



Seguimiento Del Plan de Acción de Quebec



## **Processo Legislativo nas Três Esferas do Sistema Político Brasileiro**

Simone Diniz<sup>1</sup>

Sérgio Praça<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Cientista Social e doutoranda em Ciência Política na Universidade de São Paulo.

<sup>2</sup> Jornalista, coordenador de comunicação do Movimento Voto Consciente e mestrando em Ciência Política na Universidade de São Paulo.

## **Introdução**

Um dos axiomas que compõem o senso comum a respeito da política brasileira é o de que o brasileiro é mal informado sobre política e não conhece o trabalho de seus representantes, especialmente os que compõem os poderes Legislativos. Além de não “saber votar”, para citar outro axioma, o cidadão brasileiro conhece muito pouco a respeito do funcionamento do Legislativo e tem pouco acesso às informações sobre os efeitos do funcionamento desse poder.

Este relatório pretende preencher parcialmente essa lacuna, sem pretensões de trazer argumentos muito novos para o debate. Nosso objetivo é organizar as principais informações a respeito da competência constitucional, organização, funcionamento e resultados do Legislativo nas três esferas de governo: municipal, estadual e federal. No caso das esferas municipal e estadual, o município e o estado de São Paulo foram escolhidos para fornecer a base empírica dos argumentos, embora muitos deles possam ser estendidos aos demais estados e municípios.

Em primeiro lugar, trataremos das distintas competências constitucionais do poder Legislativo nas três esferas de governo (1), observando as prerrogativas que cabem ao Executivo; em seguida, analisaremos a organização e funcionamento do Legislativo (2), concentrando-nos no trâmite das proposições pelo sistema de comissões (3). O resultado desse processo – ou seja, os projetos apresentados, aprovados e vetados com origem no Executivo ou Legislativo - será analisado na parte (4). Por fim, na parte (5), comparamos o acesso à informação sobre o processo legislativo oferecido nos *websites* das três instituições analisadas: Câmara Municipal de São Paulo, Assembléia Legislativa de São Paulo e Câmara dos Deputados.

## 1) Competências Constitucionais do Legislativo

O Brasil é uma República Presidencialista Federativa formada por 27 Estados e um Distrito Federal. Adota um sistema bicameral, sendo a Câmara de Deputados formada por 513 Deputados, eleitos pelo sistema proporcional de lista aberta para um mandato de quatro anos, e o Senado por 81 Senadores, eleitos pelo sistema majoritário, com mandato de oito anos, sendo que a cada quatro anos ocorre renovação parcial, alternadamente. Cada estado elege no mínimo oito e no máximo 70 deputados, além de três senadores<sup>3</sup>.

Até a promulgação da Constituição de 1988 apenas os estados eram considerados entes federados. A partir de 1988, os municípios foram alçados ao patamar de componentes da associação federativa.

Uma das características do Estado Federado é a descentralização política ou repartição constitucional de competências. Nesse sentido, a Constituição Federal descentralizou as competências entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios em razão da autonomia de cada ente federado.

O sistema federativo adotado no Brasil implica a divisão de competências<sup>4</sup> entre os entes federados. Há competências que são concorrentes nos três níveis de governo. Outras são privativas da União e por fim há aquelas que são comuns aos entes federados<sup>5</sup>. Neste último caso, uma lei complementar deveria fixar as normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Esta lei ainda não foi sancionada.

Em termos de competências concorrentes, aos estados cabe legislar sobre direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; orçamento; juntas comerciais; custas dos serviços forenses; produção e consumo; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; -

---

<sup>3</sup> O Judiciário Federal é exercido pela Justiça do Trabalho, pela Justiça Federal, sendo que o Tribunal Superior de Justiça e o Supremo Tribunal Federal (órgão máximo do Poder Judiciário), na realidade são da Federação, isto é, das três esferas e não somente da União.

<sup>4</sup> A repartição de competências pode ser vertical ou horizontal. A repartição horizontal é a que vigora no sistema federativo norte-americano, onde a Constituição enumera os poderes da União e os poderes reservados aos Estados. A repartição vertical (modelo de vertente européia) é predominante na nossa Constituição Federal que não abandona, de todo, a repartição horizontal, tendo em vista a exaustiva enumeração de competências legislativas à União e aos municípios (Manual do Processo Legislativo, ALESP, 2004: 23; CB/88, artigos 22 a 24).

<sup>5</sup> A competência legislativa de cada ente federado é matéria controversa. De qualquer forma, caso haja a interpretação que uma norma violou a preservação de direitos, sempre há a possibilidade de ações diretas de inconstitucionalidade distribuídas no Supremo Tribunal Federal.

proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; promover programas de moradia; estabelecer e implantar política de educação (CB/88, artigo 23).

Compete aos municípios: 1) legislar sobre assuntos de interesse local; 2) suplementar a legislação federal e estadual no que couber; 3) instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo de obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; 4) criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; 5) organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; 6) manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental; 7) prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; 8) promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e 9) promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (CB/88, artigo 30).

Nos níveis estadual e municipal é repetida a clássica divisão de poderes. Nos estados, o Poder Executivo é exercido pelo governador e o Legislativo pelos deputados estaduais. O Judiciário é constituído pelos juízes estaduais e está organizado em Comarcas. A cúpula do Poder Judiciário dos estados é formada pelos Tribunais de Justiça. Nos municípios, o Poder Executivo é exercido pelos prefeitos e o Poder Legislativo pelos vereadores.

Os deputados estaduais reúnem-se em Assembléias Legislativas. O número de representantes em cada uma das vinte e sete Assembléias corresponde ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de 36, será acrescido de tantos quantos forem os deputados federais acima de 12 (CB/88, artigo 12).

É importante ressaltar que cada Estado tem direito a, no mínimo, 8 representantes e, no máximo, 70 – independentemente da população. Com isso, São Paulo, o estado mais populoso da federação, é o primeiro grande perdedor. Calcula-se que o peso da sub/sobre-representação dos estados em relação ao número total de representantes da Câmara dos Deputados é de 47 das 513 cadeiras em disputa. Dono de 70 vagas no Legislativo, São Paulo tem 21.6% da população brasileira. A ele caberiam 111 cadeiras se nosso sistema “proporcional” assim o fosse. Estados

como Roraima, Acre e Amapá teriam cada um direito apenas um representante na Câmara dos Deputados – atualmente possuem oito<sup>6</sup>.

A tabela abaixo indica o número de deputados em cada estado da Federação.

---

<sup>6</sup> Sobre esse tema, ver Nicolau (1997).

Tabela 1

## Bancadas Estaduais na Câmara de Deputados e nas Assembleias Legislativas

<b>Estados</b>	<b>Deputados Federais</b>	<b>Deputados Estaduais</b>	<b>População</b>
<b>Norte</b>			
Acre	8	24	557.526
Amazonas	8	24	2.812.557
Rondônia	8	24	1.379.787
Roraima	8	24	324.397
Pará	17	41	6.192.307
Amapá	8	24	477.032
<b>Nordeste</b>			
Rio Grande do Norte	8	24	2.776.782
Sergipe	8	24	1.784.475
Alagoas	9	27	2.822.621
Piauí	10	30	2.843.278
Paraíba	12	36	3.443.825
Maranhão	18	42	5.651.475
Ceará	22	46	7.430.661
Pernambuco	25	49	7.918.344
Bahia	39	63	13.070.250
<b>Centro-Oeste</b>			
Distrito Federal	8	24	2.051.146
Mato Grosso do Sul	8	24	2.078.001
Mato Grosso	8	24	2.504.187
Tocantins	8	24	1.157.098
Goiás	17	41	5.003.228
<b>Sudeste</b>			
Espírito Santo	10	30	3.097.232
Rio de Janeiro	46	70	14.391.282
Minas Gerais	53	77	17.891.494
São Paulo	70	94	37.032.403
<b>Sul</b>			
Santa Catarina	16	40	5.356.360
Paraná	30	54	9.563.458
Rio Grande do Sul	31	55	10.187.798
<b>Total no País</b>	<b>513</b>	<b>1059</b>	<b>179.986.968</b>

Fonte: Censo 2000 IBGE

Desde a revisão constitucional de 1993, o presidente da República é eleito para um mandato de quatro anos. Toma posse no dia 1º. de janeiro do primeiro ano seguinte às eleições. Os deputados federais eleitos concomitantemente assumem o cargo no dia 1º. de fevereiro. Governadores e deputados estaduais são eleitos para um mandato de quatro anos, em eleições que coincidem

com o pleito federal. Os deputados tomam posse no primeiro ano da legislatura no dia 15 de março e o governador assume o cargo em 1 de janeiro, 75 dias antes.

Prefeitos e vereadores também têm mandatos de quatro anos, sendo eleitos dois anos após a ocorrência de eleições no nível federal e estadual. Ao contrário de seus pares estaduais e federais, os vereadores e prefeito, no município de São Paulo, tomam posse no dia 1º de janeiro do primeiro ano da legislatura.

