

# ORGANIZAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA

**Fernando Sabóia Vieira**

Mestre em Ciência Política pelo Iuperj

Chefe da Assessoria Técnico-Jurídica da Secretaria-Geral da Mesa da Câmara

“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social...” (Preâmbulo, CF).

“Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Art. 1º, parágrafo único, CF)

A partir do preâmbulo e dos primeiros artigos da Constituição Federal, é possível traçar um esboço da organização política brasileira e identificar as principais características do nosso estado nacional, descrevendo as instituições que lhe dão esteio.

Duas dessas instituições têm implicação direta no funcionamento do Estado e no processo de formação das leis.

São elas a forma federativa de Estado e a repartição de poderes.

## 1) A forma federativa de Estado

É o artigo primeiro da Constituição que define o Brasil como uma república federativa. Isso significa que o estado brasileiro é composto pela associação de unidades territoriais dotadas de autonomia política, que são os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Esses se vinculam e se expressam nacionalmente pela União, que é a entidade jurídico político representativa da unidade nacional e exerce com exclusividade a soberania diante dos atores internacionais.

Em consequência da forma federativa do estado brasileiro, suas atribuições, tarefas e poderes encontram-se distribuídos em níveis de organização política, conforme definido nos artigos 18 a 36 da Constituição Federal.

Assim, vamos encontrar no art. 22 as matérias compreendidas na competência legislativa privativa da União, que devem, portanto, ser tratadas por meio de leis aprovadas em nível nacional.

No artigo 24, estão relacionadas às matérias objetos da chamada competência legislativa concorrente. Sobre essas a União deve limitar-se em editar normas gerais, ficando a cargo dos Estados a legislação suplementar que for necessária.

Finalmente, o art. 48, estudado mais adiante, destaca mais algumas matérias de competência legislativa da União.

## 2) A separação de poderes

No artigo 2º da Constituição, encontramos o outro critério de divisão do poder político consagrado no nosso ordenamento jurídico, que leva em conta as funções do Estado. É o conhecido princípio da separação de poderes.

Por esse princípio, que tem sua origem no Iluminismo, o poder do Estado não deve ser exercido por uma única pessoa ou instituição, o que poderia levar a abusos e colocar em risco os direitos dos cidadãos. Ao contrário, deve-se repartir o conjunto de atribuições e prerrogativas estatais segundo um critério funcional, comandando a diferentes órgãos e pessoas tarefas e poderes específicos.

Surge, então, a clássica separação dos Poderes do Estado em Legislativo, Executivo e Judiciário.

O Poder Legislativo encarrega-se da elaboração das leis, expressando os valores e a vontade popular; ao Executivo incumbe aplicar essas leis e desenvolver as atividades necessárias para atingir os objetivos da sociedade e ao Judiciário resolver, com base na lei, os conflitos que surgirem nas relações sociais tanto públicas quanto privadas.

Para o cumprimento de suas respectivas tarefas, os órgãos e agentes políticos também detêm, nos termos da Constituição, os poderes e prerrogativas necessários, como o de recolher impostos, de administrar os recursos públicos e de exigir o cumprimento de decisões tomadas com base na lei.

Fazem parte desse regime de separação mecanismos de controle de um poder sobre o outro, destinados a evitar que qualquer deles invada a competência dos demais ou que seja exercido de forma ilegal ou ilegítima. Esses instrumentos de controle e fiscalização são

conhecidos também como sistema de freios e contrapesos por se destinarem a promover o exercício harmônico dos poderes.

Assim, por exemplo, o Poder Legislativo pode investigar atos de Executivo por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito, mas este último, por sua vez, exercido pelo Presidente da República, pode vetar projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional.

Deve-se, também, notar que eventualmente um poder pode exercer função típica do outro, de acordo com a Constituição. Assim, ao instituir uma Comissão Parlamentar de Inquérito, o Legislativo desempenha uma tarefa que é própria do Judiciário, enquanto o presidente da República, ao adotar uma medida provisória, está desempenhando uma atividade legislativa.

A partir desse enquadramento institucional do poder político no Brasil, podemos situar o poder Legislativo federal e suas tarefas.

