

A Presidencialização do Poder Legislativo e a Parlamentarização do Poder Executivo no Brasil

Derly Barreto e Silva Filho¹

Sumário: 1 – Introdução; 2 – Autonomia parlamentar; 3 – As relações entre os Poderes Legislativo e Executivo à luz dos regimentos parlamentares; 3.1 – Organização regimental do Poder Legislativo; 3.2 – Regime regimental da tramitação legislativa; 3.3 – Agenda parlamentar e domínio legislativo do Executivo; 3.4 – Centralização regimental decisória; 3.5 – Disciplina regimental da competência parlamentar de controle; 4 – Conclusão; Referências bibliográficas.

1. Introdução

A Carta Política de 1988, diversamente dos ordenamentos constitucionais anteriores², adotou conceito de autonomia parlamentar abrangente das

1 Procurador do Estado de São Paulo, Presidente do SINDIPROESP – Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo (biênio 2015-2016), Conselheiro Eleito da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo (biênio 2013-2014), Mestre e Doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Professor do Curso de Especialização em Direito Constitucional da PUC-SP, Professor do Curso de Especialização em Direito Público da ESA-OAB/SP, Membro da Comissão de Direito Constitucional da OAB-SP (2013-2015), Diretor do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública e autor do livro intitulado *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário* (Malheiros Editores, 2003).

2 Ao longo da história constitucional brasileira, nem sempre se rendeu respeito à independência parlamentar, embora formalmente declarada. A liberdade de atuação do Legislativo não raras vezes foi coarctada, resultando na infirmação nuclear da tripartição funcional dos Poderes. Interferências do Executivo na esfera de competência administrativa do Legislativo são

prerrogativas que habilitam os órgãos legislativos tanto a regular (autonomia normativa) quanto a gerir (autonomia administrativa), por si mesmos, sem quaisquer interferências externas, as suas atividades constitucionais. Entendeu o constituinte brasileiro que, sem referidas prerrogativas, ficariam comprometidos o exercício das funções de legislação e de controle a cargo do Poder Legislativo e o funcionamento do próprio sistema constitucional, que se lastreia na noção de separação e limitação recíproca dos Poderes do Estado, com divisão e atribuição de funções a órgãos especializados, mas não de forma escalonada, numa relação de hierarquia urdida a partir da primazia de um deles ou de uma de suas funções.

Nesse contexto, cabe observar que as competências parlamentares orgânico-funcionais são privativas e submetem-se diretamente à Constituição, o que evidencia e reforça a importância do predicado da autonomia ao Parlamento como meio apto a salvaguardar a independência e a liberdade das Casas Legislativas, a fim de que possam cumprir adequadamente as suas funções constitucionais típicas e atípicas, livres de ingerências externas dos demais Poderes, *especificamente de um Executivo hostil, despótico, hegemônico*.

O objeto da presente investigação consiste em indagar se, atualmente, no Brasil, os regimentos parlamentares têm se encarregado de assegurar às Casas Legislativas uma atuação autônoma nas relações institucionais que mantêm com o Poder Executivo, órgão com quem compartilham a elevada missão de conduzir politicamente o País, ou se referidos diplomas vêm reduzindo a independência parlamentar, com a finalidade

perceptíveis em quase todas as Constituições. O art. 30 da Carta Política de 1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1/1969, revelava o caráter autoritário do regime militar inaugurado com o golpe de Estado de 1964. Aludido dispositivo era pródigo em enunciar normas de organização e funcionamento do Poder Legislativo. Embora no *caput* dissesse que as Casas Legislativas podiam elaborar seus regimentos e dispor sobre sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços, no parágrafo único, limitava-as bastante. Proibia, por exemplo, que elas realizassem mais de uma sessão ordinária por dia e criassem comissão parlamentar de inquérito (CPI) enquanto estivessem funcionando concomitantemente pelo menos cinco, salvo deliberação por parte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Por fim, determinava que as CPIs funcionassem na sede do Congresso Nacional, não permitindo despesas com viagens para seus membros. As de 1891 (art. 32) e de 1946 (art. 61) incumbiam o *Vice-Presidente da República* da presidência do Senado Federal. Na de 1937, o denominado Conselho Federal – composto de representantes dos Estados e de *dez membros nomeados pelo Presidente da República* (art. 50, *caput*) – era presidido por um *Ministro de Estado designado pelo Chefe do Poder Executivo* (art. 56).

de conservar incólume a influência que, desde o início do século XX, e mais incisivamente a partir do golpe militar de 31 de março de 1964, a Presidência da República tem exercido no cenário político nacional.

Trata-se de questão que se reveste de manifesta atualidade e relevância jurídico-política em um cenário institucional em que o Legislativo vem sendo acusado de inércia e de subalternidade ante um Executivo supostamente hipertrofiado, não obstante ter a Constituição Federal de 1988 incrementado, qualitativa e quantitativamente, as funções parlamentares típicas e atípicas, visando a, exatamente, assegurar um maior equilíbrio entre os Poderes do Estado.

2. Autonomia parlamentar

Apesar do transcurso de mais de três séculos desde a sua concepção teórica primígena, na Inglaterra³, o predicado da autonomia parlamentar ainda se reveste, na atualidade, de destacada importância jurídico-política.

Karl Loewenstein⁴, por exemplo, assevera, com razão, que não consiste exagero algum dizer que o tipo de governo de um determinado Estado depende do grau de autonomia interna de que efetivamente pode gozar o Parlamento. Da mesma forma, Dmitri-Georges Lavroff⁵, para quem é possível medir o progresso da democracia pelo reconhecimento, às assembleias, da liberdade, maior ou menor, em definir as condições de seu funcionamento.

Desde as revoluções liberais dos séculos XVII e XVIII, as instituições representativas, para que possam exercer eficaz contrapeso ao Poder Executivo, devem estar organizadas e operar de tal maneira que seja possível levar a cabo as suas tarefas sem a pressão exterior ou a ingerência de outros detentores do poder ou de forças extraconstitucionais⁶.

Se o Parlamento recebesse as suas regras de organização e funcionamento de órgão exógeno, a sua atuação tenderia a sujeitar-se ao talante

3 O marco histórico aqui adotado é o da Revolução Gloriosa, de 1688.

4 *Teoría de la Constitución*, p. 244.

5 *Le système politique français*, p. 388.

6 Neste sentido, Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, p. 242.

e à disciplina dele, circunstância que conformaria e caracterizaria uma estrutura orgânico-funcional lastreada na ideia de hierarquia e não na de coordenação entre os Poderes do Estado⁷.

O princípio da autonormatividade parlamentar aparece, assim, como consequência fundamental da prerrogativa de as câmaras legislativas governarem-se a si mesmas, e constitui, nessa perspectiva, um dos pilares da teoria da separação dos poderes: a autonomia parlamentar é necessária a fim de assegurar o equilíbrio jurídico e político entre os Poderes do Estado⁸.

Para exercer as suas competências constitucionais, as Casas Legislativas necessitam de meios pessoais, burocráticos e materiais. Devem, pois, regular e dispor de tudo isso autonomamente, sem interferências de outros órgãos constitucionais. Enfim, como resumem Manuel Gonzalo González e Antonio Torres del Moral⁹, dita autonomia é instrumental ao exercício das funções constitucionais parlamentares e tem um limite claro: “tudo que não se revele necessário para o exercício das referidas funções escapa ao seu âmbito”.

Originariamente, explica Vital Moreira¹⁰, autonomia designa a capacidade de um ente jurídico de se autorregular, ou seja, de formar as normas da sua própria conduta. E exemplifica: “A faculdade estatutária de uma associação, regulando a sua própria organização e funcionamento, é uma expressão excelente de autonomia”. Extensivamente, esclarece o autor, autonomia pode indicar toda a faculdade normativa de um ente jurídico, qualquer que seja o objeto das normas. É a chamada autonomia normativa.

Para Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández¹¹, é a autonomia que confere ao Parlamento o poder genérico de dar-se normas próprias, a capacidade de dotar-se a si mesmo de um ordenamento

7 No mesmo sentido, Gerhard Leibholz, ao afirmar que, no âmbito jurídico-constitucional, não existe entre os órgãos uma relação hierárquica, mas de coordenação (*Problemas fundamentales de la democracia moderna*, p. 164).

8 Neste sentido, Maria João Caramelo Moreira, *A natureza jurídica do regimento parlamentar*, p. 17.

9 *El Parlamento: I. Reglamento de las Cámaras. Organización interna*, p. 366.

10 *Administração autónoma e associações públicas*, p. 69.

11 *Curso de direito administrativo*, p. 252 e 253.

jurídico. No magistério de Renzo Dickmann¹², trata-se de uma particular manifestação da posição, no ordenamento jurídico, de determinados órgãos do Estado – os órgãos constitucionais –, dentre os quais as câmaras legislativas, que serve ao exercício das competências orgânicas e revela-se por meio de expressões de autossuficiência normativa.

Embora constitua uma prerrogativa, a autonomia não é exercida pelos órgãos parlamentares em seu exclusivo interesse, porque tais órgãos integram o Estado e, nessa condição, carecem de interesses próprios e diferenciados dele. A atribuição dessa prerrogativa opera-se, como já observado, a fim de assegurar a sua independência, isto é, o exercício das funções constitucionais que lhes são cometidas sem pressão exterior ou intervenção indevida de outros poderes¹³, razão pela qual é irrenunciável e imprescritível. Em outras palavras, constitui um poder-dever¹⁴.

Para Luis María Díez-Picazo¹⁵, a prerrogativa em questão é um poder *sui generis*, distinto daqueles que a maioria dos órgãos públicos desfruta. Porém, isso não permite assimilá-lo à noção de *privilegio* em sentido estrito nem à de *ius singulare*, já que, em sua opinião, faltam, respectivamente, as notas da desigualdade e da excepcionalidade. Antes, por meio dela, continua, o ordenamento tenciona dar uma solução diferenciada a hipóteses que não são de modo algum comparáveis às ordinárias. A posição constitucional das câmaras, com efeito, não é comparável à da generalidade dos órgãos do Estado. Por isso, não é irrazoável que os órgãos legislativos sejam dotados de poderes diferentes. Consequentemente, Díez-Picazo entende que a prerrogativa da autonomia parlamentar, embora peculiar, constitui direito comum: existe com a finalidade de satisfazer um interesse institucional e permanente do ordenamento estatal¹⁶, qual seja, garantir o desembaraçado exercício das relevantes funções que a Constituição outorgou ao Parlamento, notada-

12 Autonomia e capacità negoziale degli organi costituzionali. L'esperienza delle assemblee parlamentari, p. 399.

13 Neste sentido, Luis María Díez-Picazo, *La autonomía administrativa de las cámaras parlamentarias*, p. 48.

14 Luis María Díez-Picazo, *La autonomía administrativa de las cámaras parlamentarias*, p. 49.

15 *La autonomía administrativa de las cámaras parlamentarias*, p. 49.

16 *La autonomía administrativa de las cámaras parlamentarias*, p. 49.

mente a legislativa e a de freio e contrapeso à atividade desempenhada pelo Poder Executivo.

Em síntese, ao estabelecerem predicado desse gênero, os ordenamentos constitucionais não assentam regalia injustificada ou privilégio injusto ou arbitrário ao Parlamento, atributo que lhe possibilitaria gozar de um regime singular e à margem do direito. Reconhecem, isto sim, repise-se, que os órgãos legislativos têm de estar imunes às possíveis interferências de outros poderes¹⁷. Autonomia, pontua Manuel Fernández-Fontecha Torres¹⁸, não é desvinculação, exceção ou exclusão do ordenamento jurídico, é prerrogativa de atuar só, livre de critérios valorativos externos. Trata-se de uma independência de primeiro grau, de decisão inicial, ou, em outra perspectiva, de ausência de mecanismos de tutela ou fiscalização prévia¹⁹.

Além da autossuficiência normativa, integra o conceito de autonomia parlamentar a noção de independência gerencial ou administrativa, porquanto, se o Executivo, alegando ser titular da função administrativa, tencionasse gerir o Legislativo, não haveria autonomia deste Poder. Não basta, adverte Nicolás Pérez Serrano²⁰, que cada câmara possa regular internamente sua própria vida. Para assegurar a sua independência, é necessário, além disso, que não esteja submetida a nenhum poder alheio no que tange ao domínio de seu recinto e que não dependa de nenhuma outra autoridade no que concerne à ordem e à disciplina do seu edifício e dos que nele se encontrem. Resultariam estéreis as faculdades

17 Bem por isso que G. Balladore Pallieri afirma que, salvo algumas poucas limitações oriundas da Constituição, as câmaras desfrutam, relativamente à própria organização interna e ao modo de exercício de suas funções, de absoluta liberdade, e, em nenhuma hipótese, estão sujeitas aos comandos de outros órgãos (*Diritto Costituzionale*, p. 203).

18 *Derecho Constitucional. La centralidad del Parlamento*, p. 514 e 515. No mesmo sentido, Nicolás Pérez Serrano preleciona: “la esencia de los «privilegios parlamentarios» consiste en constituir garantías que aseguran el normal desenvolvimiento y la libre actuación de las Cámaras, sin temor a injerencias de otros Poderes que vinieron a perturbar su funcionamiento. No se trata, pues, de una *lex privata* que autorice excepcionalmente a persona o clase para gozar de un régimen singular y al margen de la ley; se trata de una normación especial impuesta por la naturaleza de la institución y necesaria para que llene cumplidamente sus fines” (Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario, p. 126).

19 Manuel Fernández-Fontecha Torres, *Derecho Constitucional. La centralidad del Parlamento*, p. 518.

20 *Tratado de derecho político*, p. 774.

normativas do Parlamento se ele ficasse subordinado a outros órgãos para tornar efetivas as suas próprias decisões.

Por essa razão, a Constituição Federal brasileira de 1988 estabeleceu, nos arts. 48, *caput*, 51, III e IV, 52, XII e XIII, e 57, § 3º, II, que compete à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, em caráter privativo, independentemente da sanção do Presidente da República, dispor sobre sua *organização e funcionamento*, cabendo às respectivas Mesas, compostas por parlamentares eleitos pelos seus pares²¹, *dirigir os trabalhos legislativos e superintender os serviços administrativos* afetos a cada Casa Legislativa.

Trata-se de predicado que adquire fundamental proeminência em um sistema de governo presidencialista, como brasileiro, que cobra a concepção, a institucionalização²² e a atuação de um Parlamento *independente e autônomo* sob os prismas estrutural, orgânico, funcional e, principalmente, normativo em relação ao Poder Executivo. Aliás, na dicção de Pedro Calmon²³, é a independência o *signum specificum* do presidencialismo, tanto assim que “haveria infração do sistema presidencial se as relações de colaboração se transformassem em relação de subalternidade”. Técnica que rege as relações entre os Poderes Legislativo e Executivo no que concerne ao exercício das funções de governo²⁴, o presidencialismo assen-

21 Cf. art. 57, § 4º, da Constituição Federal.

22 Segundo Philip Norton, a capacidade de o Parlamento influir no resultado das políticas é tanto maior quando ele está altamente institucionalizado (*Parlamentos y gobiernos en Europa Occidental*, p. 4). Para o autor, um Legislativo que se reúne em sessão plenária com umas poucas regras e sem práticas ou padrões de conduta desenvolvidos não pode caracterizar-se como institucionalizado; outrossim, um Legislativo que atua segundo regras complexas de procedimento, práticas reconhecíveis e padrões de conduta é um Parlamento institucionalizado. Vários escritores – esclarece – refinaram as características da institucionalização parlamentar. São elas: a autonomia (o Legislativo é uma instituição autônoma), universalismo (as regras são *stardards*, aplicando-se a todos), a adaptabilidade (adaptação ao ambiente constitucional e político em que se enquadram) e a complexidade organizativa (formação de comissões, posições de liderança, regras de registro e procedimento) (*idem*, p. 8).

23 *Curso de direito público*, p. 275.

24 Ensina Paulo Bonavides: “Tanto o presidencialismo como o parlamentarismo são métodos, processos ou técnicas da democracia representativa. Não chegam a ser formas de Estado, regimes políticos, instituições ideológicas. A técnica de governo consiste em determinar atribuições de poderes e fixar ou disciplinar as relações dos poderes entre si” (*Ciência política*, p. 310).

ta, segundo Jorge Miranda²⁵, na *independência recíproca* dos órgãos dos referidos Poderes quanto à subsistência de seus titulares: nem o Executivo responde politicamente perante o Legislativo nem este órgão pode ser dissolvido em hipótese alguma. Em resumo, não há hierarquia nem subordinação funcional entre os Poderes do Estado no sistema presidencialista.

Em suma, os regimentos das Casas Legislativas assumem especial relevo no presidencialismo por garantirem às instituições representativas a necessária independência institucional e servirem-lhes como verdadeiras armas contra a ação indevida dos demais Poderes. Trata-se de atributo que se apoia, sobretudo, na cláusula pétrea do art. 2º do Texto Constitucional, segundo o qual: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. De fato, como cogitar-se de independência do Poder Legislativo sem que lhe fosse conferida autonomia para, por si próprio, tratar de sua organização, funcionamento e administração?

3. As relações entre os Poderes Legislativo e Executivo à luz dos regimentos parlamentares

Diante de seu objeto, finalidade e amplitude constitucional, verifica-se que os regimentos parlamentares brasileiros não são apenas instrumentos de ordenação de relações internas das Casas Legislativas com seus componentes – parlamentares e servidores – nem meros mecanismos de definição de órgãos e processos *interna corporis*. Na medida em que disciplinam o modo pelo qual os órgãos legislativos exercitam as suas competências constitucionais típicas e atípicas – que, no Estado Democrático de Direito, não se adstringem a regir assuntos de economia doméstica –, as normas regimentais transpõem a área doméstica das Casas Legislativas, para se

25 *Formas e sistemas de governo*, p. 74 e 75. No sistema parlamentar – esclarece o autor – “há três órgãos políticos o Chefe do Estado (Rei ou Presidente), o Parlamento e o Governo – mas o Chefe do Estado ou é puramente simbólico ou as suas competências são muito reduzidas ou, para se exercerem, carecem de referenda ministerial”. No sistema semiparlamentar, “são três os órgãos políticos activos – não só o Parlamento e o Governo como o Chefe do Estado. Nesta existência de um terceiro centro autónomo de poder está o cerne da categoria do sistema semiparlamentar, ainda que o conteúdo desse poder varie bastante: pode suceder que o Governo seja tanto responsável politicamente perante o Chefe do Estado como perante o Parlamento, e pode suceder que a intervenção do Chefe do Estado seja mais na linha do ‘Poder Moderador’” (*Formas e sistemas de governo*, p. 75).

projetarem pela sociedade *e por outros órgãos constitucionais*. Presentemente, portanto, os estatutos regimentais prestam-se a dinamizar, integrar e aperfeiçoar o funcionamento do sistema político e, particularmente, *a conformar as relações orgânicas entre os Poderes Legislativo e Executivo*.