A literatura especializada tende a destacar a existência de poderes reativos e pró-ativos, concedidos aos chefes do Poder Executivo seja pelas Constituições ou pelos regimentos internos que estabelecem as regras de funcionamento do processo decisório nas Casas Legislativas.

Poderes pró-ativos são aqueles que determinam a capacidade do chefe do Executivo em estabelecer a agenda dos trabalhos legislativos. A fixação da agenda pode ocorrer em razão do Executivo ter iniciativa exclusiva na apresentação de determinados projetos que versem sobre temas específicos, da possibilidade do Executivo emitir legislação que não requer apreciação por parte do Legislativo, ou ainda por poder determinar o tempo de tramitação de seus projetos.

Poderes reativos são aqueles que permitem ao chefe do Executivo impedir que o Legislativo modifique o resultado final das leis que ele mesmo propôs, ou das leis que foram enviadas pelo Executivo e mudada pelo Legislativo. O poder reativo mais comum é o poder de veto.

Um presidente com poder de veto pode, por exemplo, impedir que determinado projeto aprovado pelo Legislativo seja promulgado sem mudanças – o Executivo pode vetar partes do projeto ou seu conteúdo total. O presidente do Brasil, os governadores dos Estados e o prefeito de São Paulo têm essas duas opções. De acordo com Shugart e Haggard (2001: 75), o poder de veto é um poder reativo que permite ao Executivo manter o *status quo*, reagindo às mudanças legislativas propostas e aprovadas pelo parlamento.

Pereira (2001, p. 258) define “poderes reativos” como “aqueles que aumentam a capacidade de manter os projetos como enviados [pelo Executivo], diminuindo as mudanças apostas pelo Legislativo”. É uma definição que pode ser utilizada para o caso brasileiro, mas não se aplicaria, por exemplo, a países cujo chefe do Executivo não pode propor legislação – como os Estados Unidos.

Cameron (2000, p. 9) oferece cinco passos para entender vetos à legislação nos Estados Unidos: 1) o desenho constitucional americano praticamente garante que haverá períodos nos quais o Legislativo e o Executivo têm opiniões bastante diferentes sobre quais devem ser as políticas públicas implementadas; 2) quando o Executivo discorda do Legislativo, o presidente tem grandes incentivos para usar o poder de veto; 3) em antecipação, o Legislativo modifica o conteúdo da legislação que propõe, com o objetivo de evitar o veto presidencial; 4) mesmo essas concessões podem ser insuficientes para satisfazer o presidente, que então pode utilizar o veto parcial não para bloquear a lei proposta, mas moldá-la de acordo com seu interesse e 5) o verdadeiro significado desse processo de barganha em torno do veto é mascarado pelo baixo número de projetos efetivamente vetados, total ou parcialmente, pelo Executivo.

É importante ressaltar que este autor analisou apenas o caso dos Estados Unidos. No entanto, em sistemas presidencialistas, a possibilidade de haver divergência nas preferências do Executivo e Legislativo é grande quando não há um único partido que atinja o poder nas duas esferas. Devido à fragmentação partidária, que permite um alto número de partidos efetivos no Legislativo, talvez a lógica de Cameron se aplique ao Brasil. O presidencialismo de coalizão, ou seja, a incorporação no Executivo de atores políticos com força no Legislativo, pode ser um fator que aumenta a harmonia entre os poderes, diminuindo divergências em torno de políticas públicas. No entanto, é compreensível que um presidente do partido X vete leis originadas por parlamentares dos partidos Y e Z, membros de sua coalizão.

À semelhança de diversos outros países, o Poder Executivo no Brasil concorre com o Legislativo na prerrogativa de produzir políticas públicas através da apresentação de proposições. Em alguns casos, o Executivo tem iniciativa exclusiva, o que significa que o Legislativo está impedido de apresentar proposições nessas áreas.

É de prerrogativa exclusiva da Presidência da República apresentar leis que fixem ou modifiquem o efetivo das Forças Armadas, dos servidores públicos da União, criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.

Os governadores têm iniciativa exclusiva na apresentação de projetos de leis que disponham sobre criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração; criação de secretarias de Estado; organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União; servidores públicos do Estado, seu regime jurídico,



provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; fixação ou alteração do efetivo da Política Militar e na criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos (CE-SP/89, artigo 24, parágrafo 2º).

No município de São Paulo, são de iniciativa exclusiva do prefeito as leis que dispõem sobre (a) criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional; (b) fixação ou aumento de remuneração dos servidores; (c) servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (d) organização administrativa, serviços públicos e matéria orçamentária e (e) desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais (Lei Orgânica do Município de São Paulo, 1990, artigo 37, parágrafo 2º).

Devemos ressaltar que no Brasil, historicamente as atribuições legislativas do Poder Executivo oscilaram entre momentos de maior centralização no Executivo, especialmente nos períodos ditatoriais, e momentos onde o Legislativo poderia exercer um maior controle do processo dos atos do Executivo.

Entre 1891 e 1930 (período chamado de Primeira República), o Executivo Federal, no Brasil, não detinha qualquer iniciativa legislativa. Cabia ao Presidente da República tão somente a expedição de decretos administrativos que decorressem de leis votadas pelo Legislativo (Lessa, 2001). Durante a Era Vargas (de 1930 a 1945, e especialmente durante o regime autoritário chamado de Estado Novo, entre 1937 e 1945), toda a atividade legislativa concentrou-se na Presidência (Baaklini, 1993: 29; Andrade, 1991; Souza, 1983). Por sua vez, a promulgação da carta constitucional de 1946, que regeu o período democrático entre 1945 e 1964, outorgou ao Executivo a possibilidade de iniciar legislação, mas manteve sob prerrogativa do Congresso controlar a agenda legislativa e a aprovação ou não das propostas do Executivo. No regime autoritário instaurado em 1964 voltou a haver uma maior centralização em torno do Executivo e os poderes do Legislativo foram drasticamente limitados.

Boa parte dos deputados federais que compuseram a Assembléia Nacional Constituinte entre 1987-88 se esforçaram no sentido de restabelecer prerrogativas importantes para o Legislativo Federal, com o objetivo de devolver ao país o reequilíbrio entre poderes desejável para uma democracia presidencialista. No entanto, com a aprovação da Constituição Federal de 1988 (CF/88), o Presidente da República recebeu muito mais poderes legislativos para governar em comparação ao regime democrático anterior (1946 a 1964).

O interessante, no caso da CF/88, é que não só alguns instrumentos presentes em Constituições anteriores foram retomados<sup>7</sup> como também foram mantidas, ainda que reformuladas, algumas das inovações constitucionais introduzidas pelos militares com o objetivo de garantir a preponderância legislativa do Executivo e maior rapidez na análise e deliberação de suas propostas legislativas.<sup>8</sup> Vejamos então quais foram os poderes legislativos outorgados pela nova constituição e como o presidente pode fazer uso deles.

Iniciando pelos aspectos que foram mantidos de outras constituições, destacamos a utilização de mecanismos institucionais que:

- a) permitem a vigência de uma legislação logo após a sua publicação;
- b) agilizam a apreciação das matérias enviadas pelo Executivo;
- c) o poder de veto presidencial e;
- d) a prerrogativa exclusiva de introduzir leis orçamentárias e tributárias.

No primeiro caso, nos referimos à emissão de medidas provisórias, que pode ser vista como a manutenção do poder presidencial de editar decreto-lei.

Tal instrumento jurídico foi instituído pelo regime militar, através da Constituição de 1967, e seria usado pelo Presidente somente em casos de “urgência ou relevante interesse público”. Entrava em vigor com sua publicação, sendo que o Congresso tinha um prazo de sessenta dias para apreciá-lo. Ao final deste prazo, eram considerados como automaticamente aprovados (aprovação por decurso de prazo). O Congresso não tinha o direito de acrescentar ou modificar o texto original, enviado pelo presidente, e a rejeição do projeto não invalidava seus efeitos durante o período de sua vigência<sup>9</sup>. Vê-se que era um instrumento anti-democrático, já que o Legislativo, num ambiente de grande restrição (e repressão) das liberdades políticas, tinha pouquíssimas chances de alterar ou mesmo rejeitar o decreto-lei.

Os constituintes de 1988, no entanto, adotaram a possibilidade do presidente editar decretos que passaram a ser denominados “medidas provisórias”. Em casos de

---

<sup>7</sup> Ver Figueiredo & Limongi (1999).

<sup>8</sup> Este quadro não deve dar margem para a interpretação de que o Congresso estaria excluído do processo decisório. Diversos trabalhos têm demonstrado a contribuição do Legislativo para a formulação de políticas públicas.

<sup>9</sup> Ver Figueiredo & Limongi (1999: 43).

