

**8º Encontro da ABCP - 1 a 4/08/2012, Gramado, RS  
AT06 – Instituições Políticas (1ª Sessão/ 1º Dia – 02/08)**

**Delegação de poderes: Medida Provisória e Lei Delegada no processo legislativo estadual**

**Fabício Ricardo de Limas Tomio (UFPR)**

**Resumo:** Com base em uma análise empírico-comparativa das proposições legislativas dos governadores e do arranjo institucional estadual (entre 1989 e 2010, em 13 estados), o paper aborda a determinação do contexto institucional (distribuição de competências; variações no poder de agenda e delegação de poderes: MP e LD) sobre as estratégias dos governadores e os resultados do processo decisório estadual (dominância, sucesso, escopo/relevância das proposições). Através do teste de hipóteses sobre a prevalência legislativa do executivo e do comportamento parlamentar nas esferas estaduais e nacional analisamos as seguintes questões: A maior delegação de poderes (MP e LD) maximiza a aprovação da agenda legislativa dos governadores? A presença da delegação (MP e LD) altera o escopo/relevância das suas proposições e as estratégias dos governadores?

**Palavras-Chave:** Instituições; delegação legislativa; Medida Provisória; Lei Delegada; Processo legislativo estadual

### **Introdução**

Os Constituintes, em 1988, conferiram ao Presidente da República o poder de decreto (Medida Provisória - MP e a Lei Delegada - LD)<sup>1</sup>. O tema da delegação de funções legislativas ao executivo brasileiro tem sido amplamente explorado pelos estudiosos que analisam a o arranjo institucional de 1988.<sup>2</sup> O fato é que a literatura sobre delegação de poderes legislativos concentrou-se em abordar o tema no âmbito federal, deixando de lado a análise sobre o mesmo mecanismo no âmbito subnacional.<sup>3</sup> Se a delegação de poderes legislativos é central para o processo decisório federal, haveria similar relevância dessa delegação (MP e/ou LD) nos estados? O paper aborda essa questão. O argumento central aqui presente é que os governadores, diferentemente dos presidentes, não necessitam de

<sup>1</sup> Essa delegação foi modificada e restringida pela Emenda Constitucional (EC) 32/2001, que impediu explicitamente a reedição de MP, limitou o escopo normativo, atribuiu as duas casas o juízo sobre o acolhimento dos pressupostos constitucionais e ampliou o prazo de vigência da MP para até 120 dias - ver Machiaveli (2009) e Pereira et al. (2008). A LD, por outro lado, é um tipo de delegação legislativa mais restrita e sua utilização torna-se secundária diante da presença da MP (somente duas LD foram editadas pelo executivo federal após a CF 1988: as LD 12 e 13 de 1992).

<sup>2</sup> Alguns autores exploraram a delegação sob o prisma da tensão existente nas relações entre executivo e legislativo (Pessanha, 2000), ressaltando, sobretudo, as perdas de prerrogativas do Congresso Nacional como órgão legislador (Diniz, 1996), outros preferiram enfatizar o fenômeno das MPs à luz da delegação de funções legislativas (Amorim Neto e Tafner, 2002; Figueiredo e Limongi, 1999).

<sup>3</sup> Sobre a delegação por MP aos governadores, ver Tomio e Ricci (2012b).

um instrumento legislativo a mais (MP ou LD) para obter um predomínio legislativo frente às assembleias legislativas, dado que com ou sem poder de decreto os governadores controlariam a limitada agenda decisória nos estados. Observando o efeito das MP/LD estaduais e comparando com os casos de estados que não adotam a MP/LD é possível definir o papel que a delegação legislativa possui no âmbito subnacional.

O texto está organizado da seguinte forma. Primeiro, um detalhamento dos casos em que as constituições estaduais preveem o uso das MP/LD pelos governadores, descrevendo o processo formal de tramitação nas respectivas Assembleias. Em seguida, aborda-se o argumento principal aqui defendido, isto é, de que a MP/LD estaduais não conferem ao governador ampla preponderância legislativa em virtude da limitada autonomia no escopo legislativo dos estados e da distribuição de competências entre executivo e legislativo estaduais. Na seção seguinte descreve-se o volume e o conteúdo das MP/LD emitidas nos estados, comparando-os, quando possível, com a produção legal dos estados que não possuem ou não utilizam a delegação legislativa. A comparação entre as legislaturas estaduais nesses estados fornece a base empírica para a explanação das relações entre executivo e legislativo estadual brasileiro em um contexto institucional que atribui poderes extraordinários aos governadores. Na última seção são apresentadas as considerações finais em torno da escassa importância que a delegação (MP/LD) possui no contexto subnacional.

### **Delegação Legislativa: Medidas Provisórias (MP) e Leis Delegadas (LD) nos estados**

No Brasil, seis dos 26 estados (SC; AC; TO; MA, PB e PI) atribuem ao executivo estadual a prerrogativa de editar MP; e, somente seis estados não possuem a LD como instrumento no processo legislativo estadual (PI, MA, SP, RS, ES e AM).<sup>4</sup> A competência dos estados para instituir a MP foi objeto de várias Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) junto ao Supremo Tribunal Federal (STF). Somente em 2002, depois de centenas de MP editadas pelos estados, essa prerrogativa foi julgada pelo Tribunal Pleno do STF, que assentou a constitucionalidade da adoção pelos estados da MP.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Em 1989, quatro Estados (AC, PI, SC e TO) definiram em suas constituições a MP como delegação legislativa. Em 1994 a PB introduziu essa delegação (EC 6/1994, de autoria do dep. Carlos Dunga/PMDB). O MA adotou esse instrumento em 2003 (EC 38/2003, proposta pelo governador). Além destas, houve duas PEC que, sem sucesso, tentaram incluir a MP nos estados. No RJ, a PEC 18/2003 de autoria do dep. Armando José foi arquivada. No AM, uma PEC (de 2007), apresentada pelo dep. Ricardo Nicolau (PRONA), vice-líder do governo, foi rejeitada e a maioria da assembleia aprovou e promulgou a EC 61/2007 (PEC 7/2007), de autoria do dep. Sebastião Reis (PR), retirando do executivo, inclusive, a prerrogativa de propor Leis Delegadas (LD).

<sup>5</sup> O STF decidiu a ADI 425, ajuizada pelo PMDB/TO contra governador e a Assembleia Legislativa. No julgamento desta ADI, que teve como relator o Ministro Maurício Corrêa, o STF, por maioria (com único voto

**Tabela 1 - Delegação Legislativa aos Executivos Estaduais (MP e LD)**

		<b>MEDIDA PROVISÓRIA (MP)</b>	
		<b>SIM</b>	<b>NÃO</b>
<b>LEI DELEGADA (LD)</b>	<b>SIM</b>	<b>(04 Estados)</b> <u>SC</u> , TO, AC, <u>PB</u> <sup>(*)</sup>	<b>(16 Estados)</b> <u>BA</u> <sup>(*)</sup> , <u>RR</u> <sup>(*)</sup> , <u>MG</u> , <u>PR</u> , <u>RJ</u> , <u>MS</u> , <u>MT</u> , <u>GO</u> , <u>SE</u> , <u>AL</u> , <u>PE</u> , <u>RN</u> , <u>CE</u> , PA, <u>AP</u> , <u>RO</u>
	<b>NÃO</b>	<b>(02 Estados)</b> PI, <u>MA</u> <sup>(*)</sup>	<b>(04 Estados)</b> <u>SP</u> , <u>RS</u> , <u>ES</u> , <u>AM</u> <sup>(*)</sup>

Fonte: Constituições Estaduais

<sup>(\*)</sup> Estados que alteraram, por Emenda (EC), e introduzindo/suprimindo delegação legislativa ao executivo estadual: PB introduziu MP (EC 6/1994); MA introduziu MP (EC 38/2003); BA introduziu LD (EC 7/1999); RR introduziu LD (EC 13/2002); e, AM suprimiu LD (EC 63/2007).

É possível definir, pelo menos, quatro características relevantes na delegação de MP entre os estados (ver Tabela 2). Primeiro, o *motivo* constitucional para o executivo editar o decreto. Há três situações possíveis, que variam de total, restrita ou irrelevante discricionariedade do executivo.<sup>6</sup> Segundo, o *tempo de vigência* da MP sem a manifestação dos parlamentares. Isoladamente, quanto maior o tempo de vigência, maior seria o grau de delegação. No limite, nenhuma previsão de perda de vigência, como no AC, indicaria uma extrema delegação. Terceiro, o instrumento utilizado para *normalizar os efeitos* de uma MP rejeitada ou com perda de vigência. Esse indicador expressa a capacidade da Assembleia normalizar autonomamente (sem a sanção do governador) os efeitos de uma MP rejeitada. Se a normatização é feita por Decreto Legislativo, como no caso Federal e dos estados do MA, PB, SC e TO, menor é o grau de delegação. Caso não haja previsão, somente uma nova MP ou uma lei normatizariam os efeitos, indicando maior grau de delegação. Por fim, as *vedações* à edição de MP são instrumentos explícitos de restrições na delegação. Quanto mais restrita a edição de MP, menor a delegação legislativa. As restrições mais importantes

---

vencido do Ministro Carlos Velloso), assentou a constitucionalidade da adoção pelos estados da MP em face do princípio da simetria constitucional. Ou seja, os governadores podem adotar MP desde que previsto na Constituição estadual e que as mesmas sejam convertidas em leis pelos legislativos estaduais.

<sup>6</sup> A *ausência de prescrição* caracteriza a MP no AC que permite a total discricionariedade do executivo. Os casos de MA, PB, SC e TO definem a *relevância e urgência*, passível de julgamento dos legisladores sobre o acolhimento da MP (uma cláusula de segurança contra abusos). A *calamidade pública* torna a delegação irrelevante, dado que o executivo já possuiria poderes excepcionais. Esse é o caso do PI.

são: a) às reedições de MP na mesma legislatura e b) ao escopo normativo da MP (vedações à edição de MP sobre matéria reservada à Lei Complementar ou ao PPA/LDO/Orçamento).<sup>7</sup>

**Tabela 2 - Regulamentação Constitucional das Medidas Provisórias (MP) Estaduais**

<b>Características</b>	<b>AC</b>	<b>MA</b>	<b>PB</b>	<b>PI</b>	<b>SC</b>	<b>TO</b>
Motivo para Edição de MP	Ausente	Relevância e Urgência	Relevância e Urgência	Calamidade Pública	Relevância e Urgência	Relevância e Urgência
Tempo de Vigência da MP	Ausente	60/60 dias	30 dias	30 dias	30 dias e 60/60 dias de 17/07/09 (EC 49)	30 dias
Terminado o prazo ou rejeitada a MP, forma de normatização dos efeitos MP	Ausente	Decreto Legislativo	Decreto Legislativo	Ausente	Decreto Legislativo	Decreto Legislativo
Vedações à Reedição MP, não deliberada ou rejeitada	Ausente	SIM	Ausente	Ausente	SIM	Ausente
Vedações à Edição de MP, sobre matéria reservada a LC ou a PPA/LDO/LO	Ausente	SIM	Ausente	Ausente	SIM	Ausente

Fonte: Constituições Estaduais e Regimentos Internos das Assembleias Legislativas.