## **O PODER LEGISLATIVO FEDERAL**

“O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.” (Art. 44, CF)

### **1) O Congresso Nacional e sua composição**

Dentro do quadro institucional brasileiro, tal como traçado pela Constituição de 1988, cabe ao Congresso Nacional exercer o poder Legislativo em nível federal. Este, por sua vez, em razão da forma federativa de estado adotada, se compõe de duas Casas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, as quais têm, como se verá, composições bastante diferentes, uma representando a população e a outra os Estados federados e o Distrito Federal.

Essa característica institucional do estado brasileiro tem importante implicação no processo de formação da lei, pois será necessária, para sua edição, a aprovação do respectivo projeto nessas duas Casas do Congresso Nacional.

Há, ainda, matérias que devem ser apreciadas em sessões conjuntas do Congresso Nacional, como os vetos presidenciais e as leis orçamentárias, o que faz funcionar uma terceira assembléia decisória, composta pelos Deputados e Senadores. No entanto, mesmo

nesses casos, as deliberações são tomadas bicameralmente, colhendo-se os votos de cada Casa separadamente, embora os procedimentos de instrução e discussão sejam feitos por meio de colegiados mistos.

De acordo com a Constituição, cada legislatura tem a duração de quatro anos.

Entende-se por legislatura o tempo de duração de cada composição do Congresso Nacional. Ou seja, a cada quatro anos são realizadas eleições para renovar a composição do Poder Legislativo federal, sendo que na Câmara dos Deputados a renovação dos mandatos é completa, enquanto que no Senado ocorre alternadamente, por um terço e dois terços de sua composição nos sucessivos pleitos.

## 2) Sistemas eleitorais

Cabe aqui uma breve consideração sobre sistemas eleitorais, para que se tenha uma idéia mais clara sobre como são escolhidos os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

O que são sistemas eleitorais? Quais suas finalidades? Qual o melhor sistema eleitoral? As democracias modernas são representativas. Assim, importa saber como são escolhidos aqueles que vão representar a sociedade, pois o processo de escolha dirá algo sobre quem ou o que eles representarão, se um segmento social específico, uma parte do território ou uma ideologia política. A representatividade é, pois, em geral, tida como uma característica necessária para que um regime seja considerado democrático. Por outro lado, as sociedades demandam de seus Estados tarefas cada vez mais numerosas e complexas, em busca da consecução de seus propósitos e ideais.

É, pois, necessário que o arranjo político-institucional decorrente do processo de escolha de representantes seja capaz de garantir eficiência no desenvolvimento desses alvos, embora não seja ele seu único determinante.

Assim, os sistemas eleitorais, que são conjuntos de normas definidoras de como os eleitores fazem escolhas e de como os votos consignados são computados para efeito de distribuição de mandatos, sejam cadeiras no Legislativo ou chefia no Executivo (Nicolau, Jairo, Sistemas Eleitorais, Rio de Janeiro: FGV, 5<sup>a</sup> ed. 2004), deparam-se com uma duas finalidades que por vezes se postam em paradoxo: a representatividade e a governabilidade.

Ou seja, o que se espera de um sistema eleitoral é, precipuamente, que ele produza uma representação o mais próxima possível da segmentação social ou que promova a escolha de um governo coeso, capaz de levar a termo seu programa? Esses objetivos se excluem necessariamente? Como ponderá-los? Como se comportam os sistemas eleitorais conhecidos em relação a essas questões?

Classificando-se os sistemas eleitorais a partir da fórmula eleitoral adotada, isto é, de como se convertem os votos dados pelos eleitores em assentos, são eles reunidos em dois grandes grupos, os sistemas proporcionais e os sistemas majoritários, adiantando-se que cada um comporta variações significativas e, ainda, a existência dos chamados sistemas mistos, que combinam algo de cada um dos dois grandes paradigmas. Cada um desses grupos pode ser considerado do ponto de vista do grau de representação, de fragmentação partidária e do tipo de governo que ensejam, e, assim, avaliado em termos de governabilidade e representatividade.