“relevância e urgência”, o presidente pode editar uma medida provisória que, assim como o antigo decreto-lei, entra em vigor imediatamente. Porém, diferentemente do decreto-lei, o Congresso Nacional pode alterar partes da medida provisória ou rejeitá-la totalmente. Além disto, se a medida provisória não for apreciada pelo congresso dentro de 60 dias (prorrogável por mais 60 dias), diferentemente do decreto-lei, perderá eficácia por não ter sido apreciada pelo Congresso<sup>10</sup>.

Entre 1989 e 2002, os presidentes do Brasil editaram 720 medidas provisórias, sendo que 552 foram transformadas em lei, 36 foram rejeitadas pelo Congresso Nacional e o restante ou perdeu eficácia ou foi revogada ou ainda estão em tramitação no Congresso<sup>11</sup>.

Nos estados, apenas quatro Constituições Estaduais concedem a seus governadores a possibilidade de editarem medidas provisórias: Acre, Santa Catarina, Tocantins e Piauí.

No município de São Paulo, não existe a possibilidade de o Executivo editar medida provisória ou lei delegada. Há o projeto de decreto legislativo (PDL) que, apesar do nome, não guarda qualquer semelhança com os dois instrumentos legislativos do Executivo acima mencionados. Trata-se de um dos quatro tipos de projetos que podem ser propostos pelos parlamentares<sup>12</sup>. Os PDLs são usados para três fins: a) para conceder honorarias a personalidades que os parlamentares desejam destacar por algum motivo; b) para o Executivo indicar membros do Tribunal de Contas do Município e c) para o Legislativo fixar a remuneração do prefeito e do vice-prefeito. Cada vereador poderá figurar no máximo oito vezes, durante uma legislatura, como primeiro signatário de um PDL que conceda honraria a alguém (Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, artigo 340).

A Constituição Federal também prevê a possibilidade de o Legislativo Federal conceder autorização para que o Executivo legisle sobre temas específicos. São as chamadas leis delegadas, que concede ao chefe do Executivo a capacidade de legislar sobre certos assuntos sem que tenha que submeter projetos ao Parlamento. A Lei Delegada ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício. Se a resolução determinar a

---

<sup>10</sup> Existem muitos outros aspectos importantes com relação às medidas provisórias que não desenvolveremos aqui. Por exemplo, o trâmite das medidas provisórias descrito neste texto leva em conta a aprovação de uma emenda constitucional de setembro de 2001 que modificou aspectos importantes da tramitação e do conteúdo destas medidas. Antes desta data, as medidas provisórias podiam ser reeditadas indefinidamente.

<sup>11</sup> Dados disponíveis no *website* da Presidência da República ([www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)).

apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este o fará em votação única, vedada qualquer emenda (CB/88, artigo 68).

As Constituições Estaduais seguem a redação da congênere federal. A delegação está prevista em 19 dos 27 estados da federação brasileira. Não possuem Lei Delegada os seguintes estados: Piauí, Bahia, Distrito Federal, Espírito Santo, Maranhão, Roraima, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Outro mecanismo incorporado à CF/88 é a chamada urgência constitucional. Trata-se de um instrumento para agilizar a apreciação das matérias enviadas pelo Executivo. Assim como o decreto-lei, a urgência constitucional surgiu durante o regime militar, permitindo ao Presidente fixar, unilateralmente, os prazos máximos em que seus projetos deveriam ser apreciados. A ausência de manifestação do Legislativo no prazo estipulado implicava, durante o regime militar, na aprovação da matéria.

Por fim, existe o poder de veto, o qual permite ao Executivo vetar parcialmente ou totalmente as proposições aprovadas pelo Legislativo. O veto parcial é o que concede maior liberdade e flexibilidade ao chefe do Executivo, pois lhe permite excluir as alterações feitas pelo Legislativo que não são do seu interesse. A última palavra sobre o destino de uma proposição vetada é do Legislativo, porque todo veto deve ser apreciado (aprovado ou rejeitado) pelo Legislativo. No nível federal, a apreciação dos vetos ocorre em sessão conjunta, e o quórum para rejeição do veto é de maioria absoluta (50% mais um dos presentes), com escrutínio secreto (Figueiredo e Limongi, 1996, p. 78). A aprovação da manutenção do veto total implica o arquivamento do projeto. Uma proposição que tenha recebido veto parcial será promulgada parcialmente, isto é, sem os artigos ou parágrafos que foram vetados. Se o veto for derrubado, a proposição é transformada em lei tal como fora aprovada pelo Legislativo.

O quórum de rejeição do veto em plenário, na maioria dos estados, é de maioria absoluta dos membros da Assembléia. Em Mato Grosso do Sul é de maioria simples. Uma variação importante está no tipo de voto: se secreto ou nominal (Acre e Rio Grande do Sul).

Quando o chefe do Executivo veta algum dispositivo, isto significa que ele está tentando preservar os projetos das modificações feitas pelo Legislativo, que discorda do conteúdo parcial ou totalmente. O voto nominal expõe os parlamentares, enquanto o secreto os

---

<sup>12</sup> Os três restantes são: projetos de emenda à Lei Orgânica do Município (PLO), projetos de lei (PL) e projetos de resolução (PR), que alteram o regimento interno da Câmara Municipal.

protege. O Regimento da ALESP não é claro quanto ao modelo utilizado. O artigo 207 diz que o escrutínio secreto será usado somente quando a Constituição assim o determinar.

No município de São Paulo, o prefeito pode vetar projetos de lei total ou parcialmente (LOM-SP, artigo 69, item 4). A Câmara Municipal deliberará sobre o veto no prazo de 30 dias de seu recebimento. Caso isso não aconteça, o veto será incluído na Ordem do Dia do plenário, à frente das demais proposições, até sua votação final. A rejeição do veto dependerá do voto favorável – e aberto – da maioria absoluta dos membros da Câmara – ou seja, 28 dos 55 vereadores (RI-CMSP, artigos 362 a 368).

Outra iniciativa introduzida pela nova Constituição Federal que confere mais poder ao Executivo é o monopólio na iniciativa de matérias orçamentárias e tributárias. Esta prerrogativa não existia na Constituição Federal de 1946, mas estava presente na Constituição de 1967 do período autoritário. A CF/88 estabelece que cabe exclusivamente ao Presidente da República apresentar o orçamento anual e outras matérias orçamentárias, sendo que uma das limitações mais importante para o Poder Legislativo é a proibição de apresentação de emendas pelos parlamentares ao orçamento (ou criar gastos) sem indicar a receita correspondente. O intuito desta limitação foi ter maior controle das finanças públicas. Passa também a ser iniciativa exclusiva do Presidente apresentar projetos que modifiquem a carga tributária, ou seja, todos os impostos, tributos e contribuições. Essa é a mesma situação do governo do Estado de São Paulo e do município de São Paulo<sup>13</sup>.

Tratamos, nessa primeira parte, dos aspectos básicos do funcionamento do sistema político brasileiro, concentrando-nos principalmente nos mecanismos de relação entre os poderes Executivo e Legislativo nas três esferas. Em seguida, nosso objetivo é analisar como ocorre o processo decisório no Legislativo, destacando semelhanças e diferenças desse processo nos três níveis de governo.

---

<sup>13</sup> Sobre o orçamento federal, ver Rezende e Cunha (2003). Sobre o orçamento municipal, ver Neto (2003).

## **2) Organização e Funcionamento do Processo Decisório**

Dentre as atribuições do Poder Legislativo está a de apresentar e deliberar sobre propostas legislativas (leis, leis complementares, emendas constitucionais) de iniciativa de seus pares ou de origem dos demais poderes (Executivo ou Judiciário).

Para que ocorra a deliberação dessas matérias, o Poder Legislativo conta com uma estrutura organizacional que, em linhas gerais, repete-se nos três níveis de governo. Essa estrutura está organizada em torno de algumas instâncias que são fundamentais para o encaminhamento e a deliberação dos trabalhos legislativos. São elas: as comissões permanentes, a Mesa Diretora das Casas Legislativas, e o Colégio de Líderes.

No nível federal, a CB/88 define que o processo deliberativo é de competência das duas Casas Legislativas – Câmara dos Deputados e Senado Federal, sendo que a primeira tem primazia como instância deliberativa. Isto significa que as propostas apresentadas pelo Poder Executivo devem iniciar sua tramitação pela Câmara. Ao Senado cabe a função de exercer um papel de revisor das matérias aprovadas pela Câmara, devendo esta se pronunciar, em última instância, sobre as eventuais alterações feitas pelo Senado e deliberar, em primeira instância, sobre os projetos apresentados pelos próprios Senadores. A proposição<sup>14</sup> que for aprovada na Câmara é enviada para deliberação do Senado.

Há proposições, no entanto, que por exigência constitucional devem ser apreciadas pelas duas Casas conjuntamente, nas chamadas sessões conjuntas do Congresso Nacional. Nessas sessões apreciam-se dois tipos de proposições: os vetos presidenciais e as leis orçamentárias. Até setembro de 2001, as medidas provisórias eram também apreciadas no Congresso Nacional. A partir da aprovação da emenda constitucional nº 32, elas passaram a ser apreciadas separadamente em cada Casa Legislativa.