Quanto à delegação via LD, há quase total semelhança entre o previsto pela constituição federal e pelas constituições estaduais sobre a sua tramitação e limites da delegação (ver Tabela 3): 1) o executivo solicita a delegação; 2) é vedada a delegação de atos de competência privativa do legislativo, de matérias reservadas à LC e de legislação orgânica (judiciário e ministério público)/direitos fundamentais/orçamento; 3) o legislativo aprova a LD por resolução, que especifica seu conteúdo e sua forma de apreciação; e, 4) o próprio legislativo pode sustar as LD que violem os limites da delegação. A LD é uma forma muito mais limitada de delegação, quando comparada à MP. Um claro motivo para que os executivos com MP e LD raramente façam uso da segunda forma de delegação.

O processo de institucionalização da delegação legislativa estadual sugere que, de certa forma, a Constituição de 1988, enquanto guia à construção das constituições estaduais, poderia ter orientado os legisladores estaduais que, antecipando possíveis dificuldades para os governadores na execução de determinadas políticas ou simplesmente replicando o

<sup>7</sup> Só há referência constitucional dessas restrições no MA e em SC, que as instituíram por EC seguindo as diretrizes da EC federal 32/2002, que regulamentou o uso da MP pelo Presidente da República, estabelecendo limites à reedição e uma tramitação mais rigorosa. Por simetria, interpretação dada pelo STF, essas restrições seriam aplicáveis a todos os estados, independente de previsão na constituição estadual.

processo legislativo a seus estados, adaptaram a MP e a LD ao processo decisório estadual. Essa constatação é de extrema importância. A partir dela é plausível pensar que as decisões coletivas tomadas nas assembleias constituintes estaduais poderiam replicar a lógica que dominou o formato da MP federal. No caso, uma das teses majoritariamente defendidas pelos constituintes de 1988 em defesa da adoção da MP era a necessidade de introduzir um instrumento legal para responder de forma rápida às pressões vindas da sociedade (Figueiredo e Limongi, 1999).

**Tabela 3 - Regulamentação Constitucional das Leis Delegadas (LD) Estaduais/Federal**

Elaboração	- Pelo Presidente/Governadores, que <b>solicita a delegação</b> ao Congresso/Assembleias.
Vedações à Delegação	- Atos de <b>competência exclusiva/privativa do Legislativo</b> ; - Matéria reservada à <b>Lei Complementar (LC)</b> ; - <b>Legislação</b> sobre: (I) - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público; (II) - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; (III) - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos; (IV) - concessão honorífica de títulos de cidadania (só TO, EC 07/1998); (V) - leis que dependam da iniciativa do Poder Judiciário (só AC e CE).
Aprovação da LD	- Delegação por <b>Resolução</b> do Legislativo, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício. Se a resolução <b>determinar a apreciação</b> do projeto pelo legislativo, por <b>votação única, vedada qualquer emenda</b> .
Sustar a LD	- Legislativo pode sustar as LD que <b>exorbitem os limites de delegação legislativa</b> .

Fonte: Constituição Federal e Constituições Estaduais.

A introdução do legado institucional federativo, portanto, é certamente válido como forma para explicar o processo de regulamentação da MP/LD nos estados<sup>8</sup>. Entretanto, esse argumento, sozinho, não explica a delegação legislativa no âmbito subnacional. O legado político, talvez, torna-se plausível para os casos em que a MP/LD foi introduzida inicialmente, em 1989. Mas fica a pergunta: como explicar a ausência da MP na maioria dos estados? Para tratar disto, na seção seguinte apresenta-se o argumento de que a delegação legislativa estadual não amplia o poder de agenda dos governadores, dado que as prerrogativas normativas dos estados estão amplamente definidas na Constituição Federal. Desse modo, a MP/LD (sobretudo a MP) estadual acrescenta ao governador um instrumento legislativo privilegiado sobre questões restritas, não sendo, de fato, um instrumento capaz de aumentar significativamente a capacidade do governador influenciar o seu sucesso legislativo. Isso explicaria sua adoção em poucos estados.

<sup>8</sup> De acordo com Ann Orloff (1993) o legado político existente interfere no debate político e na formação de interesses/coalizões políticas. Mais do que a ideologia e os interesses sociais, esse *policy feedback* institucional determinaria a inovação político-institucional, motivando e moldando as iniciativas políticas dos atores sociais e políticos-estatais e determinado a construção de coalizões políticas nesse processo decisório.

## A delegação legislativa nos estados (MP e LD): hipóteses

Para que o significado da adoção da delegação legislativa (MP e LD) nos estados seja esclarecido considera-se em primeiro lugar as ponderações feitas para a existência da delegação (no caso, MP) no âmbito federal. Aqui, dois argumentos costumam ser apresentados.<sup>9</sup> O primeiro deles interpreta a introdução da delegação de poder de decreto no processo decisório para dotar o governo de autoridade para responder rapidamente e com agilidade às exigências complexas da gestão pública, garantindo maior eficácia e qualidade às ações do governo (Amorim e Tafner, 2002).<sup>10</sup> O poder de decreto, portanto, do ponto de vista do legislador, serviria como instrumento legislativo forte para evitar futuros obstáculos para a governabilidade.

Um segundo argumento tende a defender a imagem da delegação legislativa como produto da institucionalização da transferência de decisões políticas ao executivo de alto custo para os legisladores, quando avaliadas na perspectiva da reeleição. Conforme esta hipótese haveria uma divisão de trabalho entre executivo e legislativo. O legislador transferiria para o executivo a tomada de decisões políticas em áreas delicadas para suas perspectivas eleitorais, omitindo-se do ônus advindo na proposição de determinadas políticas. A delegação de algumas áreas transferiria os custos de decisão ao executivo e diminuiria os custos eleitorais do legislativo.<sup>11</sup>

Essas formas de argumentar têm levantado um amplo debate na literatura. O tema do abuso e da banalização da MP pelo executivo tem caracterizado a maioria das análises (Pessanha, 1997; Mainwaring, 1999; Santos, 1997). De certa forma, o debate se concentrou entre a visão da abdicação das funções legislativas próprias dos parlamentares ou, ao contrário, da simples delegação de funções (Figueiredo e Limongi, 1999; Amorim Neto e

---

<sup>9</sup> Para uma compreensão do uso do decreto lei em outras experiências, ver Carey e Shugart (1995, 1998).

<sup>10</sup> Interessante notar que na literatura internacional tal argumento se enquadra na lógica do que vem habitualmente chamado de *parlamentarismo racionalizado*. A noção de racionalização vem associada à de centralização decisória dentro do parlamento, enquanto são fortalecidas as funções do executivo no processo legislativo - ver Cox (1989) e Huber (1996). No Brasil, porém, até meados dos anos noventa, a imagem de um fortalecimento do executivo não derivava do reconhecimento da presença de um parlamento racionalizado, mas, pelo contrário, originava-se da constatação de sua fraqueza política. Em um contexto legislativo altamente fragmentado, em presença de partidos geralmente indisciplinados e de deputados interessados na busca por benefícios locais, o exercício do “bom governo” seria uma operação árdua para o presidente (Ames, 2001; Lamournier, 1994; Mainwaring, 1999).

<sup>11</sup> Esse argumento origina-se da leitura que os autores fazem dos incentivos eleitorais. No caso, os deputados, interessados na reeleição, buscam promover no cargo políticas públicas que satisfaçam bens locais, geograficamente concentrados (Cain et alii, 1987). O presidente, por sua vez, dada a natureza de sua eleição, tenderia a se preocupar mais com questões de abrangência nacional (Shugart e Haggard, 2001). Assim, as decisões custosas, ou que remetem à provisão de bens coletivos, são internalizadas, no Congresso, pelas lideranças políticas e, no executivo, pelo presidente (Cox e McCubbins, 2001).

Tafner, 2002; Reich, 2002; Da Ros, 2008). Entretanto, as diferentes interpretações acerca do uso da delegação legislativa federal não são totalmente adequadas ao caso subnacional por uma razão bem simples: a MP estadual tem um caráter distinto. A delegação estadual é mais um *instrumento legislativo acessório* nas mãos dos governadores de alguns estados, sem que isso lhes garanta poderes fortes e inequívocos que os diferencie dos demais governadores privados desse mecanismo legislativo.

Algumas considerações e alguns dados permitem reconhecer a validade dessa interpretação, descartando assim a ideia de que a delegação legislativa estadual seja fruto da necessidade de garantir a governabilidade e/ou de uma delegação de funções e competências por parte do legislador. Em primeiro lugar, basta lembrar o número reduzido de estados que constitucionalizaram a MP ou que utilizaram a LD no processo legislativo desde 1988. Se o argumento da resposta rápida aos problemas da máquina administrativa fosse válido, deveríamos esperar uma inclusão nas constituições estaduais do mecanismo do poder de decreto bem mais frequente (MP) ou a utilização mais dilatada da delegação legislativa já disseminada constitucionalmente entre os estados (LD).

Segundo, conforme exposto em Tomio e Ricci (2012a; 2012b; 2012c), a distribuição das competências entre união e estados, definidas pela CF 1988, atribui estritamente aos estados legislar de forma “concorrente” com a União. Conforme pode ser visto na Tabela 4, é mais do que evidente que o escopo decisório do legislativo estadual sofre de grande limitação na produção legislativa. Como se vê, o legislador estadual propõe, concorrentemente com a União, em assuntos tributários, econômicos, de políticas públicas (educação, saúde, desenvolvimento, meio-ambiente, etc.) e administração pública – geralmente, a partir de critérios claramente expressos na Constituição e nas Leis Complementares federais.<sup>12</sup> Além disso, a competência exclusiva do executivo estadual é restrita a poucos temas, vinculada à própria administração pública (patrimonial, financeira, pessoal, gerencial). Na prática, como a União possui competência normativa exclusiva abrangente, resta aos estados o papel de produzir norma jurídica muito limitada.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Além disto, a CF 1988 elevou os municípios ao status de entes federativos, reservando a esses o *home rule* e a plena autonomia política, esvaziando mais o escopo decisório estadual. Ver Tomio (2005a, 2005b, 2005c).

