

Organização legislativa e políticas públicas no Brasil: a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Congresso Nacional

Sérgio Praça

srpraca@uol.com.br

estudoslegislativos.wordpress.com

UFABC/Cepesp FGV-SP

Temas da aula

- 1) Competências constitucionais da Câmara dos Deputados;
- 2) Emendas constitucionais e deliberação legislativa
- 3) O Senado como casa revisora;
- 4) O Senado e a nomeação de juízes do STF

Competências Constitucionais da Câmara dos Deputados

- Art. 51, CF 1988
 - 1) Autorizar processo de impeachment contra presidente (2/3)
 - 2) Cobrar prestação de contas do presidente quando ele não o faz em até dois meses do início da sessão legislativa;
 - 3) Elaborar Regimento Interno da Casa;
 - 4) Dispor sobre organização, funcionamento e orçamento da Casa, respeitando a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
 - 5) Eleger membros do Conselho da República.

E, é claro, legislar, fiscalizar e processar demandas sociais!

Competências legislativas da CD e SF

Leis Ordinárias

Leis Complementares

Leis Delegadas

Decretos Legislativos

Resoluções

Emendas Constitucionais

Medidas Provisórias

Emendas Constitucionais

- 1) Por que nossa Constituição é tão detalhada?
- 2) O fato de a CF ser detalhada implica uma “agenda constituinte” para os presidentes?
- 3) Agenda Constituinte: a Ref. Previdência em dois tempos
- 4) O custo de governar: baixo custo (Fig. e Limongi) vs. alto custo (Pereira e Mueller)

Emendas Constitucionais

Emendas Constitucionais

- * Iniciativa legislativa é do presidente; ou de mais da metade das Assembleias Legislativas; ou de 1/3 dos deputados federais ou dos senadores
- * Aprovação em ambas as casas, votação em dois turnos, apoio mínimo de 60% dos parlamentares
- * Presidente não pode vetar
- * Temas protegidos de PECs: i) forma federativa de Estado; ii) voto direto, secreto, universal e periódico; iii) separação de poderes; iv) direitos e garantias individuais

Emendas Constitucionais

- Constituições contêm, normalmente, elementos bastante genéricos sobre o sistema político e a sociedade que se deseja (ver CF EUA)
- A Constituição brasileira de 1988, no entanto, é atípica, pois ela contém, além desses elementos (“polity” e “politics”), políticas substantivas (“policies”) (Couto e Arantes 2006)
- Por que a CF é desse jeito? Porque não havia MESA DIRETORA forte na Constituinte (ou seja, o processo foi descentralizado)

A Constituição detalhada

Tipo de dispositivo constitucional	Natureza	Característica Formal	Característica Substantiva	% da CF-1988
Polity	Parâmetros gerais do jogo político (estrutura)	Generalidade, relativa neutralidade	Consenso mínimo pactuado entre os diversos atores políticos	69,5% (1.131/1.627 dispositivos)
Politics	Jogo político	Conflito e/ou cooperação	Relacionamento dinâmico entre os atores políticos	- -
Policy	Resultados do jogo político (conjuntura)	Especificidade, controvérsia	Vitória/Derrota de diferentes atores políticos	30.5% (496/1.627 dispositivos)

A Constituição detalhada

- (INDIOS) Art. 231 (parág. 5º): “§ 5º. É vedada a remoção dos grupos indígenas de suas terras, salvo, ad referendum do Congresso Nacional, em caso de catástrofe ou epidemia que ponha em risco sua população, ou no interesse da soberania do País, após deliberação do Congresso Nacional, garantido, em qualquer hipótese, o retorno imediato logo que cesse o risco.
- (JUIZES) Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: I - ingresso na carreira, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, através de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação.