Os vetos presidenciais são apreciados e deliberados diretamente pelo Plenário. As leis orçamentárias são inicialmente apreciadas pela Comissão Mista de Orçamento (formada por deputados e senadores), que é uma comissão permanente.

As propostas enviadas como projetos de lei devem ser deliberadas, em cada uma das Casas, em primeira instância nas comissões permanentes para, posteriormente serem

deliberadas pelo plenário. Essas comissões são instâncias institucionais, formadas por parlamentares de acordo com critérios de proporcionalidade partidária e têm áreas específicas de jurisdição.

Os trabalhos no âmbito das comissões são comandados por seus presidentes, encarregados de indicarem relatores para as matérias e de conduzirem o processo de deliberação enquanto a matéria estiver no âmbito das comissões.

A composição das comissões permanentes é definida anualmente, sempre no começo da sessão legislativa, de acordo com o critério de proporcionalidade partidária. Os presidentes das comissões não podem ser reeleitos para o período imediatamente posterior ao seu mandato, salvo no início de uma nova legislatura.

Nos três níveis de governo podemos identificar os seguintes “tipos” de comissões:

1 - As de admissibilidade e adequação financeira (Comissão de Constituição e Justiça, de Finanças, e em alguns casos há também a Comissão de Redação). Na Câmara Federal, as proposições somente serão encaminhadas a essas comissões após apreciação pelas comissões de mérito. Na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, são as primeiras instâncias a deliberarem sobre a matéria. Na Câmara Municipal de São Paulo, todas as proposições passam obrigatoriamente pela Comissão de Constituição e Justiça, que emite parecer sobre o aspecto constitucional, legal e regimental das proposições (RI-CMSP, artigo 47). É a primeira instância a deliberar sobre todas as proposições. Caso a CCJ vote pela inconstitucionalidade ou ilegalidade de qualquer proposição, essa será tida como rejeitada, cabendo recurso ao plenário pelo autor da proposta (RI-CMSP, artigo 79).

2 – As Comissões de Mérito de Análise de Políticas Públicas. Analisam os projetos do ponto de vista de seu impacto em termos de políticas sociais, econômicas, de segurança etc.

3 – As Comissões de Direitos Difusos. Analisam projetos que se relacionam com a garantia de direitos civis, sociais, etc. (ex: Comissões de Direitos Humanos, de Defesa do Consumidor, de Cidadania).

---

<sup>14</sup> Proposição é toda matéria sujeita à deliberação.

4 - Comissões de Fiscalização do Poder Executivo. São casos de comissões criadas para avaliar o desempenho do Executivo em várias áreas e o cumprimento das leis em situações diversas<sup>15</sup>.

5 - Comissões de Análise de Assuntos Político-Institucionais. São comissões no âmbito estadual que avaliam, por exemplo, a criação de municípios. São também as comissões de Legislação Participativa etc.

Atualmente há dezoito comissões permanentes na Câmara Federal:

- 1) Comissão da Amazônia e de Desenvolvimento Regional
- 2) Comissão de Agricultura e Política Rural
- 3) Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
- 4) Comissão de Constituição e Justiça e de Redação
- 5) Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias
- 6) Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior
- 7) Comissão de Direitos Humanos
- 8) Comissão de Economia, Indústria e Comércio e Turismo
- 9) Comissão de Educação, Cultura e Desporto
- 10) Comissão de Finanças e Tributação
- 11) Comissão de Fiscalização Financeira e Controle
- 12) Comissão de Legislação Participativa
- 13) Comissão de Minas e Energia
- 14) Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
- 15) Comissão de Segurança Pública, Combate ao Crime Organizado, Violência e Narcotráfico;
- 16) Comissão de Seguridade Social e Família
- 17) Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público
- 18) Comissão de Viação e Transportes

Nos estados e nos municípios, os trabalhos legislativos também estão organizados em torno das comissões permanentes<sup>16</sup>. A Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro é a que

---

<sup>15</sup> As comissões mais comuns desse tipo são as Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs). Sobre sua importância institucional, ver Figueiredo (2003).



tem o maior número de comissões: 27. São Paulo tem 21; Goiás, 16; Paraná, 15; Ceará e Minas Gerais, 14; Amazonas, Bahia, Mato Grosso, Pará e Rondônia, 12; Pernambuco, 11; Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Sergipe, 9; Acre e Tocantins, 8; Alagoas, Espírito Santo e Paraíba, 7; Piauí, 6; Rio Grande do Norte, 5; Distrito Federal e Roraima, 4.

Atualmente há vinte e uma comissões permanentes na ALESP:

- 1) Comissão de Constituição e Justiça e de Redação
- 2) Comissão de Economia e Planejamento
- 3) Comissão de Finanças e Orçamento
- 4) Comissão de Saúde e Higiene
- 5) Comissão de Educação
- 6) Comissão de Assuntos Municipais
- 7) Comissão de Serviços e Obras Públicas
- 8) Comissão de Administração Pública
- 9) Comissão de Promoção Social
- 10) Comissão de Cultura, Ciência e Tecnologia
- 11) Comissão de Transportes e Comunicações
- 12) Comissão de Redação
- 13) Comissão de Assuntos Metropolitanos
- 14) Comissão de Agricultura e Pecuária
- 15) Comissão de Esportes e Turismo
- 16) Comissão de Segurança Pública
- 17) Comissão de Relações do Trabalho
- 18) Comissão de Defesa do Meio Ambiente
- 19) Comissão de Fiscalização e Controle
- 20) Comissão de Direitos Humanos
- 21) Comissão de Defesa dos Direitos do Consumidor

Existem sete comissões permanentes na Câmara Municipal de São Paulo. São elas:

- 1) Comissão de Constituição e Justiça
- 2) Comissão de Finanças e Orçamento

---

<sup>16</sup> As comissões podem ser permanentes ou temporárias. As temporárias são criadas para análise de projetos específicos e deixam de existir após a deliberação dos mesmos.

- 3) Comissão de Política Urbana, Metropolitana e Meio Ambiente
- 4) Comissão de Administração Pública
- 5) Comissão de Trânsito, Transporte e Atividade Econômica
- 6) Comissão de Educação, Cultura e Esportes
- 7) Comissão de Saúde, Promoção Social e Trabalho

Não é incomum encontrar comissões que analisam vários assuntos diferentes. Na Câmara Federal, este aspecto não é tão marcante como nos estados. Considerando que a maior parte deles tem poucos deputados, é normal uma certa concentração, o que acaba aumentando o poder dos presidentes dessas comissões com atribuições estendidas. Entretanto, há três casos extremos que parecem indicar o quanto os próprios parlamentares podem desenhar comissões para aumentar seu poder, apesar de terem o mesmo poder quantitativo que outros (Pereira, 2001).

O estado do Rio Grande do Norte conta com uma comissão gigante intitulada “Desenvolvimento Econômico e Social”, que produz pareceres sobre matérias relativas a 11 áreas. Piauí, Distrito Federal e Roraima possuem uma comissão cada um com 10 áreas. Essa concentração é mais grave ainda quando se considera o número total de comissões. A tabela abaixo indica quais são as assembleias onde ocorre a concentração de várias áreas temáticas em uma única comissão

Tabela 2  
Número de Deputados e Número Máximo de Áreas

Estados	No. de Deputados	No. Máximo de Áreas
RN	24	1 com 11
PI	30	1 com 10
DF, RR	24	1 com 10
MT	24	1 com 6
PB	36	1 com 5
PI	30	1 com 5
AL	27	1 com 5
MS, RS, SE, TO	24	1 com 5

As Mesas Diretoras são os órgãos que administram as Casas Legislativas e dirigem grande parte do processo legislativo. Os cargos da Mesa (Presidente, Vice-presidentes e Secretários) são distribuídos pelo princípio da proporcionalidade partidária. Os regimentos internos definem uma série de regras para eleição dos membros da Mesa, porém, na

prática, sabe-se que a escolha de tais membros obedece a critérios políticos. Em geral, a bancada partidária com maior representação na Casa Legislativa fica com a presidência da Mesa. A presidência é um cargo de suma importância, pois, além de estar na linha sucessória para substituir o chefe do Executivo, é ela quem comanda os trabalhos legislativos, definindo a Ordem do Dia, isto é, estabelecendo quais projetos serão apreciados e esclarecendo questões procedimentais que são importantes para a condução do processo deliberativo. A eleição da Mesa ocorre a cada dois anos.

