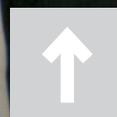




OPINIÃO



Derly Barreto e Silva Filho¹

DEMOCRATIZAR O PARLAMENTO

“Quantos de nós, em tantos momentos de votação na Câmara, perguntamos o que está sendo votado ou como se vota?” - foi a pergunta que o então deputado federal e ex-ministro do STF Nelson Jobim¹ fez, em 1991, ao se referir à figura do “parlamentar periférico” (também conhecido como do “baixo clero”), isto é, aquele parlamentar que se vê colhido pelas decisões tomadas à sua revelia pelas presidências, mesas, colégios de líderes e lideranças das Casas Legislativas, e que vota o que e quando esses órgãos resolvem, sem deter elementos informativos aptos à formação de opinião acerca da matéria objeto de deliberação.

Ora, se é verdadeiro que vivemos em um Estado Democrático de Direito, que tem dentre os seus fundamentos o pluralismo político, como pode um representante do povo ver-se subjugado por outros representantes do povo? Pode validamente existir, no Brasil, uma estrutura orgânico-funcional parlamentar hierarquizada, onde poucos mandam e muitos obedecem? Nas eleições, votamos em classes distintas de representantes: a de sobrerrepresentantes e a de sub-representantes?

Essa distorção, que é real e atual, não decorre de nenhum comando constitucional, pois, de acordo com a Constituição da República, o Poder Legislativo rege-se, no que tange à sua composição, pelo princípio da igualdade: todos os seus integrantes exercem a representação política da sociedade e têm os mesmos direitos, deveres, prerrogativas, vedações, responsabilidades e incompatibilidades. A igualdade constitucional dos parlamentares radica-se no valor do seu voto, que é idêntico ao dos demais e projeta-se na possibilidade de participar dos trabalhos e dos debates, imprescindível ao desempenho das atribuições inerentes ao mandato representativo. O peso de cada representante nas decisões parlamentares, assim, deveria ser o mesmo, mas, na prática, não é.

São os regimentos parlamentares, esses diplomas tão desconhecidos da sociedade brasileira, que estabelecem as regras do jogo político, ordenam as relações internas das Casas Legislativas com seus componentes e disciplinam a forma pela qual elas desempenham especificamente as suas competências constitucionais, como a legislativa e a controladora. É nos textos regimentais que se encontra a origem da centralização decisória e dos superpoderes que os órgãos de cúpula reúnem, que tanto desigualam os parlamentares, sufocam o direito de oposição política e o pluralismo e depreciam a representatividade política no País. O regime regimental de urgência, por exemplo, é daqueles

instrumentos subservientes ao “alto clero” do Parlamento. É amiúde utilizado para a aprovação das proposições de interesse do Executivo e dos órgãos de direção parlamentar integrantes da base de sustentação do governo, que comumente o definem em proveito da coalizão partidária estabelecida com base na distribuição de cargos administrativos comissionados e favores a correligionários.

Segundo levantamento de cientistas políticos², mais de 80% dos projetos aprovados pelo Parlamento têm origem no Executivo. A maioria segue o regime de urgência, rito regimental que restringe o tempo de discussão e a oportunidade para o aperfeiçoamento da matéria por meio de emendas e limita o conhecimento público das razões e das posições do governo, da base que lhe dá apoio e dos diferentes partidos relativamente às proposições, aos seus objetivos, aos seus efeitos, e às críticas e alternativas que a elas se lançam. Sob o prisma democrático, no entanto, o governo deveria enunciar as suas razões em um debate público e discuti-las em contraposição com as teses da oposição. As discussões deveriam ser amplas, durar um tempo razoável e observar os postulados da contradição e do diálogo. Um bom procedimento legislativo – e o regime regimental de urgência não o é – há de assegurar o conhecimento prévio das pautas e propiciar espaços e tempos adequados para a negociação, para o convencimento e, se possível, para a confluência entre pontos de vista originariamente confrontantes. Afinal, o Parlamento é uma arena plural e, por isso, tem de estar aberto à composição de interesses.

