

AS MPS, Atividades do Congresso, Funcionamento, Imunidade parlamentar, Esferas do Legislativo, Esfera federal, Esfera estadual, Esfera municipal, CPI, Tribunal de Contas, Quadro de CPI, Tramitação das leis, Emenda à Constituição, Lei complementar, Lei ordinária, Lei delegada, Medida Provisória (MP), Decreto legislativo

A Constituição Federal estabelece que o Poder Legislativo deve elaborar as leis que regem o país. Todas as ações do Executivo têm de respeitar as regras estabelecidas pelos parlamentares. Da mesma forma, elas servem como parâmetro para as decisões do Poder Judiciário. As funções do Legislativo, no entanto, não se restringem à elaboração de normas. Senadores, deputados federais, deputados estaduais e vereadores devem acompanhar e fiscalizar a administração executiva.

A Constituição de 1988 deu muitos poderes legislativos ao presidente da República. É ele quem controla a agenda de temas, e é prerrogativa constitucional do chefe do Executivo iniciar a discussão em torno do Orçamento e de temas tributários ou que envolvam o funcionalismo público. O presidente pode ainda pedir urgência para a apreciação de temas de interesse do governo.

O principal instrumento legislador que a Constituição deu ao Executivo, porém, foi a Medida Provisória (MP). Criada para atender a situações de emergência, ela é editada pelo presidente e entra em vigor imediatamente. Muitos políticos e estudiosos a consideram uma forma de imposição do Poder Executivo sobre o Legislativo. Para outros, é uma maneira de forçar o governo a negociar uma coalizão no Congresso. "O presidente só consegue impor suas MPs se tiver maioria estável e disciplinada no Parlamento", afirma Fernando Limongi, professor do departamento de ciência política da USP e pesquisador do Cebrap. A regulamentação das MPs sofreu importantes modificações em 2001 (veja quadro)

AS MPS – A Medida Provisória foi introduzida no Brasil pela Constituição de 1988, inspirada na legislação italiana, para dar ao presidente agilidade para tomar decisões que não podem esperar a tramitação normal no Congresso. Ela entra em vigor na data de sua publicação. Até 2001, tinha validade de 30 dias. Se não fosse votada nesse período, perdia a eficácia, mas podia ser reeditada indefinidamente pelo Executivo.

Desde que as MPs foram criadas, o Congresso deixou de votá-las nos períodos em que o Executivo conseguiu maioria na Câmara e no Senado. Assim, elas iam sendo reeditadas pelo presidente e ganhavam caráter de lei permanente. Foi o que aconteceu nos dois governos do presidente Fernando Henrique, que manteve uma base parlamentar majoritária e bateu todos os recordes de reedição de Medidas Provisórias (veja tabela). Em seu primeiro mandato, por exemplo, FHC apresentou 160 MPS e reeditou 2.449, mas apenas 94 foram votadas pelos parlamentares.

"Quando não votava uma MP, o Congresso na verdade delegava poder ao Executivo", afirma Fernando Limongi. "Mas isso só acontece quando o governo tem uma maioria segura no Legislativo."

Em julho de 2001, o Congresso aprovou emenda constitucional que impõe limitações às MPs. Elas ganharam prazo maior, 60 dias, mas agora só podem ser reeditadas uma vez. Elas também não poderão tratar de certos temas, como seqüestro de bens, poupança ou outros ativos financeiros, nem de discussões orçamentárias, entre outros. "Com a nova regulamentação, cresce a importância das alianças entre Executivo e Legislativo, pois as medidas terão obrigatoriamente de ser votadas em no máximo 120 dias para continuar vigorando", diz Limongi.