Abrucio e Teixeira (2001: 228-9) explicam como se deu o processo de composição da Mesa da Assembléia Legislativa no início da legislatura dos deputados eleitos em 1994: “Para a composição da Mesa Diretora da ALESP no período 1995/1996, o PSDB elaborou um contra-argumento à tese de que o partido de maior bancada naturalmente ficaria com a presidência da ALESP e que o restante dos cargos seria distribuído proporcionalmente – a Mesa Diretora é composta de três deputados eleitos bienalmente para os mandatos de presidente, 1º e 2º secretários. Caso valesse esse princípio, o PMDB assumiria o controle da Mesa, já que elegera o maior número de deputados estaduais em 1994. Os tucanos atraíram o PT para a sua chapa, oferecendo-lhe a 1ª secretaria, e seduziram também os primeiros dissidentes do PMDB para enfraquecer a legenda peemedebista e, assim, evitar que o partido obtivesse sucesso numa articulação com outras bancadas. [...] O PSDB assumiu a presidência da casa ao derrotar por mais de 50 votos o candidato lançado pelo PPB. No biênio 1997/98, após um grande número de migrações entre as bancadas parlamentares na ALESP, o PSDB já era individualmente o partido com maior número de deputados estaduais. O argumento de que a presidência da casa cabe ao maior partido foi, desta vez, utilizado pelos tucanos”.

A terceira instância institucional, fundamental para as deliberações nas Casas Legislativas, é o Colégio de Líderes, formado pelos líderes das bancadas partidárias<sup>17</sup>. Aos Líderes Partidários cabem, entre outras atribuições, encaminhar as votações nas comissões e no plenário e indicar os membros que irão compor as comissões, dirimir dúvidas, divergências e estabelecer acordos no andamento das matérias. Em alguns casos, há a expectativa de que as decisões se dêem por consenso. Se este não for atingido, os líderes votam

---

<sup>17</sup> O Colégio de Líderes não existe de maneira formal na Câmara Municipal de São Paulo. O regimento interno prevê, nos artigos 119 e 120, prerrogativas e funções de líderes dos partidos. No entanto, não disciplina reuniões ou funções colegiadas desses líderes.

conforme o tamanho de suas bases (voto ponderado). A vitória é dos que representarem a maioria absoluta do plenário, a maioria simples ou 2/3.

Os Líderes são eleitos por suas respectivas bancadas partidárias e a Presidência da República pode indicar um deputado para exercer a Liderança do Governo. O governador de São Paulo tem a mesma prerrogativa, concedida pelo artigo 79 do Regimento Interno da ALESP. A resolução n. 800, de 18/10/1999, confere ao líder do governo as mesmas disposições regimentais dos líderes de partidos.

De acordo com o artigo 121 do Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, o prefeito, mediante ofício à Mesa Diretora, poderá indicar um vereador para exercer a liderança e mais três vereadores para exercerem a vice-liderança do governo, os quais gozarão de todas as prerrogativas concedidas às lideranças<sup>18</sup>.

O Colégio de Líderes é composto pelos Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo, e exerce a função de colaborar com a Mesa Diretora na definição das prioridades legislativas. Constitui um dos mais importantes órgãos de discussão e de negociação política no que diz respeito à inclusão das matérias que irão à votação em Plenário. Nele se busca o consenso entre os partidos políticos.

Às vezes estão presentes os líderes da maioria e da minoria. Esses cargos não existem, porém, na ALESP. Em algumas Assembléias, o Colégio de Líderes é composto também pelo Líder do Governo. Em Minas Gerais e Rondônia, eles só podem se pronunciar. No Ceará, podem votar. Em nove assembleias (Distrito Federal, Pará, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rondônia, Santa Catarina e Tocantins), os líderes podem substituir, em qualquer momento, os membros de suas bancadas nas comissões. Na Paraíba, o líder pode até votar se substituir um membro de sua base na reunião da comissão.

Na próxima seção, trataremos do trâmite legislativo das proposições. Explicamos como os chefes do Poder Executivo fazem uso dos poderes pró-ativos mencionados anteriormente, os recursos institucionais utilizados para acelerar a tramitação dos projetos e facilitar sua aprovação.

---

<sup>18</sup> Esse artigo foi originado pelo PR 20/1997, de autoria do vereador José Viviani Ferraz (PL), aprovado em 1999.

### 3) O Trâmite Legislativo das Proposições<sup>19</sup>

Pensemos no primeiro ano de um novo governo. Passada a eleição, o chefe do Executivo e seu partido começam a angariar apoio de outros partidos, concedendo postos ministeriais, secretarias e cargos de comando a membros dos partidos aliados<sup>20</sup>. Quando se iniciam os trabalhos legislativos propriamente ditos, define-se a composição da Mesa Diretora e das comissões permanentes.

Nas comissões permanentes, indica-se os presidentes e os vice-presidentes das mesmas e os parlamentares que se tornarão membros de cada uma delas. Dado que a composição das comissões depende da representação de cada partido nas casas legislativas, e que no Brasil vigora um multipartidarismo, onde, em geral, é praticamente impossível que um único partido detenha maioria absoluta, o partido governista e sua base de apoio não terão a presidência de todas as comissões permanentes. É necessário, portanto, definir quais são as comissões permanentes consideradas prioritárias para o governo. Desta forma, algumas presidências de comissão ficarão com o governo, e outras com a oposição.

Por que essas instâncias são importantes para o governo? Consideremos o trâmite legislativo de um projeto de lei sobre educação, por exemplo. O governo apresenta o projeto e o encaminha para a Mesa. Esta definirá quais serão as comissões permanentes encarregadas de apreciar o projeto<sup>21</sup>. Neste caso específico, uma delas seria a Comissão de Educação. Nesta instância, caberá ao presidente da comissão indicar o parlamentar que será o relator da matéria.

O relator é figura-chave no processo deliberativo, pois é com base no seu parecer que a matéria será colocada a voto. O parecer pode sugerir que o projeto seja aprovado na íntegra; pode apresentar emendas, isto é, alterar a proposta original; ou pode apresentar um substitutivo que é, muitas vezes, um novo projeto. Um presidente de comissão pouco simpático à proposta do governo poderá, por exemplo, indicar um parlamentar também pouco favorável à proposta para relatar a matéria. As resistências ao projeto começariam

---

<sup>19</sup> Nesta seção, nos concentraremos na descrição do trâmite dos projetos de lei na Câmara dos Deputados. Quando o processo diferir na esfera estadual e/ou municipal, assim o indicaremos. Caso contrário, o processo legislativo é o mesmo nas três esferas.

<sup>20</sup> No município de São Paulo, devido à descentralização administrativa, o Executivo tem mais um modo de atrair aliados: distribuir cargos nas 31 subprefeituras.

<sup>21</sup> Embora o tema principal do projeto esteja relacionado à educação, pode ocorrer que outras comissões tenham que se pronunciar.

a se manifestar antes mesmo da matéria ser posta a voto, seja na comissão ou no plenário.

Digamos que o projeto tenha sido relatado por alguém favorável à matéria proposta pelo governo, e que não apresentou grandes modificações ao texto original. O parecer é votado na comissão. Se aprovado, vai a plenário. Se o plenário for o da Câmara Federal, o projeto será remetido para apreciação do Senado. No nível estadual e municipal, o processo é mais simplificado porque inexistente Casa Revisora. Um projeto aprovado nas comissões segue para deliberação em Plenário. Nas assembleias e nas câmaras municipais, após deliberação do plenário, o projeto é encaminhado para sanção do Executivo. Se a maioria dos membros da comissão não concorda com o projeto proposto, podem rejeitá-lo e o mesmo será arquivado.

No Senado, se o projeto for rejeitado será arquivado. Se alterado, voltará à Câmara para apreciação das alterações feitas. Se aprovado tal qual enviado pelo Senado, será encaminhado para sanção presidencial. Se a Câmara não concorda com as alterações feitas pela Casa Revisora, permanece o seu texto, que será encaminhado para sanção.

Uma vez encaminhado à sanção, se o Executivo concorda com o texto aprovado pelo Legislativo, ele é sancionado. Se não, poderá vetá-lo totalmente, ou apenas parcialmente, isto é, promulga apenas partes do projeto de lei. Ao Legislativo caberá dar a última palavra quanto aos vetos. Poderá manter o veto ou derrubá-lo, desde que aprovado pela maioria.

No nível federal, pode ocorrer, no entanto, que o projeto tenha que ser apreciado por uma comissão um tanto hostil à proposta do governo. Para evitar um possível bloqueio por parte dos membros desta comissão, o Executivo pode contar com o apoio dos líderes partidários que formam a base aliada do governo. Para isto lançam mão de um mecanismo institucional: a solicitação de urgência que deve ser feita pelos membros do Legislativo<sup>22</sup>. Esta solicitação está prevista no regimento interno da Câmara<sup>23</sup>, que nada mais é do que as regras do 'jogo legislativo'.

---

<sup>22</sup> Os projetos iniciados pelo Legislativo também podem ser apreciados sob regime de urgência (solicitada pelo próprio Legislativo). No entanto, pesquisa realizada por Figueiredo & Limongi (1999) revelou que as solicitações de urgência recaem com maior incidência sobre os projetos apresentados pelo Executivo.