É necessário democratizar o Parlamento brasileiro. É necessário desconcentrar as extraordinárias competências que os órgãos diretivos das Casas Legislativas detêm por ranço de um modelo orgânico-estrutural parlamentar haurido da ditadura que vigeu no País por mais de 20 anos. É necessário atentar para as disposições contidas nos regimentos parlamentares, que de há muito deixaram de tratar apenas de órgãos e processos interna corporis; hoje, projetam-se por outros órgãos constitucionais e pela sociedade. São exemplo disso as sugestões de medidas legislativas que a Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, criada regimentalmente, recebe de sindicatos e entidades organizadas da sociedade civil. É necessário rever e atualizar a disciplina regimental de temas como processo legislativo (v.g., a acen tuada desigualdade de direitos e prerrogativas entre parlamentares líderes e não líderes e a excessiva influência dos partidos e seus caciques nas decisões legislativas), processo orçamentário (v.g., a possibilidade de utilização de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual como instrumento de barganha política) e controle parlamentar (v.g., a criação de CPIs, pela maioria parlamentar, com a finalidade de conter ou fraudar o poder de fiscalização das minorias).

Por que as minorias no Brasil não contam, como em Portugal, com

garantias expressas, como o direito à determinação da ordem do dia de um certo número de sessões, independente do beneplácito da maioria ou dos órgãos de direção parlamentar? Por que não se revogam as normas regimentais que preveem as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária anual, que ensejam o odioso “toma-lá-dá-cá” entre Legislativo e Executivo e desvalorizam o trabalho das bancadas estaduais em torno das prioridades de cada ente federado? Por que a criação de CPIs não é tida como direito privativo das minorias? Qual a razão para a maioria constituir CPIs, se ela apoia o governo? Para imunizar o Poder Executivo contra críticas da oposição e responsabilizações por atos ilícitos? Para veicular interesses “em processo de barganha”, como desnudou o então ministro do STF Nelson Jobim no julgamento da ADI 1.635³? Se se admite que a maioria parlamentar possa, no lugar da oposição, requerer a instalação de CPIs e presidi-las, quem responderá pela tarefa de controle do poder político, tão vital no Estado Democrático de Direito brasileiro?

É certo que a maioria, pelo número de votos que possui, pode até frear o controle pelo Legislativo, mas não pode, de forma alguma – a menos que destrua o pressuposto básico da democracia representativa –, obstar o controle do Executivo no Parlamento. A maioria tem o direito de decidir, mas a minoria também tem o direito de conhecer, de investigar, de discutir e de criticar. Quando os direitos da oposição e dos parlamentares são confinados ou condicionados pela maioria, é o próprio Parlamento que fica impedido de exercer o seu papel. |

1 Procurador do Estado de São Paulo, Mestre e Doutor em Direito Constitucional pela PUC-SP, Presidente do SINDIPROESP – Sindicato dos Procuradores do Estado, das Autarquias, das Fundações e das Universidades Públicas do Estado de São Paulo, Professor do Curso de Especialização em Direito Constitucional da COGAE/PUC-SP e do Curso de Especialização em Direito Público da ESA-OAB/SP, Membro da Comissão de Direito Constitucional, da Comissão da Advocacia Pública e da Comissão de Direitos e Prerrogativas da OAB-SP, Diretor do Instituto Brasileiro de Advocacia Pública e autor do livro “Controle dos atos parlamentares pelo Poder Judiciário” (Malheiros Editores, 2003). A modernização do Legislativo, Indicador, v. 9, nº 38, out./dez. 1991, p. 1.895.

2 Fernando Limongi, A democracia no Brasil, Novos Estudos, nº 76, novembro de 2006, p. 21; José Álvaro Moisés, O desempenho do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão (1995-2006), in: O papel do Congresso Nacional no presidencialismo de coalizão, Rio de Janeiro, Konrad-Adenauer-Stiftung, 2011, p. 16; André Corrêa de Sá Carneiro, 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 23 de maio de 2016.

3 <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266707>, p. 199 e 200.