<sup>13</sup> O argumento se contrapõe à literatura dos anos noventa (em particular ver Stepan, 1999) que considerava o Brasil um dos mais descentralizados países na América Latina e confirma os achados de outros autores que, recentemente, defendem a ideia de um federalismo brasileiro onde há um forte controle exercido pela União sobre as instâncias inferiores (Arretche, 2007; 2009; Souza, 2005; Tomio et al., 2010). Assim, por exemplo, Arretche, ao analisar o processo de mudança que ocorreu nos anos noventa aponta que os formuladores da CF 88 “criaram um modelo de Estado federativo que combina ampla autoridade jurisdicional à União com limitadas oportunidades institucionais de veto aos governos subnacionais” (2009, p. 380).

**Tabela 4 – Distribuição de Poderes Legislativos (entre União e Estados, Executivo e Legislativo) – Constituição Federal de 1988**

		Poderes Legislativos (Executivo e Legislativo)		
		Privativa Executivo	Concorrente	Privativa Legislativo
<b>Poderes Legislativos (Estados e União)</b>	<b>Privativo da União</b>	-	<b>Fundamentais; Nacionalidade; Organização dos poderes; Organização do estado; Político; Eleitoral; Civil; Penal; Processual; Defesa; Segurança; Financeiro; Agrário; Comercial; Comunicações; Riquezas minerais/atômicas; Marítimo; Aeronáutico/ espacial; Trabalho; Trânsito; Transportes</b>	-
	<b>Concorrente - norma geral (Federal) e específica (Estadual)</b>	-	<b>Social; Política urbana; Econômico; Ambiental; Patrimônio histórico</b>	-
	<b>Concorrente - Paralela (plenas e não excludentes) entre União e Estados</b>	<b>Orçamentário; Administrativo</b>	<b>Tributário; Organização (território)</b>	-
	<b>Privativa dos Estados</b>	-	-	-

Fonte: elaboração do autor a partir do texto da Constituição de 1988

Portanto, a delegação legislativa estadual (MP e LD) sofre das limitações impostas pelo arcabouço constitucional federativo. Esse é o ponto central do argumento: a institucionalização da delegação legislativa (MP e LD) não atribui aos Governadores um papel preponderante no processo legislativo estadual. Mais precisamente, a presença de MP/LD como instrumento legal estadual não amplia significativamente os poderes legislativos do executivo estadual. Ou seja, com ou sem o poder de decreto estadual, os governadores controlariam a já limitada agenda decisória nos estados, mensurada em sua capacidade de impacto normativo decorrente da restrita legislação estadual e não da autonomia executiva dos estados. O que explicaria a constitucionalização da MP e/ou o uso de LD em apenas alguns estados. Isto não significa dizer que a ocorrência de MP/LD seja inócua no processo decisório. Mas, que a delegação estadual somente acrescentaria um instrumento legislativo

privilegiado sobre questões muito restritas da administração pública estadual. Portanto, seria esperado tanto um menor uso desta prerrogativa quanto uma menor relevância institucional de seus efeitos jurídicos e políticos nos estados, quando comparados aos mesmos efeitos na esfera federal. Desta forma, não seria possível reproduzir integralmente as hipóteses sobre as relações executivo/legislativo no plano federal para o plano estadual.

Essa afirmação abre espaço para o exame de algumas evidências. Se o argumento exposto for válido, deveríamos encontrar um padrão de uso das MP/LD nos estados que não interferiria significativamente no sucesso legislativo do governador, tal qual ocorre na relação entre o presidente e o Congresso Nacional. Para verificar o argumento, primeiro deve-se observar a utilização que os governadores fizeram da delegação, comparando os valores relativos ao volume de proposições legislativas ordinárias do executivo (em uma amostra de treze estados) com o conjunto de MP e LD estaduais editadas após 1988 (ver Tabela 5).<sup>14</sup>

Os dados são incontestáveis. O volume de proposições mostra que entre 1989 e 2012 foram editadas apenas 866 MP e 346 LD em dez estados. Dezesesseis dos vinte um estados com previsão de LD não editaram nenhuma lei desse tipo. Assim como nenhuma MP foi proposta no PI durante todo o período constitucional. No AC, somente cinco MP foram editadas, todas em 1990.<sup>15</sup> No TO, o histórico de utilização da MP é declinante.<sup>16</sup> Quanto à LD, seu uso teve maior relevância no AM, MG e AL, em duas legislaturas (2003/2010). Em conjunto, todas as LD e MP representariam menos de 3% das proposições legislativas estaduais dos governadores (projetadas em mais de 45 mil PL nos 24 anos legislativos dos 26 estados, estimando uma média de 76 PL anuais do executivo por estado).

---

<sup>14</sup> Nenhum dos estados que possuem simultaneamente os dois mecanismos de delegação legislativa ao executivo utilizam a LD. O motivo parece estar relacionado ao grau de delegação da LD, que é muito inferior à MP, dado que seu escopo normativo é mais restrito, além da delegação ser aprovada *ad hoc* pelo legislativo.

<sup>15</sup> Todas elas versaram sobre matéria de iniciativa exclusiva do executivo - estruturação e competência da administração pública - e foram convertidas em lei: a MP 01/1990 (Lei 937/1990, "reestruturação parcial do Sistema Estadual de Administração"); a MP 02/90 (Lei 950/1990, "organiza a Administração Pública Estadual"); a MP 03/1990 (Lei 949/1990, "Estrutura Básica da Assessoria de Comunicação Social"); a MP 04/1990 (Lei 947/1990, "Estrutura Básica da Secretaria de Estado de Administração"); a MP 05/90 (Lei 948/1990, "alteração na estrutura básica do Departamento de Estradas de Rodagem").

<sup>16</sup> No TO, a edição de MP predominou inicialmente no cenário legislativo estadual. Mesmo antes de promulgada a Constituição do estado, o Governador Siqueira Campos editava MP, que foram regulamentadas pelas disposições transitórias da Constituição. Neste estado a maior parte da legislação sobre a máquina pública foi originada por MP, isto é, o estado foi instituído pela delegação legislativa. No TO, é corroborada a hipótese de influência do governador na institucionalização da MP no estado. Provavelmente, sem essa delegação, o executivo também teria controlada a agenda decisória estadual, dado que sempre contou com apoio majoritário na Assembleia. Entretanto, com a MP o executivo obteve celeridade no processo de institucionalizar a máquina administrativa do estado, isolando totalmente a oposição partidária, que recorreu, sem sucesso, através de ADI pra sustar essa delegação.

**Tabela 5 - LD, MP e PL do Executivo nos Estados (1989-2012)**

ANO	Leis Delegadas (LD)					Medidas Provisórias (MP)					Projetos de Lei (PL) do Executivo																						
	AL	AM	GO	MG	RR	Total	AC	MA	PB	SC	TO	Total	AL	AM	AP	CE	ES	MG	PB	PE	PR	RJ	RS	SC	SP	Total							
1989	1					1	62					62	50					53	101					65	269								
1990							5	4					52	61	59					88	126					97	370						
1991							11					43	54	37					73	158					50	318							
1992							20					11	31	26					50	46	130					68	320						
1993							18					22	40	39					73	55	217					74	458						
1994							6					26	32	43					57	60	257					132	549						
1995							5					28	33	36					48	68	78	38	21					172	101	15	577		
1996							8					14	22	37					35	54	64	69	57					32	135	111	26	620	
1997	1					1	2					7	9	38					40	75	99	47	108					44	142	146	30	769	
1998	2					2	1					22	23	30					25	107	109	39	13					24	144	200	60	751	
1999							8					33	41	31					18	73	139	41	94					19	23	69	117	34	658
2000	8					8	9					11	20	25					10	40	271	34	144					27	59	81	160	51	902
2001							8					4	12	51					33	1	209	46	187					59	44	95	197	32	954
2002							8					4	12	28					32	28	161	53	104					56	59	105	166	64	856
2003	40	1	11	63	23	138	1					4	3	8	82	39	23	97	65	82	43	154	39	69	100	77	39	909					
2004							9					4	2	1	16	98	33	28	86	55	91	44	159	29	30	138	139	34	964				
2005	59					59	1					17	7	25	79	32	28	77	73	98	38	147	69	49	121	152	49	1012					
2006							7					23	11	1	42	80	32	41	61	46	140	27	149	64	50	195	79	53	1017				
2007	3	60	67		130	15					40	12	67	53					82	101	52	54					116	145	31	634			
2008							7					33	4	1	45	41					63	119	67	42					159	56	44	591	
2009							40					20	14	74	33					49	93	42	136					159	162	46	720		
2010							5					21	24	50	19					50	67	50	93					181	71	21	552		
2011	1					6	7	32					25	3	60																		
2012							15					12	27																				
Total	44	120	11	148	23	346	5	131	196	189	345	866	339	412	615	767	1939	1533	363	1138	865	504	3101	2079	1115	14770							

Fonte: Assembleias Legislativas.

## A delegação e o processo legislativo nos estados (MP e LD): evidências

Os dados expostos na tabela anterior mostram apenas que as MP/LD não são dominantes e que os governadores não se servem delas, prioritariamente, para aprovar sua agenda. Entretanto, não é possível inferir que a delegação seja irrelevante ou que este não tenha impacto jurídico-institucional no processo decisório estadual. De fato, cinco exemplos demonstram que MP/LD podem ser relevantes, pelo menos durante alguns anos legislativos: 1) em MG, em 2003 e 2007, os primeiros anos da legislatura dos governos de Aécio Neves (PSDB), respectivamente, 43% e 40% das proposições do executivo foram feitas por LD;<sup>17</sup> 2) em AL, 33% das proposições do governador Ronaldo Lessa (PSB), em 2003, foram feitas por LD; 3) no AM, em 2005 e 2007, 65% das proposições do governador Eduardo Braga (PMDB) foram por LD, motivo que deve ter feito a maioria da Assembleia emendar a constituição e suprimir a delegação desse estado; 4) em SC, em 2010, 25% das proposições do governador Leonel Pavan (PSDB, vice-governador eleito) foram iniciadas como MP, fato atípico no estado, que teve uma média de menos de 7% de MP em relação ao total de proposições anuais; 5) na PB, cerca de 30% das proposições do governador Cássio Cunha Lima (PSDB; 2003-2010) foram propostas como MP, chegando ao pico de 46% em 2006. Quando, visualizados por legislaturas (com dados disponíveis), os dados de LD da legislatura 2003-06 (no AM) e de MP na legislatura 2007-10 (na PB) se mostram os mais extremados – ver Tabela 6 e Gráficos 1 e 2.