Apesar da incontestável revitalização do Parlamento brasileiro, permaneceram incólumes, no estatuto constitucional, muitas das *competências legislativas atípicas* que o regime autoritário anterior reservava ao Poder Executivo.

A Constituição revogada, por exemplo, dotava o Presidente da República das prerrogativas legislativas de: 1) enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais, se o solicitasse, deveriam ser apreciados dentro de quarenta e cinco dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal (art. 51, *caput*)²⁶; 2) solicitar, se julgasse urgente o projeto, que a sua apreciação fosse feita em sessão conjunta do Congresso Nacional, dentro do prazo de quarenta dias (art. 51, § 2º)²⁷; 3) em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não houvesse aumento de despesa, expedir decretos-leis sobre segurança nacional, finanças públicas, inclusive normas tributárias, e criação de cargos públicos e fixação de vencimentos (art. 55, I, II e III)²⁸; 4) iniciar, com exclusividade, o processo legislativo de leis que dispusessem sobre matéria financeira; criassem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentassem vencimentos ou a despesa pública; fixassem ou modificassem os efetivos das forças armadas; dispusessem sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração do Distrito Federal, bem como sobre

26 Referida solicitação poderia ser feita depois da remessa do projeto ou em qualquer fase de seu andamento (art. 51, § 1º).

27 Na falta de deliberação dentro dos prazos estabelecidos (quarenta e cinco dias em cada Casa Legislativa ou quarenta dias em sessão conjunta), o projeto de iniciativa do Poder Executivo deveria ser incluído automaticamente na ordem do dia, em regime de urgência, nas dez sessões subsequentes em dias sucessivos; se, ao final dessas, não fosse apreciado, considerar-se-ia definitivamente aprovado (art. 51, § 3º). A apreciação das emendas do Senado Federal, pela Câmara dos Deputados, far-se-ia no prazo de dez dias, findos os quais, não tendo havido deliberação, seria aplicável o disposto no § 3º do art. 51 (art. 51, § 4º).

28 Uma vez publicado o texto, que tinha vigência imediata, o decreto-lei deveria ser submetido pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, que o aprovaria ou rejeitaria, dentro de sessenta dias a contar do seu recebimento, vedada qualquer emenda; se, nesse prazo, não houvesse deliberação, aplicar-se-ia o disposto no citado § 3º do art. 51.

organização judiciária, administrativa e matéria tributária dos Territórios; dispusessem sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; ou concedessem anistia relativa a crimes políticos, ouvido o Conselho de Segurança Nacional²⁹ (art. 57); e 5) iniciar o processo legislativo das leis orçamentárias e das que abrissem créditos, fixassem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedessem subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizassem, criassem ou aumentassem a despesa pública (art. 65, *caput*)³⁰.

Na ordem constitucional vigente, o Poder Executivo inter-relaciona-se com o Poder Legislativo e interfere em suas atividades típicas quando o Presidente da República: 1) convoca extraordinariamente o Congresso Nacional (art. 57, § 6º, II); 2) propõe emenda à Constituição (art. 60, II); 3) elabora leis delegadas (art. 68); 4) inicia o processo legislativo (art. 84, III), muitas vezes privativamente (art. 61, § 1º³¹); 5) solicita urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa (art. 64, § 1º); 6) sanciona, promulga e faz publicar as leis, bem como expede decretos e regulamentos para sua fiel execução (art. 84, IV); 7) veta projetos de lei, total ou parcialmente (art. 84, V); 8) dispõe, mediante decreto, sobre organização e funcionamento da ad-

29 O art. 57, parágrafo único, vedava emendas que aumentassem a despesa prevista: a) nos projetos cuja iniciativa fosse da exclusiva competência do Presidente da República; e b) nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e dos Tribunais Federais.

30 O art. 65, § 1º, proibia que fosse objeto de deliberação a emenda de que decorresse aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que visasse a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo.

31 O art. 61, § 1º, prescreve que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que: I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; II – disponham sobre: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios; c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios; e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI (que prescreve que cabe privativamente ao Presidente da República dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos); e f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

ministração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, e extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos (art. 84, VI, *a e b*); 9) remete mensagem e plano de governo ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias (art. 84, XI); 10) nomeia Ministros do Tribunal de Contas da União (art. 84, XV); e 11) edita medidas provisórias com força de lei (art. 84, XXVI). Além dessas competências, o Poder Executivo ainda pode influenciar o processo parlamentar por meio do comparecimento dos Ministros de Estado ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados ou a qualquer de suas comissões, por sua iniciativa e mediante entendimentos com a Mesa respectiva, para expor assunto de relevância de seu Ministério (art. 50, § 1º).

Como se verifica, o Parlamento foi contemplado, em número consideravelmente maior, com competências que interferem nas atividades tipicamente administrativas do Estado. Mas esse *dado numérico*, no entanto, não diminuiu a influência do Executivo sobre as atividades do Legislativo. Apesar do extenso e variado rol constitucional de funções parlamentares atípicas – aspecto que, em tese, asseguraria ao Parlamento posição de certo protagonismo no jogo político –, os regimentos parlamentares têm, *assimetricamente*, desequilibrado as relações entre os Poderes do Estado e favorecido o domínio do Executivo sobre o Legislativo.

Todavia, em um sistema político de *poderes separados reciprocamente limitados*, como é o presidencialista, os diplomas regimentais não deveriam constituir um fator de *desbalanceamento interorgânico* e um *reforço* das prerrogativas presidenciais e de suas competências constitucionais atípicas; deveriam, sim, *coadjuvar* na contenção delas.

Não é destituído de significação, a propósito, o fato de a Constituição Federal de 1988, refletindo o anseio democrático popular e o repúdio à concentração monocrática de poderes, ter colocado o Legislativo numa posição de virtual paridade com o Executivo e procurado restabelecer sua independência e autonomia constitucionais, ao alargar as suas competências³².

32 Narra Luciana Botelho Pacheco que a Subcomissão do Poder Legislativo, uma das três em que se subdividiu a Comissão de Poderes e do Sistema de Governo da Assembleia Nacional Constituinte, teve a peculiaridade de desenvolver os seus trabalhos em um ambiente de

Nesse processo de restauração da dignidade e da importância do Parlamento, é manifesto o robustecimento tanto da função legislativa quanto da função de controle das competências políticas e administrativas confiadas ao Executivo. Assim, se o Poder Executivo tem a competência para iniciar o processo legislativo em determinadas matérias, cabe ao Poder Legislativo examinar e, a seu juízo, aperfeiçoar ou rejeitar a proposição que lhe foi encaminhada, e não simplesmente cancelá-la, como títere, por meio, por exemplo, de um *iter* regimental que suprima, inviabilize, dificulte ou abrevie a discussão parlamentar ou de um *modus operandi* que centralize, em determinados órgãos, *decisões ontologicamente coletivas*.

Ainda que não se tencione, aqui, exaurir o assunto, mas apenas seguir na senda proposta em outro momento³³, quadra perscrutar, agora, em que medida, e sob quais aspectos, os regimentos parlamentares desequilibram as relações entre os Poderes do Estado e favorecem o domínio do Executivo sobre o Legislativo.

3.1. Organização regimental do Poder Legislativo

A organização, a estrutura, a administração e a distribuição interna de competências parlamentares exercem significativo influxo sob a *perspectiva relacional* entre os Poderes Executivo e Legislativo e possibilitam, estrategicamente, que o primeiro goze, em especial na seara legislativa, de primazia sobre o segundo.

O regime jurídico regimental do colégio de líderes, da Câmara dos Deputados, a par de outros institutos, comprova a assertiva.

Embora os arts. 47, 50, §§ 1º e 2º, 51, III e IV, 52, XII e XIII, 53, § 4º, 55, §§ 2º e 3º, 57, §§ 3º, II, 4º e 5º, 58, 60, § 3º, 61, *caput*, 62, § 9º, 71, IV e VII, 72, *caput*, e §§ 1º e 2º, 102, I, *d e q*, 103, II, III e IV, 139, parágrafo único, 140 e 166, §§ 1º, 2º e 5º, da Constituição Federal, refirmem-se a mesas, comis-

poucas disputas ideológicas, porque havia um consenso em relação à tarefa principal que se lhe impunha: “resgatar, para o Legislativo, além das prerrogativas consideradas fundamentais num regime democrático, condições de funcionamento modernas e adequadas para uma atuação relevante na nova ordem institucional que se iria instaurar” (III.a – Subcomissão do Poder Legislativo, p. 177).

33 Cf. Derly Barreto e Silva Filho, O Supremo Tribunal Federal e a tutela das minorias parlamentares nos vinte anos da Constituição Federal, p. 187 a 192.

sões, polícias e serviços administrativos parlamentares e disponham sobre a formação e a competência de cada qual, tais dispositivos não esgotam o assunto: conferem aos órgãos legislativos constituídos competência para *complementar* o Texto Constitucional nessa matéria. Trata-se de prerrogativa peculiar aos Paramentos que desfrutam de efetiva autonomia institucional.

O trabalho parlamentar necessita da criação e do funcionamento de órgãos internos, como a mesa e as comissões. Se estes órgãos recebessem o seu estatuto do Poder Executivo e se os seus membros fossem nomeados por ele, o governo adquiriria uma considerável ascendência sobre o Parlamento. Por isso, todos os órgãos internos do Parlamento devem ser constituídos pelo próprio Parlamento, que também nomeia os seus membros. Dessa forma, cada câmara delibera, autonomamente, sobre a sua organização interior³⁴.

A Câmara dos Deputados, valendo-se de sua autonomia normativa, criou o *colégio de líderes*, órgão constituído pelos líderes da maioria, da minoria, dos partidos, dos blocos parlamentares e do governo, cujas competências encontram-se espraiadas pelo Regimento Interno daquela Casa. Dentre elas, destacam-se: 1) a de ser ouvido, previamente, pela Mesa, quando da fixação, no início da primeira e da terceira sessões legislativas da legislatura, do número de Deputados por Partido ou Bloco Parlamentar em cada Comissão Permanente e quando da elaboração do projeto de Regulamento Interno das Comissões, que, aprovado pelo Plenário, será parte integrante deste Regimento (art. 15, X e XI); 2) nas sessões da Câmara, a de ser ouvido, pelo Presidente, quando da nomeação de Comissão Especial e da organização da agenda, com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados (art. 17, I, *m e s*); 3) a de ser ouvido, pela Mesa, no início dos trabalhos de cada legislatura, quando da fixação do número de membros efetivos das Comissões Permanentes (art. 25, *caput*); 4) a de reunir-se com os Presidentes das Comissões Permanentes, quando isso lhes pareça conveniente, ou por convocação do Presidente da Câmara, sob a presidência deste, para o exame e assentamento de providências relativas à eficiência do trabalho legislativo (art. 42, *caput*); 5) a de propor, ao Presidente da Câmara, a convocação de períodos de sessões ex-

34 Neste sentido, Maurice Duverger, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, p. 182 e 183.

traordinárias exclusivamente destinadas à discussão e votação das matérias constantes do ato de convocação (art. 66, § 4º); 6) a de convocar sessão extraordinária, destinada exclusivamente à discussão e votação das matérias constantes da ordem do dia (art. 67, § 1º); 7) a de requerer prorrogação do prazo da duração da sessão, por tempo nunca superior a uma hora, para continuar a discussão e votação da matéria da ordem do dia, audiência de Ministro de Estado e homenagens, observado, neste último caso, o que dispõe o § 1º do art. 68 (art. 72, *caput*); 8) a de prorrogar o tempo reservado à ordem do dia (art. 84); 9) a de convocar sessão secreta, com a indicação precisa de seu objetivo (art. 92, I); e 10) a de solicitar preferência na apreciação de matéria (art. 160, § 4º).

Como se observa, o colégio de líderes é um órgão que, pelas competências que detém e pela posição que ocupa na estrutura parlamentar, exerce enorme influência na organização e no funcionamento da Câmara dos Deputados. Ao manejar os seus proeminentes poderes, tem o condão de *fixar e alterar profundamente o fluxo dos trabalhos legislativos e o seu resultado*.

Também no exercício de sua autonomia, a Câmara dos Deputados institucionalizou as *lideranças* e os *líderes parlamentares*, atribuindo-lhes relevantes funções que igualmente influenciam a organização e o funcionamento dessa Casa.

Segundo o art. 10, I a VI, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o líder, além de outras atribuições regimentais, tem as seguintes prerrogativas: I – fazer uso da palavra; II – inscrever membros da bancada para o horário destinado as Comunicações Parlamentares; III – participar, pessoalmente ou por intermédio dos seus vice-líderes, dos trabalhos de qualquer comissão de que não seja membro, sem direito a voto, mas podendo encaminhar a votação ou requerer verificação desta; IV – encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita a deliberação do plenário, para orientar sua bancada, por tempo não superior a um minuto; V – registrar os candidatos do partido ou bloco parlamentar para concorrer aos cargos da mesa; VI – indicar a mesa os membros da bancada para compor as comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los³⁵.

35 Além dessas competências, Carlos Alberto Marques Novaes, em análise mais pragmática das funções do líder, lista outras, que não estão *escritas* nos regimentos parlamentares. Diz o autor: “Embora não esteja previsto no regimento, ele é instado a promover o contato de

No Senado Federal, é da competência dos líderes das representações partidárias, além de outras atribuições regimentais, indicar os representantes das respectivas agremiações nas comissões (art. 66, *caput*); fixar a representação numérica dos partidos e dos blocos parlamentares nas comissões permanentes (art. 79); entregar à Mesa as indicações dos titulares das comissões e, em ordem numérica, as dos respectivos suplentes (art. 80, *caput*); pedir, em documento escrito, a substituição, em qualquer circunstância ou oportunidade, de titular ou suplente por ele indicado (art. 81, *caput*). No processo simbólico de votação das matérias legislativas, o voto dos líderes dos partidos representará o de seus liderados presentes à sessão (art. 293, II). No processo nominal de votação, os líderes votam em primeiro lugar, para que os demais parlamentares conheçam o voto da liderança de seu partido (art. 294, III). Após o voto da liderança, votam os demais parlamentares (art. 294, IV).

A interferência do Poder Executivo na organização parlamentar, especificamente no que toca às lideranças, merece nota, eis que: a) o art. 11 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados atribui ao Presidente da República a faculdade de indicar deputados para exercerem a *liderança do governo*, composta de líder e cinco vice-líderes, com as prerrogativas constantes dos incisos I, III e IV do art. 10; e b) o art. 66-A do Regimento Interno do Senado Federal faculta ao Chefe do Poder Executivo a prerrogativa de indicar um senador para exercer a função de *líder do governo* e este líder poderá indicar vice-líderes dentre os integrantes das representações partidárias que apoiem o governo.

Esclareça-se que a Constituição Federal somente alude aos “líderes da maioria e da minoria” da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e aos “líderes partidários”, mas não lhes atribui qualquer papel político-administrativo-parlamentar de relevo. No art. 89, IV e V, prescreve que os líderes da maioria e da minoria da Câmara dos Deputados e do Senado Federal participam do Conselho da República, órgão superior de consulta do Presidente da República, incumbido de pronunciar-se sobre

ministros e governadores com os deputados. Além disso, o líder é procurado pelos prefeitos do seu partido, e, principalmente, do seu estado, que buscam na liderança um monitor para facilitar seu trânsito na labiríntica burocracia de Brasília” (Dinâmica institucional da representação: individualismo e partidos na Câmara dos Deputados, in: *Novos Estudos*, nº 38, março de 1994, p. 133).

intervenção federal, estado de defesa e estado de sítio e sobre questões relevantes para a estabilidade das instituições democráticas³⁶; no art. 140, estabelece que a Mesa do Congresso Nacional, ouvidos os líderes partidários, designará comissão composta de cinco de seus membros para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas referentes ao estado de defesa e ao estado de sítio, que são, por definição, excepcionais.

3.2. Regime regimental da tramitação legislativa

“Com um mau regimento, um mau trabalho. Com um bom regimento, tem-se a oportunidade de obter um bom trabalho”, sentenciam Joseph Barthélemy e Paul Duez³⁷, esclarecendo que o regimento parlamentar sobreleva em importância quando a Constituição é concisa e que uma boa reforma regimental torna desnecessária uma emenda constitucional. No mesmo sentido, Nicolás Pérez Serrano³⁸ afirma que a correta elaboração das leis e a boa marcha dos debates parlamentares dependem da sabedoria e da prudência das disposições regimentais. Da bondade e adequação aos regimentos – adverte, corretamente, Manuel Martínez Sospedra³⁹ – dependem, não em escassa medida, a qualidade do trabalho parlamentar e a capacidade do Parlamento para responder adequadamente às demandas sociais⁴⁰.

A importância dos diplomas regimentais para o processo legislativo deve realmente ser ressaltada, porque eles têm por objeto complementar seara fundamental da Constituição, qual seja, a da formação

36 Cf. art. 90, I e II, da Constituição Federal.

37 *Traité de droit constitutionnel*, p. 521.

38 *Tratado de derecho político*, p. 772.

39 *Las instituciones del gobierno constitucional: sistemas de gobierno y órganos*, p. 263. Esclarece o autor, ainda, que um regimento adequado pode ter um papel capital na capacidade parlamentar para responder com urgência e prontidão à necessidade de produzir normas ou resolver crises políticas e, sobretudo, tem um papel crucial na capacidade parlamentar para legitimar a legislação em razão do procedimento (*idem*, p. 264).

40 A propósito, Hans Kelsen salienta: “Todo o *procedimento parlamentar* visa a alcançar um caminho intermediário entre interesses opostos, uma resultante das forças sociais antagônicas. Ele prevê as garantias necessárias para que os interesses discordantes dos grupos representados no parlamento tenham a palavra e possam manifestar-se como tais num debate *público*. E, se procurarmos o sentido mais profundo do procedimento especificamente antitético-dialético do parlamento, esse sentido só poderá ser o seguinte: da contraposição de teses e antíteses dos interesses políticos deve nascer de alguma maneira uma síntese, a qual, neste caso, só pode ser um compromisso” (*A democracia*, p. 129).

democrática da vontade normativa estatal. Emendas à Constituição, leis ordinárias, leis complementares, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções têm a sua forma de elaboração regrada segundo as normas constitucionais e, especificamente, segundo as normas regimentais, porque, no Brasil, o corpo normativo que trata da elaboração das espécies legislativas está estabelecido tanto na Constituição (cf. arts. 59 a 69) quanto nos regimentos, estes em *complementação necessária* daquela.

Para corroborar essa asserção, basta constatar a inexistência de *disciplina constitucional* a respeito da apreciação das proposições legislativas⁴¹. Questões como apresentação, recebimento, distribuição a comissões, turnos, interstício, regime de tramitação, urgência, prioridade, preferência, destaque, prejudicialidade, retirada, discussão e votação das matérias sujeitas à deliberação parlamentar, só para citar algumas, quedaram-se sem normatização constitucional específica.

