



Thiago Sombra: Antes coadjuvante, Legislativo ganha importância

Com a sobrevivência da Constituição Federal de 1988, o até então coadjuvante, Poder Legislativo, foi erigido à categoria de um dos principais atores do atual Estado Democrático de Direito. A atuação apagada e tímida de todo o período ditatorial funcionou tal qual uma válvula de escape para que a Assembléia Nacional Constituinte, ao elaborar a presente Carta Política, tivesse como nítida a tarefa de modificar o papel institucional do Congresso Nacional brasileiro.

E este deslocamento de perspectiva tem propiciado nos últimos anos estudos sistemáticos sobre as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no tocante a atuação dos parlamentares, bem como o *modus operandi* utilizado por ambos os Poderes para aprovar o orçamento.

As atribuições e competências do Legislativo foram redistribuídas, de forma a permitir maior participação e controle por parte desse Poder em relação ao Executivo. Basta lembrar, assim, dentre outros, o artigo 49, incisos V e IX, da Constituição Federal, que atribuem, exclusivamente, ao Congresso Nacional, a competência para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar, bem como a competência para fiscalizar e controlar, de forma direta, os atos do Poder Executivo e da administração indireta.

Ora, nítida e inequívoca era a preocupação do Constituinte em resguardar o Poder Legislativo das atrocidades e ingerências cometidas, de modo tão habitual, por parte do Executivo, no período ditatorial.

Advertem Argelina Figueiredo e Fernando Limongi que uma das mais significativas conquistas por parte do Congresso Nacional, constante da Constituição Federal de 1988, entre outras, foi certamente a “redefinição de sua participação no processo orçamentário e no controle das finanças públicas”^[1].

É possível elencar, outrossim, a modificação do procedimento de derrubada do veto presidencial, que não mais dependia de 2/3 dos votos dos congressistas, mas tão somente da maioria absoluta, como outra grande modificação. E nesse sentido, concluem Argelina Figueiredo e Fernando Limongi que:

“O fortalecimento do Legislativo se faz notar ainda na definição das áreas em que lhe foi reservada competência exclusiva para legislar. O caso mais conspícuo está no capítulo referente à apreciação das concessões para exploração de serviços de radiodifusão e televisão.”^[2]

Outro aspecto relevante para a consolidação do presente modelo institucional de que foi revestido o Congresso Nacional brasileiro é o chamado poder terminativo das comissões permanentes^[3]. Essas comissões foram dotadas de competência para resolver em definitivo, ou seja, sem necessidade de intervenção do plenário sobre determinadas matérias^[4]. Por intermédio desse mecanismo operacional de fortalecimento decisório das comissões permanentes estar-se-ia a evitar a centralização excessiva da pauta e, em decorrência, o bloqueio total das atividades de ambas as Casas, algo que ocorre sobremaneira na tramitação das medidas provisórias.



Muito embora o fortalecimento do Congresso Nacional fosse uma medida inevitável e indiscutível, fatalmente, teria seu preço. O país carecia de instrumentos aptos a ser utilizados em momentos de urgência e relevância nacional, algo que o Congresso Nacional, em momentos críticos, certamente não poderia fornecer.

A saída encontrada pelo constituinte, em face da necessidade de “fortalecer” e tornar “dinâmico” o futuro Estado Democrático de Direito brasileiro, foi conceder ao Poder Executivo a iniciativa de algumas matérias importantes e instrumentos aptos a fazer valer suas pretensões e interesses governamentais.

Dentre as matérias importantes de iniciativa do Executivo é possível citar as orçamentárias, a regulação da situação dos servidores públicos e a organização administrativa. No pertinente aos instrumentos fornecidos, o Executivo poderia requerer urgência na apreciação de projetos de sua iniciativa e ainda editar medidas provisórias.