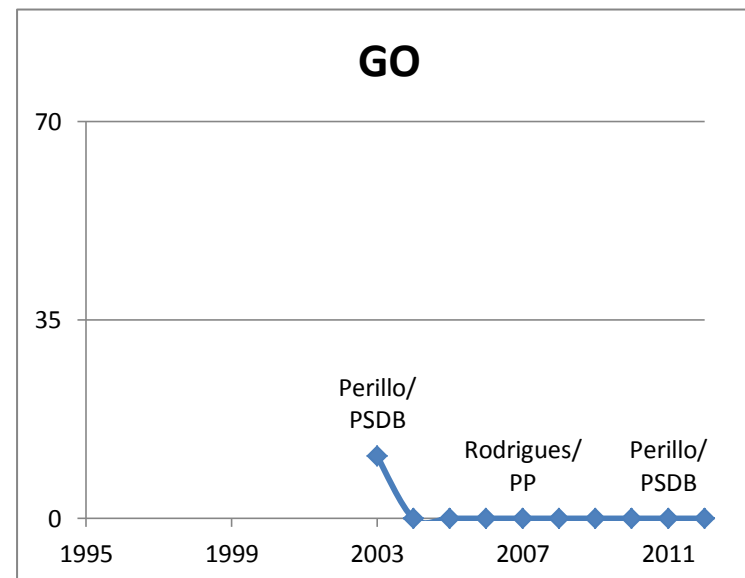
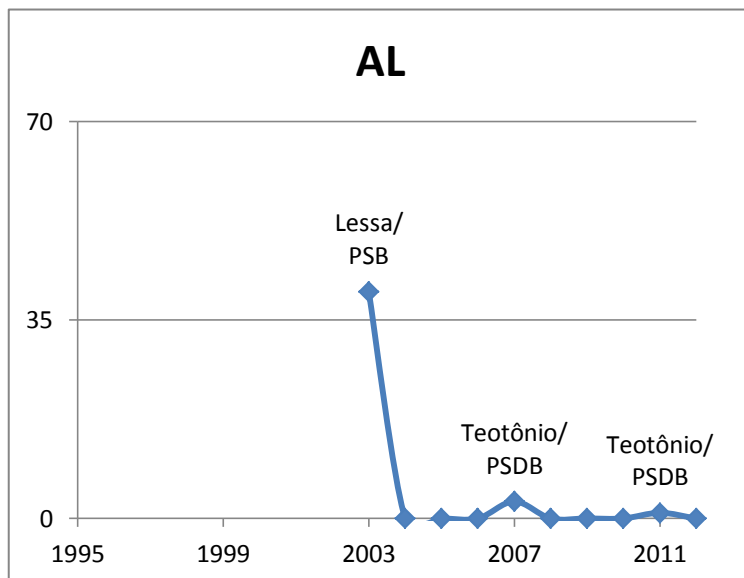
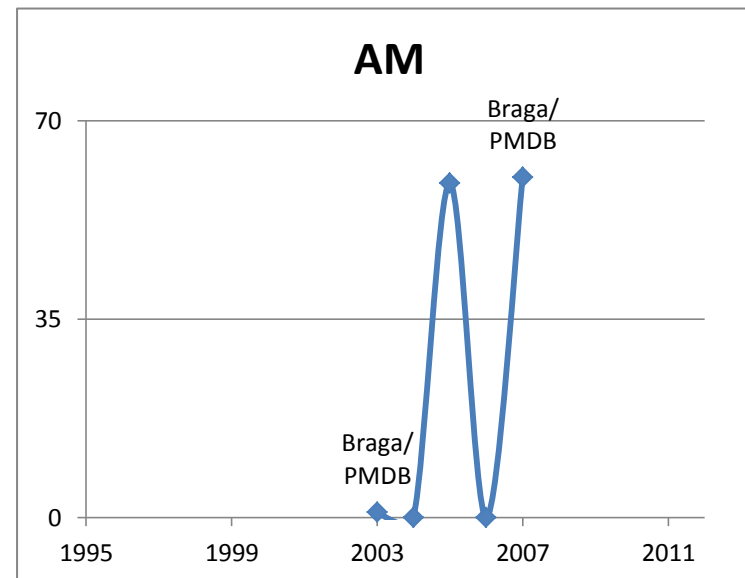
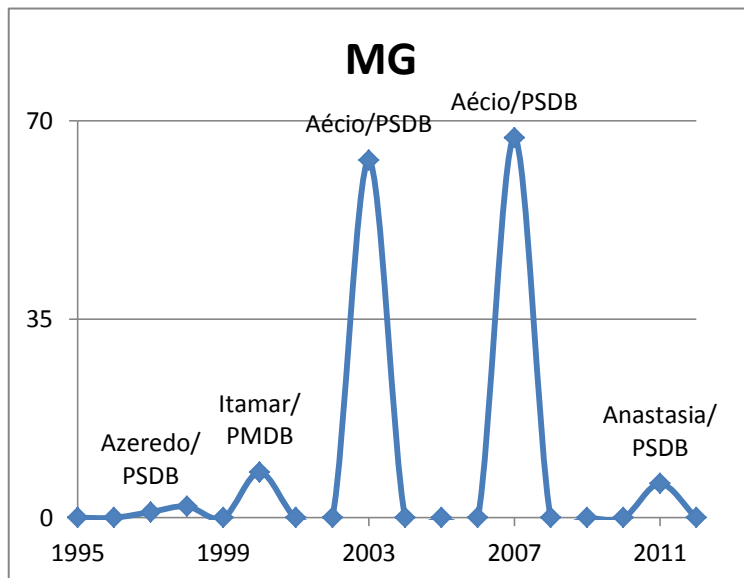
**Tabela 6 - PL, LD e MP propostos pelo Executivo Estadual (1989-2010)**

Legislatura	UF com LD						UF com MP			
	AL		AM		MG		PB		SC	
	PL	LD	PL	LD	PL	LD	PL	MP	PL	MP
<b>1989-90</b>					<b>280</b>	<b>1</b>				
<b>1991-94</b>					<b>234</b>					
<b>1995-98</b>			<b>141</b>		<b>193</b>	<b>3</b>			<b>558</b>	<b>16</b>
<b>1999-02</b>			<b>135</b>		<b>174</b>	<b>8</b>			<b>640</b>	<b>33</b>
<b>2003-06</b>	<b>339</b>	<b>40</b>	<b>136</b>	<b>60</b>	<b>411</b>	<b>63</b>	<b>152</b>	<b>45</b>	<b>447</b>	<b>24</b>
<b>2007-10</b>					<b>380</b>	<b>67</b>	<b>211</b>	<b>114</b>	<b>434</b>	<b>54</b>

Fonte: Assembleias Legislativas

<sup>17</sup> Em MG, todas as LD de 2003 e 2007 foram delegadas por duas Resoluções (RAL 5210/2010 e RAL 5294/2006), como se fossem um pedido restrito para decretar, dentro da delegação, por um mês sobre “leis destinadas a alterar a estrutura da administração direta e indireta do poder executivo”.

**Gráfico 1 - Edição de Leis Delegadas (LD) nos Estados (1989-2012)**



**Gráfico 2 - Edição de Medidas Provisórias (MP) nos Estados (1989-2012)**

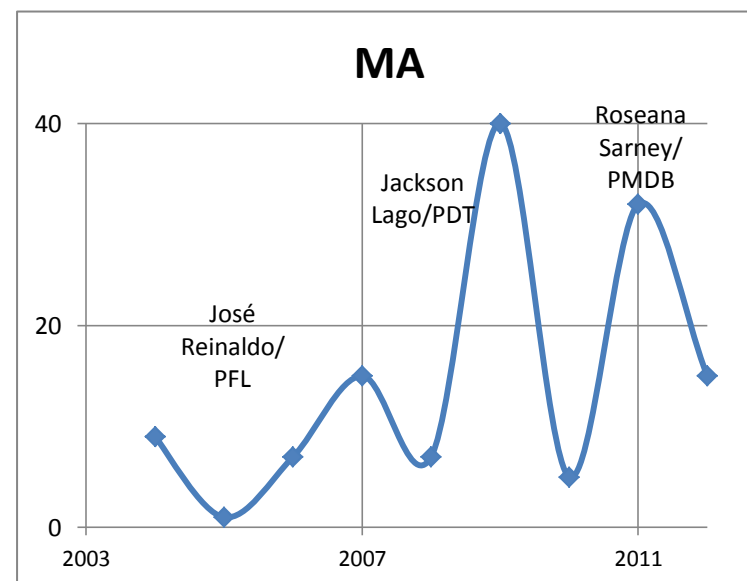
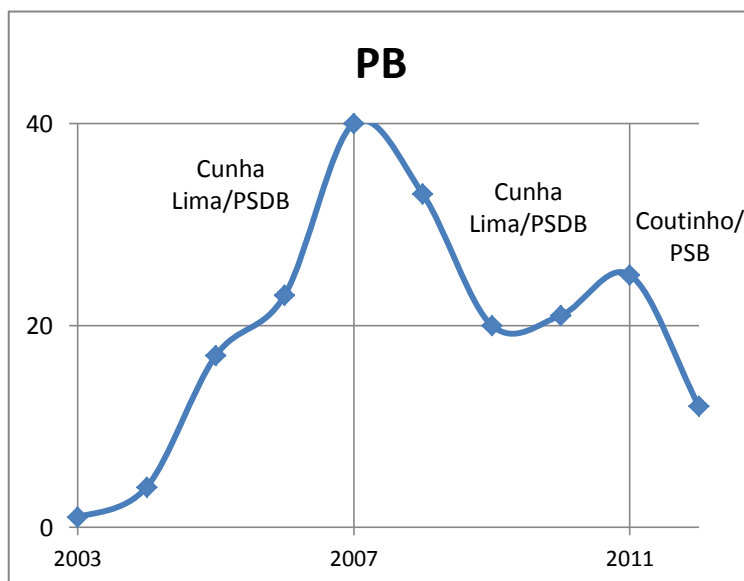
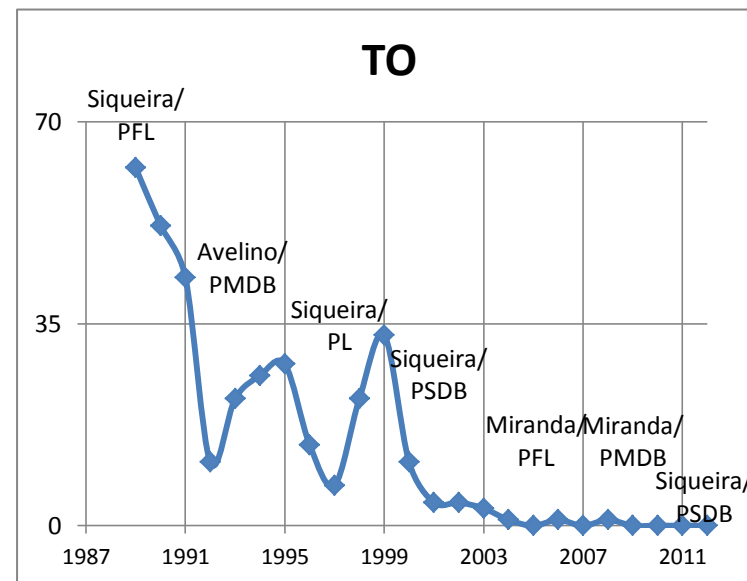
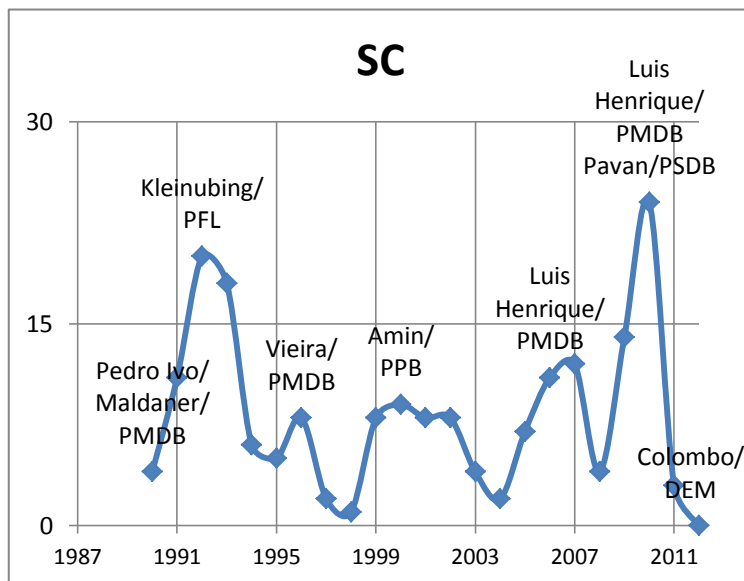