Essa função regimental já havia sido captada por A. Esmein⁴², em 1914, quando, tratando dos privilégios e garantias asseguradas aos órgãos parlamentares, averbou que “o regimento de cada câmara é o complemento indispensável da Constituição”. No mesmo sentido, Adolfo Posada⁴³, para quem o regimento “é uma verdadeira prolongação da Constituição”.

Raul Machado Horta⁴⁴ também sustentou que os regimentos parlamentares encerram as normas mais desenvolvidas do processo legislativo, complementando a Constituição⁴⁵.

41 Proposição, segundo o art. 100, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é toda matéria sujeita à deliberação. Consiste, de acordo com o § 1º, do mesmo preceito regimental, em proposta de emenda à Constituição, projeto, emenda, indicação, requerimento, recurso, parecer e proposta de fiscalização e controle.

42 *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, p. 941.

43 *La crisis del Estado y el derecho político*, p. 179.

44 *Direito constitucional*, p. 521.

45 Disse ele: “A «fenomenologia ritualística» dos regimentos incorpora normas materialmente constitucionais, exercendo os textos regimentais a tarefa de complementação dos dispositivos constitucionais da elaboração legislativa. Não perderam os regimentos sua matéria específica, nem se lhes deve recusar a titularidade do princípio da autonormatividade, que é peculiar à elaboração regimental”. “O Regimento perdeu, em alguns casos, a condição de fonte primária da norma, mas continua sendo o texto responsável pelo desdobramento das normas constitucionais, na sua função de relevante fonte do Direito Parlamentar. O Regimento poderá assegurar a eficiência do processo legislativo pela supressão da morosidade, que entorpece e desprestigia as deliberações legislativas. A organização dos

Como visto no tópico antecedente, são os regimentos das Casas Legislativas que tratam dos líderes e lhes conferem competências específicas. Asseverou-se, também, que, ao manejar os seus proeminentes poderes regimentais, os líderes têm o condão de *fixar e alterar profundamente o fluxo dos trabalhos legislativos e o seu resultado* e, por conseguinte, *exercer considerável influência nas relações entre os Poderes Legislativo e Executivo*.

Os arts. 152 a 157, entre outros, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que cuidam do regime de urgência, atestam essa assertiva, motivo pelo qual hão de ser analisados mais detidamente.

Requerimentos de urgência não são objeto de discussão (cf. art. 154, § 1º), e só podem ser submetidos à deliberação do plenário se forem apresentados por dois terços dos membros da Mesa, quando se tratar de matéria da competência desta, por um terço dos membros da Câmara, ou líderes que representem esse número, ou por dois terços dos membros de comissão competente para opinar sobre o mérito da proposição (cf. art. 154, I, II e III). Aprovados os requerimentos de urgência, ficam dispensados exigências, interstícios e formalidades regimentais, exceto: 1) a publicação e a distribuição, em avulsos ou por cópia, da proposição principal e, se houver, das acessórias; 2) os pareceres das comissões ou de relator designado; e 3) o quórum para deliberação (cf. art. 152, § 1º, I a III).

No âmbito das comissões parlamentares, os trabalhos devem obedecer a uma ordem específica, que pode ser alterada, para tratar de matéria em regime de urgência⁴⁶. Os prazos para as comissões examinarem

trabalhos, mediante programas, calendários e esquemas de trabalhos; a fixação da duração dos discursos – o Regulamento da Câmara dos Deputados da Itália dispõe que a leitura de um discurso não poderá exceder a trinta minutos (art. 39.4) –; o debate limitado; a organização da Ordem do Dia, são soluções regimentais adotadas para preservar a eficiência e o rendimento do Poder Legislativo” (*Direito constitucional*, p. 520 e 521).

46 Primeiro, discute-se e vota-se a ata da reunião anterior. No expediente, realizam-se a sinopse da correspondência e de outros documentos recebidos e da agenda da comissão e a comunicação das matérias distribuídas aos relatores. Na ordem do dia, ocorrem o “conhecimento, exame ou instrução de matéria de natureza legislativa, fiscalizatória ou informativa, ou outros assuntos da alçada da comissão, a “discussão e votação de requerimentos e relatórios em geral”, a “discussão e votação de proposições e respectivos pareceres sujeitos à aprovação do Plenário da Câmara” e a “discussão e votação de projetos de lei e respectivos pareceres que dispensarem a aprovação do Plenário da Câmara” (art. 50, I, II e III). Todavia, essa ordem pode sofrer alteração, a requerimento de qualquer de seus membros, para tratar, entre outros assuntos, de matéria em regime de urgência ou de prioridade (art. 50, § 1º).

as proposições legislativas e sobre elas decidirem são abreviados em função do regime de tramitação⁴⁷. A redação do vencido⁴⁸ e a redação final também são abreviadas conforme o rito⁴⁹.

Adotado especificamente o regime da “urgência urgentíssima”, previsto no art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados⁵⁰, o processo legislativo ganha outro fluxo: a matéria é retirada da comissão e incluída na ordem do dia, para apreciação pelo plenário. Conseqüentemente, os parlamentares, membros das comissões, opositoristas ou não, sofrem restrição da faculdade de, na condição de *especialistas no assunto*, e antes de a matéria ir à votação final, exporem os seus pontos de vista, fornecendo aos demais membros melhores elementos informativos para a tomada consciente e ponderada de deliberação.

Na discussão e no encaminhamento de votação de proposição em regime de urgência, esclarece o art. 157, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, só o autor, o relator e deputados inscritos poderão usar da palavra, e por metade do prazo previsto para matérias em tramitação normal, ou seja, dois minutos e meio (art. 174, *caput*, do referido diploma), alternando-se, quanto possível, os oradores favoráveis e contrários. Após falarem seis deputados – prossegue –, encerrar-se-ão,

47 Quando se tratar de matéria em regime de tramitação ordinária, as comissões terão o prazo de quarenta sessões para examinar as proposições e sobre elas decidir (art. 52, III); em regime de urgência, cinco sessões; e em regime de prioridade, dez (art. 52, I e II).

48 No jargão parlamentar, “redação do vencido” é a denominação que se aplica à redação do texto de uma proposição aprovada em primeiro turno sob a forma de substitutivo, ou seja, com emendas que alteram o conteúdo da proposta original. Encerrada a primeira votação, a proposição e suas respectivas emendas são encaminhadas à comissão competente para a redação do vencido, isto é, a elaboração do novo texto – já incluindo as alterações feitas – para ser submetido ao segundo turno de votação, chamado turno suplementar.

49 A redação do vencido ou a redação final deve ser elaborada dentro de cinco sessões para os projetos em regime de prioridade e em uma sessão, prorrogável por outra, excepcionalmente, por deliberação do Plenário, para os projetos em regime de urgência (art. 196). Nos projetos em tramitação ordinária, a redação dá-se dentro de dez sessões.

50 O mencionado art. 155 tem a seguinte redação: “Poderá ser incluída automaticamente na Ordem do Dia para discussão e votação imediata, ainda que iniciada a sessão em que for apresentada, proposição que verse sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional, a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, ou de Líderes que representem esse número, aprovado pela maioria absoluta dos Deputados, sem a restrição contida no § 2º do artigo antecedente”. O § 2º do art. 154 diz: “Estando em tramitação duas matérias em regime de urgência, em razão de requerimento aprovado pelo Plenário, não se votará outro”.

a requerimento da maioria absoluta da composição da Câmara, *ou de líderes que representem esse número*, a discussão e o encaminhamento da votação. Encerrada a discussão com emendas – preceitua o § 4º do mesmo dispositivo regimental –, serão elas imediatamente distribuídas às Comissões respectivas e mandadas a publicar. As comissões têm prazo de apenas uma sessão a contar do recebimento das emendas para emitir parecer, o qual pode ser dado verbalmente, por motivo justificado.

No regime de urgência, as proposições somente podem receber emendas de comissões subscritas por um quinto dos membros da Câmara ou líderes que representem esse número, e desde que apresentadas em plenário até o início da votação da matéria (art. 120, § 4º), o que reduz bastante as chances de a minoria parlamentar postular modificações textuais.

Essa ordenação regimental do trâmite legislativo aponta para um *alto grau de concentração de poderes* no colégio de líderes e nas lideranças⁵¹, uma forte restrição ao debate parlamentar em vista da celeridade pretendida, uma diminuta influência e uma baixa participação dos parlamentares individualmente considerados nos trabalhos legislativos – não obstante inexista qualquer distinção constitucional⁵² entre os man-

51 Para Christopher Ellis, o grande desafio atual do Direito Parlamentar não é lograr que se façam mais e melhores discursos, mas que se tomem mais decisões nas sessões e menos nos comitês dos partidos ou em centros de reunião estranhos à câmara. Esta circunstância não pode ser ignorada, mas, indubitavelmente, contribui para a degradação das assembleias políticas e para o desprestígio do regime democrático. O Parlamento, como representação da sociedade, é órgão de deliberação e aprovação de decisões políticas e legislativas, que fica debilitado quando essas funções desenvolvem-se fora das câmaras. A intermediação de líderes partidários na decisão parlamentar converte as câmaras não em foros de manifestação do interesse geral, mas em expressão dos interesses de uma oligarquia política minoritária (*apud* León Martínez-Elipe, *Significación del derecho parlamentario*, p. 213 e 214). Na opinião de León Martínez-Elipe, a fundamentalidade do Direito Parlamentar, desde as suas origens, está em defender a autonomia e a independência das câmaras legislativas. A dialética entre Parlamento e Governo, a que se deve a sua origem, pertence, contudo, à história. Atualmente, a independência das funções parlamentares tem que ser protegida, particularmente, do excessivo influxo dos partidos políticos (*Significación del derecho parlamentario*, p. 214).

52 Por definição constitucional, o Poder Legislativo rege-se, no que tange à sua composição, pelo princípio da igualdade. Por isso, nos corpos legislativos, todos os seus integrantes são iguais; todos exercem a representação política da sociedade; todos têm os mesmos direitos, deveres, prerrogativas, vedações, responsabilidades e incompatibilidades. A igualdade constitucional dos parlamentares radica-se, notadamente, no valor do seu voto, que é idêntico ao dos demais e projeta-se na possibilidade de participar dos trabalhos e dos debates, que é imprescindível ao desempenho das atribuições inerentes ao mandato político (Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del derecho parlamentario*, p. 126). O peso de cada representante nas decisões coletivas

datos eletivos⁵³ nem se cogite, no âmbito parlamentar, da incidência do princípio hierárquico⁵⁴ – e propicia o *domínio da agenda parlamentar pelo Poder Executivo*⁵⁵.

Sob o prisma democrático, a abreviação regimental da tramitação das espécies normativas e a aprovação de medidas ablativas do debate parlamentar (como, por exemplo, o requerimento de encerramento de discussão) limitam sobremodo o *conhecimento público* das razões e das posições do Governo, da base parlamentar que lhe dá sustentação e das diferentes agremiações partidárias relativamente às proposições, aos seus objetivos, efeitos, críticas e alternativas. Na observação de Oscar Alzaga Villaamil⁵⁶, o Governo deve enunciar as suas razões em um

tomadas – asseveram Fernando Limongi e Argelina Figueiredo – é o mesmo, sem importar quantos votos recebeu na última eleição, quantos mandatos já exerceu ou a que partido está afiliado (Liderazgos políticos en la Cámara de Diputados del Brasil, p. 339).

53 Convém frisar, novamente, que a Constituição nada fala sobre o colégio de líderes; dispõe, apenas, sobre as Mesas da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, cuja incumbência precípua é dirigir os trabalhos legislativos, competindo-lhe, também, superintender os serviços administrativos afetos às Casas Legislativas.

54 Muito embora os órgãos legislativos possuam uma estrutura orgânica assentada sobre as noções da igualdade de mandatos e da colegialidade, que são incompatíveis com o princípio hierárquico, isso não impede, por exemplo, o Presidente de uma Casa Legislativa de adotar medidas disciplinares contra os seus pares, no interesse do colegiado, a fim de manter a ordem dos trabalhos.

55 Tencionando atenuar o domínio da agenda parlamentar somente pela maioria, o Senador Pedro Taques apresentou a Proposta de Emenda Constitucional nº 29, de 2012. Nela, sugere a seguinte redação modificativa do art. 61 da Constituição Federal, que passaria a vigorar acrescido do seguinte § 3º: “Mediante requerimento de, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, qualquer projeto em tramitação entrará em regime de urgência na respectiva Casa, sobrestando todas as demais deliberações legislativas, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação”. Extrai-se, da justificação da proposição, o seguinte excerto, bastante ilustrativo: “Trata-se, aqui, de assegurar à minoria a possibilidade de desengavetar projeto cuja votação não interessa à maioria. Mais ainda, com a aprovação da proposta, diminui-se o poder da Presidência na inclusão, ou não de um projeto na pauta, haja vista que ficarão sobrestadas todas as demais proposições legislativas, com exceção daquelas que possuam prazo constitucional determinado. Fortalece-se o Poder Legislativo e, com ele, o Estado de Direito”. “Certamente, não se propõe, aqui, substituir a maioria pela minoria. Nada impede que a maioria, usando o seu número, rejeite, legitimamente, a proposição. O que se ataca é justamente a atual situação em que projetos bem intencionados, com grande apoio popular, repousem nas instâncias das Casas parlamentares”. “O que se pretende é dar um instrumento político à minoria, permitindo-lhe exigir, de forma similar ao que ocorre em uma CPI, que a maioria se manifeste e não se esconda” (*Diário do Senado Federal*, sexta-feira, 15 de junho de 2012, p. 2.5932).

56 La publicidad y el diálogo como principios cualificadores de las leyes, p. 141 e ss.

debate público e discuti-las em contraposição com as teses das minorias. As discussões devem ser amplas, durar um tempo razoável e observar os postulados da *contradição* e do *diálogo*. Um bom procedimento legislativo – sustenta – há de propiciar espaços e tempos adequados para a negociação e, se possível, a confluência entre grupos parlamentares confrontantes, pois o Parlamento é uma instituição plural e, por isso, deve estar aberto à composição de interesses.

Paloma Biglino Campos⁵⁷ adverte, a respeito, que o debate, dentro da instituição parlamentar, cumpre um papel nuclear. Por meio dele, explica, expõem-se e definem-se as distintas opções sustentadas no seio parlamentar, com a finalidade de amadurecer a decisão final. O princípio essencial que conduz o desenvolvimento dos debates é a livre discussão, sem o que não há possibilidade de vozes dentro do espectro social. E para que se possa produzir uma livre discussão no Parlamento, conclui, é necessário que se reconheça aos diversos grupos da câmara o direito de fazer parte da discussão e expressar as suas opiniões sem limitações ilegítimas.

No mesmo sentido, Christian Starck⁵⁸ sustenta que a lei é resultado de um procedimento democrático regulado constitucionalmente e distingue-se da “lei como ordem do soberano” pelas notas da argumentação, da publicidade, da razão, do compromisso e da proteção frente ao império incontestável da maioria. Para ele, o procedimento deve estar configurado a fim de que muitas e competentes reflexões e propostas possam efetivamente influir na determinação do conteúdo da lei. O procedimento há de garantir informações sobre as situações reais que serão reguladas pela lei, além de argumentos e considerações sobre se a lei realmente atende o bem comum. O elemento democrático do procedimento – os órgãos participantes do processo legislativo – oferece certa garantia de que “a legislação não cairá nas mãos dos representantes de uma ideologia determinada” e, nessa medida, pode afiançar “uma certa bondade do conteúdo da lei”.

57 *Los vicios en el procedimiento legislativo*, p. 82 e 83.

58 *El concepto de ley en la Constitución alemana*, p. 239 e 240.

3.3. Agenda parlamentar e domínio legislativo do Executivo

Os Anuários Estatísticos do Processo Legislativo de 2005⁵⁹, 2006⁶⁰, 2007⁶¹ e 2008⁶², editados pela Câmara dos Deputados, evidenciam que aproximadamente 87% dos projetos de lei ordinária ou complementar seguem ou o regime de tramitação regimental da urgência ou o rito, também abreviado, e igualmente de extração regimental, da prioridade⁶³.

Se tomados em consideração indicadores do desempenho do Poder Legislativo a partir da iniciativa legislativa, o domínio do Executivo impressiona, assimilando-se ao verificável em países parlamentaristas, nos quais, por definição, não há uma *separação rígida* entre os poderes políticos. No parlamentarismo, o Parlamento é uma comissão do povo, e o governo, uma comissão do Parlamento⁶⁴. Portanto, no contexto parlamentarista, espera-se que haja uma natural *interdependência* entre os Poderes Legislativo e Executivo, já que, para se manter no poder, o governo depende do apoio da maioria parlamentar.

As contribuições acadêmicas dos cientistas políticos são valiosas à compreensão da formação da agenda parlamentar.

59 Anuário estatístico do processo legislativo 2005, p. 24.

60 Anuário estatístico do processo legislativo 2006, p. 23.

61 Anuário estatístico do processo legislativo 2007, p. 23.

62 Anuário estatístico do processo legislativo 2008, p. 28.

63 Segundo o art. 158 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, prioridade é a dispensa de exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída na ordem do dia da sessão seguinte, logo após as proposições em regime de urgência (*caput*). Somente poderá ser admitida a prioridade para a proposição: I – numerada; II – publicada no Diário da Câmara dos Deputados e em avulso; III – distribuída em avulsos, com pareceres sobre a proposição principal e as acessórias, se houver, pelo menos uma sessão antes (§ 1º). O art. 151, II, também do diploma regimental camarário, prescreve que podem seguir o regime de prioridade: a) os projetos de iniciativa do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de comissão permanente ou especial, do Senado Federal ou dos cidadãos; b) os projetos: 1 – de leis complementares e ordinárias que se destinem a regulamentar dispositivo constitucional, e suas alterações; 2 – de lei com prazo determinado; 3 – de regulamentação de eleições, e suas alterações; 4 – de alteração ou reforma do regimento interno. Além desses projetos, poderá a prioridade ser proposta ao plenário pela Mesa, por Comissão que houver apreciado a proposição e pelo autor da proposição, apoiado por um décimo dos deputados ou por líderes que representem esse número (art. 158, § 2º).

64 Carl Schmitt, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*, p. 70.

Fernando Limongi⁶⁵, por exemplo, refere-se a dois desses indicadores de desempenho legislativo: a taxa de sucesso e a taxa de dominância. A taxa de sucesso das iniciativas do Executivo – define – “nada mais é do que a proporção do que é aprovado sobre o total enviado por este poder”. A taxa de dominância sobre a produção legal – elucidada – corresponde à “simples divisão das leis cuja proposição se deve ao Executivo pelo total de leis aprovadas no período”.