Atividades do Congresso – O ano de 2001 foi de crise e de marcos históricos no Congresso Nacional. Em fevereiro, nas eleições para a presidência da Câmara e Senado federais foram escolhidos respectivamente o deputado Aécio Neves (PSDB-MG) e o senador Jader Barbalho (PMDB-PA). O processo eleitoral teve vários conflitos nos bastidores, com o envolvimento principalmente do ex-senador Antonio Carlos Magalhães (PFL-BA). ACM sai enfraquecido da disputa com seu inimigo político Jader Barbalho e enfrenta logo depois uma série de denúncias. Ele e o senador José Roberto Arruda (PSDB-DF) são acusados de ter ordenado a violação do painel de votações do Senado, na sessão que cassou o mandato do ex-senador Luiz Estevão, em 2000. Depois de uma seqüência de depoimentos contraditórios e da confissão de Regina

Borges (diretora da empresa de processamento de dados do Senado), ACM e Arruda renunciam ao mandato para não enfrentar processo de cassação.

Logo depois é a vez de Jader Barbalho enfrentar a Comissão de Ética do Senado, por ter sido acusado de desviar recursos do Banco do Estado do Pará (Banpará) quando era governador do estado. O processo, sob investigação do Banco Central há vários anos, voltou à tona e levou Jader à renúncia primeiro da presidência do Senado e, depois, em outubro, do mandato de senador. O senador Ramez Tebet (PMDB-MS) é eleito para a presidência da Casa, em seu lugar, e deixa o Ministério da Integração Nacional, cargo que ocupava desde a saída de Fernando Bezerra.

Para o cientista político e professor da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ), Antônio Carlos Peixoto, o Senado esteve paralisado em 2001. "Quem trabalhou mesmo este ano foi a Comissão de Ética, acionada em todas essas crises", diz ele. Sem estabilidade para votar matérias de relevância, Peixoto afirma que o ano passou em branco no Senado.

Já a Câmara Federal não foi tão atingida como o Senado na ocasião da eleição para a mesa, na opinião do professor da Uerj. No entanto, ele considera que há aumento de conflitos na base de apoio ao governo, em especial entre PSDB e PFL. A consequência é a formação de um quadro de dificuldade decisória, o que impede a votação de matérias relevantes, como a reforma tributária. No início do ano, é sancionada a lei que dispõe sobre o Plano Nacional de Educação, uma espécie de guia único para União, estados e municípios. No segundo semestre de 2001, o destaque na Câmara foi a aprovação da Lei das Sociedades Anônimas. A partir de 2000, lembra o cientista político, o governo já começa a encontrar barreiras para agregar sua base de sustentação em votações polêmicas, como a reforma previdenciária e a política, "aprovadas pela metade".

Em outubro de 2001, a lista de matérias aguardando votação no Congresso incluía os projetos de lei de saneamento, do setor elétrico, do sistema financeiro, entre outros.

Funcionamento – O Congresso Nacional, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais têm um sistema próprio de organização, formado pela mesa diretora, pelas comissões e pelo plenário.

A mesa é a estrutura responsável por definir as pautas de votação em cada casa legislativa. Os temas são discutidos primeiramente nas comissões, as quais elaboram pareceres sobre os projetos. A Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, por exemplo, deve indicar se determinado projeto não fere a Constituição. A fase seguinte de tramitação será a votação em plenário, que é soberano em suas decisões.

Imunidade parlamentar – Pela Constituição, deputados e senadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos. A partir do momento em que assumem o mandato, eles não podem ser presos nem processados criminalmente sem prévia licença da Câmara ou do Senado Federal. Se o parlamentar for flagrado em crime inafiançável, os autos devem ser analisados e votados pela respectiva casa legislativa, que resolverá sobre a prisão. O julgamento será feito pelo Supremo Tribunal Federal. No fim de 2001, o Congresso discutia mudanças na lei de imunidade para restringi-la aos crimes ligados ao exercício do mandato parlamentar.

Esferas do Legislativo – Assim como no Poder Executivo, o Legislativo é exercido em três esferas.