Tabela 7 - Taxa de Sucesso (PL) - Executivo Estadual (1989-2010)

Legislatura	UF com MP			UF com LD				UF com LD (sem uso)						UF sem delegação				Média
	PB	SC	Média	AL	AM	MG	Média	AP	CE	PE	PR	RJ	Média	ES	RS	SP	Média	
1989-90						81%	81%							86%	84%	83%	84%	83%
1991-94						84%	84%							86%	77%	82%	82%	82%
1995-98		92%	92%		100%	89%	95%	87%	95%		93%	91%	92%	89%	93%	90%	91%	92%
1999-02		94%	94%		98%	70%	84%	91%	92%	92%	81%	78%	87%	89%	79%	71%	80%	85%
2003-06	97%	95%	96%	92%	100%	74%	89%	95%	95%	97%	94%	82%	93%	93%	92%	83%	89%	91%
2007-10	77%	91%	84%			90%	90%	92%			83%		88%	98%	90%	89%	92%	89%
Média	87%	93%	90%	92%	99%	81%	91%	91%	94%	95%	88%	84%	90%	90%	86%	83%	86%	87%
N	363	2079	2442	339	412	1533	2284	615	767	1138	865	504	3889	1939	3101	1115	6155	14770
n (média por legis)	182	520		339	137	256		154	256	569	216	168		323	517	186		

Fonte: Assembleias Legislativas.

Gráfico 3 - Taxa Sucesso (PL) - Executivo

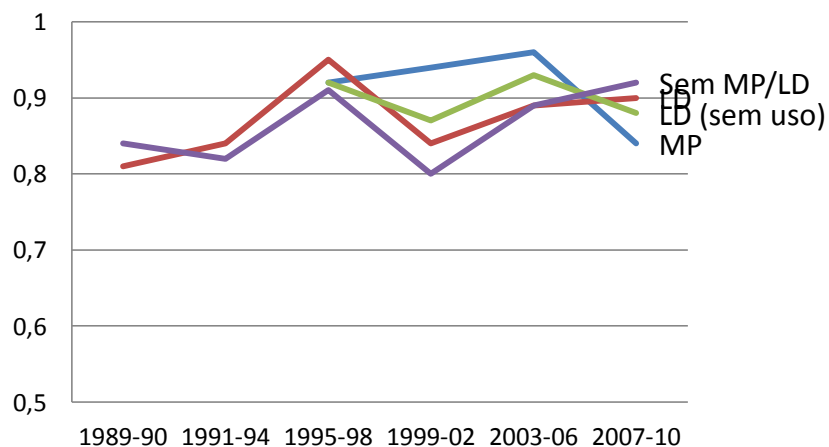
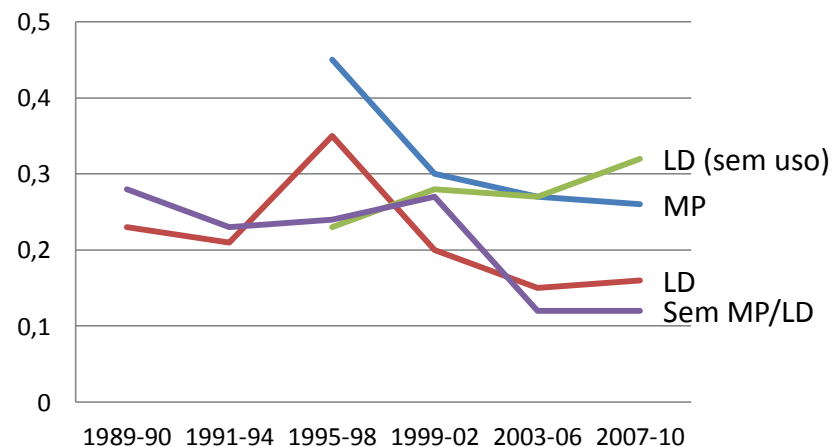
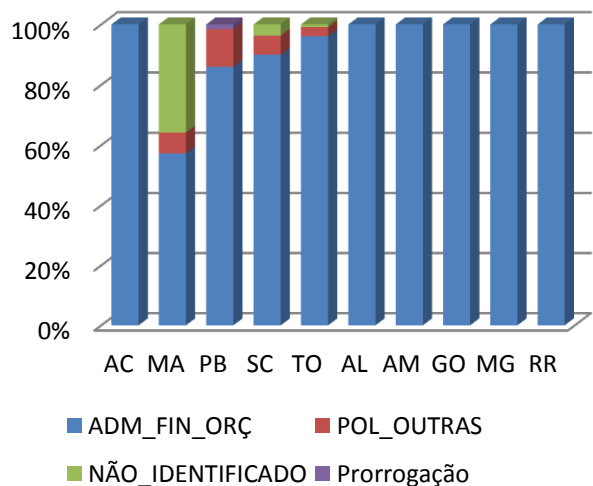


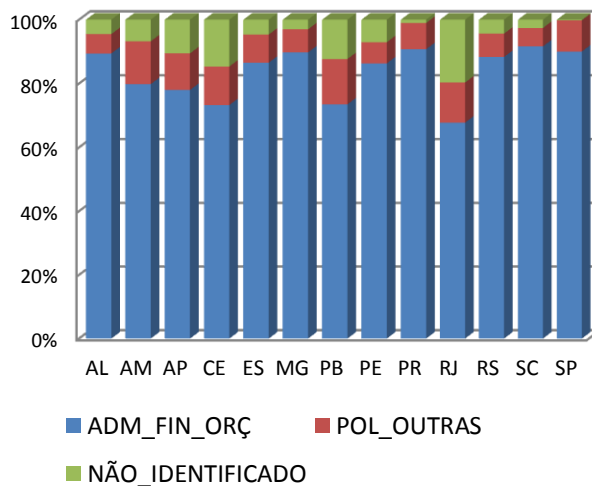
Gráfico 4 - Taxa Sucesso (PL) - Legislativo



