucionais ao seu poder de decreto, com a recorrente emissão de medidas provisórias em educação básica.

Dentro do Congresso, o esvaziamento do poder deliberativo das comissões e sua centralização nas mãos dos líderes partidários também favorecem a preponderância do Executivo. Isso é feito por duas vias: i) com a composição politicamente favorável das comissões que garanta a aprovação da proposição legislativa ou ii) com a utilização do pedido de urgência ou de criação de comissão especial para retirar o poder conclusivo de uma comissão potencialmente desfavorável e levar a votação a plenário.

Desse modo, o poder de decreto, de iniciativa legislativa, de solicitação de urgência e de veto são prerrogativas constitucionais que permitem uma considerável concentração de poderes legislativos nas mãos do Executivo, o que repercute no bom andamento do devido processo legislativo. Tais efeitos também foram observados na tramitação de proposições legislativas sobre educação básica, que, apesar de ser uma área social, também tem sido controlada pelo governo. Esse domínio não tem sido positivo para a produção de leis de qualidade e nem para o ambiente democrático, desvirtuando o princípio da separação de poderes. É preciso repensar os limites constitucionais ao poder do Executivo para a garantia de uma construção democrática e de qualidade da lei, em especial na educação básica.

5. Referências

ALVES, Vinícius Silva. **A atividade legislativa do Presidente da República na política democrática brasileira**. 2015. 90 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2015.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Atas de Comissões: Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo – Subcomissão do Poder Legislativo**. Ata da eleição do Presidente e Vice-Presidente. Brasília, 1987. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/constituicao-cidada/o-processo-constituente/comissoes-e-subcomissoes/copy_of_comissao-da-organizacao-dos-poderes-e-sistemas-de/subcomissao3a>. Acesso em: 18 ago. 2017.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Legin - Legislação Informatizada da Câmara dos Deputados**. Acesso em: 01 set. 2017a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Pedido de acesso à informação**. Acesso em: 31 ago. 2017b.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Sistema de Informação Legislativa**. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaSimplificada>>. Acesso em: 30 out. 2017c.

BRASIL. Secretaria da Mesa do Congresso Nacional. Matérias legislativas. **Vetos**. Disponível em: <<http://www.congressonacional.leg.br/materias/vetos>>. Acesso em: 31 ago. 2017d.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 162/DF**. Relator: Ministro Moreira Alves. DJ, 19 set. 1997. Disponível em: <
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266229>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 232/RJ**. Relator: Ministro Teori Zavascki, DJ, 01 fev. 2016. Disponível em: <
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10162537>>. Acesso em: 10 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 700/RJ**. Relator: Ministro Maurício Corrêa. DJ, 24 ago. 2001. Disponível em: <
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266499>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.197/RO**. Relator: Ministro Celso de Mello. DJe 31 mai. 2017. Disponível em: <
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=346888>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.521/RS**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski. DJe 13 ago. 2013. Disponível em: <
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=630021>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.647/PA**. Relator: Ministro Carlos Velloso. DJ, 26 mar. 1999. Disponível em: <
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266709>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.753/DF**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. DJ, 12 jun. 1998. Disponível em: <
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=973>>. Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2072/MC**. Relator: Ministro Octávio Gallotti, DJ, 19 set. 2003. Disponível em: <

<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347414>>. Acesso em: 18 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.213/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ, 23 abri. 2004. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347486>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.527/DF**. Relatora: Ministra Ellen Gracie. DJ, 23 nov. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=495496>> Acesso em: 15 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.305/ES**. Relator: Ministro Cezar Peluso. DJ, 05 ago. 2011. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=625271>>. Acesso em: 24 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.867/ES**. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ, 09 fev. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=404096>>. Acesso em: 02 set. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3.061**, Relator: Ministro Ayres Britto. DJ, 09 jun. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363297>>. Acesso em: 8 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3.682**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJ, 6 set. 2007. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=485460>>. Acesso em: 12 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 4.029/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux. DJ, 27 jun. 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=2227089>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 290.549 AgR**. Relator: Ministro Dias Toffoli. DJ 29 mar. 2012. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1863766>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **RE 328.896/SP**. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ 05 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStfArquivo/anexo/RE328896.pdf>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