As atribuições e poderes concedidos ao Executivo evidenciam com clareza a continuidade, ainda que relativa, de certos resquícios de um passado recente. A despeito deste aspecto, os parlamentares temiam a derrocada de uma possível crise política ou econômica em um mundo moderno e globalizado e, *ipso facto*, a fragilidade e incapacidade organizacional do Congresso em lidar com o problema. Caso tal situação ocorresse, possivelmente o país não estaria preparado para superá-la de forma imediata e, assim, a crise política abalaria a integridade e, porque não, a efetiva existência do Congresso Nacional.

Controverso na doutrina é o aspecto relativo ao comportamento parlamentar em face da atuação legislativa do Executivo. Os parlamentares atuam como uma “instância” de veto ou, ao revés, colaboram com o Executivo em suas intervenções?

Inicialmente, é mister tecer algumas considerações acerca da coesão partidária, bem como a forma de atuação dos partidos.

A capacidade de que dispõem os partidos para punirem efetivamente seus parlamentares, no sistema político brasileiro, é pequena. Quiçá, somente a distribuição de recursos partidários seja uma delas. No entanto, malgrado não sejam dotados de poderes para punir seus integrantes, uma vez que o sistema partidário é organizado em listas abertas, por incrível que pareça, os parlamentares em geral seguem o perfil ideológico de seus partidos durante as votações. A atuação dos líderes partidários, no que diz respeito à coesão partidária durante as votações, é decisiva. Os líderes partidários são os responsáveis pelo encaminhamento das votações em plenário e, assim agindo, orientam suas bancadas para a forma pela qual se posiciona o partido. Os líderes partidários^[5] podem atuar de três formas: 1) orientar a votação da bancada; 2) liberar a bancada e permitir que cada parlamentar vote de acordo com sua convicção ou, ainda, 3) pode obstruir a votação, retirando a bancada do plenário, de modo a negar quorum.

Os parlamentares, em quase todas as oportunidades em que o líder orienta a votação, seguem seu posicionamento. Em suma, os parlamentares respondem positivamente à atuação do líder partidário.



Os líderes partidários reúnem-se em um importante órgão deliberativo, no qual as decisões mais importantes de ambas as Casas são tomadas, a saber, o colégio de líderes.

O colégio de líderes atua de maneira a evitar a participação e a negociação individual de cada parlamentar — na condição de *free riders* —, ou seja, os líderes do governo não negociam individualmente com cada parlamentar a aprovação do orçamento, mas sim com o colégio de líderes. Pois bem, a conclusão evidente de tais fatos é que o colégio de líderes, por controlar a agenda legislativa — o que será votado e quando será votado —, impede a própria participação individual de cada parlamentar na busca pela satisfação de seus interesses individuais. E, em decorrência, a consequência prática deste fenômeno é a excessiva centralização das decisões em um órgão deliberativo com o consequente esvaziamento do plenário. Poucos participam, substancialmente, das decisões.

Seguindo esse desate, valioso ressaltar, outrossim, que o Executivo organiza o apoio à formação, elaboração e aprovação de sua agenda legislativa, em bases partidárias. Trata-se de um fenômeno extremamente próximo ao realizado em regimes parlamentaristas. O Executivo organiza seu apoio parlamentar distribuindo pastas ministeriais, de maneira que os partidos que façam parte da bancada governista recebam as pastas de acordo com sua representatividade em ambas as Casas e com o apoio dado ao Governo. Essa operação garante ao Executivo um número de votos proporcional ao tamanho da bancada governista na aprovação de projetos. O partido que não for fiel as propostas do governo nas votações certamente perderá sua pasta e deixará de integrar a bancada governista. Para a aprovação do orçamento é de suma relevância que o governo conte com uma bancada sólida e majoritária; se isso ocorrer, a possibilidade da proposta inicial ser aprovada de forma integral será imensa.

A votação do orçamento segue, precisamente, essa mesma jornada. Na Constituição de 1967, a iniciativa das matérias orçamentárias competia concorrentemente ao Executivo e o ao Legislativo. Com a Constituição de 1988, a competência mencionada passou a ser privativa do Executivo. A pergunta inevitável para esse fenômeno certamente será: por que os constituintes permitiram tamanha abdicação? Não restam dúvidas de que o comportamento parlamentar, no que diz respeito à atuação legislativa do Executivo, invariavelmente pode ser caracterizado como colaborador, atendidos os interesses das bases de apoio.