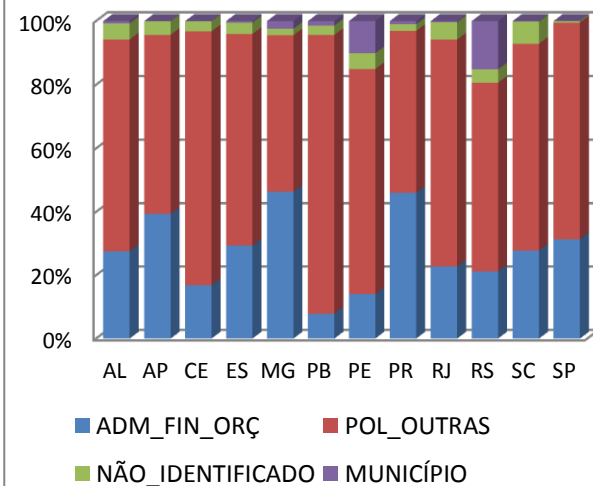
**Gráfico 5 - Tipo de MP e LD**



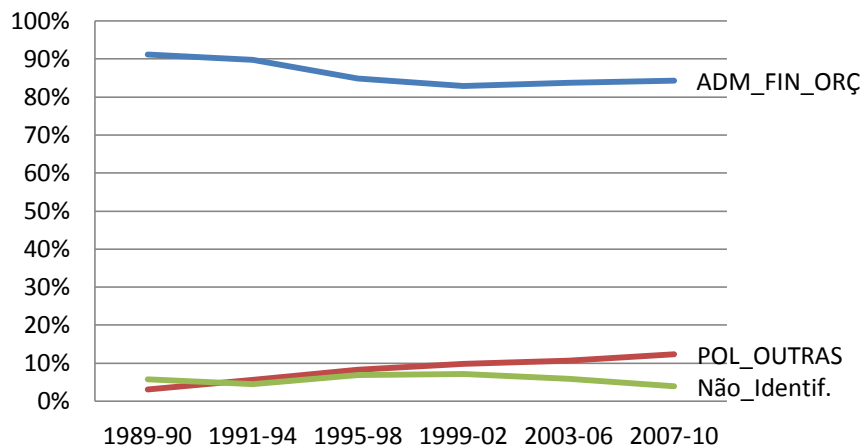
**Gráfico 6 - Tipo de PL (Exec.)**



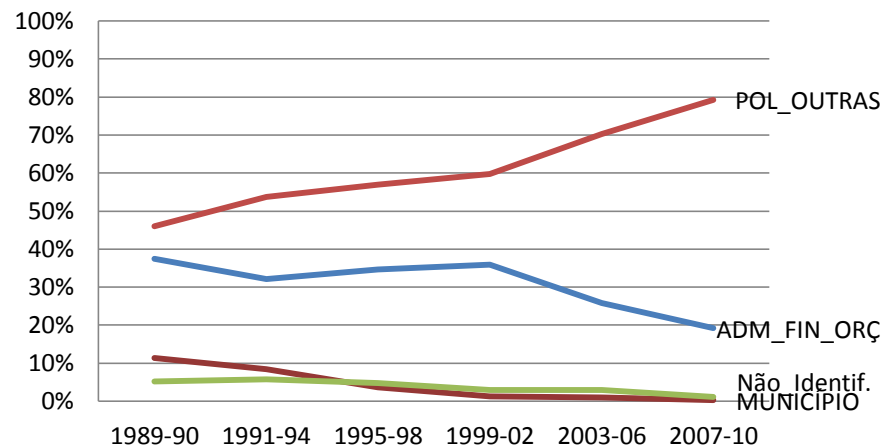
**Gráfico 7 - Tipo de PL (Leg.)**



**Gráfico 8 Tipo de PL/Legislatura (Executivo)**



**Gráfico 9 Tipo de PL/Legislatura (Legislativo)**



Apesar desses dados destoantes e pontualmente extremados, a verificação dos efeitos do uso da delegação legislativa deve ser feito observando-se comparativamente a produção legislativa para os estados que adotam a MP e a LD com os demais que não possuem ou não utilizam esses instrumentos de delegação. Agindo dessa forma veremos as diferenças em termos de produção legal e do peso efetivo da MP e da LD. Uma estratégia para verificar o resultado obtido pela utilização do recurso de delegação seria comparar a taxa de sucesso do executivo para os estados que não adotam a MP/LD com a dos estados que adotam a MP/LD. Assim, observaríamos se a delegação legislativa maximiza a capacidade do executivo estadual aprovar sua agenda legislativa e se os governadores destituídos de delegação tem menor capacidade de aprovação de suas proposições.

Ao verificar-se os dados da Tabela 7 (e Gráfico 3), constata-se que a delegação legislativa (LD e MP) não atribuem maior taxa de sucesso (ou, melhor dizendo, nenhuma diferença significativa) nos projetos de lei (PL) propostos pelos governadores com delegação legislativa. Ou seja, a o uso da delegação (MP e LD) não parece atribuir maior capacidade legislativa a esses governadores, pelo menos que já não teriam em virtude do escopo legislativo restrito e dominado pela iniciativa exclusiva dos governadores dos estados. Em média, os governadores aprovam 87% dos PL que propõem durante uma legislatura. Mesmo governadores com apoio de coalizões minoritárias aprovam entre 70% e 80% de suas proposições, independente de possuírem prerrogativas legislativas especiais.

O conteúdo da produção legislativa (MP, LD e PL) também permite qualificar a produção legislativa do governador quando recorre delegação legislativa ou quando utiliza o processo legislativo ordinário. Essa análise torna possível definir o grau de abrangência normativa da MP e LD, comparada ao PL, para verificar o uso real que o governador faz da delegação. Os Gráficos 5 a 7 classificam o conteúdo das MP, LD e PL estaduais de acordo com a área de abrangência.

Os dados são claros. Todas as LD e, aproximadamente, 90% das MP possuem efeito normativo sobre o mesmo tipo de legislação, isto é, leis direcionadas a regulamentar a administração pública (pessoal, organização administrativa, finanças, aspectos fiscais e patrimoniais). Os casos remanescentes, menos de 10% das MP, regulamentam a execução administrativa ou normatizam marginalmente outras políticas públicas nos estados, já extensamente reguladas pela Constituição e legislação federal como a educação, saúde,

transportes, meio-ambiente, etc.<sup>18</sup>. Interessante é a comparação dessas normas com a produção legislativa ordinária de iniciativa do executivo e legislativo, em estados que adotam ou não a delegação. Em média, cerca de 90% das proposições ordinárias dos governadores (Gráfico 6) também são normas direcionadas a regulamentar a administração pública. Ou seja, mesmo sendo usada, a delegação (MP e LD) serve para produzir o mesmo tipo peculiar de norma, com conteúdo similar e com taxas de sucesso semelhantes às encontradas na produção legislativa ordinária dos governadores que possuem, utilizam e/ou não possuem delegação legislativa (MP e LD). Isto, em virtude do escopo legislativo e da distribuição de competências (União/estados, Executivo/Legislativo) que a CF 1988 atribuiu aos estados.

Por outro lado, os deputados estaduais propõem uma gama mais diversificada de PL (ver Gráfico 7). Os parlamentares iniciam: 1) principalmente, PL que regulamentam marginalmente políticas públicas amplamente regulamentadas por normas federais; 2) e, em menor grau, mais em intensidade relevante, PL que normatizam a administração pública e as finanças estaduais, apesar deste tipo de legislação ser de iniciativa exclusiva dos governadores.<sup>19</sup> A frequência desse último de legislação é declinante na agenda parlamentar (ver Gráficos 8 e 9). Nas primeiras legislaturas do período constitucional pós 88, os deputados apresentaram índices mais acentuados de PL administrativos/financeiros, talvez na tentativa de competir com o executivo pela legislação estadual mais relevante. Entretanto, como o sucesso desse tipo de proposição é baixo, inclusive pelo julgamento de ADI (pelo STF e pelos TJ) que tornam nula a legislação eventualmente aprovada, as mais recentes proposições desse tipo pelos parlamentares devem ter mais um caráter de sinalizar para seus eleitores a intenção de alterar a alocação de recursos estaduais, mesmo que não haja probabilidade de aprovação do PL ou de validade da norma produzida.

Por fim, os dados disponíveis e expostos na Tabela 8 demonstram que a taxa de aprovação das MP editadas (em três estados SC, PB e MA; não há dados disponíveis sobre

---

<sup>18</sup> Exemplos de regulação administrativa da execução e de normatização marginal de políticas: MP 53/1993 (SC) “Institui o programa de apoio a fiscalização e inspeção sanitária”; MP 90/2000 (SC) “Cria o conselho estadual de alimentação escolar”; MP 85/2000 (SC) “Dispõe sobre os serviços de travessia de Ferry-Boat e balsa no rio Itajaí-Açu”; MP 12/2006 (MA) “Cria o Cadastro de Atividade Florestal”; MP 19/2007 (MA) “Dispõe sobre a criação do Conselho de Acompanhamento, Controle Social, Comprovação e Fiscalização do FUNDEB”; MP 17/2005 (PB) “Autoriza empresa a se instalar nos distritos industriais da Paraíba”; MP 63/2007 (PB) “Dispõe sobre a aplicação, no âmbito do estado da Paraíba, da lei complementar nº 123/2006, que institui o estatuto nacional da microempresa e da empresa de pequeno porte”; MP 127/2009 (PB) “Dispõe sobre a gratuidade do transporte coletivo intermunicipal para idosos”. Ver também a Tabela A3, no anexo.

<sup>19</sup> Os deputados estaduais propõem, e aprovam em altas taxas, PL “simbólicos” (denominações, concessão de títulos, datas comemorativas e declaração de utilidade pública). Entretanto, como o objetivo aqui era comparar as proposições parlamentares com o a agenda do executivo, esse tipo de norma simbólica foi excluído dos dados da produção parlamentar. O dado quantitativo desse tipo de norma pode ser visto na Tabela A2.

o resultado das MP editadas em TO) é inferior às alcançadas pelos PL propostas pelos governadores desses mesmos estados. Quase um quarto (e mais de 1/3, em algumas legislaturas) das MP não foi convertido em lei pelos legislativos estaduais (*inadmitidas*, por não ter caráter *emergencial* – relevância ou urgência - ou ferir a Constituição; *rejeitadas* em seu mérito; ou, *sustadas* em seus efeitos, pelo término do prazo de vigência, sendo substituída e/ou regulamentada por decreto legislativo). Isto, diante de governadores com apoio minoritário ou majoritário no legislativo estadual. Nesses estados, o executivo aprovou seus PL em taxas semelhantes de sucesso aos dos estados que não possuem MP. Portanto, fica claro que mesmo com a disponibilidade de um instrumento legislativo poderoso, os governadores não parecem possuir ganhos consideráveis na sua relação com o legislativo.

**Tabela 8 - MP e PL propostos pelo Executivo (1990-2012 - resultado legislativo)**

UF	Legislatura	MP			PL (Executivo)		
		Aprovadas	Não Aprovadas	Taxa de Aprovação	Aprovadas	Não Aprovadas	Taxa de Aprovação
SC	1989-90	1	3	25%	-	-	-
	1991-94	50	5	91%	-	-	-
	1995-98	10	6	63%	516	42	92%
	1999-02	20	13	61%	604	36	94%
	2003-06	21	3	88%	423	24	95%
	2007-10	47	7	87%	395	39	91%
	2011-12	1	2	33%	-	-	-
	<b>Total</b>	<b>150</b>	<b>39</b>	<b>79%</b>	<b>1938</b>	<b>141</b>	<b>93%</b>
PB <sup>(*)</sup>	2003-06	44	1	98%	147	5	97%
	2007-10	96	18	84%	163	48	77%
	2011-12	24	13	65%	-	-	-
	<b>Total</b>	<b>164</b>	<b>32</b>	<b>84%</b>	<b>310</b>	<b>53</b>	<b>85%</b>
MA <sup>(*)</sup>	1999-02	-	-	-	96	3	97%
	2003-06	10	7	59%	121	40	75%
	2007-10	45	22	67%	-	-	-
	2011-12	26	21	55%	-	-	-
	<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>50</b>	<b>62%</b>	<b>217</b>	<b>43</b>	<b>83%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>395</b>	<b>121</b>	<b>77%</b>	<b>2465</b>	<b>237</b>	<b>91%</b>	

Fonte: Assembleias Legislativas.

(\*) Entre os dados do MA há 49 MP e 37 PL que não é possível definir o resultado legislativo final e que foram descritos como “não aprovados”.

Assim, ao contrario do previsto por análises relacionadas ao governo federal, que vinculam o poder de decreto ao controle da agenda parlamentar, a capacidade de aprovação de projetos legislativos iniciados pelo executivo não foi determinada pelo direito de editar MP.

Outros mecanismos institucionais, como a solicitação de urgência e prerrogativas exclusivas de iniciar proposições legislativas em matérias financeiras e administrativas, em conjunto com o tamanho e a solidez da coalizão de apoio no parlamento estadual, são fatores com maior capacidade de determinação sobre os resultados legislativos estaduais (Tomio, 2006; Carreirao e Borba, 2006; Carreirão e Perondi, 2009). Essa afirmação é reforçada por estudos semelhantes que constataram a grande capacidade de aprovação de legislação iniciada pelo executivo (Santos, 2001; Ricci e Tomio, 2012a).