Como se verifica, os indicadores de produtividade focados na dominância e no sucesso denotam a preocupação de se identificar quem exerce o controle da agenda legislativa, particularmente em face da participação do Poder Executivo no processo legislativo. São indicadores que fornecem informações notáveis sobre a interação e a dinâmica entre os Poderes do Estado.

Limongi realizou levantamento das iniciativas legislativas entre outubro de 1988 e março de 2006 e detectou o sucesso do Executivo para o período pós-promulgação da Constituição Federal de 1988 da ordem de 70,7%. Esclarece o autor que a definição de sucesso adotada é austera, pois reclama que a matéria seja aprovada ao longo do mandato do Presidente da República que enviou a proposição à Câmara dos Deputados⁶⁶. A taxa de dominância para o mesmo período – informa o cientista político – foi igualmente expressiva: 85,6%⁶⁷.

Outro trabalho que analisa os indicadores do desempenho do Poder Legislativo a partir do impulso legislativo é de autoria do cientista político André Corrêa de Sá Carneiro⁶⁸, que chega a resultados próximos aos

65 Fernando Limongi, *A democracia no Brasil*, p. 21.

66 *A democracia no Brasil*, p. 23.

67 No levantamento que empreende, Fernando Limongi compara esses dados com o período democrático anterior. Revela, assim, que o sucesso do Executivo no período para o qual há dados disponíveis (1949-1964) foi um parco 29,5%. Getúlio Vargas, o mais bem-sucedido Presidente do período, conseguiu aprovar apenas 45% do que enviou ao Congresso Nacional. Quanto às taxas de dominância, aponta Limongi, as diferenças soam igualmente palpáveis. O Poder Executivo foi responsável pela apresentação de 39% das leis aprovadas naquele período. Uma vez mais, o Presidente com a taxa mais alta na primeira experiência democrática está bem inferior àqueles que tiveram piores resultados no período atual, quais sejam, Fernando Collor e José Sarney, com 77%: a diferença que os separa é de 30% (*A democracia no Brasil*, p. 23).

68 *Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional*. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5807/legislacao_simbolica_carneiro.pdf?sequence=1>. Acesso em: 08/03/2015.

de Fernando Limongi. Perscrutando somente a produção normativa do Executivo e do Legislativo entre 1988 e 2007, Carneiro obteve, respectivamente, 82,7% contra 17,3%.

O cientista político José Álvaro Moisés⁶⁹ também obtém resultados semelhantes aos de Limongi e Carneiro. Das 2.701 proposições levadas pela Presidência da República à Câmara dos Deputados entre 1995 e 2006, Moisés constatou que 85,5% (2.310) delas tiveram origem no Poder Executivo e apenas 14,5% (391), no Poder Legislativo.

Em síntese, pode-se afirmar que o que o Poder Executivo submete ao Poder Legislativo geralmente é aprovado⁷⁰, e isso por *injunção dos líderes partidários*⁷¹, integrantes da base de sustentação parlamentar do Governo, que amiúde requerem que as proposições legislativas de interesse do Presidente da República sigam ritos regimentais abreviados e atuam, investidos de expressivos poderes regimentais, como representantes de suas bancadas, pois os regimentos parlamentares reconhecem a existência dos partidos políticos e adotam o princípio partidário como referência e medida para a distribuição dos cargos diretivos e para a composição das próprias comissões⁷².

Consequentemente, a agenda dos trabalhos das Casas Legislativas fica condicionada e atada, de modo inexorável, às demandas governamentais, das quais a maioria parlamentar atua como porta-voz institucional. Afinal, de acordo com a definição do art. 13, *caput*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, constitui a maioria o partido ou bloco parlamentar integrado pela maioria absoluta dos membros da Casa, considerando-se a minoria a representação ime-

69 O desempenho do Congresso Nacional na presidencialismo de coalizão (1995-2006), p. 16.

70 Fernando Limongi, A democracia no Brasil, p. 24.

71 “O líder parlamentar – explica Rosineth Monteiro Soares – é o porta-voz do partido. Ele o representa em toda parte e age como intermediador de sua própria força entre os componentes que buscam carreira e posições onde melhor servir seus objetivos políticos. O partido, portanto, o coloca como seu gerente no processo de elaboração legislativa, da instituição partidária e da busca partidária do poder. Seu trabalho inicial é no processo legislativo, mas não apenas nesse, mas em toda a negociação interpartidária na tomada de decisões nacionais. Sua obrigação é elevar o partido e conseguir a implementação de seu programa na Casa onde lidera a bancada” (Liderança parlamentar, p. 336).

72 Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, Liderazgos políticos en la Cámara de Diputados del Brasil, p. 341 e 342.

diatamente inferior que, *em relação ao Governo, expresse posição diversa da maioria*⁷³.

Depreende-se, assim, que uma dada disciplina regimental relativa à organização, à estrutura, ao funcionamento e à divisão interna de competências dos órgãos parlamentares tem o condão não só de conformar o processo de formação das leis, como também de interferir agudamente nas *relações entre os Poderes do Estado*, desbalanceando as suas posições institucionais.

73 A primazia legislativa do Poder Executivo é alvo de críticas tanto de deputados governistas quanto de oposicionistas, como se verifica por diversas proposições em tramitação na Câmara dos Deputados. A principal delas, o Projeto de Resolução (PRC) nº 11, de 2011, ao qual se encontram apensados os PRCs nºs 95 e 104, de 2011, e 127, de 2012), sugere seja alterado o art. 86 do Regimento Interno, instituindo-se, por conseguinte, a obrigatoriedade de inserção de uma cota mínima de 30% de proposições de iniciativa parlamentar na ordem do dia das sessões. Deputado pela agremiação partidária do Governo, o Partido dos Trabalhadores, Domingos Dutra assim justifica a sua proposta:

“Pesquisas do Congresso em Foco, da Universidade de São Paulo (USP) e do Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar (Diap) revelou que, no período de 1995 a 2009, 80% das matérias aprovadas no Congresso Nacional foram oriundas do Poder Executivo Federal e apenas 3% eram do Poder Legislativo.

Levantamento realizado pelo consultor legislativo da Diretoria Legislativa da Câmara, Sr. Luiz Henrique Cascelli de Azevedo, revela que, no período de 1988 até maio de 2007, destaca que o Legislativo apresentou 29.119 proposições, das quais apenas 443 foram convertidas em lei, ou seja, apenas 1,5%.

O projeto de resolução que estamos apresentando visa a corrigir esta deformação, atendendo o anseio generalizado, histórico e justo dos parlamentares por mais espaço e oportunidade de ver suas ideias e projetos discutidos e votados pelo *Plenário*, cuja pauta hoje é praticamente dominada pelas medidas provisórias e demais proposições propostas pelo Poder Executivo Federal.

O projeto prevê que, na organização da Ordem do Dia de cada sessão do Plenário, seja observada a exigência de inserção de *uma cota mínima de pelo menos trinta por cento* de proposições de autoria de deputados e deputadas. Embora o percentual proposto não seja excessivo, já que não abala e nem prejudica a predominância dos projetos de interesse do Executivo Federal, a presente proposição representa um passo importante na valorização das ações dos parlamentares.

A proposição ora apresentada estabelece a nova exigência apenas no tocante à organização da pauta do Plenário, que efetivamente tem deixado de inserir projetos de autoria dos membros da Casa. Nas comissões a situação não tem sido desfavorável às iniciativas dos parlamentares, havendo estudos indicando, inclusive, que quando dependem apenas do seu poder conclusivo, nossos projetos conseguem ser discutidos e votados em tempo razoável nos órgãos técnicos.

O nosso desafio é levar ao Plenário da Câmara Federal proposições que dependam deste espaço institucional para serem apreciados.

Tendo a convicção de que o presente projeto representa o anseio de todos os membros da Câmara Federal independente de posição partidária. Sua aprovação que terá repercussão positiva na autoestima de cada deputado e deputada, elevando a credibilidade do Poder Legislativo, bem como equilibrando os espaços institucionais com os demais poderes da República.

Contamos com o apoio dos ilustres pares para sua transformação em norma regimental” (*sic*).

3.4. Centralização regimental decisória

O *arranjo regimental centralizador* dos trabalhos parlamentares no colégio de líderes, nas lideranças, nas mesas e nas presidências das Casas Legislativas favorece, ostensivamente, o domínio do Executivo sobre o Legislativo e inibe o impulso parlamentar individual que não esteja em conformidade com a pauta presidencial, circunstância que redundando no desvirtuamento do princípio constitucional democrático-representativo, porquanto, alijada a minoria, o grupo majoritário restará monolítica e hegemonicamente representado nos Poderes Executivo e Legislativo⁷⁴.

⁷⁴ A propósito, é oportuno rememorar a definição de *povo*, de Giovanni Sartori. Diz o cientista político italiano: “O povo [...] não pode consistir literalmente de todo o mundo; mas também não pode ser reduzido à maior parte dos cidadãos. Quando o povo é traduzido por um critério de maioria, o que está apresentando é apenas uma ‘definição operativa’. Isso quer dizer que o povo é dividido em maioria e minoria por um processo de tomada de decisão, e para tomar decisões. Apesar disso, persiste o fato de que o povo se compõe, no seu todo, da maioria *mais* a minoria. Portanto, se o *critério* de maioria é transformado (erroneamente) num *poder* absoluto da maioria, a implicação dessa distorção no mundo real é que uma parte do povo (em geral uma parte bem grande) torna-se não povo, uma parte excluída. Aqui, então, o argumento é que quando a democracia é equiparada ao poder puro e simples da maioria, essa equiparação converte *eo ipso* – uma parcela do demos – em não demos. Inversamente, a democracia concebida como poder da maioria limitado pelos direitos da minoria, corresponde ao povo todo, isto é, à soma da maioria com a minoria. É precisamente porque o poder da maioria é restringido que *todo* o povo (todos aqueles que têm direito de voto) está *sempre* incluído no demos” (*A teoria da democracia revisitada*, p. 54 e 55). Mais adiante, o autor realça os direitos da minoria como condição necessária ao processo democrático nestes termos: “A liberdade de cada um é também a liberdade de todos; e adquire seu significado mais autêntico e concreto quando estamos na minoria. Com o devido respeito pelo *slogan* da democracia enquanto poder majoritário: é o respeito e a salvaguarda dos direitos da minoria que sustentam a dinâmica e a mecânica da democracia. Em resumo, os direitos da minoria são uma condição necessária ao processo democrático. Se estamos comprometidos com esse processo, então também devemos estar com um poder de maioria restringido e limitado pelos direitos da minoria. Manter a democracia como um processo contínuo requer que asseguremos a *todos* os cidadãos (maioria mais minoria) os direitos necessários ao método segundo o qual a democracia funciona” (ob. cit., p. 56). Enfim, como pontifica Hans Kelsen, “o princípio de maioria implica o direito de existência da minoria” (*Teoria geral do direito e do estado*, p. 411). E complementa o autor: “O princípio de maioria em uma democracia é observado apenas se todos os cidadãos tiverem permissão para participar da criação da ordem jurídica, embora o seu conteúdo seja determinado pela vontade da maioria. Não é democrático, por ser contrário ao princípio de maioria, excluir qualquer minoria da criação da ordem jurídica, mesmo se a exclusão for decidida pela maioria”. “Se a minoria não for eliminada do procedimento no qual é criada a ordem social, sempre existe uma possibilidade de que a minoria influencie a vontade da maioria. Assim, é possível impedir, até certo ponto, que o conteúdo da ordem social venha a estar em oposição absoluta aos interesses da minoria. Esse é um elemento característico da democracia” (idem, *ibidem*).

Outrossim, a centralização decisória em certos órgãos das Casas Legislativas limita claramente a autonomia e a participação individual dos congressistas no processo de elaboração das leis, já que são as Mesas e os líderes que, sem consultar os “liderados”, impingem as suas prioridades e pautam o que será discutido e votado.

No entanto, a forma de organização e funcionamento parlamentar plasmada pela Constituição Federal, *ontologicamente colegial*, deveria ser pouco hierarquizada, a fim de possibilitar o livre fluxo de *debates entre pares* em torno de questões consensualmente deliberadas, o que contribuiria sobremaneira para a redução da conflituosidade, inerente às democracias pluralistas e imanente aos trabalhos parlamentares, e de outras mazelas, como as que se refere Nelson Jobim⁷⁵, ao tratar, em 1991, da necessidade de modernização do Poder Legislativo, até hoje não empreendida, a partir da superação de um modelo concentrador de decisões nas lideranças, circunstância que, na sua opinião, afasta os “parlamentares periféricos” do Plenário, e do vezo parlamentar subjacente a esse modelo. Diz ele:

“Controla o poder quem produz a informação e quem a faz circular. Como era controlado o Poder dentro da Câmara nos últimos vinte anos? Por um ato simples, ou seja, pela Ordem do Dia. Como se controla o trabalho de uma Assembleia ou de um Parlamento? Controlando-se sua pauta e inviabilizando-se os mecanismos informadores sobre o seu conteúdo.

A praxe da Câmara dos Deputados é de que a Mesa, sobretudo o Presidente – como em todos os parlamentos do mundo – organize a pauta.

O Regimento Interno faculta ao Presidente ou às lideranças partidárias a discussão da Ordem do Dia. Qual foi o efeito, na Câmara, dessa circunstância? O Presidente levava à pauta aquilo que quisesse. O que ele levasse seria objeto de decisão. Logo, a decisão do Plenário dependia de um ato de fiscalização produzido pela Presidência, e não havia mecanismo capaz de obrigar a Presidência a pôr em pauta matéria que não quisesse. Outro dado é a divulgação de informações sobre as matérias a serem votadas. Muitas vezes, ficávamos conhecendo a pauta minutos antes da Sessão, um pouco antes da Ordem do Dia.

75 A modernização do Legislativo, p. 1.894 e 1.895.

A verdade é que o mecanismo existia não para que o parlamentar participasse do processo decisório, mas para que referendasse o que previamente fora decidido pelas lideranças. A importância que tínhamos – e quando digo *nós* estou me referindo ao parlamentar que está fora do círculo fechado da Mesa e das Lideranças, o parlamentar da “periferia” do Plenário – consistia em fazermos número para a verificação de “quórum”.

[...]

Mas a matéria controvertida só vai a Plenário depois que o colégio de líderes acordou-se. Assim, a matéria chega a Plenário no último minuto. É quando a “periferia” do Plenário pode examiná-la. E a decisão tomada acompanha a liderança. Quantos de nós, em tantos momentos de votação na Câmara, perguntamos o que está sendo votado ou como se vota? Esse é o dado da realidade que nos leva à ineficiência ou ineficácia. A falta do parlamentar ao Plenário não resulta de desídia, mas de um imenso enfado oriundo da constatação de que ele não integra o processo decisório”⁷⁶.

Em vista dessa praxe, a cientista política Argelina Cheibub Figueiredo⁷⁷ considera, com acerto, que a disciplina regimental do funcionamento parlamentar algema o Congresso Nacional. “Num certo sentido – afirma –, o Legislativo é pior do que se imagina, pois as dificuldades são mais profundas, estruturais. O senso comum diz que o Congresso é ruim porque os eleitores votam mal. Mas o problema não está nos eleitores nem nos eleitos. Está na estrutura. Um congressista que chega a Brasília tem pouca chance de agir”. “Se um deputado tivesse uma razão

76 Da mesma opinião é o deputado federal Miro Teixeira. Confira-se o seguinte trecho de sua intervenção em debate promovido pelo Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento), em 1994, com o deputado federal Prisco Viana: “Então não se pode admitir que, quando os líderes se reúnem com a Presidência, não se saiba como foi convocado de que maneira, com que antecedência, com que pauta. Só eles sabem. Sou o primeiro vice-líder e já fui líder do meu partido, e sou contra esse tipo de procedimento porque isso deixa no plenário o conjunto dos deputados exatamente como descreveu o deputado Prisco Viana, na expectativa do que vai ser descrito nessa reunião. O deputado entra no plenário e pergunta: O que vai ser votado? E logo em seguida: Como é que nós votamos? Sim ou não? Não se pode, portanto, responsabilizar esse deputado, por que ele é massacrado por uma estrutura na qual ele não participa da deliberação. Ele fica ali apertando o botão do sim, não, abstenção, porque o líder diz no microfone a posição do partido e o deputado vota. Quando o líder tinha que ir para a tribuna sustentar a sua posição, havia um parlamento mais vivo. Mesmo durante o regime militar...” (O processo legislativo: partidos e grupos congressuais, p. 33).

77 Derrubando mitos, in: *Veja*, edição nº 1378, 8 de fevereiro de 1995, p. 8.

para ir ao Congresso, ou soubesse que com sua ausência temas fundamentais não andariam, seria forçado a ir. Ou, pelo menos, teria um estímulo para comparecer às sessões. Mas, como sua presença não modifica nada, para que ir? Existe até interesse em que o parlamentar não vá”⁷⁸.

A centralização de competências nas *Mesas* e nas *Presidências* das Casas Legislativas igualmente coopera para desbalancear as relações entre os Poderes em favor do Executivo.

Dentre as várias atribuições da Mesa, previstas no art. 15 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, destaca-se a de “propor, privativamente, à Câmara projeto de resolução dispondo sobre sua organização, funcionamento, polícia, regime jurídico do pessoal, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias” (inciso XVII). Trata-se de disposição que manietta a iniciativa legislativa de deputados que não exercem função diretora em matéria de organização e funcionamento parlamentar, que, constitucionalmente, é atribuída à Câmara dos Deputados e não à Mesa. O art. 51, III e IV, da Constituição Federal, por sinal, é inequívoco a esse respeito. Não obstante inconstitucional, mencionado dispositivo, ao tencionar blindar a partilha interna de poderes, sinaliza a vocação centralizadora do Regimento

78 A polêmica em torno do exacerbado poder das lideranças parlamentares na Câmara dos Deputados é anterior à edição do atual Regimento Interno da Câmara dos Deputados, publicado no *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, de 22 de setembro de 1989. Na sessão legislativa de 3 de agosto de 1989, o deputado Messias Gois assim se manifestou: “Sr. Presidente, gostaria que houvesse alguma consideração por parte das lideranças em relação aos demais Deputados Federais, pois ficamos aqui à sua disposição. Se os líderes não concordarem, somos Deputados Federais; se os líderes concordarem, somos meros assistentes, sem direito a voz nem a voto”. “Sr. Presidente, fomos eleitos para exercer um mandato. Mas a ditadura das lideranças faz com que sejamos meros objetos descartáveis. Diria, sem ferir a dignidade do Plenário, que somos como papel higiênico usado”. “É preciso, Sr. Presidente, que os líderes dos partidos nesta Casa tenham a consideração de chamar os seus liderados e dizer qual a posição que tomaram em determinada matéria, principalmente quando se trata de assunto importante como esse, que vai reger a vida desta Casa durante alguns anos”. “Foi com indignação que solicitei a palavra a V.Exa. para reclamar da atitude arbitrária das Lideranças, que não tiveram nenhuma consideração para com os Srs. Deputados. Quem não é líder é produto descartável, bom para desaparecer”. “Sr. Presidente, isso não condiz com a dignidade de um Parlamento. Fomos eleitos, temos um mandato parlamentar para exercer plenamente. Que haja consideração por parte das lideranças partidárias, como um todo, convocando os seus liderados para lhes dar notícia das matérias em discussão. Que haja a consideração de se chamar os Deputados liderados e dizer-lhes o que se está votando” (*Diário do Congresso Nacional*, Seção I, 4 de agosto de 1989, p. 6980).