<sup>23</sup> Ver artigo 155 e seguintes do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

O requerimento de solicitação de urgência deve ser endossado pela maioria absoluta dos deputados, ou de Líderes que representem este número. Este aspecto é importante porque a assinatura dos líderes é ponderada pelo tamanho das bancadas que estes representam. Desta forma, não é necessário colher as assinaturas individualmente. Basta ter o apoio dos líderes partidários.

A solicitação de urgência significa o estabelecimento de prazos para apreciação da matéria. Se não houver parecer, a comissão ou comissões que tiverem que opinar sobre a matéria poderá solicitar um prazo para que possam se manifestar, que será no máximo de duas sessões e lhes será concedido pelo Presidente da Câmara. Findo o prazo concedido, a proposição será incluída na Ordem do Dia para imediata discussão e votação. Desta forma, evita-se que a proposição permaneça indefinidamente nas comissões, ou que venha a ser rejeitada por seus membros, pois em plenário os líderes têm como controlar o processo deliberativo<sup>24</sup>.

Há dois tipos de urgência. A primeira, chamada simplesmente de “urgência”, implica a inclusão da matéria na Ordem do Dia da sessão seguinte. Isto significa que o projeto é retirado da comissão a que fora enviado e discutido diretamente em Plenário. O segundo tipo é chamado de “urgência urgentíssima” e implica a inclusão automática na Ordem do Dia para discussão e votação imediata ainda que iniciada a sessão legislativa.

Através desses instrumentos, o Executivo, contando com a colaboração de sua base de apoio, representada pelos líderes partidários, pode superar eventuais resistências.

Há ainda a chamada urgência constitucional, sendo que o prazo fixado para apreciação é de 45 dias em cada Casa Legislativa (no nível federal), findo o qual a matéria será incluída na ordem do dia, e nenhuma outra matéria será deliberada até que se ultime a apreciação do projeto sob “urgência”, seja aprovando-o ou rejeitando-o (CB/88, artigo 64).

Este é um instrumento muito importante para a aprovação dos projetos de interesse do executivo, mas deve ser utilizado de maneira criteriosa. Isto porque o projeto que tramita em regime de urgência passa à frente de todas as outras proposições que estiverem na ‘ordem do dia’. No entanto, a não apreciação do projeto sob urgência constitucional bloqueia toda a pauta das proposições, ou seja, somente após a apreciação da matéria sob urgência é que as demais matérias poderão ser apreciadas.

No Estado de São Paulo, o Governador pode solicitar que seus projetos tramitem em regime de urgência (CE-SP, artigo 26). Se a ALESP não deliberar em até 45 dias, o projeto será incluído na ordem do dia até que se ultime a votação.

No município de São Paulo, o prefeito poderá solicitar que os projetos de sua iniciativa tramitem em regime de urgência. Se a Câmara Municipal não deliberar em até 30 dias, o projeto será incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, até que o projeto seja votado (LOM-SP, artigo 38). Na prática, isso significa que os projetos que o Executivo escolhe para tramitar em regime de urgência dificilmente recebem tratamento satisfatório por parte dos vereadores. Todo projeto de lei deve ser estudado, necessariamente, por uma comissão que avalia a legalidade/constitucionalidade do projeto e por duas comissões que avaliam o mérito do projeto, ou seja, seu conteúdo. Caso essas comissões demorem mais do que 30 dias para avaliar um projeto em regime de urgência, esse projeto passa para o plenário automaticamente, podendo ser votado sem ter sido satisfatoriamente avaliado pelos parlamentares.

Em resumo, um projeto de lei na esfera federal segue o seguinte trâmite: o Presidente ou o Legislativo o apresenta ao Congresso; este analisa a proposta, sugere e incorpora as modificações que achar necessárias e somente então o projeto é encaminhado para o Presidente sancioná-lo ou vetá-lo.

Com o objetivo de facilitar a compreensão do processo até agora descrito, reproduzimos no anexo I o fluxograma do trâmite legislativo nas diferentes esferas de governo.

---

<sup>24</sup> Ver Figueiredo & Limongi (1999).



#### 4) Os Efeitos das Prerrogativas Institucionais no Processo Legislativo

Nesta seção, analisaremos três tipos de dados em cada uma das três esferas de governo: projetos de lei apresentados (pelo Executivo e pelo Legislativo), projetos de lei aprovados (com origem no Executivo e no Legislativo) e projetos vetados pelo Executivo. Com esses dados, poderemos saber como as competências constitucionais e institucionais de cada poder refletem na produção legislativa em cada esfera. Trataremos primeiramente da Câmara Municipal de São Paulo (a); em seguida, da Assembléia Legislativa de São Paulo (b) e, por fim, da Câmara dos Deputados (c).

##### (a) produção legislativa e vetos na Câmara Municipal de São Paulo

Formada por 55 vereadores, a Câmara Municipal de São Paulo tem um relacionamento peculiar com o Executivo. À primeira vista, aparenta ser um caso clássico de dominância legislativa do Executivo. Embora o Legislativo apresente, em números absolutos, uma quantidade muito maior de projetos de lei, é o Executivo quem obtém mais sucesso na aprovação. Veja as três tabelas abaixo:

Tabela 3

Projetos de lei apresentados à CMSP, por origem, entre 2001-2003

Ano	Executivo	Legislativo
2001	65	813
2002	78	798
2003	94	996
Total	237	2607

Fonte: Assessoria Técnica da Mesa.

Tabela 4

Projetos de lei aprovados pela CMSP, por origem, entre 2001-2003

Ano	Executivo	Legislativo
2001	53	91
2002	50	156
2003	84	164
Total	187	411

Fonte: Assessoria Técnica da Mesa.

Tabela 5

Taxas de sucesso do Executivo e Legislativo (projetos aprovados/apresentados) na CMSP entre 2001-2003

Ano	Executivo	Legislativo
2001	81.5%	11.1%
2002	64.1%	19.5%
2003	89.3%	16.4%
Total	78.9%	15.7%

Fonte: Assessoria Técnica da Mesa.

Podemos observar que há uma clara dominância legislativa do Executivo na cidade de São Paulo. Nos três anos analisados, nunca a taxa de sucesso do Executivo esteve abaixo de 60% e nunca a mesma taxa do Legislativo esteve acima de 20%. Disso podemos concluir que, através de prerrogativas institucionais como o controle sobre líderes partidários e do governo na Câmara, o prefeito(a) aprova a esmagadora maioria dos projetos que apresenta.

Em 2000, o Partido dos Trabalhadores (PT) obteve a chefia do Executivo e uma maioria relativa de vereadores na Câmara, em coligação com o PC do B, PCB e PHS: 19 dos 55 parlamentares. Construiu sua base governista aliando-se a partidos como o PMDB, PSB e PL, obtendo o que Andrade (1998) chama de “coalizão fisiológica de governo”. A migração partidária<sup>25</sup> foi outro fator que ajudou o PT a obter a necessária maioria de 28 vereadores para aprovar os projetos de lei que lhe interessam. 15 vereadores trocaram de partido ao longo da legislatura. 30% dos vereadores que permaneceram de 2000 a 2004 (46 vereadores) mudaram de partido. As migrações não afetaram substancialmente a composição das bancadas - porém, afetaram, sim, a representação dos cidadãos na CMSP. Partidos como PSB, PPS, PDT e PFL chegaram a 2004 sem nenhum dos vereadores que elegeram em 2000. O PP, opositor, teve sua bancada diminuída pela metade. Os maiores partidos, PT e PSDB, praticamente não mudaram<sup>26</sup>.

Assim, com esses fatores a favor do Executivo, outro aspecto digno de nota é a quantidade de projetos de lei aprovados na Câmara Municipal de São Paulo entre 2001-

<sup>25</sup> Sobre o impacto da migração partidária na Câmara dos Deputados, ver Melo (2000).

<sup>26</sup> Trocaram de partido os seguintes representantes: José Rogério Farhat (PTB, ex-PSD), Vanderlei Jangrossi (PSL, ex-PL), Carlos Apolinário (PDT, ex-PMDB e PGT), Edivaldo Estima (PPS, ex-PP), Rubens Calvo (PT, ex-PSB), Celso Cardoso (PFL, ex-PP), Myryam Athiê (PPS, ex-PMDB), Toninho Paiva (PL, ex-PFL), Domingos Dissei (PFL, ex-PP), Humberto Martins (PMDB, ex-PDT), Toninho Campanha (PDT, ex-PSB), Raul Cortez (PL, ex-PPS), Eliseu Gabriel (PSB, ex-PDT), Roger Lin (PSB, ex-PPS), Antonio Paes ‘Baratão’ (PL, ex-PDT e PRONA)

2003 e vetados pela prefeita Marta Suplicy. Foram 167 vetos totais e 51 vetos parciais, totalizando 218 vetos até fevereiro de 2004. Veja as tabelas abaixo:

Tabela 6  
PLs vetados pelo Executivo paulistano entre 2001-2004 (até fevereiro)

Ano	Vetos totais	Vetos parciais	Vetos
2001	2	3	5
2002	40	23	63
2003	59	17	76
2004 (até fevereiro)	66	8	72
Total	167	51	218

Fonte: Assessoria técnica da Mesa.