Esfera federal – É o próprio Congresso Nacional, composto da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Cabe a ele definir a legislação de abrangência nacional, como a que rege o sistema tributário e de distribuição de rendas; as diretrizes orçamentárias; as reformas estruturais; entre outras. Além de aprovar o que o governo pretende gastar no próximo ano, os parlamentares fiscalizam e julgam as contas e as ações do Executivo. Declarações de guerra ou de estado de sítio devem também ser autorizadas pelo Congresso. Os senadores têm ainda de aprovar operações financeiras externas de interesse do país. Entre suas atribuições, está a de processar e julgar o presidente, o vice, os ministros e os comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

A Câmara, integrada pelos deputados federais, representa a população. Cada estado brasileiro

tem direito a pelo menos oito representantes e no máximo 70 nessa Casa. O Senado Federal representa os estados, que têm, cada um, três representantes na Casa. Os parlamentares podem reeleger-se tantas vezes quantas desejarem. Os deputados têm mandato de quatro anos e os senadores, de oito.

Esfera estadual – As assembleias legislativas compõem o Parlamento dos estados. Elas são integradas pelos deputados estaduais, que são eleitos para mandato de quatro anos e têm direito a reeleições ilimitadas. Os deputados devem elaborar e votar leis de interesse específico do estado, inclusive a Constituição Estadual. Essa, por sua vez, abrange o conjunto de regras específicas a serem seguidas no estado, em consonância com a Constituição Federal.

Esfera municipal – É nas câmaras municipais que atuam os vereadores, responsáveis pelas matérias de alcance do município, entre elas a própria lei orgânica, que rege a cidade. Os vereadores discutem as questões locais e devem fiscalizar os atos do Executivo municipal. São eleitos para um mandato de quatro anos e podem ser reeleitos indefinidamente.

CPI – A Comissão Parlamentar de Inquérito é o instrumento para que o Legislativo investigue temas específicos e de interesse público. Seus resultados devem ser encaminhados ao Ministério Público, para que possam resultar em denúncia à justiça e no posterior julgamento dos acusados.

Tribunal de Contas – É a instância para a fiscalização e o julgamento dos gastos feitos pelo poder público. O Tribunal de Contas da União (TCU), composto de nove juízes – seis indicados pelo Congresso Nacional e três pelo próprio presidente da República –, acompanha exclusivamente a aplicação de recursos pela esfera federal. Cada estado tem seu Tribunal de Contas Estadual (TCE), que acompanha as finanças do governo e das prefeituras. As cidades de São Paulo e do Rio de Janeiro têm cada uma o próprio Tribunal de Contas Municipal (TCM). Em 2001, os vereadores paulistanos iniciam o debate sobre a extinção do TCM e a transferência de suas atribuições para a própria Câmara Municipal.

Quadro de CPI – As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) foram criadas na Constituição Federal de 1934, elaborada pela Assembleia Nacional Constituinte. Três anos depois, a "Constituição Polaca", decretada por Getúlio Vargas, excluiu as CPIs. Elas foram restabelecidas no texto da Constituição de 1946 e mantidas nas reformas de 1967 e 1969. Durante o regime militar, no entanto, as comissões atuaram pouco, por causa do temor dos parlamentares de terem o mandato cassado.

"As CPIs são contempladas com plenitude pela Constituição de 1988", lembra o jurista e professor de direito da Universidade Federal do Paraná (UFPR) René Ariel Dotti. Ele destaca que as comissões têm função social, à medida que examinam temas relevantes para a sociedade e que exercem o controle do Executivo e do Judiciário. Critica, porém, a condução das investigações: "Quando os parlamentares divulgam os resultados antes das conclusões, transformam investigados em culpados, de forma precipitada". Para Dotti, outro problema que as CPIs enfrentam atualmente é a participação espontânea de promotores durante as investigações feitas por deputados e senadores. Pela Constituição, o Ministério Público só deve ser formalmente acionado após o fim dos trabalhos, se os parlamentares decidirem enviar-lhe o relatório da comissão.