Interno da Câmara dos Deputados⁷⁹, que é roborada por outras previsões, como as já citadas, relativas às competências do colégio de líderes e das lideranças, e outras mais, como a de designação da ordem do dia, atribuição outorgada aos Presidentes das Casas Legislativas⁸⁰.

Sobre o assunto, Maurice Duverger⁸¹, em tópico dedicado à “independência no funcionamento do Parlamento”, leciona que, para os debates serem independentes, o Poder Legislativo há de ter o domínio da ordem do dia. Mas adverte: pode-se temer que a maioria parlamentar imponha a sua pauta de discussão à minoria. Por isso, algumas vezes preveem-se garantias às agremiações minoritárias. Confira-se a lição do autor:

“A ordem do dia é o programa dos debates do Parlamento. Se é fixado pelo Governo, este poderá evitar todos os debates que o incomodem e impedir que se discutam e votem as leis que não lhe agradam. Ao mesmo resultado poder-se-á chegar com o atual sistema francês da «ordem do dia prioritária», que permite ao Governo colocar em primeiro lugar na ordem do dia os temas e os projetos que quer discutir preferentemente: assim, pode-se adiar indefinidamente os demais. A fixação da ordem do dia é, pois, um problema importante. Geralmente, os Parlamentos ocidentais têm o domínio de sua ordem do dia: portanto, fixam, como querem, a programação de seus trabalhos. Mas, pode temer-se, então, que a maioria imponha sua lei à minoria, o que conduziria a restituir ao Governo o controle sobre a ordem do dia, na medida em que é expressão da maioria. Por isso, algumas vezes preveem-se garantias à minoria”.

Inexistindo previsão regimental que garanta à minoria o direito à determinação da ordem do dia de um certo número de reuniões, a exemplo do disposto no art. 176º, nº 3, da Constituição da República Portuguesa⁸², a pauta legislativa, no Brasil, excetuadas as hipóteses cons-

79 No Senado Federal, projeto de resolução de iniciativa de senador que tencione modificar ou reformar o Regimento Interno deve ser enviado à Comissão Diretora, antes de ser discutido e votado em plenário (cf. art. 401, § 2º, III), procedimento claramente vocacionado a controlar o mérito da proposição veiculada.

80 Vide arts. 17, I, s e t, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e 48, VI, do Regimento Interno do Senado Federal.

81 *Instituciones politicas y derecho constitucional*, p. 183 e 184.

82 Prescreve o art. 176, nº 3, da Constituição da República Portuguesa: “Todos os grupos parlamentares têm direito à determinação da ordem do dia de um certo número de reuniões,

titucionalmente previstas de sobrestamento⁸³, a pauta legislativa fica sob o inteiro controle dos órgãos de cúpula da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que, ademais, exercem influência sobre os trabalhos desenvolvidos no âmbito das comissões parlamentares, dado ser da alçada dos Presidentes, por exemplo, a designação dos seus membros titulares e suplentes, mediante comunicação ou indicação dos líderes⁸⁴.

Essa estrutura orgânico-funcional centralizada, em um contexto de *presidencialismo de coalizão*⁸⁵ – em que “Presidentes minoritários se comportam como os primeiros-ministros de sistemas multipartidários europeus” e, “na ausência de uma maioria automática no Legislativo, se veem obrigados a costurar tal maioria, aproximando-se de outros partidos que não são os seus”⁸⁶ –, assegura ao Chefe do Poder Executivo uma posição estratégica no jogo político-parlamentar.

segundo critério a estabelecer no Regimento, ressaltando-se sempre a posição dos partidos minoritários ou não representados no Governo”.

83 Cf. arts. 62, § 6º (medidas provisórias), 64, § 2º (regime de urgência), e 66, § 6º (vetos), da Constituição Federal.

84 Cf. arts. 17, III, *a*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, e 78, *caput*, do Regimento Interno do Senado Federal. O cientista político Fabiano Santos esclarece que o problema central das comissões, notadamente das especiais (constituídas, por exemplo, para dar parecer sobre proposta de emenda à Constituição e sobre proposições que versarem acerca de matéria de competência de mais de três comissões que devam pronunciar-se quanto ao mérito), está na sua composição, que pode ser manipulada pelos líderes, responsáveis pela indicação de seus membros, independentemente da *expertise* no tema em apreciação, apenas para dar aquiescência às finalidades do governo. As decisões de uma comissão permanente, contudo, para cuja montagem algum grau de dedicação e especialização nos temas pertinentes é pressuposto de seus membros, não são, segundo o autor, de fácil manejo por parte das lideranças do bloco governista (A reforma do Poder Legislativo no Brasil, p. 36).

85 A expressão *presidencialismo de coalizão* foi alcunhada por Sérgio Henrique Hudson de Abranches. Para ele: “o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o ‘presidencialismo imperial’, organiza o Executivo com base em grandes coalizões. A esse traço peculiar da institucionalidade concreta brasileira chamarei, à falta de melhor nome, ‘presidencialismo de coalizão’, distinguindo-se dos regimes da Áustria e da Finlândia (e a França gaullista), tecnicamente parlamentares, mas que poderiam ser denominados de ‘presidencialismo de gabinete’ (uma não menos canhestra denominação, formada por analogia com o termo inglês *cabinet government*). Fica evidente que a distinção se faz fundamentalmente entre um ‘presidencialismo imperial’, baseado na independência entre os poderes, se não na hegemonia do Executivo, e que organiza o ministério como amplas coalizões, e um presidencialismo ‘mitigado’ pelo controle parlamentar sobre o gabinete, eventual ou frequentemente, através de grandes coalizões. O Brasil retorna ao conjunto das nações democráticas, sendo o único caso de presidencialismo de coalizão” (Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro, p. 21 e 22).

86 Timothy J. Power, O presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros, p. 133.

Para a coalizão de apoio ao governo, afigura-se imprescindível o controle da Presidência, da Mesa e de outros postos-chave (presidências de comissões e relatorias, por exemplo) da Câmara dos Deputados. É nesta Casa Legislativa que se inicia a tramitação dos projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo⁸⁷ e se ultima o processo legislativo, em havendo emenda(s) no Senado Federal⁸⁸. O domínio dos cargos de direção pela coalizão governista, aliado à estipulação de ritos regimentais abreviados, confere, assim, ao Poder Executivo, indiscutível primado em matéria legislativa.

A proeminente posição do Poder Executivo nos processos parlamentares – vale notar – não advém somente da centralização da estrutura orgânico-funcional parlamentar, mas também do *manejo de competências que lhe são próprias*, como a de investidura de deputado ou senador no cargo de ministro de Estado, prevista no art. 56, I, da Constituição Federal, costumeiramente utilizada pelos Presidentes da República para forjar a sua base de sustentação parlamentar.

Bem explicam Fernando Limongi e Argelina Figueiredo⁸⁹:

“Presidentes, se pretendem governar, precisam contar com o apoio da maioria dos legisladores. Nesses termos, presidencialismo e parlamentarismo não são assim tão diferentes quanto normalmente se apregoa. Presidentes formam governos da mesma forma que primeiros-ministros o fazem, isto é, selam acordos com partidos, acordos concretizados pela distribuição de pastas ministeriais. Isto é, um certo número de partidos, usualmente o suficiente para garantir a maioria legislativa, passa a integrar o governo, isto é, a ter participação na definição da política governamental. Feito isso, o destino eleitoral dos partidos que integram a coalizão formada para dar sustentação política ao Executivo passa a estar associado ao desempenho do governo. Logo, o presidente não precisará usar seus poderes de decreto – ou qualquer outro poder legislativo que a Constituição lhe garanta – para fazer com que sua vontade prevaleça sobre a do Legislativo. Esses poderes poderão ser usados em nome da maioria, maioria que está representada no Legislativo e no Executivo”⁹⁰.

87 Cf. art. 64, *caput*, da Constituição Federal.

88 Cf. art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal.

89 Medidas provisórias, p. 279.

90 Em análise de seu governo, o ex-Presidente da República Fernando Henrique Cardoso justifica a necessidade da prática da coalizão partidária para governar nestes termos: “O

Vale registrar, à guisa de ilustração, e em breve digressão, que nem sempre as Constituições brasileiras decidiram preservar o mandato de deputado ou senador investido em cargo ministerial.

O art. 50, parágrafo único, da Constituição da República de 1891, decretava a perda do mandato de deputado ou senador que aceitasse ser ministro, proibindo-o, ainda, de disputar nova eleição para a vaga⁹¹. Para o legislador constitucional do século XIX, a investidura de congressista no cargo de ministro rompia o almejado equilíbrio entre os Poderes e representava uma perigosa interferência no desempenho autônomo da atividade legislativa e da função parlamentar de fiscalização e julgamento dos atos do Executivo.

Em seus comentários de 1902 à primeira Carta Republicana, João Barbalho Uchoa Cavalcanti⁹², que foi membro da Assembleia Nacional Constituinte de 1890 e Ministro do Supremo Tribunal Federal entre 1897 e 1906, explicou a razão de ser do disciplinamento da matéria:

“A Constituição fez os ministros agentes da confiança do presidente da República (art. 49), sem responsabilidade política perante as câmaras e fora da ação delas. Com isto conservou-se fiel ao regime por ela preferido e poupou ao País do degradante espetáculo da candidatura ministerial, que punha em jogo todos os recursos oficiais, todos os meios possíveis de utilização no momento, pressão, fraude, corrupção, para a reeleição dos ministros. Para que a nação

maior engano do Presidente (refiro-me simbolicamente, pois não se trata apenas de uma pessoa, mas do grupo vencedor) é imaginar que, sozinho, tudo pode e que o Congresso é um tigre de papel. Já era suficientemente maduro quando assisti às crises de Jânio Quadros (1961) e de João Goulart (1961-1964). Participei, como senador, da *débâcle* do governo Collor. Nesses casos, o menosprezo ao Congresso levou os governos à paralisia e depois à ruína. Por outro lado, se o Presidente “se entrega” ao Congresso, está perdido. É esse o jogo político principal: para realizar o que a sociedade deseja e o que ele prometeu na campanha, o Presidente necessita do Congresso. Constrói, portanto, alianças, de vez que em nosso sistema eleitoral, em uma Federação muito desigual, os partidos são fragmentados e o Presidente apenas com o seu partido não dispõe de maioria. Pode fazer alianças antes (o que é melhor) ou depois do voto. Mas terá de fazê-las para governar” (*A arte da política: a história que vivi*, p. 233).

- 91 O artigo I, Seção VI, 2, da Constituição dos Estados Unidos da América, dispõe, de modo semelhante, que: “Durante o seu mandato nenhum senador ou representante poderá ser nomeado para emprego civil dependente dos Estados Unidos que tenha sido criado ou cuja remuneração tenha sido aumentada nesse período; e ninguém poderá acumular qualquer emprego dependente dos Estados Unidos com as funções de membros de uma das câmaras”.
- 92 *Constituição Federal Brasileira: comentários*, p. 206.

consultada respondesse com franqueza e isenção se o ministro continuava a merecer sua confiança, mais alguns batalhões de guarda nacional se criavam; porção de patentes se expediam; era preciso que houvesse mais coronéis, capitães, etc., dessa milícia; questões *encalhadas* na administração prontamente se revolviam ao sabor dos interesses do momento; demissões de certos cargos se davam para acomodar nas vagas os recomendados dos chefes políticos; comissões, contratos, prorrogações de prazos d'estes, despesas secretas e um sem número de favores se empregavam, ao passo que pairava sobre os funcionários públicos, para avigorar-lhes o fervor ministerialista, a ameaça tremenda de remoção e exoneração dos não entusiastas do governo”⁹³.

93 Na Representação nº 38/2005 ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados, o Partido Trabalhista Brasileiro – PTB acusou o então deputado José Dirceu de quebra de decoro parlamentar, eis que, “enquanto licenciado dessa Casa para exercer as funções do cargo de Ministro-Chefe da Casa Civil do Presidente da República, em conluio com o Secretário de Finanças do Partido dos Trabalhadores – PT, DELÚBIO SOARES, levantou fundos junto ao Banco Rural e Banco de Minas Gerais – BMG, tomados sob a intervenção e responsabilidade de MARCOS VALÉRIO, com a finalidade de pagar parlamentares para que, na Câmara dos Deputados, votasse projetos em favor do Governo”. “Assim agindo, o Representado quebrou o decoro parlamentar, porquanto membro titular de mandato legislativo aí, valeu-se daquela atividade junto ao Poder Executivo, para interferir e fraudar o regular andamento dos trabalhos legislativos, alterando o resultado de deliberações em favor do Governo” (Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/eticaedecoro/representacoes/representacao3805.pdf>>. Acesso em: 08/03/2015). O episódio notabilizou-se como o “escândalo do mensalão” e resultou não só na cassação de mandatos pela Câmara dos Deputados, como na condenação criminal, pelo Supremo Tribunal Federal (Ação Penal nº 470), dos deputados envolvidos, acusados da prática de corrupção e outros delitos. Pelo visto, a Constituição de 1988 desprezou a história e as suas lições e decidiu preservar o mandato de deputado ou senador investido em cargo ministerial, abertura que legitimou, inclusive, o retorno de congressistas licenciados à Casa de origem para votarem assuntos do interesse do Presidente da República, como a proposta de emenda constitucional da reeleição. A título de ilustração, em 29 de janeiro de 1997, o jornal Folha de S. Paulo noticiou:

“O ministro Luiz Carlos Santos (Assuntos Políticos) foi exonerado ontem para reassumir seu mandato de deputado federal e votar a favor da emenda constitucional que permite a reeleição do presidente Fernando Henrique Cardoso.

Como deputado, Santos (PMDB-SP) continuou usando assessores do ministério e carro oficial, embora com discricção.

Em vez da placa de bronze, indicando o cargo de ministro, o Tempra preto que Santos usou ontem tinha uma placa comum (JDR-1831, de Brasília). O carro pertence ao Ministério Extraordinário de Assuntos Políticos.

Santos disse que não reassumiu o mandato parlamentar por necessidade de votos favoráveis. ‘Eu quis participar deste momento histórico’, disse.

Mas seu suplente, Pedro Yves (PMDB-SP), que era indeciso, foi surpreendido com a perda repentina do mandato. ‘Fizeram isso sem conversar’, disse” (*Ministro volta a ser deputado por um dia para votar a favor da reeleição*. Disponível em: <[http://www1.folha.uol.com.br/ftp/brasil/fc290105.htm](http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc290105.htm)>. Acesso em: 08/03/2015).

A atual Constituição, ao prescrever que não perderá o mandato o deputado ou senador investido no cargo de ministro de Estado, estatui exceção à regra da inacumulabilidade, inerente à separação dos poderes e fundamento do sistema presidencialista de governo, interdição cuja justificativa, ensina Anna Cândida da Cunha Ferraz⁹⁴, reside na precaução de concentrar todos os poderes em um mesmo indivíduo ou grupo de indivíduos, a fim de que não derrua a necessária independência entre os órgãos legislativo, executivo e judiciário e não seja colocada em risco a respectiva separação funcional.

Trata-se de previsão que se coaduna, em tese, com o princípio da separação dos poderes estabelecido em uma Constituição presidencialista?

Para Karl Loewenstein⁹⁵, a previsão de incompatibilidade tem uma importância fundamental para a independência funcional do Parlamento e consiste em um meio para afastar a influência governamental indireta sobre os parlamentares. E exemplifica: um funcionário que dispute uma eleição pode ter, desde o primeiro momento, uma vantagem indevida frente aos seus concorrentes; mas, uma vez eleito e estando no exercício do mandato, é compreensível que pouco se incline a opor-se ao governo do qual depende a sua carreira quando regressar à administração pública.

Pontes de Miranda⁹⁶ perfilha o mesmo entendimento, ao prelecionar: “em vez de se prestigiar o povo, através do Parlamento, ou do Congresso Nacional, abriu-se brecha na independência do Poder Legislativo: ‘Vós não podeis governar’, diz o Presidente da República, ‘mas aos que me queiram servir, como ajudantes, eu tirarei daí, e lhes proporcionarei oportunidade de comando governamental, o que vos permitirá torcer o Congresso Nacional’”. E continua: “Diminuiu-se, profundamente, a responsabilidade do Poder Legislativo. Ministro de Estado, que é deputado, ou senador, fica, praticamente, um tanto protegido, politicamente, pelo Poder Legislativo, ao mesmo tempo que se torna intermediário, subalterno, do Presidente da República”.

94 *Conflito entre poderes*, p. 53 e 54.

95 *Teoría de la Constitución*, p. 257.

96 *Comentários à Constituição de 1967; com a Emenda nº 1 de 1969*, p. 43 e 44, t. III.

Para Anna Cândida da Cunha Ferraz⁹⁷, nada justifica a exceção prevista no art. 56, I, da Constituição Federal, pois, “nos sistemas presidencialistas, a missão do deputado ou senador é bem definida: exercer o poder legislativo e fiscalizar a ação governamental do executivo”, de modo que “o exercício de cargos executivos, de alto escalão, por parlamentares, ludibria a vontade popular e é porta aberta para composições de interesse puramente pessoal, deixado completamente à margem o interesse público”⁹⁸.

No presidencialismo de coalizão brasileiro, a citada regra constitucional põe-se a serviço da *concertação político-partidária* e da formação da base de sustentação do Presidente da República no Parlamento. Numerosas são as nomeações de congressistas para o Ministério de Estado⁹⁹ visando a compor a maioria parlamentar e, por conseguinte, obter

97 *Conflito entre poderes*, p. 54 e 55.

98 Na Câmara dos Deputados, encontra-se em tramitação a Proposta de Emenda à Constituição nº 198, de 2012, subscrita por 198 deputados, que alvitra a revogação do art. 56, I, e a inserção de norma que determine, entre outras medidas, que o deputado ou o senador investido no cargo de Ministro de Estado renuncie ao seu mandato. Da justificativa apresentada, extrai-se o seguinte excerto:

“A Proposta de Emenda à Constituição que estamos apresentando tem como propósito corrigir uma das distorções mais importantes em nosso sistema político, a saber, a que viola o princípio da separação dos Poderes ao permitir que um parlamentar, eleito para o exercício do seu mandato nas esferas federal, estadual e municipal, possa ser nomeado para o exercício de cargo no Poder Executivo sem perder seu mandato.

