

# EM DEBATE

## OPINIÃO PÚBLICA E CONJUNTURA POLÍTICA

Um Periódico do Grupo de Pesquisa "Opinião Pública:  
Marketing Político e Comportamento Eleitoral"

Ano 2 - N. 10  
Outubro de 2010  
ISSN: 2176-4883



### DOSSIÊ

## O PRIMEIRO RECADO DAS URNAS: LEGISLATIVO, GOVERNO E AGENDA DE CAMPANHA

Paolo Ricci  
Fernando Guarnieri  
Maurício Michel Rebello  
André Borges  
Glauco Silva  
Alan Freire de Lacerda  
Heloísa Dias Bezerra

### Opinião

Eduardo Meira Zauli

### Resenha

Moritz Lohe



## BRASIL 2011: AUTORIDADE LEGISLATIVA PLENA AOS VENCEDORES?

*Brazil 2011: full legislative authority to the winners?*

Eduardo Meira Zauli  
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG  
✉ emzauli@gmail.com

NÃO. Os vencedores das próximas eleições no Brasil não devem dispor de autoridade legislativa plena.

Tal questão emerge em um contexto em que se delineia uma ampla vitória eleitoral da candidata à Presidência da República Dilma Rousseff e seus aliados políticos. Discute-se a possibilidade, a legalidade e a legitimidade da convocação de uma Assembléia Nacional Constituinte exclusiva com amplos poderes para legislar sobre temas específicos como os da reforma política e tributária.

Sob a égide de um ordenamento jurídico que consagra o princípio da supremacia da Constituição, os temas da possibilidade e da legalidade de tal convocação encontram-se inevitavelmente entrelaçados. Parece haver um amplo consenso no sentido de que a possibilidade de uma Constituinte exclusiva depende de se encontrar uma fórmula de alteração do texto da atual Constituição distinta das possibilidades elencadas em seu Art. 60<sup>1</sup>. Segundo a melhor doutrina

---

<sup>1</sup> Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

- I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
- II - do Presidente da República;
- III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

constitucional, a adoção de qualquer procedimento de alteração da Constituição que não encontre respaldo em seu Art. 60 seria inconstitucional. Muitos admitem, contudo, que a manifestação favorável dos eleitores em plebiscito aprovando a convocação, seguida da eleição popular de seus membros e posterior aprovação de suas decisões em referendo asseguraria legitimidade ao processo de mudança da Constituição de que se cogita.

Admitindo-se que o processo de escolha, em 2011, dos membros de uma Constituinte exclusiva seria fortemente influenciado pela Presidência da República e pelos detentores de mandatos no Senado Federal e na Câmara dos Deputados, não há como desvincular os resultados das eleições de outubro deste ano do perfil da composição de uma futura Assembléia Nacional Constituinte exclusiva que seja eleita em 2011 ou em algum outro momento do próximo quadriênio.

Tal diagnóstico permite a introdução do tema da legitimidade democrática de tal tipo de iniciativa: em que condições um movimento político qualquer pode pretender exercer uma autoridade legislativa plena. Basta uma vitória eleitoral, ainda que robusta, para que um movimento político obtenha autoridade legislativa plena? Dito de outra forma, quantas eleições um movimento político deve ganhar antes de obter autoridade legislativa plena?

Em meio à variação institucional que vem permeando a criação de sistemas políticos democráticos desde a criação da república norte-americana em 1787, deparamo-nos com sistemas que consagram a concentração do poder nas mãos dos representantes eleitos da maioria - democracia monista, populista e majoritária são alguns dos termos utilizados para referir-se a este tipo de ordenamento constitucional. Nestes sistemas, em essência, desde que as eleições com base nas quais foram eleitos os representantes da maioria tenham sido livres e justas, e desde que não sejam tomadas quaisquer medidas visando impedir a realização de novos testes eleitorais, os vencedores das últimas eleições devem dispor de toda a autoridade legislativa. A experiência democrática britânica deu origem ao mais notável exemplo deste tipo de sistema político.