Por isso, muitas vezes a atuação das CPIs pode parecer inócua, já que ela depende da atuação posterior do MP, da polícia e da justiça para que suas conclusões tenham efeito prático. Elas não podem, por exemplo, prender acusados nem decretar a quebra de sigilos fiscal e telefônico, que são prerrogativas exclusivas de juízes. A falta de poder constitucional para tomar decisões muitas vezes produz a sensação de que as comissões parlamentares não produzem nenhum resultado, resumida na expressão "acabar em pizza". Em 2001, denúncias apontaram que integrantes da CPI das Obras Inacabadas, da Câmara Federal, teriam cobrado propina de empreiteiras investigadas. Até outubro, a comissão de sindicância formada para apurar as acusações ainda não havia apresentado conclusões, e a CPI havia sido prorrogada por mais 40 dias. Outras seis comissões estavam em andamento na Câmara (Banespa, Sivam, Proer) e no

Senado (Futebol, ONGs, Roubo de Cargas). Nas Assembléias Legislativas, as CPIs se multiplicam. No âmbito das Câmaras Municipais, elas têm o nome de Comissões Especiais de Inquérito (CEIs), apesar de serem genericamente também chamadas de CPIs.

Tramitação das leis – O tempo que um determinado projeto de lei levará para ser aprovado ou não nas Casas legislativas vai depender de sua complexidade, da demora para a discussão de seu tema e ainda da sobrecarga de propostas em trâmite. Depois de ser debatido nas comissões, ele vai à votação no plenário. Aprovado, segue para a sanção presidencial. Em caso de veto, o mesmo projeto pode ainda voltar ao Legislativo, que escolhe se mantém a decisão presidencial. Os tipos de lei avaliados pelo Legislativo são os seguintes:

Emenda à Constituição – Como o nome já diz, ela modifica a Constituição, incluindo matérias amplas, de abrangência nacional, como as reformas estruturais brasileiras – previdenciária, tributária e política. Seu trâmite é complexo. A proposta pode partir do presidente da República, de pelo menos um terço dos senadores ou deputados federais ou de mais da metade das Assembléias Legislativas. Uma vez sugerida, a proposta deve ser debatida em dois turnos de votação. A aprovação só é possível se, em cada turno, três quintos dos votos forem favoráveis. Exemplos de emendas à Constituição já aprovadas são a que regulamenta a edição das Medidas Provisórias e a que modificou a legislação previdenciária.

Lei complementar – Complementa matéria veiculada na Constituição. Pode ser proposta pelo presidente, por parlamentar, pelas comissões legislativas, pelo Supremo Tribunal Federal, pelos Tribunais Superiores, pelo procurador-geral da República ou por 1% do eleitorado nacional, distribuído por cinco estados, com no mínimo 0,3% dos eleitores de cada um desses estados. Para ser aprovada, deve obter a maioria absoluta dos membros da Câmara e do Senado ou das Assembléias Legislativas.

Lei ordinária – Tem essa denominação para diferenciar-se das demais, pois tecnicamente é chamada apenas de lei. É a norma jurídica hierarquicamente inferior à Constituição e às leis complementares e superior aos decretos. Pode ser criada nas esferas federal, estadual ou municipal. Para ser aprovada, exige maioria simples (metade mais um dos parlamentares presentes à votação). Exemplos de lei ordinária são a Lei do Inquilinato ou normas que criam ou regulamentam impostos estaduais ou municipais.

Lei delegada – Proposta pelo presidente da República, por Comissão do Congresso Nacional ou de uma de suas Casas, com prévia autorização do Congresso. Seu uso é cada vez mais raro.

Medida Provisória (MP) – Ato do Executivo que tem força de lei e entra em vigor imediatamente por um prazo de 60 dias, renovável por igual período. Ao final dos 120 dias, se não for votada e aprovada pelo Congresso, em maioria simples, perde a eficácia. (Veja quadro sobre as MPs)

Decreto legislativo – É de competência do Legislativo federal, estadual e municipal. Sua aprovação depende de maioria simples.