### **Considerações Finais**

Este paper buscou encontrar respostas para o uso diferente que a delegação legislativa (MP e/ou LD) tem no Brasil, quando se consideram o nível federal e o estadual. A argumentação fundamentou-se na institucionalidade e utilização do *poder de decreto* nos estados que delegam constitucionalmente esse instrumento legislativo aos governadores. A abordagem explorou as determinações dos mecanismos presentes na organização interna do processo decisório para a produção legislativa dos estados, verificando se as hipóteses sobre o uso de delegação legislativa ao executivo (sobretudo MP, no âmbito federal) são sustentáveis no processo decisório estadual. Como conclusão aos argumentos e evidências apresentados é possível oferecer pelo menos duas considerações.

Primeiro, a distribuição de competências legislativas entre os entes federados legou aos estados, essencialmente, a atribuição de legislar: a) sobre a própria máquina pública (orçamento, finanças, pessoal, patrimônio, organização, etc.), b) sobre aspectos normativos marginais das políticas públicas (educação, saúde, meio ambiente, etc.) e c) sobre aspectos significativos para execução autônoma dessas políticas (formação de fundos, contratação de pessoal e execução de obras que permitam executar as políticas públicas). O primeiro e terceiro itens, apesar de aparentemente diferenciados quanto à finalidade legislativa, assemelham-se quanto à normatividade efetiva. Ou seja, tratam de assunto interno a máquina pública estadual. O segundo item legislativo decresce em relevância quanto mais a União legisla sobre cada política pública. Nesse sentido, tendo 1988 como marco inicial, conforme avança a produção legislativa federal, torna-se menos relevante (ou mais profundamente marginal) a competência estadual de normatizar as políticas públicas que executa. Além disso, a atribuição de iniciativas privativas de proposição entre os atores políticos estaduais reproduziu o previsto para os poderes no âmbito federal. Dessa forma, toda a esfera normativa que trata da máquina pública estadual é uma prerrogativa de

proposição exclusiva dos governadores. Como esse é o centro do processo legislativo estadual, a legislação *relevante* que tramita nas Assembleias Legislativas é proposta pelo executivo. Portanto, independentemente da força política do governador, tamanho da coalizão de apoio ao executivo, o processo legislativo estadual é fortemente dependente de proposições legislativas originadas no executivo, uma decorrência direta das prerrogativas legislativas exclusivas que detém esse ator político constitucionalmente.

Disso deriva a segunda consideração. A delegação legislativa ao executivo estadual poderia, em tese, ampliar o poder de agenda dos governadores. Entretanto, como mostrado, há restrições constitucionais claras e definidas que aproximam os governadores que utilizam MP e LD aos seus similares sem essa delegação. O efeito jurídico das MP e LD editadas nos estados tende a se restringir à própria máquina pública. Como as taxas de sucesso para os PL do executivo estadual são elevadas, independente da delegação legislativa, é plausível supor que as mesmas proposições (iniciadas como MP ou LD) seriam aprovadas, em taxas semelhantes, caso fossem apresentadas como PL (com tramitação de urgência). Neste sentido, a delegação legislativa nos estados constitui-se num instrumento privilegiado do executivo para legislar sobre matérias sem grande limitação de ser aprovada através dos instrumentos de delegação de poderes (conferidos pela CF 88) que, ordinariamente, todos os governadores possuem.

Posto nestes termos, a conclusão é de que a MP e a LD estaduais devem ser relativizadas quanto aos seus efeitos legislativos; isto é, devem ser vistas como instrumentos a mais nas mãos dos governadores para controlar a agenda legislativa frente a um parlamento destituído constitucionalmente de prerrogativas legislativas. Ou seja, a *grande delegação* de poderes legislativos (prerrogativas de iniciativa exclusiva; grande em relação às assembleias, pequena, se comparada às prerrogativas legislativas da união em relação aos estados) foi dada aos governadores pelo constituinte federal. A *pequena delegação* atribuída pelos parlamentares estaduais (através de MP e LD), apesar de não totalmente irrelevante em seus efeitos no processo legislativo estadual (sobretudo a MP), é, de fato, um mecanismo de delegação legislativa dispensável (até assessório) que pode ser revogado ordinária ou constitucionalmente por maiorias parlamentares opositoras ou coalizões majoritárias pouco sólidas nas assembleias estaduais.

## Referências

ABRÚCIO, F. *Os barões da federação*. São Paulo: Hucitec, 1998.

- AMES, B. *Institutions and Politics in Brazil*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001.
- AMORIM NETO, O; TAFNER, P. "Governos de Coalizão e Mecanismos de Alarme de Incêndio no Controle Legislativo das Medidas Provisórias". *Dados*, vol.45, n.1, p. 5-38, 2002.
- ANSOLABEHRE, S.; SNYDER J.M.; STEWART, C. "Old Voters, New Voters, and the Personal Vote: using Redistricting to Measure the Incumbency Advantage". *American Journal of Political Science*, vol. 44, n. 1, p. 17-34.
- ARRETCHE, M. "Continuidades e descontinuidades da Federação Brasileira: de como 1988 facilitou 1995". *Dados*, vol.52, n.2, p. 377-423, 2009.
- ARRETCHE, M. "The veto power of sub-national governments in Brazil: political institutions and parliamentary behaviour in the post-1988 period". *Brazilian Political Science Review*, v.1, n.2, p. 40-73, 2007.
- BRAGA, S. "A informatização dos legislativos brasileiros no início da 16ª Legislatura". *Teoria & Sociedade*, v. 14, p. 25-54, 2007.
- BRASIL. (1988), *Constituição: República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal.
- CAIN, B.; FERREJOHN, J.; FIORINA, M. *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987;
- CAREY, J.M.; SHUGART, M. "Poder de decreto: Chamando os tanques ou usando a caneta?". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 13, n. 37, p. 149-184, 1998.
- CAREY, J.M; SHUGART, M. *Executive decree Authority*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- CARREIRÃO Y.; PERONDI E. "Disciplina e coalizões partidárias na Assembleia Legislativa de Santa Catarina (1999-2006)". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 24, n. 71, p. 121-141, 2009.
- CARREIRÃO, Y; BORBA, J. *Os partidos na política catarinense – eleições, processo legislativo, políticas públicas*. Florianópolis: Insular, 2006.
- COX, J. *The Efficient Secret: The Cabinet and the development of political parties in Victorian England*. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.
- COX, J; McCUBBINS M.D. *Legislative Leviathan: party government in the House*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- DA ROS, L. (2008), "Poder de decreto e accountability horizontal: dinâmica institucional dos tres poderes e medidas provisórias no Brasil pós-1988", *Sociologia e Política*, vol. 16, n. 31, pp. 143-160, 2008.
- DINIZ, E. "Governabilidade, democracia e Reforma do estado: os desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos anos 90". In: DINIZ, E (org). *O desafio da Democracia na America Latina*, Rio de Janeiro: Luperj, p. 162-186, 1996;
- DUNNING, T. "Improving Causal Inference: Strengths and Limitations of Natural Experiments". *Political Research Quarterly*, vol. 61, nº2, p. 282-293, 2008.
- FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. "Instituições Políticas e Governabilidade. Desempenho do Governo e apoio Legislativo na democracia Brasileira". In: RANULFO, C.M.; SAÉZ M.A. (orgs.), *A Democracia Brasileira. Balanço e Perspectivas para o Século 21*, Editora UFMG: Belo Horizonte, p. 147-198, 2007.
- FIGUEIREDO, A; LIMONGI, F. *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. FGV: Rio de Janeiro, 1999.
- GAMPER, A. "A Global theory of Federalism: The Nature and Challenges of a Federal State", *German Law Journal*, vol. 6, nº10, p. 1297-1318, 2005.
- GERBER A.S.; GREEN D.P. "Field Experiments and Natural Experiments". In: BOX-STEFFENSMEIER J.M.; BRADY, H.E; COLLIER D. (eds.), *Handbook of Political Methodology*. New York: Oxford University Press, p. 357-381, 2008.
- HUBER, J. (1996), *Rationalizing parliament. Legislative Institutions and Party Politics in France*, Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- LAMOURNIER, B. "Brazil at an impasse". *Journal of Democracy*, vol. 5, nº3, p. 72-87, 1994.
- LIMONGI, F. "A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório". *Novos estudos Cebrap*, n.76, pp. 17-41, 2006.

- MACHIAVELI, F. "Medidas Provisórias: os efeitos não antecipados da EC32 nas relações entre executivo e legislativo". Dissertação de mestrado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2009.
- MAINWARING, S. *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- ORLOFF, A.S. *The Politics of pensions: a comparative analysis of Britain, Canada, and the United States, 1880-1940*. Wisconsin, The University of Wisconsin Press, 1993.
- PEREIRA, C.; POWER, T.; RENNÓ, L. "Agenda Power, Executive Decree Authority, and the Mixed Results of reform in the Brazilian Congress". *Legislative Studies Quarterly*, vol. 33, nº1, p. 5-33, 2008.
- PESSANHA, C. "Poder executivo do legislativo no Brasil: o Decreto-lei e a Medida Provisoria, 1965-1999, paper apresentado no Seminário Internacional "Las instituciones em lãs Nuevas Democracias", Buenos Aires, 13 e 14 de abril de 2000.
- PESSANHA, C. *Relações entre os poderes executivo e legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de Doutorado, Usp, 1997.
- POSNER, D.N. "The Political Salience of Cultural Difference: Why Chewas and Tumbukas are allies in Zambia and adversaries in Malawi". *American Political Science Review*, vol. 98, n.4, p. 529-545, 2004
- REICH, G. "Executive Decree Authority in Brazil: How Reactive Legislators Influence Policy", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 27, nº1, p. 5-31, 2002.
- SANTOS, F. (org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. FGV: Rio de Janeiro, 2001.
- SANTOS, M.H.C. "Governabilidade, governança e democracia: criação de capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente". *Dados*, vol.40, nº3, p. 335-376, 1997.
- SHUGART, M.S.; HAGGARD, S. "Institutions and Public Policy in Presidential Systems". IN: HAGGARD, S; McCUBBINS M.D, *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 64-102, 2001.
- SOUZA, C. "Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988", *Revista de Sociologia e Política*, vol. 24, p. 105-121, 2005;
- STEPAN, Alfred. (1999), "Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder da Demos". *Dados*, vol. 42, n.2, pp. 197-251.
- TOMIO, F. R. L., ORTOLAN, M. e CAMARGO, F. S. "Análise comparativa dos modelos de repartição de competências legislativas nos estados federados". *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, v. 51, p. 73-100, 2010.
- TOMIO, F. RICCI, P. "O governo local na experiência política brasileira. As performances legislativas das Assembleias estaduais", *Revista de Sociologia e Política*, vol. 20, n. 41, 2012a.
- TOMIO, F. RICCI, P. "O poder da caneta. A Medida Provisória no processo legislativo estadual", *Opinião Pública*, 2012b, no prelo.
- TOMIO, F. RICCI, P. "Seis décadas de processo legislativo estadual: processo decisório e relações Executivo/Legislativo nos Estados (1951-2010)", *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 13, n. 21, 2012c.
- TOMIO, F.R.L. "Autonomia Municipal e Criação de Governos Locais: a Peculiaridade Institucional Brasileira". *Revista da Faculdade de Direito. Universidade Federal do Paraná*, v. 42, p. 103-120, 2005b.
- TOMIO, F.R.L. "Federalismo, municípios e decisões legislativas: a criação de municípios no Rio Grande do Sul". *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, p. 123-148, 2005c.
- TOMIO, F.R.L. "Medidas provisórias, iniciativas e decisões legislativas no processo decisório estadual catarinense". In.: CARREIRÃO, Y; BORBA, J. *Os partidos na política catarinense – eleições, processo legislativo, políticas públicas*. Florianópolis-SC: Insular, 2006.
- TOMIO, F.R.L. "The creation of municipalities after the 1988 constitution". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.1, nº1, p. 0-0, 2005a.

