

A autofagia do Congresso Nacional

Francisco Sampaio de Carvalho e
Francisco José dos Santos Braga
Consultores Legislativos do Senado Federal

Congresso Nacional
036
Reportagem 0434

Depois da promulgação da Constituição Federal temos observado que o Congresso Nacional tem falhado em apresentar eficácia na produção autônoma de políticas públicas e na formação de maiorias consistentes em apoio ao conjunto de programas governamentais.

Identificamos na base da crise causas conjunturais (a forma presidencialista de governo, o sistema proporcional de representação, a própria natureza do sistema partidário brasileiro, etc.) e causas institucionais. Sobre as causas conjunturais falaremos em artigos posteriores.

Quanto aos fatores institucionais que emperram o desempenho autônomo do Congresso Nacional identificamos preceitos constitucionais que conferem ao Executivo supremacia no comando do processo legislativo, em detrimento da função legislativa que originariamente compete ao Parlamento.

Antes, e acima de tudo, desponta a questão das medidas provisórias, instituto espúrio no nosso arcabouço jurídico, que deslustra o legislador nacional, e filho bastardo do decreto-lei, instrumento legislativo utilizado até a exaustão durante a ditadura. Estranhamente, o Congresso Constituinte conseguiu produzir um instrumento legal ainda mais deletério do que o decreto-lei, conferindo poderes legislativos excepcionais ao Executivo. Enquanto o decreto-lei se transformava em lei por decurso de prazo (isto é, se não votado em 30 dias), a medida provisória entra em vigor ao chegar ao Congresso e, se não for votada, pode ser reeditada indefinidamente, como está exatamente ocorrendo com a MP que trata do Plano Real.

Por outro lado, o constituinte agiu em favor do fortalecimento do Congresso, quando incluiu nos preceitos constitucionais a prerrogativa de o Congresso, por qualquer de suas Casas ou comissões, exercer a fiscalização dos atos e fatos do Poder Executivo. Lamentavelmente, até hoje não se instrumentalizou uma Comissão de Fiscalização e Controle dos atos do Poder Executivo.

Ainda na busca de fortalecer o Congresso, o constituinte deu-lhe a prerrogativa de convocar ministros e outras autoridades do Poder Executivo, por qualquer de suas Casas ou comissões, para prestarem informações, importando em crime de responsabilidade a ausência sem justificação adequada. Além disso, instituiu o encaminhamento de pedidos escritos de informação, àquelas autoridades, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não-atendimento no prazo de 30 dias, bem como a prestação de informações falsas. Apesar de o constituinte ter tomado todas as cautelas, o instrumento não tem eficácia, pois a lei que disciplina os crimes de responsabilidade está ultrapassada e não prevê a tipificação e a sanção para a recusa em atender integralmente ao solicitado.

O Executivo, em nosso país, é muito avesso à transparência, e o princípio da *accountability* (responsabilidade da prestação de contas) não faz parte de seu dicionário, já que se tem como geralmente aceito que o Congresso é que é o fórum adequado para se praticar a democracia participativa.

Estudo feito pela professora Argelina Cheibub Figueiredo na legislação brasileira produzida no período compreendido entre a promulgação da

Constituição e fins de 1993 revela que das 1.147 leis sancionadas, 84 tiveram origem em projeto da Câmara e 47 do Senado, ou seja: o Legislativo responde pela iniciativa de 11% das leis sancionadas. Por outro lado, o Executivo é responsável por 81% delas, tendo se verificado que é insignificante o número de projetos do Executivo rejeitados em plenário.

A pesquisadora tem duas explicações para o fato: o constituinte favoreceu sobremodo a tramitação dos projetos de iniciativa do Executivo e, além disso, os parlamentares atribuem maior confiabilidade aos projetos oriundos do Executivo, num reconhecimento de que seus próprios projetos são paroquialistas.

Dum questionário remetido a todos os senadores pelo Grupo de Modernização do Senado Federal, coordenado pelo senador Renan Calheiros, constava a seguinte pergunta: "Devem ser mantidos os dispositivos constitucionais que restrinjam as possibilidades de os parlamentares modificarem a proposta orçamentária?" De 64 respostas obtidas, 42 responderam "sim", sendo que dez acharam que as restrições deveriam ser mantidas "em termos".

Ainda na área do Orçamento, o Congresso abre mão de influir nas políticas públicas, deixando que o Executivo detenha os instrumentos legais que lhe garantem o controle do processo orçamentário. Num primeiro momento, o Congresso concede ao Executivo executar a programação constante da proposta orçamentária, na base de 1/12 (um duodécimo) do total de cada dotação, caso o projeto de lei orçamentária anual não seja encaminhado à sanção do presidente da República até 31 de dezembro do ano em curso. O presidente Itamar Franco utilizou esse recurso governando sem Orçamento durante todo o ano de 1994. O atual governo está fazendo pior: no caput do art. 46 do projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 1996, lê-se: "Caso o projeto de lei orçamentária anual de 1996 não seja sancionado até 31 de dezembro de 1995, a programação dele constante poderá ser executada na forma do texto remetido ao Congresso Nacional".

Além disso, os projetos referentes a matérias orçamentárias, especialmente os pedidos, feitos pelo Executivo, de créditos adicionais ao Orçamento vigente, respondem pela metade do total de leis do período analisado pela professora Argelina, numa clara indicação de que as receitas federais são subestimadas na proposta orçamentária, para possibilitar maior margem de manobra do Executivo durante a execução orçamentária.

É uma injustiça culpar o Congresso pela ineficácia dos governos sob a nova Constituição. Todos — mesmo o de Collor, sem base parlamentar — tiveram apoio do Congresso, mesmo quando tomaram medidas impopulares. É chegado o momento de o Congresso retomar suas prerrogativas institucionais e constitucionais, negando-se a continuar exercendo o papel de despachante do Executivo, quase sempre, e de "trapalhão", se não se alinhar ao programa de governo, votando os projetos que lhe dão sustentação. Como poder autônomo, precisa deixar de atuar à sombra do Executivo e envolver o grosso dos parlamentares nas discussões no plenário e nas comissões, alterando os Regimentos Internos e a Constituição a fim de obter melhor qualidade legislativa, sem prejuízo da agilidade, na tramitação das matérias.

Fato alentador neste particular é a firme disposição do presidente do Senado, José Sarney, de promover um esforço para modernizar a instituição através de mudanças nas rotinas e procedimentos legislativos e administrativos, a fim de que o Congresso Nacional obtenha a eficácia e eficiência que a sociedade exige.

"O Executivo, em nosso país, é muito avesso à transparência, e o princípio da accountability (responsabilidade e da prestação de contas) não faz parte de seu dicionário, já que se tem como geralmente aceito que o Congresso é que é o fórum adequado para se praticar a democracia participativa"