Em linhas gerais, diz-se que os sistemas majoritários sacrificam a representatividade em prol da formação de governos unipartidários, tidos como mais eficientes, e que permitem que os eleitores identifiquem melhor o programa implementado com o partido que está no poder possibilitando maior controle sobre este. O propósito dos sistemas que se alinham nesse grupo é garantir a eleição dos candidatos mais votados, dentro do princípio de que o vencedor leva tudo. Levam, em geral, a uma super-representação dos maiores partidos e a uma sub-representação dos menores. Seu principal paradigma é o sistema inglês de distritos uninominais e eleição por maioria simples.

Esse sistema, de fato, de modo geral, abstraindo-se outras variáveis, tende a produzir governos majoritários, de partido único, restringe o número de partidos que conseguem acesso ao parlamento e pode resultar em parlamentos com baixa representatividade. Ressalte-se, no entanto, exceções, como o caso da Índia, onde o sistema não inibiu a existência de um número elevado de partidos, o que nos lembra a necessidade de considerar outras condições institucionais e culturais que podem influenciar nesses resultados.

Os sistemas proporcionais, por sua vez, consideradas as diversas variações que essa família comporta, têm com principal meta garantir a representatividade dos diversos segmentos sociais no Parlamento, buscando uma correspondência o mais estreita possível

entre o número de votos obtidos por cada partido e o número de cadeiras preenchidas por ele no Legislativo. Essa é apontada como sua principal virtude.

Em contrapartida, a representação proporcional está associada à fragmentação partidária, identificada, por alguns, como um aspecto negativo. Note-se, no entanto, que o grau de fragmentação pode variar de um sistema proporcional para outro, em função de fatores como a maior ou menor magnitude dos distritos eleitorais, a forma como esses são definidos geograficamente e a existência ou não de cláusulas de desempenho ou de barreira. A Espanha é exemplo de um sistema proporcional em que a baixa magnitude dos distritos acabou por produzir, na prática, um bipartidarismo.

A principal crítica que sofre a representação proporcional está relacionada exatamente com a governabilidade. De fato, com a proporcionalidade, nos sistemas parlamentaristas, o processo de representação se dá em duas etapas: primeiro, os eleitores escolhem um parlamento, depois, os representantes eleitos decidem quem vai governar, formando coalizões que podem se distanciar mais ou menos do espectro ideológico resultante das urnas e dificultar a visibilidade da sociedade em relação a quem é responsável pelo desempenho do governo. O grau de eficiência dessas coalizões dependerá de fatores como o número de parceiros e a maior ou menor polarização entre os partidos.

Em tese, coalizões homogêneas, formadas por partidos com pouca distância ideológica, podem ser capazes de praticar um jogo de poder cooperativo, sem se conduzirem necessariamente ao imobilismo e ao impasse. De fato, Lijphart conclui, em seu livro “Modelos de Democracia” (Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003) que as democracias de consenso, caracterizadas por sistemas proporcionais e governos de coalizão, não ficam atrás das majoritárias quanto ao desempenho das medidas de governo, ao passo que ultrapassam essas no que diz respeito à qualidade e à representatividade democráticas.

Os sistemas mistos combinam a representação majoritária com a proporcional, quer num modelo paralelo, em que parte das cadeiras são preenchidas por um critério e parte pelo outro, minimizar as distorções do sistema majoritário. Dependendo da fórmula adotada, seus resultados se aproximam mais de um modelo ou outro. No caso da Alemanha, por exemplo, o verifica-se uma elevada representatividade e a formação de governos de coalizão.

### 3) A Câmara dos Deputados

A Câmara dos Deputados é composta por representantes do povo brasileiro, eleitos pelo sistema proporcional, em cada Estado, Território e no Distrito Federal, para um mandato de quatro anos, ou seja, para uma legislatura.

A Constituição não estabelece o número total de Deputados Federais, deixando isso para ser definido em lei complementar. Atualmente, são quinhentos e treze. Essa mesma lei estabelece a divisão das vagas pelos Estados e Distrito Federal proporcionalmente às respectivas populações, obedecido o mínimo de oito e o máximo de setenta por unidade da Federação. Cada Território deve eleger um número fixo de quatro Deputados. No momento, não há Territórios no Brasil, tendo sido os últimos emancipados a Estados pela atual Constituição.