Tabela 7  
Vetos totais na CMSP por partido do autor do PL e data em que foi apresentado

Partidos	2001	2002	2003	Total
PSDB	16	12	11	39
PT	12	9	8	29
PL	7	10	2	19
PTB	5	8	1	14
PC do B	6	4	1	11
PMDB	5	2	4	11
PDT	6	3	1	10
PSB	5	3	2	10
PP	5	4	1	10
PFL	2	-	3	5
PPS	-	3	-	3
PSL	1	2	-	3
PRONA	1	-	1	2
EXEC.	1	-	-	1
	72	60	35	167

Fonte: Assessoria técnica da Mesa.

Os partidos de oposição, PSDB e PP, tiveram respectivamente 39 e 10 projetos vetados, contabilizando 29.3% dos vetos. O PT, partido que ocupa o Executivo, foi o segundo partido com maior número de vetos: 29. Em sua maioria, esses projetos vetados foram propostos por parlamentares que não concordam com posições do Executivo e tendem a ser mais indisciplinados em plenário do que os demais. O alto número de vetos do PC do B (11), que tem apenas 2 parlamentares, deve-se ao fato de o vereador Cláudio Fonseca fazer oposição ao Executivo. 9 de seus projetos receberam veto.

Dos 167 vetos totais, os vereadores paulistanos derrubaram em plenário, onde é necessário apenas uma maioria absoluta (28 dos 55 parlamentares), apenas 2 dos projetos vetados por Marta Suplicy. Disso é possível deduzir que o Executivo oferece incentivos de outra natureza para que os parlamentares o apoiem em plenário, como, por exemplo, o controle administrativo das 31 subprefeituras<sup>27</sup>.

### **(b) produção legislativa e vetos na Assembléia Legislativa de São Paulo**

No Brasil, ainda são poucas as pesquisas sobre processo decisório nos âmbitos locais (seja estadual ou municipal). No entanto, o processo legislativo em si não é muito diferente do que ocorre no nível federal. Da mesma forma que o Presidente da República, o poder de agenda que os governadores adquiriram é muito alto, mas eles não se cumprem sem o processamento por parte dos membros da Mesa Diretora e do Colégio de Líderes, o que reflete na própria produção legislativa dos Estados.

Estudos recentes têm apontado que em alguns Estados - Ceará, Espírito Santo e São Paulo, por exemplo -, o Poder Executivo é o principal ator na produção de políticas. Em outros se observa uma maior independência do Poder Legislativo Estadual. Veja a seguir alguns dados sobre produção legislativa na Assembléia Legislativa de São Paulo.

---

<sup>27</sup> Pretendemos analisar o caso das subprefeituras e descentralização na cidade de São Paulo em outro relatório integrante da pesquisa sobre acesso à informação e descentralização de governos locais no âmbito da Cúpula das Américas.

Tabela 8  
Produção Legislativa

Proposições apresentadas pelo governador de São Paulo e deliberadas pelo Legislativo  
entre 1995-2002

Anos	PL	PLC	PEC	Total
1995	36	19	-	55
1996	63	16	1	80
1997	30	17	1	48
1998*	51	14	-	65
1999	28	**	**	28
2000	47	**	**	47
2001	26	**	**	26
2002	26	**	**	26
Total	307	66	2	

Fonte: (Abrucio, Teixeira et. al. p. 236) e ALESP.

(\*) Até 20/10/987

(\*\*) dados não disponíveis

Entre 1995 e 1998, o Executivo apresentou 248 proposições e teve 184 aprovadas: uma taxa de sucesso de 74.2%. analisando apenas os projetos de lei, entre 1999 e 2002 o Executivo apresentou 127 e teve 127 aprovados: uma taxa de sucesso de 93.7%. Taxa altíssima, bem próxima do sucesso do Executivo em diversos países parlamentaristas. E quanto ao Legislativo? Veja a tabela abaixo:

Tabela 9

Proposições apresentadas e deliberadas pelo Legislativo Paulista entre 1995-2002

Anos	PL	PLC	PEC	Total
1995	883	101	26	1.010
1996	708	27	16	751
1997	770	22	13	805
1998*	490	23	9	522
1999	87	**	**	87
2000	289	**	**	289
2001	322	**	**	322
2002	279	**	**	279
Total	3.828	173	64	4.065

Fonte: (Abrucio, Teixeira et. al. p. 236) e ALESP.

(\*) Até 20/10/98

(\*\*) Dados não disponíveis

De 1995 a 1998, o Legislativo apresentou 3.088 proposições e 753 foram aprovadas. É uma taxa de sucesso de 24.5%. Essa taxa aumentou drasticamente, considerando apenas os PLs, no período de 1999-2002. Foram apresentados 977 projetos de lei e aprovados 760, o que significa uma taxa de sucesso de 77.7%. Isso significa que o Legislativo concorreu fortemente com o Executivo na produção de políticas públicas? Talvez não. Identificar o tipo de produção legal é um instrumento fundamental para analisar o papel e a relevância dos deputados estaduais e do Executivo no processo decisório estadual. As tabelas abaixo indicam a natureza das matérias aprovadas na Alesp entre 1995 e 1998, por origem.

Tabela 10

Natureza das matérias aprovadas na ALESP apresentadas pelo Legislativo entre 95-98

Assunto	No.	%
Homenagens, datas comemorativas, Denominação de prédios	481	63,8
Declaração de Utilidade Pública	176	23,5
Outros	79	10,5
Direitos de Minorias	6	0,8
Segurança Pública	6	0,8
Orçamento	3	0,4
Tributos	1	0,1
Empréstimos	1	0,1
Total	753	100,0

Fonte: (Abrucio, Teixeira et. al. p. 236) e ALESP.

(\*) Até 20/10/98

Tabela 11

Natureza das matérias aprovadas na ALESP apresentadas pelo Executivo entre 95-98

Assunto	No.	%
Homenagens, datas comemorativas, Denominação de prédios	5	2,7
Declaração de Utilidade Pública	1	0,5
Outros	51	27,7
Pedido de autoriz. P/ transf. imóveis	83	45,1
Segurança Pública	5	2,7
Orçamento	7	3,9
Tributos	24	13,1
Empréstimos	8	4,3
Total	184	100,0

Fonte: (Abrucio, Teixeira et. al. p. 238)

(\*) Até 20/10/98

Observa-se que, na legislatura 1995-1998, o Executivo foi responsável pela produção legislativa de maior relevância pública. O poder de veto é outro instrumento que o Executivo tem com o qual pode inibir a produção de políticas públicas das quais discorda. Veja na tabela abaixo como esse instrumento foi utilizado no período 1999-2002:

Tabela 12

PLs vetados na Alesp entre 1999-2002 por ano em que foi vetado e deliberado, apenas para projetos vetados com origem entre 1999-2002

Ano	Vetos	Vetos mantidos	Vetos derrubados	Vetos não votados
1999	40	--	--	6
2000	79	7	22	13
2001	55	28	51	39
2002	57	1	7	57
Total	231	36	80	115

Fonte: ALESP.

Podemos notar que o Legislativo buscou reagir a esse poder reativo do Executivo, derrubando 80 dos 231 vetos em plenário - ou seja, 34.6%. No entanto, esses dados avaliados nos permitem concluir que a coalizão governista no Legislativo funcionou de modo bastante satisfatório para o Executivo no período 1995-2002.



### (c) produção legislativa e vetos na Câmara dos Deputados

Vimos anteriormente que a Constituição Federal de 1988 concede ao Poder Executivo um amplo arsenal de prerrogativas legislativas (poderes reativos e pró-ativos), principalmente quando comparado com o período democrático de 1945-1964. De acordo com Figueiredo e Limongi (2002) poderes constitucionais em conjunção com a estrutura legislativa centralizada permite uma articulação entre Executivo e Líderes partidários, especialmente àqueles que formam a coalizão majoritária do governo.

Qual o resultado dessas prerrogativas sobre a produção legislativa? A exemplo do que acontece nas outras esferas de governo, a produção legislativa no âmbito federal é amplamente dominada pelo Executivo. 80% da produção de leis no país entre 1989-2002, tem sua origem naquele Poder, apesar do Legislativo apresentar um volume muito maior de propostas<sup>28</sup>.

Tabela 13

Leis Aprovadas pelo Congresso Nacional, por origem, entre 1989-2001

Ano	Executivo	Legislativo
1989	214	37
1990	144	19
1991	196	19
1992	178	22
1993	184	34
1994	81	44
1995	219	58
1996	142	33
1997	144	24
1998	143	26
1999	129	30
2000	128	28
2001	182	51
Total	2084	425

Fonte: Banco de Dados Legislativos CEBRAP

<sup>28</sup> Não dispomos dos dados de projetos apresentados pelo Legislativo e não aprovados. Quanto aos projetos do Executivo, em dez anos (1994 a agosto de 2004) 172 permanecem em tramitação.

