

2 a 6 de março de 2009 - Nº 79

A dinâmica do processo legislativo

O modelo constitucional da repartição funcional das principais funções de Estado adotou a separação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. A instituição de Poderes independentes e harmônicos, de forma a que um estabeleça limites à atuação do outro, previne o absolutismo: um Poder tranca o outro. Justifica-se, assim, a separação dos Poderes, em que o povo é a fonte da soberania.

O Poder Legislativo federal, organizado em sistema bicameral, é composto por 513 deputados e 81 senadores, todos eleitos pelo voto popular. Os senadores, eleitos por voto majoritário, representam a federação. Os deputados, eleitos por voto proporcional, representam o poder originário - o povo.

Entre nós, o Poder Executivo federal é centralizado no Presidente da República, eleito por voto popular majoritário, auxiliado pelos Ministros de Estado. O Poder Judiciário é o poder técnico, a quem cabe dizer o direito. Os juízes são selecionados por concurso público. Nos tribunais, órgãos colegiados de revisão das decisões, a Constituição assegura a participação majoritária de juízes de carreira e minoritária de membros do Ministério Público e advogados. Convém ressaltar que a grande maioria das deliberações dos tribunais ocorre por maioria simples.

O processo Legislativo é, de longe, o mais complexo. Além do pluralismo da representação em cada uma das Casas, nas quais as forças vivas da sociedade deliberam em um procedimento dialógico de sugestão legislativa, debates, construção de consenso e decisão final e posterior revisão da outra Casa, obedecida a mesma dinâmica.

Ressalvadas os assuntos que são das competências privativas do Senado ou da Câmara dos Deputados, todas as matérias devem ser aprovadas por ambas as Casas. As emendas à Constituição exigem dois turnos de votação em cada Casa, além da maioria qualificada de três quintos. As leis complementares exigem maioria absoluta e as leis ordinárias maioria simples, cabendo à Casa

iniciadora do processo legislativo a palavra final quanto ao texto.

Esse sistema, composto de diversos níveis de complexidade de processo decisório, objetiva conferir estabilidade ao ordenamento jurídico, evitando que sejam formadas maiorias políticas eventuais voltadas para a utilização casuística do sistema de leis. Logo se vê que o sistema bicameral previsto em nossa Constituição não foi idealizado para privilegiar o aspecto quantitativo da produção legislativa.

Além disso, a superação de obstáculos institucionais ou de mazelas sociais, na maioria das vezes, não está associada à geração de leis. A correta utilização dos instrumentos de política pública, a eficiência e adequação nas deliberações judiciais, dentre outros fatores, contribuem para a melhoria do bem estar dos cidadãos. Ganha relevo, pois, o papel fiscalizatório do Congresso Nacional, tarefa que não ocupa grande espaço na mídia, mas que se realiza diariamente nas várias comissões do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Foi o constituinte de 1988, visando ao aperfeiçoamento da dinâmica legislativa que facultou às comissões, em razão da matéria de sua competência, discutir e votar projetos de lei que dispensarem, "na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa". A solução não desvirtua a representatividade, pois é assegurada a representação proporcional dos partidos nas comissões temáticas.

Palco privilegiado no debate das questões estratégicas de Estado e das demandas mais próximas da sociedade, as comissões técnicas assumem alto grau de relevância política. Aos presidentes das Comissões compete definir a pauta, designar relatores e a direção dos trabalhos. Elas são arenas privilegiadas de visibilidade e concretização dos programas dos partidos, defendidos nos pleitos eleitorais. Em função dessa relevância, é natural a disputa, pelos partidos políticos, por espaços no comando das comissões, nas duas Casas do Congresso Nacional.