A cada eleição são feitos os ajustes que forem necessários para manter a proporcionalidade, levando-se em conta o crescimento da população de cada Estado.

Nosso sistema proporcional de lista aberta para escolha dos Deputados Federais produz o esperado efeito de fragmentação partidária. Contudo, esse efeito é contrabalançado pelo chamado coeficiente eleitoral, que alia da disputa os partidos que não atingem, em cada Estado, determinado número de votos.

Por outro lado a adoção dos Estados como distritos eleitorais para a eleição dos Deputados Federais com a imposição de uma composição máxima e mínima por unidade da federação introduz um componente territorial na composição da Câmara, descaracterizando, em parte a proporcionalidade e, em tese, a representação da população.

Tudo isso num sistema presidencialista, o que nos afasta tanto do modelo norte-americano quanto das democracias européias. Esse sistema tem sido tratado pelos autores como presidencialismo de coalizão, pois, dada a fragmentação partidária existente, faz-se necessário que o Presidente da República eleito busque aliança com partidos representados no Congresso a fim de viabilizar seu programa de governo.

A Câmara dos Deputados exerce algumas competências privativas, como autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o presidente da República, a tomada de suas contas quando não apresentadas no prazo de sessenta dias contados da abertura dos trabalhos legislativos de cada ano, além de elaborar seu regimento

interno e de dispor sobre sua própria organização e funcionamento político e administrativo.

#### 4) O Senado Federal

O Senado Federal tem uma composição distinta da Câmara dos Deputados. Os Senadores são eleitos em cada Estado e no Distrito Federal segundo o princípio majoritário, isto é, ganham a eleição os mais votados, não havendo cálculo para divisão proporcional das vagas de acordo com os votos obtidos por cada partido.

Cada unidade da Federação elege um número igual de três Senadores, que têm um mandato de oito anos, ou seja, por duas legislaturas. A renovação dos mandatos no Senado, no entanto, é feita alternadamente a cada quatro anos, elegendo-se num pleito um terço e no seguinte dois terços.

O Senado também tem competências privativas, algumas ligadas ao fato de ele a Casa representativa da Federação. São elas algumas delas:

- processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade;
- aprovar a escolha de autoridades como os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e os chefes de missão diplomática de caráter permanente;
- autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal.

Além disso, do mesmo modo que a Câmara dos Deputados, o Senado tem competência privativa para dispor sobre seu regimento e organização interna.

#### 5) O funcionamento do Congresso Nacional

Uma das características comuns nos Parlamentos é seu funcionamento durante um período determinado do ano, as chamadas sessões legislativas, quando os seus membros se encontram para suas atividades e deliberações.

O Congresso Nacional brasileiro se reúne na Capital Federal de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. Essa é a chamada sessão legislativa ordinária.

Eventualmente, o Congresso pode ser convocado a funcionar fora desse período, numa sessão legislativa extraordinária. Isso, no entanto, só pode ocorrer nas seguintes hipóteses:

- convocação pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio e para o compromisso e a posse do Presidente e do Vice-Presidente da República. Essas são situações excepcionais que afetam a vida normal do País, as instituições e os cidadãos, e justificam o funcionamento extraordinário do Congresso;
- convocação pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria absoluta de ambas as Casas, em caso de urgência ou interesse público relevante, em todos esses casos com a aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Nas convocações do Congresso para sessões legislativas extraordinárias só haverá deliberação sobre as matérias que as ensejaram, além das medidas provisórias que estejam eventualmente em vigor.

#### 6) Sessões conjuntas do Congresso Nacional

Em regra as matérias legislativas devem ser aprovadas em cada Casa do Congresso Nacional. No entanto, a Constituição prevê alguns casos em que a deliberação se dá nas sessões conjuntas. As principais são os vetos e as leis orçamentárias.

