
Poder Legislativo: permanência ou extinção?

Emerson Garcia

Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Ex-Consultor Jurídico da Procuradoria Geral de Justiça (2005-2009). Assessor Jurídico da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Doutorando e Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa. Especialista em Education Law and Policy pela European Association for Education Law and Policy (Antuérpia – Bélgica) e em Ciências Políticas e Internacionais pela Universidade de Lisboa. Membro da International Association of Prosecutors (The Hague – Holanda)

Ainda na mocidade aprendemos que o exercício do poder estatal, ao menos nos regimes democráticos, deve ser dividido entre três funções distintas: a legislativa, a executiva e a judiciária. Essa divisão, em sua expressão mais simples, indica que o Poder Legislativo edita a lei a ser observada por todos, o Poder Executivo cumpre os seus comandos, praticando os atos administrativos necessários à realização desse objetivo e o Judiciário julga, em caráter definitivo, os conflitos de interesses que sejam submetidos à sua apreciação. Além disso, o sistema deve ser estruturado de modo que certos atos exijam o concurso de dois ou mais Poderes, de maneira que cada um deles possa contribuir para frear os excessos do outro. Apesar das inegáveis contribuições de Aristóteles e Locke, a honra maior dessa sistematização coube a Montesquieu,¹ que, esmiuçando as instituições inglesas, demonstrou, cabalmente, a necessidade de a divisão funcional do poder ser associada à divisão orgânica, de modo que as distintas funções não possam ser exercidas pelo mesmo órgão.

Pois bem, a Constituição brasileira, ao menos no plano semântico, adotou, em seu art. 2º, a tripartição do poder. O problema é que, após a reconstrução democrática do país, estamos caminhando, a passos largos, rumo a um sistema dual, sem o Poder Legislativo.

Observa-se, inicialmente, que padecemos de males semelhantes àqueles vivenciados por incontáveis Estados contemporâneos, sendo o principal deles a substituição da tensão dialética, de natureza institucional, entre “Legislativo e Executivo”, pela contraposição de natureza partidária entre “bloco de governo e bloco de oposição”; assim, quando o partido alçado à Chefia do Executivo (com a colaboração dos partidos aliados) nele também se instala e assume caráter dominante, este termina por

anular qualquer postura independente do Legislativo. Enquanto a expressão “partido político” indica o conjunto de pessoas dotadas de semelhanças ideológicas, que se reúnem para conquistar e manter o poder, o designativo “partitocracia” (*Parteienstaat* para os alemães, *Stato di Partiti* ou *Partitocrazia* para os italianos) significa, em sentido lato, “o governo dos partidos”². As decisões já não são mais tomadas pelos parlamentares, mas, sim, pelos dirigentes dos seus partidos, cuja influência é diretamente proporcional à sua falta de visibilidade para a opinião pública. Quando ocupam cargos no governo e são flagrados em escândalos de corrupção, retiram-se e passam a atuar nos bastidores, influenciando as decisões do partido, de modo que possam voltar ao poder em momento político mais favorável. As instituições, com isso, deixam de ser o epicentro estrutural do poder, cedendo lugar aos partidos políticos, que dominam a cena política e absorvem as instituições.

Além dos problemas sistêmicos inerentes a qualquer democracia, o nosso sistema tem sido campo fértil para o florescimento desse vício. Basta lembrar que teimamos em atribuir funções Legislativas ao Poder Executivo.

No passado, tínhamos os “decretos-lei”, denominados decretos por emanarem do Executivo e lei por tratarem de matérias que o direito público contemporâneo tem tradicionalmente outorgado às câmaras legislativas e por terem força derogatória sobre as normas legais preexistentes. Não obstante, a similitude semântica, essa espécie normativa, sempre assumiu, no continente latino-americano, especificidades que a distinguiam de outros paradigmas de análise. Giuseppe Viesti³ aponta, em sóbria constatação, que, nos regimes democráticos, os decretos-leis sempre tiveram a sua difusão associada aos sistemas de governo do tipo parlamentar, caracterizados pela relação de confiança existente entre os órgãos executivo e legislativo, de modo que a vontade externada pelo primeiro era vista como o entendimento do último; nos sistemas presidenciais, por sua vez, reservava-se o uso dos decretos-leis às situações particularíssimas, que “integram os extremos da mais absoluta necessidade e urgência”, como aquelas que colocam em risco “a independência nacional, a integridade do território, o funcionamento das instituições constitucionais e a execução de tratados internacionais”.