ANEXO

Tabela A1 - Taxa de Dominância (PL, sem “Simbólico” – Den\_Uti\_Tit) - Executivo Estadual (1989-2010)

Legislatura	UF com MP			UF com LD				UF com LD (sem uso)						UF sem delegação				Média
	PB	SC	Média	AL	AM	MG	Média	AP	CE	PE	PR	RJ	Média	ES	RS	SP	Média	
<b>1989-90</b>						72%	<b>72%</b>							60%	49%	85%	<b>65%</b>	<b>66%</b>
<b>1991-94</b>						60%	<b>60%</b>							64%	66%	68%	<b>66%</b>	<b>65%</b>
<b>1995-98</b>		80%	<b>80%</b>			43%	<b>43%</b>	64%	81%		56%	20%	<b>55%</b>	62%	68%	35%	<b>55%</b>	<b>57%</b>
<b>1999-02</b>		76%	<b>76%</b>		71%	28%	<b>50%</b>	36%	72%	83%	28%	21%	<b>48%</b>	55%	66%	40%	<b>54%</b>	<b>53%</b>
<b>2003-06</b>	52%	75%	<b>64%</b>	97%	64%	52%	<b>71%</b>	51%	86%	80%	39%	27%	<b>57%</b>	63%	88%	52%	<b>68%</b>	<b>63%</b>
<b>2007-10</b>	45%	64%	<b>55%</b>			54%	<b>54%</b>	42%			56%		<b>49%</b>	57%	86%	63%	<b>69%</b>	<b>58%</b>
<b>Média</b>	<b>48%</b>	<b>74%</b>	<b>65%</b>	<b>97%</b>	<b>67%</b>	<b>51%</b>	<b>60%</b>	<b>48%</b>	<b>80%</b>	<b>82%</b>	<b>45%</b>	<b>23%</b>	<b>53%</b>	<b>60%</b>	<b>70%</b>	<b>57%</b>	<b>63%</b>	<b>59%</b>

Fonte: Assembleias Legislativas.

Tabela A2 - Taxa de Sucesso (PL, sem “Simbólico” – Den\_Uti\_Tit) - Legislativo Estadual (1989-2010)

Legislatura	UF com MP			UF com LD				UF com LD (sem uso)						UF sem delegação				Média
	PB	SC	Média	AL	AM	MG	Média	AP	CE	PE	PR	RJ	Média	ES	RS	SP	Média	
<b>1989-90</b>						23%	<b>23%</b>							29%	46%	10%	<b>28%</b>	<b>27%</b>
<b>1991-94</b>						21%	<b>21%</b>							18%	41%	9%	<b>23%</b>	<b>22%</b>
<b>1995-98</b>		45%	<b>45%</b>			35%	<b>35%</b>	28%	16%		24%	22%	<b>23%</b>	28%	31%	12%	<b>24%</b>	<b>27%</b>
<b>1999-02</b>		30%	<b>30%</b>		10%	29%	<b>20%</b>	53%	17%	22%	28%	19%	<b>28%</b>	49%	22%	10%	<b>27%</b>	<b>26%</b>
<b>2003-06</b>	25%	29%	<b>27%</b>	8%	18%	20%	<b>15%</b>	48%	12%	38%	24%	15%	<b>27%</b>	20%	10%	7%	<b>12%</b>	<b>21%</b>
<b>2007-10</b>	21%	30%	<b>26%</b>			16%	<b>16%</b>	47%			17%		<b>32%</b>	17%	17%	3%	<b>12%</b>	<b>21%</b>
<b>Média</b>	<b>23%</b>	<b>34%</b>	<b>32%</b>	<b>8%</b>	<b>14%</b>	<b>24%</b>	<b>22%</b>	<b>44%</b>	<b>15%</b>	<b>30%</b>	<b>23%</b>	<b>19%</b>	<b>27%</b>	<b>27%</b>	<b>28%</b>	<b>9%</b>	<b>21%</b>	<b>24%</b>
<b>N</b>	<b>1510</b>	<b>2142</b>	<b>3652</b>	<b>138</b>	<b>954</b>	<b>5941</b>	<b>7033</b>	<b>1316</b>	<b>1175</b>	<b>843</b>	<b>4218</b>	<b>7923</b>	<b>15475</b>	<b>4527</b>	<b>4258</b>	<b>9860</b>	<b>18645</b>	<b>44805</b>
<b>N (c/“simbólico”)</b>	<b>2883</b>	<b>5335</b>	<b>8218</b>	<b>269</b>	<b>1170</b>	<b>15310</b>	<b>16749</b>	<b>1666</b>	<b>1990</b>	<b>1106</b>	<b>8265</b>	<b>9132</b>	<b>22159</b>	<b>7351</b>	<b>4857</b>	<b>20503</b>	<b>32711</b>	<b>79837</b>
<b>N (média por legis)</b>	<b>755</b>	<b>536</b>		<b>138</b>	<b>477</b>	<b>990</b>		<b>329</b>	<b>392</b>	<b>422</b>	<b>1055</b>	<b>2641</b>		<b>755</b>	<b>710</b>	<b>1643</b>		
<b>n (c/“simb”) (média por legis)</b>	<b>1442</b>	<b>1334</b>		<b>269</b>	<b>585</b>	<b>2552</b>		<b>417</b>	<b>663</b>	<b>553</b>	<b>2066</b>	<b>3044</b>		<b>1225</b>	<b>810</b>	<b>3417</b>		

Fonte: Assembleias Legislativas.

## Tabela A3 - Exemplos de PL, MP e LD

### PL (EXECUTIVO ESTADUAL)

Autoriza o Executivo a contratar, junto ao BNDES, financiamento no montante de até R\$ 170.000.000,00, à título de antecipação de receitas ... (ES – PL457/1996)

Dispõe sobre o regime tributário das microempresas e das empresas de pequeno porte... (ES – PL 48/1997)

Regula a promoção de Praças na Polícia Militar e no Corpo de Bombeiros. (ES – PL 341/1997)

Autoriza o poder executivo a doar imóvel que menciona ao município de Caxambu. (MG – PL 1415/2001)

Dispõe sobre o quadro de cargos do IPSEMG, altera dispositivos da lei delegada 109/03 e dá outras providências... (MG – PL 722/2003)

Dispõe sobre limite máximo de percepção de remuneração, institui e estende adicional de pós-graduação... (SC – PL 92/1995)

Autoriza a aquisição, por doação, de imóvel no município de Presidente Nereu. (SC – PL 225/1995)

### MP (EXECUTIVO ESTADUAL)

Fixa novos valores de vencimentos para os cargos que menciona, estabelece o valor do soldo dos servidores militares. (SC – MP 20/1992)

Autoriza a abertura de crédito especial em favor do fundo estadual de saúde. (120.000,00). (SC – MP 77/1999)

Autoriza o Poder Executivo a prorrogar o prazo do contrato de pessoal, por tempo determinado no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde ... (SC – MP 92/2000)

Concede autorização para contratação de pessoal, por prazo determinado, no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Pública ... (SC – MP 112/2003)

Altera a Lei nº 14.961/09, que dispõe sobre o programa de incentivo à produção de cerveja e chope artesanais... (SC – MP 163/2010)

### LD (EXECUTIVO ESTADUAL)

Dispõe sobre o ajustamento da remuneração e dos proventos dos servidores da ativa e inativos de quadros do pessoal civil e militar ... (MG – LD 38/1997)

Dispõe sobre a reestruturação do sistema remuneratório da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do estado... (MG – LD 43/2000)

Altera a denominação das unidades jurídicas das autarquias estaduais e das fundações instituídas e mantidas pelo estado e dos cargos... (MG – LD 110/2003)

Estabelece as tabelas de remuneração dos cargos de provimento em comissão da advocacia-geral do estado e dá outras providências. (MG – LD 177/2007)

### PL (LEGISLATIVO ESTADUAL)

Assegura a colocação de balanças de precisão na saída dos caixas, em supermercados. (ES – PL 244/1992)

Proíbe a realização de tatuagem em menores de 18(dezoito) anos. (ES – PL 43/1997)

Torna obrigatória a presença de profissionais treinados em primeiros socorros nos eventos públicos promovidos pelo Estado. (ES – PL 273/2002)

Dispõe sobre a prioridade das vagas nas instituições oficiais de ensino do estado para os portadores de deficiência e dá outras providências. (MG – PL 1329/1993)

Dispõe sobre a obrigatoriedade de academias de ginástica (...) exibirem placa de advertência sobre o uso inadequado de anabolizantes... (MG – PL 2515/2005)

Altera a lei n. 9.865/95, que dispõe sobre a notificação compulsória de casos de subnutrição às autoridades da área da saúde pública. (SC – PL 305/1997)

Autoriza o Poder Executivo passar para reserva remunerada os Praças que alcançarem 25 anos de efetivo serviço. (ES – PL 142/1992)

Autoriza o Poder Executivo a doar imóvel ao município de Aracruz. (ES – PL 115/1997)

Autoriza o poder executivo a doar imóvel ao município de tiros. (MG – PL 1378/1993)

Fonte: Assembleias Legislativas.