

Legislativo produziu leis demais com qualidade de menos

Este texto sobre o Poder Legislativo faz parte da Retrospectiva 2008, série de artigos em que são analisados os principais fatos e eventos nas diferentes áreas do direito e esferas da Justiça ocorridos no ano que termina.

A produção legislativa em 2008, entendida como a transformação em leis ordinárias de proposições no período situado entre 1º de janeiro a 22 de dezembro, teve quatro características: grande quantidade, baixa qualidade, aumento da autoria de parlamentares e pouca participação dos plenários das casas em sua aprovação.

Em termos quantitativos, o número de leis de 2008, no total de 241, comparativamente com os anos de 2006 e 2007, respectivamente 178 e 198 leis, foi grande. Em pelo menos dois aspectos houve coincidência nesses três anos: pauta bloqueada por medidas provisórias (MP) e obstrução da oposição, mas também houve diferenças. A primeira que neste ano, ao contrário dos dois anteriores, não houve crise política no Congresso. A segunda que, apesar de a imprensa registrar o contrário, houve grande redução no número de MPs editadas.

Qualitativamente, com raras exceções, as leis de 2008 deixam muito a desejar. Para se ter uma ideia, mais da metade delas tratam de homenagens, de datas comemorativas, de remanejamento de recursos orçamentários, criação de cargos em comissão, entre outras matérias de pouca importância, em termos de política pública.

Entre os temas relevantes, destacam-se as leis sobre o reconhecimento das centrais sindicais, proibição de dirigir alcoolizado (lei seca), o piso nacional dos professores, guarda compartilhada de filhos, aposentadoria para o trabalhador rural contratado por curto prazo, ampliação da licença-maternidade, estágio remunerado, combate à pedofilia, política nacional de turismo e medidas do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Os parlamentares, neste ano, aumentaram significativamente sua participação na autoria de leis, passando de uma média inferior a 20%, para 35%. Das 241 leis, 84 são de autoria de parlamentares. Este dado ganha significado quando se analisa a natureza das matérias objeto das leis de iniciativa do Poder Executivo.

Das 241 leis de 2008, 143 são de iniciativa do Poder Executivo. Se considerarmos que 90 dessas leis tratam de matéria orçamentária, cuja iniciativa é privativa do Poder Executivo, e 26 cuidam de criação de cargos ou reestruturação de carreiras no governo federal e dos tribunais superiores, também privativas deste poder e dos tribunais, quem mais legislou em matérias de iniciativa comum dos três poderes foi o Legislativo, portanto, os parlamentares.

Quanto à forma de tramitação, das 241 leis, 82 foram aprovadas no Plenário do Congresso (sessão conjunta da Câmara e Senado), 100 foram aprovadas conclusivamente pelas comissões técnicas e somente 59 passaram pelos plenários da Câmara e do Senado, separadamente. No caso das matérias votadas no Plenário do Congresso, todas de natureza orçamentária, foram aprovadas por acordo de liderança, já que as sessões do Congresso, diferentemente das realizadas pelas casas separadamente, quase nunca dão quorum, ou seja, reñem, no mínimo, 257 deputados e 41



senadores.

Finalmente, registre-se a iniciativa das leis de 2008: 1) Judiciário: 14; 2) Congresso, 84, sendo 20 de deputados e 64 de senadores; 3) Poder Executivo, 143, sendo 23 de projetos de lei, 38 oriundos de MP (das quais, 14 aprovados originalmente e 24 alteradas e convertidas em projeto de lei de conversão) e 82 de PLN (projeto de lei do Congresso: Câmara e Senado juntos).

A produção legislativa em 2008, apesar do empenho dos presidentes das duas casas, ficou a desejar em termos de qualidade. O presidente da Câmara, por exemplo, fez um esforço pessoal enorme para aprovar conclusivamente as reformas política e tributária, as Propostas de Emenda à Constituição do trabalho escravo e a que regulamenta a edição de MPs, assim como outros temas de grande relevância, mas não houve concordância da oposição, cuja obstrução foi intransigente nas duas sessões desta legislatura, notadamente em 2008.