Estamos convencidos de que a regra em vigor desprestigia o trabalho exercido pelo Poder Legislativo em nossa democracia, por quatro razões. Em primeiro lugar, porque os parlamentares nomeados pelo Poder Executivo deixam de contribuir para os debates e a produção legislativa que cabe ao Congresso Nacional, às Assembleias Legislativas e às Câmaras Municipais. Em segundo lugar, porque esse trânsito entre os diferentes Poderes da República dificulta o trabalho de construção de base parlamentar baseada em princípios consistentes, como o apoio programático dirigido aos programas e propostas políticas. Em terceiro lugar, o trânsito entre os Poderes inviabiliza a manifestação clara da opção de carreira política que o parlamentar deseja construir, além de permitir que este seja favorecido pela maior visibilidade conferida pelo exercício de função pública no âmbito do Poder Executivo. Em quarto lugar, o trânsito entre os Poderes viola a vontade do eleitor, que referendou uma campanha política para o Poder Legislativo e, em consequência, gostaria de ver o detentor de seu voto atuando na esfera política na qual se comprometeu durante a campanha eleitoral” (*Diário da Câmara dos Deputados*, sexta-feira, 13 de julho de 2012, p. 26948 e 26949).

99 Até março de 2013, por exemplo, onze eram os parlamentares que integravam o Ministério da Presidenta da República Dilma Rousseff, então composto de trinta e oito pastas: os deputados federais Mendes Ribeiro Filho (PMDB), Aldo Rebelo (PC do B), Gastão Dias Vieira (PMDB), Pepe Vargas (PT), Aguinaldo Ribeiro (PP), Antônio Andrade (PMDB) e Maria do Rosário (PT), e os senadores Gleisi Helena Hoffmann (PT), Marta Suplicy (PT), Garibaldi Alves (PMDB) e Edison Lobão (PMDB).

os principais cargos de comando das Casas Legislativas. Trata-se, enfim, de uma das várias competências presidenciais cujo manejo influi intensamente na dinâmica entre os Poderes Executivo e Legislativo¹⁰⁰.

3.5. Disciplina regimental da competência parlamentar de controle

As disposições regimentais influenciam não só o processo de formação das leis, mas também o modo de exercício da função parlamentar controladora, função que, nos sistemas presidencialistas, ensina Anna Cândida da Cunha Ferraz¹⁰¹, avulta em importância, “seja em razão da partilha constitucional da função de legislar, hoje fato incontestável [...], seja em razão da indiscutível liderança política do Presidente da República que acaba por dividir, com o Poder Legislativo, a tomada das decisões políticas fundamentais, e a direcionar os rumos da ação governamental”.

Relativamente à competência parlamentar de controle dos atos praticados pelo Poder Executivo, os regimentos parlamentares têm por incumbência operacionalizá-la, a fim de que as Casas Legislativas possam exercer, autonomamente, eficaz contrapeso aos órgãos que exercem função administrativa típica. Também nessa região competencial, a concisão das respectivas normas constitucionais evidencia-se, de modo que o exercício da função de controle parlamentar deve ser necessariamente regulado por disposições regimentais. Tão grave essa incumbência se mostra que se pode afirmar que, dependendo da disciplina regimental da matéria, o Parlamento desincumbir-se-á bem ou mal da atividade de controle. Afinal, são os regimentos que efetivamente constituem e aparelham – dotando-os de estrutura, competências, prerrogativas e

100 Clémerson Merlin Clève reporta-se a outras: “O Presidente da República, entre nós, acumula competências que, para citar apenas um exemplo, o estadunidense está longe de possuir. Tem iniciativa de lei e de emenda à Constituição, algumas leis sendo inclusive de sua iniciativa exclusiva, pode editar medidas provisórias e leis delegadas, pode nomear livremente os seus ministros (nos Estados Unidos há necessidade de aprovação do Senado), aliás, em número exagerado, dispõe de milhares de cargos em comissão, pode contingenciar o orçamento que no Brasil, ao contrário de outros países, não é vinculante, inclusive as dotações derivadas de emendas parlamentares, dispondo, ainda, de verbas que distribui para Estados e Municípios em função de critérios políticos e, portanto, pouco racionais ou transparentes (transferências voluntárias)” (Presidencialismo de coalizão e Administração Pública, p. 37).

101 *Conflito entre poderes*, p. 151.

procedimentos apropriados – órgãos fracionários internos (as comissões parlamentares), a fim de desempenhar a contento a função parlamentar de controle¹⁰². Sem essa normatividade regimental, o Poder Legislativo ver-se-ia impossibilitado de levar a efeito o múnus de fiscalização das ações empreendidas pelos órgãos e autoridades do Poder Executivo¹⁰³.

Um sistema político-constitucional em que o controle parlamentar da Administração Pública estivesse a depender da *disciplina legal* da matéria, como o da Constituição militar revogada¹⁰⁴, apontaria para um desbalanceamento entre os Poderes, com perceptível primazia do Executivo. Afinal, diferentemente dos regimentos parlamentares, que são veiculados por meio de *resoluções autônomas* das próprias Casas Legislativas a que se referem, as leis são atos normativos que dependem da *sanção presidencial* para se aperfeiçoarem, sujeitando-se, potencialmente, a *vetos* do Presidente da República.

A propósito, a Lei nº 7.295, de 19 de dezembro de 1984, que regulava o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo e dos da administração indireta, instituiu órgãos parlamentares (as comissões de fiscalização e

102 Além disso, são os regimentos parlamentares que fixam as *regras processuais* que possibilitam o exercício de competências como a de convocação de Ministro de Estado (art. 50), a de tomada de contas do Presidente da República (art. 51, II), a de aprovação da escolha de autoridades (art. 52, III e IV) e a de suspensão da execução de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal (art. 52, X). A respeito, os Regimentos da Câmara dos Deputados (RICD), do Senado Federal (RISF) e do Congresso Nacional (RCN) têm capítulos e seções dedicados ao tratamento minudente da “tomada de contas do Presidente da República”, da “autorização para instauração de processo criminal contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado”, do “processo nos crimes de responsabilidade do Presidente e do Vice-Presidente da República e de Ministros de Estado”, do “funcionamento como órgão judiciário”, do “comparecimento de Ministro de Estado”, da “suspensão da execução de lei inconstitucional”, do “veto”, da “delegação legislativa”, entre outros assuntos.

103 Em audiência pública realizada pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em 19 de setembro de 2007, José Afonso da Silva, indagado pela deputada Ana Perugini, do Partido dos Trabalhadores (agremiação minoritária de oposição ao Governo), acerca da competência do Poder Legislativo para sustar atos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar, esclareceu que “essa competência deveria estar disposta no Regimento Interno da Casa e sugeriu à Deputada que apresentasse tal sugestão à Mesa Diretora” (*Diário Oficial, Poder Legislativo*, 10 de novembro de 2007, p. 16).

104 O art. 45 da Constituição Federal de 1969 dispunha que o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta, seria regulado por lei e não por regimento parlamentar.

controle da Câmara e do Senado) e estabeleceu a sua forma de composição, atribuições e modo de funcionamento, *matérias ontologicamente situadas no âmbito regimental* e sobre as quais os Parlamentos de países democráticos costumam ter plena competência normativa e autonomia para dispor.

Em tese, o Chefe do Poder Executivo poderia ter vetado integralmente o projeto que resultou na referida lei, a fim de livrar-se de qualquer fiscalização exterior que se lhe revelasse inconveniente ou inoportuna. Talvez não o tenha feito porque, como observou percucientemente Odete Medauar¹⁰⁵, o diploma legal afinal aprovado pelo Congresso Nacional preocupou-se, fundamentalmente, com o *controle dos atos que não envolviam escolhas ou diretrizes políticas*, ou seja, atos da rotina administrativa, ante o uso da expressão “atos de gestão administrativa” no art. 2º, *a e b*. Ainda assim, se o Presidente da República tivesse exercido o seu veto¹⁰⁶, romper-se-ia o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*), voltado a obter uma atuação equilibrada e harmônica dos três Poderes estatais.

O controle parlamentar constitui, indubitavelmente, uma das formas que o legislador constituinte engendrou para limitar o poder administrativo e evitar a sua concentração nas mãos do Poder Executivo, razão pela qual não pode sujeitar-se a vetos por parte do poder controlado.

Bem andou, pois, a Constituição Federal de 1988, ao atribuir às Casas Legislativas a prerrogativa de regular a matéria *em caráter privativo*, por meio de seus próprios regimentos, e não de leis, para cujo aperfeiçoamento a sanção ou o veto do Chefe do Poder Executivo não têm lugar.

Entretanto, os regimentos parlamentares, longe de assegurarem o equilíbrio jurídico e político entre os Poderes do Estado, por meio de uma estrutura de governo cujas várias partes componentes “possam ser, por suas relações mútuas, instrumentos para a manutenção umas das outras em seus devidos lugares”¹⁰⁷, isto é, de um sistema de freios

105 *Controle da administração pública*, p. 107 e 108.

106 Como o Governo da época tinha ampla maioria parlamentar que o sustentava, dificilmente o seu veto seria derrubado.

107 James Madison, *Os artigos federalistas*, número LI, p. 349.

e contrapesos (*checks and balances*), vêm interferindo, de modo palpável, nas relações interorgânicas dos Poderes do Estado e garantindo ao Executivo, algumas vezes, patente imunidade relativamente a investigações parlamentares.

O tratamento que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados empresta às comissões parlamentares de inquérito (CPIs) é exemplo eloquente.

O art. 35, § 4º, prescreve que não será criada CPI enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco, salvo mediante projeto de resolução apresentado por um terço dos membros da Câmara dos Deputados.

Trata-se de repetição formal do art. 30, parágrafo único, *e*, da Constituição Federal de 1969, outorgada pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, segundo o qual “não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito enquanto estiverem funcionando concomitantemente pelo menos cinco, salvo deliberação por parte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal”, disciplina agudamente criticada pelo deputado Ulysses Guimarães¹⁰⁸, então Presidente do MDB (Movimento Democrático Brasileiro), no bojo de proposta de reforma constitucional apresentada em 20 de junho de 1975, nestes termos: “As Comissões Parlamentares de Inquérito (art. 30, letra *e*) compulsoriamente são apoucadas a cinco, absurdo e risco equivalentes a arbitrar em cinco as prisões e inquéritos que um delegado possa efetuar contra criminosos, ladrões e sequestradores”.

Claramente se observa que o dispositivo em referência consignava uma limitação à competência controladora do Poder Legislativo. Na hipótese de já estarem em funcionamento concomitante cinco CPIs, era vedado à oposição constituir outra(s) sem o beneplácito da maioria. Afinal, o projeto de resolução apresentado neste sentido pela minoria devia ser objeto de deliberação majoritária.

Sobre a matéria, a Constituição Federal vigente é bastante translúcida: dispõe, no art. 58, § 3º, que um terço dos membros da Câmara e do Senado, em conjunto ou separadamente, pode requerer a criação de

108 *Rompendo o cerco*, p. 104 e 105.

comissões parlamentares de inquérito, para a apuração de fato determinado e por prazo certo. Nada fala acerca do número máximo de CPIs que podem funcionar simultaneamente.

Visando a superar a apontada contradição, o Partido dos Trabalhadores (PT), o Partido Comunista do Brasil (PC do B), o Partido Democrático Trabalhista (PDT) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB) ajuizaram, no Supremo Tribunal Federal, a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.635¹⁰⁹.

O Supremo Tribunal Federal, porém, indeferiu a medida liminar¹¹⁰ e, no mérito, julgou improcedente o pedido¹¹¹.

109 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=183034#1%20-%20Peti%E7%E3o%20inicial>>. Acesso em: 08/03/2015. Alegaram os autores, fundamentalmente, que: 1) “A criação de qualquer CPI, desde que preenchidos os requisitos constitucionais [...] é um direito e um privilégio da minoria. Mais que isso: é uma prerrogativa-dever de parlamentares que, não se somando ao agrupamento que constitui a maioria, zelam, por meio da função de fiscalização e controle, não apenas pela preservação das competências legislativas, mas pela própria manutenção e aperfeiçoamento do Estado Democrático de Direito; pela observância dos fundamentos republicanos; pela guarda, enfim, da Constituição, das leis, das instituições democráticas e do patrimônio público”; 2) “Dessarte, uma vez observados e cumpridos os requisitos exigidos pela Constituição, o simples pedido dos parlamentares solicitantes do inquérito parlamentar constitui direito público subjetivo, constitucionalmente amparado, que gera, em contraposição, um vínculo, o cumprimento de um dever jurídico. Ao poder dos requerentes de exigir da respectiva Mesa da Casa Legislativa (ou de ambas, em caso de CPI mista) a instauração de um inquérito parlamentar corresponde um comportamento compulsório, ou seja, um dever, a obrigação de quem dirige os trabalhos parlamentares (as Mesas Diretoras da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, ou do Congresso Nacional) de dar seguimento, levar a efeito o que se pede, o que legitimamente se exige seja satisfeito”; 3) “Ora, se os requisitos para o exercício deste direito da minoria parlamentar [...] são arrolados na Constituição Federal [...], não pode uma norma de hierarquia inferior dispor de outra norma ou de outro modo, criando óbices para o exercício deste direito”; 4) “Da leitura do dispositivo apontado como inconstitucional, exsurge que já existindo na Câmara um mínimo de cinco Comissões Parlamentares de Inquérito em funcionamento, a minoria deverá submeter-se à maioria para a criação de uma CPI, haja vista que tal criação fica dependendo da aprovação, em plenário, de um projeto de resolução que deverá contar com o mesmo quórum de um terço dos membros da Câmara para a sua apresentação”; e 5) “Evidentemente, tal dispositivo regimental afronta a Constituição Federal, pois o art. 58, § 3º desta, apenas apresenta como requisito para a criação de uma CPI aqueles três já apontados: apresentação de requerimento subscrito por um terço dos membros da Casa; fato determinado a ser investigado e prazo certo para ultimar os seus trabalhos”.

110 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347178>>. Acesso em: 08/03/2015.

111 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266707>>. Acesso em: 08/03/2015.

Ex-deputado federal e conhecedor das praxes parlamentares, o Ministro Nelson Jobim¹¹², em seu voto¹¹³, desnudou com clareza uma das finalidades que animaram a estatuição da referida limitação regimental, ao esclarecer que: “a Câmara dos Deputados caminhou, a partir de um determinado momento – e por motivos que aqui não devo explicitar –, no sentido de estabelecer a limitação da criação de comissões parlamentares de inquérito”. “Houve época – continua – em que o requerimento para a criação dessas comissões era utilizado para outros fins – o ex-Senador Maurício Corrêa lembra perfeitamente – que essas acabavam se transformando também em instrumentos de negociações para a não instalação de comissões parlamentares não requeridas”¹¹⁴.

112 Nelson Jobim foi Deputado Federal pelo Rio Grande do Sul, para a 48ª legislatura (1987-1991). Durante os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, foi Relator-Substituto na elaboração do Regimento Interno da ANC; Suplente da Subcomissão do Poder Legislativo; Suplente da Comissão de Organização dos Poderes e Sistema de Governo; membro titular da Comissão de Sistematização; Relator-Adjunto da Comissão de Sistematização. Exerceu as funções de Vice-Líder e, posteriormente, Líder do PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro). Presidiu a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação da Câmara dos Deputados, em 1989. Reeleito deputado federal para a 49ª legislatura (1991-1995), foi Relator da Comissão de Reestruturação da Câmara dos Deputados (1991), Relator da Comissão Especial relativa à denúncia contra o Presidente da República, Sr. Fernando Collor de Mello, pela prática de crime de responsabilidade (1992) e Relator da Revisão Constitucional (1993-1994) (Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stf&id=34>>. Acesso em: 08/03/2015.).

113 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=347178>>. Acesso em: 08/03/2015.

114 Em 1986, o Ministro Maurício Corrêa foi eleito Senador, pelo Distrito Federal, para um mandato de oito anos, iniciado em 1º de fevereiro de 1987, havendo participado dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Apresentou 459 emendas, das quais 144 foram aprovadas. Como Senador Constituinte, participou das Comissões e Subcomissões da Organização dos Poderes e Sistemas de Governo, do Poder Judiciário e do Ministério Público. Posicionou-se contrariamente à criação da Corte Constitucional, defendendo os textos que vieram integrar a Constituição de 1988, relativos aos órgãos do Poder Judiciário, bem assim à composição e competência do Supremo Tribunal Federal. Foi Vice-Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a apurar as denúncias feitas pelo Sr. Pedro Collor contra o Sr. Paulo César Farias. Ainda no âmbito dessa mesma Comissão, participou da Subcomissão que investigou o envolvimento do Sr. Paulo César Farias com empresas empreiteiras. Integrou a Comissão Parlamentar de Inquérito instituída pela Resolução nº 22/88, do Senado Federal, para apurar, em profundidade, as denúncias de irregularidades, inclusive corrupção, na Administração Pública. Exerceu a Vice-Presidência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal durante o biênio 1991/1992. Fez parte, como membro titular, no período de fevereiro de 1987 a outubro de 1992, das Comissões de Assuntos Econômicos; Infraestrutura; Constituição, Justiça e Cidadania; Educação; e, como membro suplente, das Comissões de Assuntos Sociais, Educação e Infraestrutura. Integrou a Comissão do Distrito Federal, extinta com a promulgação da Constituição de 1988. Participou, como titular ou suplente, de diversas Comissões Especiais Mistas destinadas a

O Ministro Sepúlveda Pertence, por sua vez, ponderou: “Por outro lado, a limitação a número tão restrito permite – e quem conhece a crônica parlamentar, ainda que sem a profundidade dos dois primeiros votos, está cansado de saber disso – que se entregue à maioria o recurso simples de formar CPIs-fantasmas para impedir a formação de CPIs que não deseja se constitua”. E concluiu: “Na verdade, o que se pretende é submeter a CPI à vontade da maioria. E ela é, repito, essencialmente, um instrumento de minoria”. “Peço vênia a todas as negações do Ministro Nelson Jobim, com sua vocação de líder da maioria”¹¹⁵.

O Ministro Nelson Jobim, evidenciando o que tem levado a maioria parlamentar a requerer a criação de CPIs no Brasil, sopesou:

“Tudo seria verdadeiro, e eu concordaria com V.Exa., se, na realidade, as comissões parlamentares fossem requeridas só pela minoria. Na verdade, não são. As comissões parlamentares são requeridas principalmente por veículo de interesse. Se V.Exa. levantar o número de requerimentos sobre comissões parlamentares, vai verificar que essas comissões, a maioria delas, não é requerida pela oposição. São requeridas pelos setores interessados em processo de barganha. Conhece-se muito bem isso. Houve época, em 1989 – eu era o Presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara – tínhamos cinquenta pedidos de comissões parlamentares de inquérito, todas setoriais, para examinar assunto aqui e acolá. Sabia-se perfeitamente, na Câmara, qual o mecanismo usado. Então, precisamos ter claramente posto que V.Exa. poderá verificar a quantidade de comissões parlamentares que não são exclusivamente da oposição. Elas são pontuais, visam outro tipo de interesse e nada tem a ver com política de governo”¹¹⁶.