A Constituição detalhada

- Problemas metodológicos de Couto e Arantes 2006:
- 1) Definição de “policy” por exclusão: o que não é “polity” é “policy”
- 2) Posição normativa sobre “policies” na CF: A constitucionalização de *policies* reduz em demasia a liberdade decisória dos atores e, portanto, o faz em detrimento da democracia. Afinal, restringe para além do necessário, numa democracia constitucional, a possibilidade de que à alternância dos partidos e das lideranças no governo corresponda uma modificação das políticas públicas implementadas (Couto e Arantes 2006, p. 52)

(I) A Constituição detalhada

- 3) Falta de dados que embasam o “critério de controvérsia”: “Também deixarão de ser classificados como *polity* dispositivos cujo conteúdo for tipicamente objeto da controvérsia político-partidária cotidiana, dizendo respeito às plataformas governamentais apresentadas pelos partidos em seu embate pelos postos de governo (Couto e Arantes 2006, p. 52)

Projetos de Emendas Constitucionais, 1995-2011

Governo	PECs apresentadas	PECs totais transformadas em lei	% de PECs do presidente	PECs do presidente transformadas em lei
FHC I	<u>63 (35,5% total)</u>	<u>49% (31/63)</u>	<u>42,8% (27/63)</u>	<u>48% (13/27)</u>
FHC II	<u>57 (32,2% total)</u>	19% (11/57)	19,2% (11/57)	36,3% (4/11)
Lula I	33 (18,6% total)	<u>39% (13/33)</u>	<u>24,2% (8/33)</u>	37,5% (3/8)
Lula II	19 (10,7% total)	26% (5/19)	42,1% (8/19)	25% (2/8)
Dilma	5 (2,8% total)	0	40% (2/5)	0 (0/5)
Total	177	34% (60/177)	31,5% (56/177)	21/60

A Reforma da Previdência: FHC e Lula

	Natureza	Conjuntura	Pontos de Veto	Resultado
FHC 1995- 1998	Custos Concentrados, Benefícios Difusos	* Várias outras emendas constitucionais em tramitação * Coalizão forte	* Governadores * Parlamentares (com Destaque para Votação em Separado, o DVS) * Grupos de Interesse (Sindicatos)	* Reforma muito diluída: governo não contou com apoio da oposição nem com relatores favoráveis ao projeto no Legislativo
Lula 2003	Custos Concentrados, Benefícios Difusos	* Início de governo * Construção da coalizão	* Os mesmos acima, exceto o DVS!	* <u>Reforma bem-sucedida: governo propôs uma reforma menos ambiciosa, contou com 50% da oposição e também relatores favoráveis</u>

CF detalhada e o custo de governar

	Principais Autores	Causas	Mecanismos	Argumento
Baixo Custo	Figueiredo e Limongi	* Centralização legislativa	* Ministérios * Cargos * Emendas Orçamentárias	Acordo presidente-coalizão se dá em <u>bases substantivas!</u>
Alto Custo I	Pereira e Mueller	* Centralização legislativa não muda fato de haver muitas forças políticas	* Ministérios * Cargos * Emendas Orçamentárias	Presidente concede esses itens para a coalizão a contragosto; 1º cargos e ministérios, 2º emendas
Alto Custo II	Couto e Arantes	* CF detalhada força “agenda constituinte”, que necessita de 60% de apoio parlamentar	(Não estão explícitos, mas parecem ser os mesmos)	Acordo presidente-coalizão é necessário para aprovar emendas impopulares

Senado Federal: atribuições clássicas e a prática no Brasil

Quais países têm Senados fortes?

- A expectativa é de que a existência de um Senado e a sua respectiva força política estejam associadas à heterogeneidade do país, nos seus diferentes aspectos, isto é, ele foi criada e fortalecido como uma forma de permitir que interesses variados tivessem representação no sistema político. (Neiva 2006, p. 275)
- **Espera-se, portanto, que países extensos, populosos, federativos, com grande diversidade étnica, cultural e religiosa e de grande desigualdade social** tendam a adotar o bicameralismo e a destinar mais poderes aos seus Senados. (Neiva 2006, p. 275)

Atribuições clássicas dos Senados

i) Função de Revisão Legislativa

Robert Caro e Senado dos EUA até anos 60: uma “geladeira”!

ii) Funções de Estado

- Declaração de guerra (100% dos senados)
- Nomeação de embaixadores (83% dos senados)
- Nomeação de juízes da Corte Suprema (58% dos senados)

iii) Funções relativas a assuntos econômicos

- Nomeação da diretoria do Banco Central (66% dos senados)
- Análise do endividamento público e outras questões fiscais