O alto índice de sucesso do Executivo na aprovação de leis é uma característica do sistema institucional brasileiro, e não uma especificidade de certos governos específicos. À exceção do governo Collor, que renunciou ao cargo devido a acusações de corrupção, todos os demais governantes mantiveram taxas significativas de sucesso.

Tabela 14  
Resultado Legislativo por Iniciativa e Governo 1989-2000

Governo	Duração do Governo (meses)	Projetos Aprovados	Projetos do Executivo Aprovados	Projetos do Legislativo Aprovados	Sucesso do Executivo**
Sarney	14,5	21,0	17,0	4,3	72,1
Collor	30,5	17,7	13,7	4,0	65,6
Itamar	27	14,3	12,9	1,3	73,2
FHC – I	48	14,8	13,1	1,7	76,4
FHC - II	24	13,3	12,5	0,8	74,4

Fonte: Figueiredo & Limongi (2002)

(\*\*) porcentagem de projetos do Executivo apresentados e aprovados na mesma administração.

A ação do Executivo através do uso do seu poder de veto não é significativa, visto que de um total de 2718 leis sancionadas entre 1989 a 2001, apenas 12,5% das leis sofreram veto. O uso do poder de veto parece ser um instrumento de fato relevante para o Executivo evitar as modificações feitas pelo Legislativo nos seus projetos. Dos 342 projetos que tiveram veto, 193 deles (cerca de 56%) recaíram sobre os projetos enviados pelo Executivo. A tabela abaixo apresenta esses dados.

Tabela 15  
Total de Vetos por Origem, Tipo de Veto e Resultado

Veto	Projetos do Legislativo	Projetos do Executivo
Veto Parcial Mantido	38	50
Veto Parcial Rejeitado	1	1
Veto Parcial sem Informação Sobre a votação	64	141
Veto Total Rejeitado	6	1

Fonte: Banco de Dados Legislativos CEBRAP

Em seguida, apresentamos uma tabela comparativa do acesso à informação disponibilizada nos *websites* dos três Legislativos analisados durante o texto.

## 5) Acesso à informação legislativa nos *websites* institucionais<sup>29</sup>

	<b>Câmara dos Deputados</b>	<b>Assembléia Legislativa de SP</b>	<b>Câmara Municipal de São Paulo</b>
Acesso aos textos (HTML ou PDF)	HTML	HTML	HTML/PDF
Constituição	X	X	X
Regimento Interno	X	X	X
Diário Oficial	X <sup>30</sup>	X	-
Telefone dos parlamentares	X	X	X
E-mail dos parlamentares	X	X	X
Partido dos parlamentares	X	X	X
Licenças de parlamentares	X	-	X
Migração partidária	X	-	-
Composição das comissões	X	X	X
Agenda das reuniões das comissões	X	-	-
Informações sobre audiências públicas	X	-	X
Atas das comissões	X	X	-
Frequência dos parlamentares nas reuniões das comissões	X	-	-
Emendas ao orçamento apresentadas por parlamentares	X (1995-2003)	X (2003-2004)	-
PLs relatados	X	-	-
PLs apresentados	X	X (através das comissões)	X
PLs votados em plenário	X	X (através das atas)	-
Frequência em plenário	X	-	-
Votações nominais	X	-	-
PLs aprovados	X	X (através das atas)	X
PLs vetados pelo Executivo	-	-	-
CPIs em funcionamento	X	X	X
Relatórios de CPIs encerradas	X	X	X
Requerimento de informações para o Executivo	-	-	-

<sup>29</sup> Os endereços consultados foram [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br) (Câmara dos Deputados), [www.al.sp.gov.br](http://www.al.sp.gov.br) (Assembléia Legislativa de São Paulo) e [www.camara.sp.gov.br](http://www.camara.sp.gov.br) (Câmara Municipal de São Paulo).

<sup>30</sup> (\*) A leitura do Diário Oficial da União só pode ser feita se o internauta souber exatamente a edição e o número da(s) página(s) que deseja consultar, tornando-se assim extremamente inacessível.

## Comentários Finais

Nossa meta ao elaborarmos este relatório foi de apresentar, da forma mais objetiva possível, informações quanto ao processo decisório nas três esferas de governo, de forma que este texto possa auxiliar os cidadãos no acompanhamento das atividades governamentais e dos parlamentares.

Um dos problemas brasileiros com relação ao tema “acesso à informação” está no fato de que muitas vezes, a informação existe mas não chega ao grande público. Isto ocorre até mesmo com relação às proposições que são apresentadas seja pelo Executivo ou pelo Legislativo.

No âmbito federal, a tramitação de todas as proposições apresentadas a partir de 1973 pode ser recuperada via Internet. Através dos documentos de tramitação é possível identificar o autor de uma determinada lei, o relator da matéria, as comissões permanentes que as apreciaram, se houve veto presidencial, se o Congresso manteve ou não o veto etc. Trata-se, portanto, de uma forma bastante eficaz de acompanhamento da atividade congressual dos parlamentares. Esperamos que os *websites* das outras instituições analisadas também incluam esse tipo de informação, além de outras destacadas na tabela acima. Com esse tipo de acesso à informação, ganham os cidadãos, os parlamentares e a democracia.

## Bibliografia

Abrucio, Fernando Luiz, Teixeira, Marco Antonio Carvalho & Costa, Valeriano Mendes. (2001). "O Papel Institucional da Assembléia Legislativa Paulista". 1995-1998", in Santos, Fabiano (org.) *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. FGV, Rio de Janeiro, p. 219-245.

ALESP – Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. (2004). *Manual do Processo Legislativo*. São Paulo.

Andrade, Régis de Castro. (1991). "Presidencialismo e Reforma Institucional no Brasil". *Lua Nova*, n. 24, p. 5-26.

\_\_\_\_\_. (1998) (org.) *Processo de governo no município e no estado*. São Paulo, Edusp.

Baaklini, Abdo I. (1993). *O Congresso e o Sistema Político no Brasil*. Paz e Terra. São Paulo.

Cameron, Charles. (2000). *Veto Bargaining: Presidents and the Politics of Negative Power*. Cambridge, Cambridge University Press.

CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas da Administração Municipal. (2003). *Parlamento Transparente: Sistema de Avaliação de Desempenho do Parlamento*. São Paulo.

Constituição Estadual de São Paulo

Constituição Federal

Figueiredo, Argelina. (2003). "The Role of Congress as an Agency of Horizontal Accountability: Lessons from the Brazilian Experience", in Mainwaring, Scott & Welna, Christopher (eds.) *Democratic Accountability in Latin America*. Oxford, Oxford University Press.

Figueiredo, Argelina & Limongi, Fernando. (2002). "Decision-making Structure, Political Parties, and government Performance in Multiparty Presidentialism". Texto preparado para a conferência "Political Reform: Brazil in Comparative Perspective". IUPERJ, 27-28 de junho de 2002, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. (1999). *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

\_\_\_\_\_. (1996). *Congresso Nacional: Organização, Processo Legislativo e Produção Legal*. Cadernos de Pesquisa, CEBRAP.

Lei Orgânica do Município de São Paulo

Lessa, Renato. (2001). "Aventuras do Barão de Munchausen: Notas sobre a Tradição Presidencialista Brasileira", in Lanzaro, Jorge (comp.). *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Clacso/Asdi, Buenos Aires.

Melo, Carlos Ranulfo de. (2000). "Partidos e migração partidária na Câmara dos Deputados", *Dados*, v. 43, n. 2.

Neto, Joffre. (2003) "O Legislativo e o poder local", in Benevides, Maria Victoria et. al (orgs.) *Reforma política e cidadania*. São Paulo, Ed. Fundação Perseu Abramo, p. 413-448.

Nicolau, Jairo. (1997). "As distorções nas representações dos Estados na Câmara dos Deputados brasileira", *Dados*, v. 40, n. 3, p. 441-464.

Pereira, André Ricardo. (2001). "Sob a Ótica da Delegação: Governadores e Assembleias no Brasil pós-1989", in Santos, Fabiano (org.) *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. FGV, Rio de Janeiro, pp. 247-293.

Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

Regimento Interno da Câmara dos Deputados

Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo

Rezende, Fernando & Cunha, Armando. (coords.) (2003). *O orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.

Santos, Fabiano (org.) (2001) *O Poder Legislativo nos Estados: Diversidade e Convergência*. FGV, Rio de Janeiro.

Shugart, Matthew Soberg & Haggard, Stephan. (2001). "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", in Haggard, Stephan & McCubbins, Mathew D. (eds.) *Presidents, Parliaments, and Policy*. Cambridge, Cambridge University Press.

Souza, Maria do Carmo Campello. (1983). *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964)*. Editora Alfa-Omega, São Paulo.