Por mais que os constituintes pretendessem conceder ao país uma “investidura moderna”, em hipótese alguma poderiam ter abdicado de um instrumento de barganha tão importante quanto à iniciativa do orçamento. Argelina Figueiredo e Fernando Limongi lembram que:

“A importância das ações governamentais que dependem da aprovação de recursos e os prazos do exercício orçamentário colocam nas mãos do Executivo recursos cruciais que lhe permitem garantir não só prioridade às leis por ele introduzidas, como boas chances de aprovação da proposta inicial.



O fato é que a margem de manobra deixada pelo Executivo ao Legislativo é pequena. Rejeitar o pedido ou mesmo protelar a decisão para discuti-lo poderia levar à paralisação do governo e acarretar perdas para os próprios parlamentares.”^[6]

A iniciativa exclusiva concedida ao Executivo de propor o projeto de matérias orçamentárias permite que se defina o momento do envio, o que, fatalmente, ocorre em prazo que não permita uma apreciação depurada por parte do Congresso. Ademais, na lei orçamentária enviada pelo Executivo sempre consta um dispositivo que autoriza ao Executivo efetuar gastos da ordem de 1/12 ao mês do orçamento enviado. Os parlamentares costumam colaborar com a participação do Executivo, afinal a distribuição de benesses é partidária, ou seja, aqueles parlamentares que não acompanharem o líder partidário não serão beneficiados.

A capacidade do Executivo em controlar a agenda do Congresso Nacional decorre de sua garantia constitucional para propor determinados projetos de lei — *in casu*, o orçamento —, editar medidas provisórias e requerer urgência na aprovação de certos projetos.

A negociação, como dito antes, ocorre, basicamente, junto ao colégio de líderes e, por conseguinte, evita a atuação isolada de parlamentares. Seguindo esse desate, tendo em vista que o Executivo intervém apenas junto ao colégio de líderes — órgão controlador da agenda legislativa —, é inevitável a conclusão de que se a bancada governista for majoritária, o Executivo passará a dispor de mais um elemento de preponderância perante o Legislativo.

Destarte, quando o orçamento for enviado, é bem possível que todas as negociações já estejam formalizadas, de modo que não sofra alterações substanciais. Em verdade, o Executivo tem em suas mãos a combinação perfeita para aprovar sua proposta orçamentária: 1) preponderância legislativa — que se perfaz pela edição de medidas provisórias, controle da agenda, iniciativa privativa em certas matérias e pedido de urgência; 2) centralização dos trabalhos legislativos por intermédio da atuação do colégio de líderes e 3) a desejada, embora, irregular disciplina partidária.

^[1] FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999, p. 42.

^[2] Ob. cit., p. 43.

^[3] O tema, por sinal, é polêmico dada a recente decisão do STF no caso Instituto Chico Mendes – ICMBio, ao julgar a ADI 4029/DF, Rel. Min. Luiz Fux, cuja inconstitucionalidade incidental dos artigos 5º, *caput*, e 6º, parágrafos 1º e 2º, da Resolução 1/2002 do Congresso Nacional, porquanto em descompasso com o rito de tramitação das MPs previsto no artigo 62, parágrafo 9º, da CF, após a EC 32 (comissão mista). A polêmica da submissão da deliberação a uma comissão parlamentar mista já havia sido objeto de deliberação nos votos dos Mins. Gilmar Mendes e Cezar Peluso ao julgar a ADI 3289/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 03.02.2006, pertinente à transformação do cargo de Presidente do Banco Central do Brasil, mediante o uso de medida provisória, em cargo de Ministro de Estado.



[4] Ob. cit., p. 43.

[5] Impende lembrar que o regimento interno de cada Casa dispõe que apenas os partidos com determinada representação poderão ter a votação encaminhada pelo líder partidário.

[6] Ob. cit., p. 52.

Date Created

22/08/2012