² MORA, Fernandez de La Gonzalo. **La Partitocracia**. Madrid: Institutos de Estudios Políticos, 1977, p. 149.

³ VESTI, Giuseppe. **Il decreto-leggi**. Napoli: Jovene, 1967. p. 13-20.

¹ **De L'Esprit des Lois, Tome 1º**. Paris: Garnier Frères, 1949. p. 163 et seq.

Na forma de governo do tipo monárquico, em franco desuso na atualidade, o decreto-lei era uma opção natural para o soberano absoluto, que o consentia na presença de uma assembleia representativa. O autor italiano ainda observa que, após o segundo conflito mundial, o denominado Estado autoritário, caracterizado pela concentração de poderes, teve franca expansão, sofrendo posterior retração em face do reconhecimento da democracia enquanto ideal universal e à crescente proteção aos direitos humanos.

A Carta Ditatorial de 1937 foi responsável pela introdução dos decretos-lei no direito brasileiro; entre 1937 e 1946 foram publicados 9.908 decretos-lei, a quase totalidade pelo Presidente Getúlio Vargas, alguns poucos pelo Presidente interino José Linhares (outubro de 1945 a janeiro de 1946), após a queda de Vargas, e outros pelo Presidente eleito Emílio Gaspar Dutra (fevereiro a setembro de 1946). Os decretos-lei ressurgiram com o Golpe de 1964, ornando a Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional nº 1/1969 e perdurando até a Constituição de 1988. Não é necessário um aguçado espírito científico para se constatar que, no Brasil, sempre que a democracia se fez ausente, o decreto-lei emergiu com inegável vigor.

No último período em que fora adotado no constitucionalismo brasileiro, o decreto-lei, após a sua edição e imediata entrada em vigor, era submetido à apreciação do Congresso Nacional, que deveria apreciá-lo em 30 (trinta) dias, prazo posteriormente prorrogado para 60 (sessenta) dias, isso sob pena de aprovação pelo decurso do prazo. Esse sistema foi modificado pela Emenda Constitucional nº 22/1982, passando a ser imperativa a inclusão do decreto-lei, na ordem do dia, nas dez sessões subsequentes, em dias sucessivos, sempre que este não tivesse sido aprovado no prazo de 60 dias. Se, ao final dessas sessões não fosse apreciado, seria considerado aprovado. Apesar da limitação das matérias, passíveis de ser reguladas por decreto-lei (segurança nacional, finanças públicas, incluindo normas tributárias, criação de cargos públicos e fixação de vencimentos – EC nº 1/1969, art. 55, I a III), o Supremo Tribunal Federal realizava um controle meramente empírico, o que estimulava o Executivo a dispensar interpretação extremamente ampla aos conceitos constitucionais, estendendo em demasia o potencial expansivo dessa espécie normativa.

Após a reconstrução democrática do país, o que era estranho à democracia foi por ela referendado, desta feita com o pomposo nome de “*medida provisória*”, medida por ter alguma funcionalidade e provisória por ter eficácia por apenas trinta dias e estar sujeita à posterior rejeição pelo Legislativo. Diante da ausência de restrições em relação às matérias passíveis de ser reguladas por esse instrumento, da inércia do Legislativo em apreciá-las e

da inacreditável inexistência de limites para a reedição da mesma medida provisória, o resultado foi catastrófico; em pouco mais de uma década, foram editadas milhares de medidas provisórias, algumas delas reeditadas quase uma centena de vezes, não raro com alterações no texto anterior, o que causava calafrios no mais dedicado dos operadores do direito. Assim, perguntava-se como era possível transitar nesse manancial de medidas definitivas ditas provisórias. Para “amenizar” esse “pequeno problema”, que faria melhor figura num anedotário e não na ordem constitucional de um Estado Democrático de Direito, foi promulgada a Emenda nº 32/2001, a qual, longe de extinguir o cancro, aplicou-lhe alguns poucos lenitivos: excluiu algumas matérias do alcance das medidas provisórias, eliminou a possibilidade de reedição, permitindo apenas a prorrogação de sua vigência por 60 (sessenta) dias, no caso de inércia do Congresso, e estabeleceu uma consequência para o caso de não apreciação pelo Legislativo, o sobrestamento da pauta.