Os projetos de lei aprovados pelo Congresso Nacional precisam da sanção do Presidente da República para que possam se tornar leis. Caso ele não concorde com o

projeto ou o considere inconstitucional poderá vetá-lo, total ou parcialmente. Se fizer isso, deve comunicar a decisão do Congresso que terá trinta dias para decidir, em sessão conjunta, se mantém ou se rejeita o veto, conforme procedimento detalhado mais adiante.

Também são apreciadas em sessão conjuntas do Congresso Nacional as chamadas leis orçamentárias, que são previstas no art. 165 da Constituição: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual, além das leis que criam créditos adicionais, modificando o orçamento da União durante sua vigência e execução.

Esses projetos são encaminhados ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, apreciados por uma Comissão Mista de Deputados e Senadores e votados em sessões conjuntas.

Essas sessões são conduzidas por uma Mesa presidida pelo Presidente do Senado Federal e composta pelos membros das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal da seguinte forma:

- Presidência: Presidente do Senado Federal;
- 1<sup>a</sup> Vice-Presidência: 1º Vice-Presidente da Câmara dos Deputados;
- 2<sup>a</sup> Vice- Presidência: 2º Vice-Presidente do Senado Federal;
- 1<sup>a</sup> Secretaria: 1º Secretário da Câmara dos Deputados;
- 2<sup>a</sup> Secretaria: 2º Secretário do Senado Federal;
- 3<sup>a</sup> Secretaria: 3º Secretário da Câmara dos Deputados;
- 4<sup>a</sup> Secretaria: 4º Secretário do Senado Federal.

## **ATRIBUIÇÕES DO CONGRESSO NACIONAL**

O Congresso Nacional desempenha dois importantes conjuntos de atribuições na organização do estado brasileiro. São eles os compostos por suas competências de elaboração legislativa e de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo.

- 1) De elaboração legislativa

De acordo com a Constituição federal, artigo 48, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União.

O artigo 22 da Constituição relaciona os temas de competência legislativa privativa da União, e o artigo 24 aqueles objeto da chamada legislação concorrente. Nesse último caso, compete à União estabelecer as normas gerais sobre o assunto, ficando aos Estados a competência para tratarem em suas legislações dos pontos específicos. Além disso, o próprio artigo 48 destaca algumas dessas matérias.

2) De controle e fiscalização

- Competências exclusivas, sem sanção presidencial.

a) Atos Internacionais (CF, 49, I)

- Autorização para ratificação.

b) Autorizações Legislativas (CF, 49, II, III, XV, XVI, XVII)

- *ausência do Presidente da República do País por mais de quinze dias;*
- *declaração de guerra e acordo de paz; estado de sítio;*
- *referendo e plebiscito;*
- *exploração e aproveitamento de recursos naturais em terras indígenas;*
- *alienação ou concessão de terras públicas acima de 2.500 hectares.*

c) Homologações Legislativas (CF, 49, IV, XII)

- *estado de defesa e intervenção federal;*
- *atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão.*

d) Controle político legislativo (CF, 49, V, IX, XI)

- *sustação de atos normativos exorbitantes do Poder Executivo;*
- *julgamento das contas do Presidente da República.*

e) Fiscalização Administrativa (CF, 49, X, 70 e 71)

- *fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, inclusive administração indireta;*
- *Com o auxílio do Tribunal de Contas da União;*
- *Apreciação de contas;*
- *Acompanhamento da execução orçamentária;*
- *Realização de inspeções, auditorias etc.*

f) Instrumentos de Fiscalização e Controle

- *Comissões Parlamentares de Inquérito (CF, 58, §3º)*
- *Criadas por 1/3 CD, SF ou CN, com poderes de investigação judicial, para apurar fato determinado por prazo certo.*
- *Convocação de Ministro e Autoridades (CF, 50): pela CD, SF ou Comissões.*
- *Requerimento de Informações a Ministros e Autoridades (CF, §2º): Mesas da Câmara ou do Senado.*
- *Realização De Inspeções E Diligências Pelo Tribunal De Contas Da União (CF, 71, IV): CD, SF ou Comissões.*
- *Solicitação De Informações Ao Tribunal De Contas Da União (CF, 71, VII): Parlamentares ou Comissões.*