O art. 35, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, não só limita a ação parlamentar controladora dos atos do Poder Exe-

apreciar medidas provisórias e examinar o PLC 118/84, que institui o Código Civil. Fez parte de várias delegações de parlamentares brasileiros em missões internacionais (Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/ministro/verMinistro.asp?periodo=stf&id=33>>. Acesso em: 08/03/2015).

115 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266707>>. Acesso em: 08/03/2015.

116 Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266707>>. Acesso em: 08/03/2015.

cutivo, mas também, de acordo com a praxe parlamentar que se estabeleceu em torno da sua aplicação, dá azo ao cometimento de fraudes e a interpretações casuísticas, como a subjacente à decisão do então Presidente da Câmara dos Deputados, deputado Michel Temer, em questão de ordem assim formulada pelo então deputado Aldo Rebelo¹¹⁷:

“Sr. Presidente, dispõe o parágrafo único do art. 105 do Regimento Interno que a proposição arquivada em virtude do final de uma legislatura poderá ser desarquivada mediante requerimento do autor, ou autores, dentro dos primeiros cento e oitenta dias da primeira sessão legislativa da legislatura subsequente, retomando a tramitação no estágio em que se encontrava anteriormente.

Com base nesse dispositivo regimental, nos últimos dias foram desarquivados pela Mesa vários requerimentos que objetivavam a criação de Comissões Parlamentares de Inquérito não levadas a efeito na legislatura anterior.

Ocorre, Sr. Presidente, que a instalação de CPI, de acordo com o § 3º do art. 58 da Constituição Federal, só pode ser efetivada mediante a apresentação de requerimento que conte com a assinatura de, pelo menos, um terço dos membros de cada Casa legislativa, ou seja, no caso da Câmara dos Deputados, 171 parlamentares.

O mesmo procedimento, a nosso ver, deve ser obedecido em caso de desarquivamento, que equivale de fato à reapresentação do requerimento em causa, uma vez que o arquivamento de matéria não apreciada equipara-se, de fato, à sua prejudicialidade.

Nesse sentido, à Mesa caberia autorizar o desarquivamento de matéria objetivando instalação de CPI apenas na circunstância de o respectivo requerimento ter o apoio constitucional citado, não sendo considerados, para qualquer efeito, os signatários que porventura deixaram de ser deputados nesta legislatura.

Nas circunstâncias em que, anuladas as assinaturas não legítimas, as assinaturas remanescentes fossem insuficientes para completar o *quorum* exigido para a apresentação do requerimento, caberia ao autor do

117 *Diário da Câmara dos Deputados*, 25 de março de 1999, p. 11.713 e 11.714.

pedido de desarquivamento buscar coletar novas adesões para o fiel cumprimento dos mandamentos legais”.

Em comunicação de liderança, o deputado José Genoíno ¹¹⁸, do Partido dos Trabalhadores, rememorou decisão da Presidência da Câmara dos Deputados em questão análoga e formulou a seguinte questão de ordem conexas:

“Sr. Presidente, quero chamar a atenção desta Casa, uma vez que encontrei uma decisão da Presidência da Câmara dos Deputados, do dia 12 de junho de 1996, assinada pelo então Presidente Luís Eduardo, que, respondendo a uma questão de ordem e a um requerimento do Deputado Padre Roque, da bancada do PT, sobre a Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a adoção e o tráfico de crianças brasileiras [...], despacha, em 1996, para a Liderança da bancada, o seguinte Ato da Presidência:

Torna insubsistente o Ato da Presidência de 25 de abril de 1995, que designou e convocou membros da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a adoção e o tráfico de crianças, instituída pela Resolução nº 6.694, tendo em vista tratar-se de Comissão Temporária, criada em legislatura anterior, extinta, portanto, no seu final, por força do disposto no art. 22, inciso II, e com base no art. 5º da Lei nº 1.579.

[...]

Portanto, quero dizer aos nobres colegas que, acompanhando a questão de ordem do Deputado Aldo Rebelo, temos que exigir um tratamento isonômico na Casa.

[...]

Sr. Presidente, continuo na expectativa da decisão de V.Exa. Ressalto a questão do ponto de vista regimental e do ponto de vista político. Existe um problema fundamental na Casa, que é a perenidade das regras e das normas, seja para prejudicar a minoria, seja para prejudicar a maioria. Não podemos aceitar uma interpretação para prejudicar a minoria e outra, oposta, para favorecer a maioria, pois assim as regras e as normas desta Casa passariam a ter dois pesos e duas medidas”.

118 *Diário da Câmara dos Deputados*, 16 de abril de 1999, p. 16.036 e 16.037.

Não obstante as razões alinhavadas pelos deputados Aldo Rebelo e José Genoíno, o Presidente da Câmara dos Deputados, deputado Michel Temer, indeferiu as questões de ordem e decidiu que era regimentalmente correto o desarquivamento de requerimentos de criação de CPI apresentados em legislatura encerrada¹¹⁹.

Inconformado, o deputado Aloizio Mercadante¹²⁰ interveio e indagou a base governista acerca da relevância de se desarquivar requerimentos de CPI para investigar fatos irrelevantes e ultrapassados. O deputado José Genoíno¹²¹, por sua vez, salientou que a decisão exarada pela Presidência transformava a Câmara dos Deputados “no armazém dos esqueletos de CPIs não instaladas” e, nesse depósito, estariam “Proer, reeleição, ENCOL, BANESPA”. E esbravejou:

“Sr. Presidente, o Governo impede a Minoria de criar CPI, manda desarquivar CPIs sem significado. Recorremos à Mesa, citamos decisão da Presidência, e recebemos resposta contrária. Quem é que está sendo intransigente? Quem é que está aplicando o rolo compressor? Quem é que não quer

119 Para o parlamentar, “a instituição Câmara dos Deputados é permanente; sua função fiscalizadora é igualmente permanente. O fato determinado também não se extingue. Em outras palavras, a Câmara não subsiste em função dos seus mandatários, daqueles que estão circunstancialmente, durante quatro anos, ocupando uma função, porque a atividade legislativa é contínua. Descontínuo é o mandato; mas a atividade legislativa é permanente e contínua”. “O que não é permanente, voltamos a dizer, neste caso, é o órgão que dá cumprimento a essa função, ou seja, a Comissão qualificada pelo Regimento como temporária. Esta deverá ser recriada na nova legislatura, se houver pleito de desarquivamento, seja de proposta de emenda à Constituição, por exemplo, seja de requerimento para apurar fato determinado, já que seus membros poderão não ter sido reeleitos e a proporcionalidade partidária pode não ser mais a mesma. Daí a razão da criação de novas Comissões” (*Diário da Câmara dos Deputados*, 16 de abril de 1999, p. 16038 e 16039).

120 Disse o deputado: “Pergunto ao Governo: por que priorizar, neste momento da história do País, a CPI sobre a crise do setor produtivo da borracha natural de reflexo na política governamental do setor, de 1993? Pergunto a esta Casa e ao Governo, que ontem aqui falava da importância do vigor das instituições políticas e da transparência na vida pública, mas que agora desarquiva uma CPI destinada a apurar o desperdício de alimentos em períodos de governos anteriores ao de Fernando Henrique Cardoso, proposta em maio de 1995. Pergunto a esta Casa qual a relevância da CPI, neste momento da história do País, destinada a investigar a arrecadação e o destino de verbas da Taxa de Organização e Regulamentação do Mercado da Borracha – TORMB, no que se refere à atuação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, de junho de 1995?”. E respondeu: “O Governo desencadeou o passado, desarquivou a memória desta Casa para impedir que ela cumpra seu papel na história do País” (*Diário da Câmara dos Deputados*, 16 de abril de 1999, p. 16042).

121 *Diário da Câmara dos Deputados*, 16 de abril de 1999, p. 16046 e 16047.

investigar? Quem é que tem medo da CPI? Deem o direito à Oposição! A Oposição quer o direito de ser Minoria! V.Exas. estão negando à Oposição o direito de ser Minoria! É inaceitável! É uma vergonha uma CPI não ser instalada por decisão da Maioria!”¹²².

122 Na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), a aplicação do art. 34, § 5º, do seu Regimento Interno, de idêntico teor ao do citado art. 35, § 4º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, tem dado ensejo a situações a um só tempo pitorescas e patéticas, como a noticiada pelo jornal Folha de S. Paulo em 26 de março de 2011 (Assembleia cria CPIs sem risco para governo Alckmin, disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/po2603201104.htm>>. Acesso em: 08/03/2015), em que “um assessor do PT e outro do PSDB amanheceram na Casa e duelaram para ver quem havia chegado primeiro à fila de protocolos”, e o Presidente da ALESP “decidiu que fora o tucano”. “Com isso – continua a reportagem –, o PSDB repetiu a manobra feita no início da legislatura anterior, em 2007, quando entupiu a fila de CPIs com pedidos de instalação de comissões que não investiguem o governo estadual”. Trata-se de expediente recorrente, pois, segundo o aludido periódico, na atual legislatura (2011/2015), “dos 20 pedidos [...], 17 são de deputados da situação, 13 dos quais do próprio PSDB”. Daí a reclamação de deputados da oposição, no sentido de que o governo obstrui a fila com “CPIs de fachada”, com “CPIs cosméticas”, como as que funcionaram em 2012 (*Assembleia cria CPIs sem risco para governo Alckmin*, disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/poder/89726-assembleia-de-sp-barra-cpis-e-tem-baixa-producao-em-2012.shtml>>. Acesso em: 08/03/2015), quais sejam, a CPI do consumo abusivo de álcool (criada pelo Ato nº 22, de 2011, do Presidente da Assembleia, mediante requerimento nº 171, de 2011, com a finalidade de investigar as causas e consequências do consumo abusivo de álcool entre cidadãos paulistas e, especialmente, as razões que determinaram o aumento exponencial do consumo dessa substância nos últimos cinco anos), a CPI do parcelamento sem juros (criada pelo Ato nº 22, de 2012, do Presidente da Assembleia, mediante requerimento nº 175, de 2011, com a finalidade de investigar a prática adotada por lojas que dizem vender a prazo sem juros, ou seja, o chamado parcelamento “sem juros”, mas que na realidade cobram taxas dos consumidores mesmo nos casos em que as compras são realizadas à vista), a CPI da reprodução assistida (criada pelo Ato nº 21, de 2012, do Presidente da Assembleia, mediante requerimento nº 174, de 2011, com a finalidade de investigar supostas irregularidades praticadas em clínicas especializadas em reprodução assistida), a CPI da TV por assinatura (criada pelo Ato nº 20, de 23 de março de 2011 para investigar e apurar a prática de irregularidades e de má qualidade na prestação dos serviços de TV por assinatura, fornecidos pelas respectivas empresas concessionárias) e a CPI do ensino superior (criada pelo Ato nº 23, de 23 de março de 2011, para apurar a real situação do ensino superior praticado pelas instituições particulares no âmbito do Estado de São Paulo). De acordo com o Diário Oficial, Poder Legislativo, de quarta-feira, 6 de fevereiro de 2013, p. 8, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo criou, por meio dos Atos nºs 3, 4 e 5, de 2013, três Comissões Parlamentares de Inquérito. São elas: 1) em face do Requerimento nº 176, de 2011, de autoria do deputado Cauê Macris (PSDB) e outros, a CPI para, no prazo de 120 dias, investigar a eventual cartelização do mercado de autopeças de reposição; 2) em face do Requerimento nº 177, de 2011, de autoria da Deputada Maria Lúcia Amary (PSDB) e outros, a CPI para, no prazo de 120 dias, investigar a ocorrência da pesca predatória; 3) em face do Requerimento nº 178, de 2011, de autoria do deputado João Caraméz (PSDB) e outros, a CPI para, no prazo de 120 dias, investigar empresas de telemarketing, com o objetivo de se evitar o abuso dessa prática ao consumidor de forma constrangedora.

Em que pese a apropriação, pela maioria parlamentar, da prerrogativa de constituir comissões parlamentares de inquérito, não se pode deslembrar, na esteira da advertência de J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira¹²³, que o direito de oposição política, no panorama da organização do poder estatal, “é um *elemento garantístico* do princípio da separação e interdependência dos órgãos de soberania”. Mais do que a separação entre o Legislativo e o Executivo, prosseguem os constitucionalistas lusos, há que se ter em conta os centros de titularidade do poder político, que se reconduzem, fundamentalmente, a uma *maioria* (governamental e parlamentar) com tarefas de direção política e uma *oposição*, normalmente minoritária, encarregada sobretudo de tarefas de controle. Destarte, concluem os autores, *separação significa oposição*.

No Brasil, a vontade política da maioria parlamentar, ajustada à do Presidente da República, pode, como demonstrado, *e com arrimo em normas sediadas nos regimentos das Casas Legislativas*, desnaturar a função constitucional de controle a cargo do Poder Legislativo, vital ao equilíbrio interorgânico.

As iniciativas legislativas e as ações administrativas do governo são também iniciativas e ações de um segmento parlamentar, a coalizão governista, sendo, pois, impreciso falar em iniciativas e ações dos parlamentares e do governo, mas, sim, em iniciativas e ações parlamentares governamentais e não governamentais.

Ao grupo hegemônico do Parlamento, aliado ao Chefe do Poder Executivo, caberá, indubitavelmente, a tarefa de direção política do País. Em virtude disso, pergunta-se: quem responderá pela tarefa de controle do poder político, tão preciosa no Estado Democrático de Direito brasileiro, a ponto de a Constituição salvaguardar a separação dos poderes até das arremetidas do poder de reforma constitucional (art. 60, § 4º, III, da Constituição)? A minoria parlamentar. É ela que poderá ativar, manejando os institutos previstos nos regimentos, comandos constitucionais como o do art. 58, § 3º, pelo qual, repetindo, *um terço* dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal pode, independentemente da autorização ou do apazimento da maioria parlamentar, requerer a criação de CPIs.

123 *Constituição da República portuguesa anotada*, p. 93 e 94.

De acordo com a observação de Manuel Aragón Reyes¹²⁴, não se trata, nesse caso, de controle *pelo* Parlamento, que somente a maioria pode exercer, mas de controle *no* Parlamento, isto é, um controle encetado pela minoria. Por isso, certos meios de controle deveriam configurar-se como *direitos privativos das minorias*, que poderiam exercê-los *até contra a maioria*, como o pedido de informação, perguntas, interpelações e o requerimento de criação de CPIs. As minorias devem ter reconhecido o direito a debater, criticar e investigar, ainda que a maioria tenha, ao final, o poder de decidir. O controle *no* Parlamento não substitui, pois, o controle *pelo* Parlamento, mas faz do controle uma atividade parlamentar ordinária, cotidiana. Por isso, o controle parlamentar não é eficaz somente quando conduz à limitação do Poder Executivo, mas também, e sobretudo, quando permite que, nas Casas Legislativas, se manifeste a diversidade de vontades que as compõem, capazes de expor seus programas alternativos e de debater e criticar publicamente a atuação governamental. O controle parlamentar enleia-se com a dimensão institucional-pluralista do Parlamento. A maioria pode até freiar o controle *pelo* Parlamento, mas não pode, de forma alguma – a menos que destrua o pressuposto básico da democracia representativa –, obstar o controle *no* Parlamento. A maioria tem o direito de decidir, mas as minorias devem ter o direito de conhecer, de investigar, de discutir e de criticar.

Se assim não for, terá razão Maria Benedita Urbano¹²⁵ quando afirma que, se o governo obtiver a maioria absoluta dos assentos parlamentares, dificilmente a atividade de controle produzirá resultados efetivos e será o esvaziamento desta importantíssima função parlamentar que mais tem contribuído para a crise da instituição parlamentar. Para a autora, “não é o exercício desta função (ou seja, a utilização dos instrumentos parlamentares de controlo) que está em causa, mas sim a efectividade dos resultados práticos da sua utilização”¹²⁶.

124 Información parlamentaria y función de control, p. 26 e 27.

125 *Representação política e Parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar*, p. 51.

126 Oportuno citar que levantamento feito pelo Jornal do Senado, ano XI, nº 2.216/47, Brasília, 5 a 11 de setembro de 2005, p. 3, nos bancos de dados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal *desde 1949* demonstra que apenas 10% das propostas formuladas pelas CPIs foram aprovadas pelo Congresso Nacional e transformadas em normas jurídicas. Desse total, 3% sofreram veto integral por parte do Presidente da República.

Ao limitar em cinco o número de CPIs em funcionamento concomitante e assegurar à maioria parlamentar primazia na sua constituição por meio de interpretações regimentais casuísticas, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados predispõe-se claramente a atalhar e bloquear o exercício da competência de controle das ações governamentais pelas minorias partidárias e, assim, a interferir, de modo incisivo, nas relações interorgânicas dos Poderes do Estado, garantindo ao Executivo patente imunidade relativamente a eventuais investigações parlamentares, que poderiam resultar, inclusive, na responsabilização de seus agentes¹²⁷.

Outro exemplo da interferência regimental nas relações entre o Legislativo e o Executivo é encontrada no art. 216, III, do Regimento Interno do Senado Federal, que prescreve que os requerimentos de informação, previstos no art. 50, § 2º, da Constituição Federal¹²⁸, de-

Entre os projetos que não chegaram a ser aprovados, 41% foram arquivados e 40% estão parados em alguma fase da tramitação. Apenas 7% das proposições estavam ativas, sendo que 2% das propostas das CPIs haviam sido rejeitadas. Com o fim dos trabalhos das CPIs, esclarece o Senador Pedro Simon, “não há força suficiente para transformar as propostas em realidade”. Isso aconteceu, por exemplo, lembra Simon, com o projeto de lei proposto pela CPI do PC Farias (cf. <http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/arquivos_jornal/arquivosPdf/050905.pdf>. Acesso em: 08/03/2015). Referida CPI foi criada por meio do Requerimento nº 52/92-CN, destinada a apurar “fatos contidos nas denúncias do Sr. Pedro Collor de Mello, referentes às atividades do Sr. Paulo César Cavalcante Farias, capazes de configurar ilicitude penal”, que limitava o financiamento das campanhas eleitorais. Apesar de aquela comissão ter identificado a existência de contribuições irregulares a partidos políticos, o projeto foi arquivado. Consta, do relatório aprovado da referida CPI, dentre outras, proposta que estabelecia limites a doações privadas e previa penalidades, na hipótese de sua transgressão. A proposição da CPI vedava que os partidos políticos recebesse, direta ou indiretamente, sob qualquer forma ou pretexto, contribuição ou auxílio pecuniário ou estimável em dinheiro, inclusive através de publicidade de qualquer espécie, procedente de pessoa jurídica de direito privado que, mediante contrato vigente, seja prestadora de serviço, realize obras ou fornecimento de bens a órgãos públicos, ou que esteja participando de licitação pública para tal fim. Essas doações, segundo a aludida CPI, “deturpam a representação política” (cf. <<http://www.senado.gov.br/comissoes/CPI/arquivo/CPMIPC.pdf>>. Acesso em: 08/03/2015). Os números e os dados referidos pelo Jornal do Senado são chocantes e demonstram a necessidade de assegurar maior eficácia regimental à atuação das CPIs, que, por definição, constituem instrumentos de controle das ações do Poder Executivo pelas minorias parlamentares e mecanismos de aperfeiçoamento normativo e institucional do Estado brasileiro.