O Senado como casa revisora, 1989-2000

	Senado	Câmara	Executivo
Origem de projetos apreciados pelo SF	72% (1053)	15% (216)	9% (135)
Projetos retidos pelo SF	77% (817)	39% (84)	10% (13)
Projetos aprovados pelo SF	23% (236)	61% (132)	90% (122)
Tempo médio da tramitação	454 dias	685 dias	259 dias
Tempo médio da tramitação sob regime de urgência	382 dias (reduz 16%)	226 dias (reduz 67%)	61 dias (reduz 77%)

O Senado e o STF

- (CF 1988, Art. 101) O Supremo Tribunal Federal compõe-se de **onze Ministros**, escolhidos dentre cidadãos com **mais de 35 e menos de 65 anos** de idade, de **notável saber jurídico e reputação ilibada**.
- Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

O Senado e o STF

- Presidente da República, ao nomear ministro do STF, antecipa lutas internas ao Senado e à coalizão (e assim ajusta seu candidato a ministro) ou tenta impor seu nome predileto sem levar muito em conta a disputa política no Senado?
- Antecipação Presidencial ou Dominação Presidencial?
- O presidente testa nomes para ministro do STF nas comunidades jurídicas e políticas antes de propor o nome ao Senado formalmente (OAB criticou escolha de Gilmar Mendes em 2001)
- NOS EUA: Senadores aprovam, de maneira consensual, candidatos a ministros que são altamente qualificados e ideologicamente de centro. Quando essas condições não são observadas, há conflito

O Senado e o STF

- Fatores que afetam o sucesso do presidente em impor sua 1ª escolha: o tipo de coalizão e o número de vagas abertas no STF
- **Quanto mais homogênea a coalizão (e com menor número de partidos), mais o presidente consegue impor sua 1ª escolha**
- **Quanto maior o número de vagas abertas no STF, mais o presidente terá a oportunidade de mudar o “power balance” – e maior será, portanto, o envolvimento da comunidade jurídica na escolha**
- Nomeações criticadas e com muitos votos contrários da oposição: Francisco Rezek (1992, ex-ministro MRE); Gilmar Mendes (2001, ex-AGU) e Dias Toffoli (2009, ex-AGU)
- 22 nomeações desde 1985; Lula nomeou 8

O Senado e o STF

- * Os partidos de centro-direita atuam como um FILTRO no Senado, induzindo assim a nomeação de ministros do STF com preferências “centristas”
- * Evidências disto: o nome do candidato a ministro vai para a CCJ do Senado, que designa um relator para dizer se o candidato preenche os requisitos constitucionais
- * Imensa maioria dos relatores da CCJ eram de partidos da coalizão (2 eram da oposição)
- * Ou seja: as regras e composição do Senado desincentivam o presidente a propor candidatos com posições radicais (tanto à esquerda quanto à direita)

O Senado e questões fiscais/econômicas

- Mesmo considerando as consequências perversas do déficit público (inflação, elevação da taxa de juros e peso do pagamento do serviço da dívida na composição dos gastos públicos), é preciso lembrar que os governos contemporâneos têm déficits e, por isso, se endividam porque precisam continuar governando;
- Os governos tomam empréstimos porque precisam oferecer infraestrutura e serviços públicos reclamados pela população e que, do ponto de vista da justiça social, não podem ser adiados. Se não responderem a tais demandas, terão sua legitimidade democrática questionada;
- Europa: investimento é razão legítima para o governo se endividar; EUA: democratas vs. republicanos são extremamente divididos
- Ajuste fiscal é sempre difícil implementar: custos elevados e imediatos, com benefícios incertos e a longo prazo (FHC 1994)

O Senado e questões fiscais/econômicas

- Flexibilizar a Lei de Responsabilidade Fiscal: resposta às manifestações?
- Quais interesses serão atingidos positivamente com essa medida? E negativamente?
- Quais os caminhos legislativos, dentro do Senado, para fazer isso?