CARAZZA, Bruno dos Santos. **Interesses econômicos, representação política e produção legislativa no Brasil sob a ótica do financiamento de campanhas eleitorais**. 2016. 220 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

CAREY, John; SHUGART, Matthew. Calling out the tanks or filling out the forms?. In: CAREY, John; SHUGART, Matthew (eds). **Executive decree authority**. New York: Cambridge University Press, 1998.

CARNEIRO, André; SANTOS, Luiz Cláudio dos; NETTO, Miguel Gerônimo. **Curso de Regimento Interno**. Brasília: Centro de Informação e Documentação, 2016.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

CRUZ, Fabrício Bittencourt da. **A efetividade da Constituição Federal de 1988 quanto à delimitação do poder de edição de medidas provisórias**. 2016. 240 f. Tese (Doutorado em Direito). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

DINIZ, Simone. Processo legislativo e o sistema de comissões. **Revista do Legislativo**, n. 26, abr./dez. 1999.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2015.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2012.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal. **Cadernos de Pesquisa**, n 5, São Paulo, Cebrap, 1996.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. **Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Instituições políticas e governabilidade: desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira. In: RANULFO, Carlos (Org.). **A democracia brasileira: balanços e perspectivas para o século 21**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

INÁCIO, Magna. **Poderes de agenda do presidente**. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (org.) Reforma política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

LOEWENSTEIN, Karl. **Political power and the governmental process**. Chicago: University of Chicago Press, 1965.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lúcio (org.). **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.

MELO, Rafael Câmara de. **A preponderância legislativa do Executivo no Presidencialismo de Coalizão**. 2016. 173 f. Tese (Doutorado em Ciência Política). Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

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

MOTTA, Arthur Maciel. **Processo legislativo e limitações constitucionais ao poder de legislar: reserva de iniciativa sob as luzes do princípio da separação de poderes no constitucionalismo democrático de 1988**. 2013. 164 f. Dissertação (Mestrado em Direito e Políticas Públicas). Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2013.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **O Fundef em três dimensões: formulação, regulamentação e implementação**. Rio de Janeiro: Publit, 2008.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. **Políticas educacionais no Brasil: qual o papel do Poder Legislativo?** Curitiba: Prottexto, 2009.

OST, François. **O tempo do direito**. Bauru: Educs, 2005.

PEREIRA, Carlos; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo – o sistema de comissões no legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 15, n. 43, 2000.

PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNÓ, L. Agenda power, Executive Decree Authority and the Mixed Results of Reform in the Brazilian Congress. **Legislative Studies Quarterly**, v. 33, n. 1, 2008.

POWER, Timothy. The pen is mightier than the Congress: Presidential decree power in Brazil. In: CAREY, John; SHUGART, Matthew (eds). **Executive decree authority**. New York: Cambridge University Press, 1998.

SHUGART, Matthew; CAREY, John. **Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

VIEIRA, Eduardo. Desafios e estratégias para a implantação da avaliação de impacto legislativo. In: MENEGUIN, Fernando; SILVA, Rafael Silveira e (org.). **Avaliação de impacto legislativo – cenários e perspectivas para sua aplicação**. Brasília: Senado Federal, 2017.

VIEIRA, Fernando Sabóia. **O poder de apreciação conclusiva das comissões da Câmara dos Deputados – uma avaliação**. 2005. 89 f. Monografia (Pós-Graduação Especialização em Gestão Legislativa). Universidade de Brasília, Brasília, 2005.

WALDRON, Jeremy. **Political political theory: essays on institutions**. Cambridge: Harvard University Press, 2016.