127 Afinal, as conclusões das comissões parlamentares de inquérito, diz o art. 58, § 3º, da Constituição Federal, podem ser encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

128 O art. 50, § 2º, da Constituição Federal, tem a seguinte redação: “As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão encaminhar pedidos escritos de informação a

pois de lidos no período do expediente¹²⁹, serão despachados à Mesa para decisão.

O dispositivo em referência consigna prerrogativa parlamentar que alcança o seu verdadeiro significado quando não se esgota em si mesma, mas quando se entronca com a função a cujo serviço está¹³⁰. A informação parlamentar, portanto, adquire todo o seu sentido quando se encontra em conexão com o fim a que se destina: o debate público e o controle da atividade governamental.

O pedido de informações constitui, desta forma, um dos mais importantes mecanismos postos à disposição do Parlamento para esquadrihar os atos das autoridades do Poder Executivo e/ou aperfeiçoar a legislação, cabendo aos regimentos parlamentares dar exequibilidade a esse virtuoso instrumento.

No entanto, distanciando-se dessa função, a mencionada regra do art. 216 do Regimento Interno do Senado Federal nada fala sobre o *prazo* de que a Mesa dispõe para decidir acerca dos requerimentos de informação que lhe são endereçados.

Levantamento feito pelo Senador Aloysio Nunes Ferreira, contido no Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 34, de 2012¹³¹, demonstra que a Mesa do Senado delibera sobre os referidos requerimentos, em média, após 64, 20 dias de seu protocolo, tempo assaz longo, que pode estorvar e comprometer a eficácia do instituto¹³².

Ministros de Estado ou a qualquer das pessoas referidas no *caput* deste artigo, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas”.

129 Período do Expediente consiste na primeira parte da sessão do Senado, com duração de cento e vinte minutos e destinada à leitura do expediente e aos oradores inscritos. Constituem matéria desse período a apresentação de projeto, indicação, parecer ou requerimento não relacionado com as proposições constantes da ordem do dia, as comunicações enviadas à Mesa pelos senadores, os pedidos de licença dos senadores e os ofícios, moções, mensagens, telegramas, cartas, memoriais e outros documentos recebidos (cf. art. 156 do Regimento Interno do Senado Federal).

130 Neste sentido, Manuel Aragón Reyes, *Información parlamentaria y función de control*, p. 14.

131 *Diário do Senado Federal*, 8 de agosto de 2012, p. 39688.

132 Por tal motivo, o aludido parlamentar alvitrou alteração do Regimento Interno do Senado Federal, a fim de que, uma vez lidos no período do expediente, os requerimentos de informações sejam despachados à Mesa para decisão *no prazo máximo de cinco dias úteis*. Diferentemente do Senado Federal, a Câmara dos Deputados, no art. 115, I, de seu

Destarte, o adiamento da decisão relativa a pedidos de informação parlamentar por parte dos órgãos de direção das Casas Legislativas pode interferir, de modo indevido e ilegítimo, nas relações entre os Poderes do Estado, eximindo o Executivo, ainda que em caráter transitório, tanto do dever republicano de prestar os esclarecimentos solicitados por parlamentares opositores¹³³, a quem preferentemente se dirige a prerrogativa do art. 50, § 2º, da Constituição Federal, quanto do controle parlamentar, imanente à concepção de Estado Constitucional, que se funda na noção de divisão equilibrada de poderes, isto é, na existência de uma rede de controles (judiciais, administrativos, sociais, políticos, entre outros), que impede o exercício ilimitado e irresponsável da autoridade¹³⁴. E o controle parlamentar é um desses controles: um controle cujo agente é o Parlamento e o objeto, a ação do governo; um controle que traduz a função de contrapeso que, na dinâmica relacional entre os Poderes, o Legislativo exerce sobre o Executivo. “Tão importante quanto a sua posição de órgão legislativo do Governo federal – assevera Bernard Schwartz¹³⁵ – é o papel do Congresso como órgão fiscalizador da administração pública”. E continua o constitucionalista americano:

“Para que o Congresso exerça o seu dever de maneira plena e eficaz”, afirmou um membro da Câmara de Representantes em 1945, ‘é preciso no mínimo que supervise escrupulosamente toda concessão de poder que fizer, e que assuma a função de não apenas aprovar a legislação, mas de verificar se essa legislação está sendo cumprida de acordo com a intenção do Congresso. Caso deixe de exercer esta segunda função, o Congresso será apenas 50% eficiente, na melhor das hipóteses, pois a lei só cumpre o seu objetivo quando é devidamente aplicada”¹³⁶.

Regimento Interno, dispõe que os requerimentos de informação serão despachados *no prazo de cinco sessões* pelo Presidente, ouvida a Mesa.

133 “Regime republicano é regime de responsabilidade”, define Geraldo Ataliba (*República e Constituição*, p. 65).

134 Neste sentido, Manuel Aragón Reyes, Información parlamentaria y función de control, in: *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994, p. 23.

135 *Direito constitucional americano*, p. 96.

136 *Direito constitucional americano*, p. 96.

4. Conclusão

Do exposto, conclui-se que:

1) Desprestigiado pela ordem constitucional antidemocrática anterior, o Poder Legislativo foi, na Constituição Federal de 1988, revigorado e colocado no centro de gravitação política do País, tendo-lhe sido conferidas as condições para, virtualmente, exercer todas as funções hoje afetas aos modernos Parlamentos. Hoje, o Parlamento brasileiro é dirigido por seus próprios membros, responde por funções não só legislativas, mas também por outras, situadas nos campos funcionais dos demais Poderes – e assim os controla –, compartilha com o Poder Executivo a atividade governativa, tem asseguradas prerrogativas institucionais e funcionais, é dotado de um regime jurídico singular, voltado ao proficiente exercício de suas funções constitucionais, e atua segundo regras processuais próprias, peculiares à formação da vontade normativa do Estado Democrático de Direito.

2) Um dos aspectos mais salientes da revitalização parlamentar atina com o tratamento conferido pelo Texto Constitucional aos regimentos das Casas Legislativas, que contextualiza, simboliza e traduz o grau de independência e autonomia do Poder Legislativo na ordem político-constitucional. São os regimentos parlamentares que consubstanciam e efetivam a renovada capacidade de auto-organização e funcionamento dos órgãos legislativos, exercida sem as limitações que constavam da Constituição revogada e numa amplitude jamais vista na história constitucional brasileira, predicado que se manifesta, sobretudo, mediante o exercício da competência para edição de normas jurídicas que integram o ordenamento jurídico e preordenam-se a disciplinar, adequadamente, a estrutura orgânico-funcional interna, a atuação e as relações institucionais do Poder Legislativo e a desenvolver as normas constitucionais que lhe são correlatas.

3) Diante de seu objeto, finalidade e amplitude, verifica-se que os regimentos parlamentares não são apenas instrumentos de ordenação de relações internas das Casas Legislativas com seus componentes nem meros mecanismos de definição de órgãos e processos *interna corporis*. Na medida em que disciplinam o modo pelo qual os órgãos legislativos exercitam as suas competências constitucionais típicas e atípicas, as

normas regimentais transpõem a área doméstica das Casas Legislativas, para se projetarem pela sociedade e por outros órgãos constitucionais. Neste sentido, os regimentos parlamentares prestam-se a dinamizar, integrar e aperfeiçoar o funcionamento do sistema político e a conformar as relações interorgânicas dos Poderes Legislativo e Executivo, como o demonstram, por exemplo, as normas regimentais que versam sobre a organização, o funcionamento e as competências das Mesas, do Colégio de Líderes e das Lideranças Parlamentares e as que efetivam a competência parlamentar de controle dos atos do Poder Executivo, essenciais a que o Parlamento possa levá-la a cabo, haja vista a incompletude das respectivas prescrições constitucionais.

4) O funcionamento do sistema político brasileiro assenta na existência de Poderes reciprocamente separados, limitados e independentes e reclama a concepção, institucionalização e atuação de um Parlamento autônomo sob os prismas estrutural, orgânico, funcional e, principalmente, normativo. Por garantirem-lhes a necessária independência e servirem-lhes como verdadeiras armas contra a ação indevida dos demais Poderes, os regimentos parlamentares têm destacada relevância para as instituições representativas.

5) Não obstante o revigoramento constitucional do Poder Legislativo, remanesceram incólumes várias competências legislativas atípicas que o regime autoritário anterior havia atribuído ao Poder Executivo. Embora o Parlamento tenha sido contemplado com significativo número de competências controladoras da ação deste Poder, a influência dele sobre o Legislativo ultrapassa o marco constitucional e se lastreia nos regimentos parlamentares, que têm, assimetricamente, desequilibrado as relações entre os Poderes do Estado e conduzido ao domínio do Executivo. Foi o que se comprovou pela análise das disposições regimentais acerca da organização, da estrutura, da administração parlamentar e da distribuição interna de competências. Essa disciplina regimental constitui fator de desbalanceamento interorgânico, de reforço das prerrogativas e competências atípicas do Presidente da República e de deslegitimação das decisões parlamentares.

6) Em um contexto de governo de coalizão, a estrutura orgânico-funcional regimental centralizada do Poder Legislativo assegura ao Chefe do Poder Executivo uma posição estratégica no jogo político-

-parlamentar, pois os cargos de direção dos órgãos legislativos são ocupados por membros que integram a base de sustentação parlamentar do governo. Esse dado, ao lado da possibilidade jurídico-constitucional de concertação político-partidária para a formação da coalizão parlamentar de apoio ao Presidente da República por meio da nomeação de congressistas e membros filiados a partidos políticos como Ministros de Estado, permite afirmar que o sistema político de governo no Brasil tende à presidencialização do Poder Legislativo e à parlamentarização do Poder Executivo. Todavia, pelo arquétipo constitucional da separação dos poderes e do sistema de governo, os regimentos não deveriam constituir um fator de desbalanceamento interorgânico e um reforço das prerrogativas presidenciais e de suas competências constitucionais atípicas; deveriam, sim, coadjuvar na contenção delas. Afinal, a Constituição Federal de 1988 colocou o Legislativo numa posição de virtual paridade com o Executivo e restabeleceu a sua independência e a sua autonomia para que pudesse exercer eficaz contrapeso a esse Poder.

Referências bibliográficas

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 31, n. 1, 1988. p. 5-33.

ATALIBA, Geraldo. *República e Constituição*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

BARTHÉLEMY, Joseph; DUEZ, Paul. *Traité de droit constitutionnel*. Paris: Librairie Dalloz, 1933.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

BONNARD, Roger. *Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789 (notices historiques et textes)*. Paris: Recueil Sirey, 1926.

CALMON, Pedro. *Curso de direito público*. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1938.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Anuário estatístico do processo legislativo 2005*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2006.

_____. *Anuário estatístico do processo legislativo 2006*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2007.

_____. *Anuário estatístico do processo legislativo 2007*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

_____. *Anuário estatístico do processo legislativo 2008*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2011.

CAMPOS, Paloma Biglino. *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da constituição*. Coimbra: Coimbra Editora, 1991.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que vivi*. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

CHANTEBOUT, Bernard. *Droit constitutionnel*. 23. ed. Paris: Dalloz, 2006.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. Presidencialismo de coalizão e Administração Pública. *A&C Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 12, n. 50, out./dez. 2012. p. 35-39.

DICKMANN, Renzo. Autonomia e capacità negoziale degli organi costituzionali. L'esperienza delle assemblee parlamentari. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2, 1997. p. 399-430.

DÍEZ-PICAZO, Luis María. *La autonomía administrativa de las cámaras parlamentarias*. Zaragoza: Cuadernos de los Studia Albornotiana, 1985.

DUVERGER, Maurice. *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Isidro Molas *et al* (Trad.). 6. ed. Barcelona: Ariel, 1996.

ELIPE, León Martínez. Dimensionalidad del derecho y concepto del derecho parlamentario. *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1985. p. 413-430.

_____. Significación del derecho parlamentario. *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, n. 8, 1986. p. 189-226.

ENTERRÍA, Eduardo García de; FERNANDES, Tomas-Ramon. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

ESMEIN, A. *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*. 6. ed. Paris: Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1914.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do poder executivo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Derrubando mitos. *Veja*, 8 fev. 1995. p. 7-9.

_____; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

GARRIGUES, Jean *et alii*. *Histoire du Parlement: de 1789 à nos jours*. Paris: Armand Colin, 2007.

GONZÁLEZ, Manuel Gonzalo; MORAL, Antonio Torres del. El Parlamento: I. Reglamento de las Cámaras. Organización interna. In: MORAL, A. Torres del. *Introducción al derecho político*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1997. p. 357 a 370.

GUIMARÃES, Ulysses. *Rompendo o cerco*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

HONORATI, Maria Luisa Mazzoni. *Diritto Parlamentare*. 2. ed. Torino: G. Giappichelli Editores, 2005.

HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

JOBIM, Nelson. A modernização do Legislativo. *Indicador*, v. 9, n. 38, out./dez. 1991. p. 1.887-1.902.

KELSEN, Hans. *A democracia*. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

_____. *Teoria geral do Direito e do Estado*. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LAVROFF, Dmitri-Georges. *Le système politique français*. 3. ed. Paris: Dalloz, 1982.

LEIBHOLZ, Gerhard. *Problemas fundamentales de la democracia moderna*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1971.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. *Novos Estudos*, n. 76, nov. 2006. p. 17-41.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Liderazgos políticos en la Cámara de Diputados del Brasil. In: HOFMEISTER, Wilhelm (Comp.). *“Dadme un balcón y el país es mio”: liderazgo político*

en América Latina. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2002. p. 339-372.

_____. Medidas provisórias. In: BENEVIDES, Maria Victoria *et al.* (Orgs.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 266-299.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2. ed. Barcelona: Editorial Ariel Esplugues de Llobregat, 1976.

MADISON, James *et al.* *Os artigos federalistas*. Maria Luiza X. de A. Borges (Trad.). Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MARAVALL, José Antonio. *Los reglamentos de las cámaras legislativas y el sistema de comisiones*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1947.

MIRANDA, Francisco Cavalcanti Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967; com a Emenda n. 1 de 1969*. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987, t. III.

MIRANDA, Jorge. *Formas e sistemas de governo*. Rio de Janeiro: Forense, 2007.

MOISÉS, José Álvaro. O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006). In: MOISÉS, José Álvaro (Org.). *O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011. p. 7-29.

MOREIRA, Maria João Caramelo. A natureza jurídica do regimento parlamentar. *Estudos de Direito Parlamentar*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 1997. p. 9-62.

MOREIRA, Vital. *Administração autónoma e associações públicas*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

NORTON, Philip. *Parlamentos y gobiernos en Europa Occidental*. Francisco Berlín Valenzuela (Trad.). México: Editorial Porrúa, 1998.

NOVAES, Carlos Alberto Marques. Dinâmica institucional da representação: individualismo e partidos na Câmara dos Deputados. *Novos Estudos*, n. 38, mar. 1994. p. 99-147.

PACHECO, Luciana Botelho. III.a – Subcomissão do Poder Legislativo. In: BACKES, Ana Luiza *et al.* (Orgs.). *Audiências públicas na Assembleia Nacional Constituinte: a sociedade na tribuna*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009. p. 177-196.

PALLIERI, G. Balladore. *Diritto Costituzionale*. 5. ed. Milano: Dott. A. Giuffrè Editora, 1957.

POSADA, Adolfo. *La crisis del Estado y el derecho político*. Madrid: C. Bermejo, Impresor, 1934.

POWER, Timothy J. O presidencialismo de coalizão na visão dos parlamentares brasileiros. In: POWER, Timothy J.; ZUCCO JR., Cesar (Orgs.). *O Congresso por ele mesmo: autopercepções da classe política brasileira*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2011. p. 131-163.

REYES, Manuel Aragón. Información parlamentaria y función de control. *Instrumentos de información de las cámaras parlamentarias*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994. p. 13-35.

SANTOS, Fabiano. A reforma do Poder Legislativo no Brasil. *Plenarium*, n. 1, nov. 2004, ano I, Câmara dos Deputados. p. 26-40.

SARTORI, Giovanni. *A teoria da democracia revisitada*. São Paulo: Ática, 1994.

SCHMITT, Carl. *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*. Pedro Madrugal Devesa (Trad.). Madrid: Tecnos, 2008.

SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

SERRANO, Nicolás Pérez. Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario. *Revista de Estudios Políticos*, n. 105, 1959. p. 99-169.

_____. *Tratado de derecho político*. 2. ed., reimp. Madrid: Editorial Civitas, 1997.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

SILVA FILHO, Derly Barreto e. *Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário*. São Paulo: Malheiros, 2003.

_____. Inconstitucionalidade de lei por violação do devido processo legislativo. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n. 59/60, jan./dez. 2004. p. 87-106.

_____. Jurisdição de controle do processo de emenda constitucional. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n. 55/56, jan./dez. 2001. p. 199-237.

_____. O Supremo Tribunal Federal e a tutela das minorias parlamentares nos vinte anos da Constituição Federal. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n. 67/68, jan./dez. 2008. p. 187-240.

SOSPEDRA, Manuel Martínez. *Las instituciones del gobierno constitucional: sistemas de gobierno y órganos*. 2. ed. Valencia: Fundación Universitaria San Pablo C.E.U., 1994.

STARCK, Christian. *El concepto de ley en la Constitución alemana*. Luis Legaz Lacambra (Trad.). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1979.

TORRES, Manuel Fernández-Fontecha. *Derecho Constitucional. La centralidad del Parlamento*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2011.

URBANO, Maria Benedito. *Representação política e Parlamento: contributo para uma teoria político-constitucional dos principais mecanismos de protecção do mandato parlamentar*. Coimbra: Almedina, 2009.

VÁZQUEZ, Bernardo Bátiz. *Teoría de derecho parlamentario*. México: Oxford, 1999.

VIANA, Prisco. O processo legislativo: partidos e grupos congressuais. *O desafio do Congresso Nacional: mudanças internas e fortalecimento institucional*. São Paulo: Cebrap, Fundação Mellon, 1994. p. 15-36.

VILLAAMIL, Oscar Alzaga. La publicidad y el diálogo como principios cualificadores de las leyes. *Teoría y Realidad Constitucional*, n. 14, 2. sem., 2004. p. 133-151.