Como o Executivo continuou a editar medidas provisórias e o Legislativo continuou lento, o resultado foi o trancamento da pauta; somente a partir de 17 de março de 2009 foi que o Legislativo passou a adotar o entendimento de que o sobrestamento alcançava, apenas, as deliberações que versassem sobre matérias sujeitas a ser reguladas por medida provisória, decisão que foi monocraticamente mantida no âmbito do Supremo Tribunal Federal (MS nº 27.931-1/DF, rel. Min. Celso de Mello). Para “compensar” as concessões ao regime democrático, a reforma constitucional manteve em vigor, indefinidamente, todas as medidas provisórias editadas até o seu advento.

Não bastasse a anomalia das medidas provisórias, é difícil imaginar que o Legislativo brasileiro volte a protagonizar episódio semelhante ao *impeachment* do Presidente Collor. Na atualidade, a mera convocação de um Ministro de Estado para prestar esclarecimentos já se transforma em uma odisseia. Com o domínio do bloco de governo, raramente se aprova o que não convém ao Presidente da República.

Nas poucas ocasiões em que o avassalador predomínio do Poder Executivo não se impõe sozinho, as dificuldades existentes (ou propositadamente criadas) não são superadas com os olhos voltados à satisfação do interesse público. O objetivo, quase sempre, é negociar a aprovação de matéria de interesse do bloco de oposição ou atender à voracidade das legendas partidárias no preenchimento do elevado quantitativo de atraentes cargos em comissão e funções de confiança que, tal qual “arroz em época de chuva”, brota em todos os rincões do nosso país. Basta lembrar, por exemplo, que o salário anual dos diretores da Petrobras se aproxima de um milhão de reais.

Outra prática comum é a apresentação de emendas ao orçamento, igualmente “negociadas” com o Executivo, para a canalização de recursos aos nichos eleitorais dos aliados de plantão.

Acresce-se que Ministros de Estado e Secretários Estaduais, Distritais ou Municipais, bem como chefes de missão diplomática temporária, podem ser recrutados pelo Executivo, no seio do Congresso Nacional. Em terra *brasilis*, ainda não aprendemos que o estatuto do congressista é incompatível com o exercício de funções inerentes ao Executivo, assim como franceses e norte-americanos aprenderam já no final do século XVIII. E o porquê fora há muito respondido pelo clássico João Barbalho:⁴ porque isso constitui “uma barreira contra a corrupção pelo poder executivo”. De acordo com o sistema vigente, apesar de o povo escolher os parlamentares, estes, caso sejam escolhidos pelo Executivo, cedem lugar a outros parlamentares, que receberam um quantitativo de votos inferior e que ostentam, por conseguinte, menor

prestígio diante do povo. E se o parlamentar escolhido for um Senador, a situação ainda é mais grave, assumirá o seu suplente, normalmente um parente ou compadre do eleito, cuja identidade raramente é conhecida pelo eleitor, mas que teve a feliz oportunidade de compor a chapa do Senador, sempre eleito com dois suplentes.

A situação atual, por certo, é muito atrativa para o fisiologismo de inúmeras legendas partidárias e de vários parlamentares, atraídos que são pelas benesses do Executivo. Espera-se, no entanto, que os parlamentares sérios do Legislativo brasileiro, pertençam ou não ao “bloco de oposição”, consigam frear a nossa jornada, aparentemente sem volta, rumo à bipartição do poder. Enquanto isso, as negociatas prosseguem (*é dando que se recebe...*) e o nosso Congresso Nacional continua a esfacelar a sua imagem ante a opinião pública, opção sempre perigosa quando lembramos que a ditadura há pouco findou e o nosso povo ainda carece de uma verdadeira consciência democrática.

⁴ BARBALHO, João. **Comentários à Constituição Federal Brasileira**. Rio de Janeiro: Companhia Litho-Typographia, 1902. p. 72.