---

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Por outro lado, há aqueles sistemas democráticos que, entre outras denominações, têm sido designados como dualistas, madsonianos e consensuais. Os EUA são o protótipo deste segundo tipo de democracias, inserindo-se, também a tradição constitucional brasileira nesta segunda família de democracias. Diferentemente do que ocorre nos sistemas de democracia monista, os sistemas dualistas apresentam características institucionais que impõem dificuldades adicionais que devem ser transpostas pelos movimentos políticos que buscam alcançar autoridade legislativa plena.

Em primeiro lugar, tais sistemas fundamentam-se na distinção entre dois níveis distintos de atividade legislativa: a criação legislativa constitucional originária (constitucional) e a criação legislativa derivada (infraconstitucional e constitucional). Tal distinção dá origem a um ordenamento jurídico composto por normas dispostas hierarquicamente que consagra o princípio da supremacia da Constituição e a procedimentos decisórios diferenciados para a aprovação de legislação derivada, tanto infraconstitucional quanto constitucional.

Com relação às atividades legiferantes originárias que dão origem a uma nova Constituição, os legisladores são livres para decidir acerca dos procedimentos decisórios com base nos quais serão organizados os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte e aprovados os diferentes dispositivos da nova Constituição<sup>2</sup>. Quanto às atividades legislativas derivadas, o texto da Constituição em vigor estabelece as limitações formais, ou seja, os procedimentos decisórios a serem utilizados para a aprovação de toda e qualquer legislação (infraconstitucional e constitucional)<sup>3</sup>. Eis aí uma primeira fonte de dificuldade para a emergência de um movimento político dotado de autoridade legislativa plena: a existência de uma Constituição dotada de certo grau de rigidez que só permite sua modificação por uma maioria legislativa qualificada<sup>4</sup>.

Outro traço comum nestes sistemas e de maior significação tendo em vista a questão acerca dos poderes legislativos de uma maioria eleitoral é o da separação de Poderes do Estado. Particularmente, a separação entre Executivo e Legislativo, que na maior parte das vezes é bicameral, e a não-coincidência das eleições para o provimento de cargos cujos mandatos têm duração variável exige a vitória em diferentes eleições ao longo de um período antes de alcançarem

---

<sup>2</sup> Foi o que fizeram os constituintes brasileiros de 1987-88 quando aprovaram um Regimento Interno e sua posterior alteração.

<sup>3</sup> A Constituição de 1988 estabelece quorum diferenciado para a aprovação de emendas à Constituição; leis complementares e leis ordinárias (três quintos, com duas votações em separado em cada casa legislativa; maioria absoluta e maioria simples dos votos de senadores e deputados federais, respectivamente).

<sup>4</sup> Além das limitações formais à mudança da Constituição, fazem parte ainda do ordenamento jurídico brasileiro limitações de natureza temporal, circunstancial e material.

autoridade legislativa plena.<sup>5</sup> Tal arranjo institucional opera como um freio às pretensões legiferantes de movimentos políticos que serão obrigados a passar por diversos testes eleitorais ao longo do tempo antes de conseguirem alcançar aquela autoridade.

Outra particularidade relevante da institucionalidade dos sistemas democráticos dualistas para a delimitação da autoridade legislativa da maioria eleitoral diz respeito ao estatuto do Poder Judiciário, em particular da jurisdição constitucional. Como corolário da adoção do princípio da supremacia da Constituição, o mais comum é a elaboração de Constituições com algum grau de rigidez e, na maior parte das vezes, a atribuição de sua guarda ao Poder Judiciário<sup>6</sup>.

Nos casos em que se consagra às instituições judiciárias o desempenho do papel de guarda da Constituição, isso é feito por meio de algum tipo de controle jurisdicional de constitucionalidade de atos e omissões, dentre outros, do Poder Legislativo<sup>7</sup>. Configura-se, portanto, um arranjo institucional distinto daquele típico dos sistemas de democracia monista nos quais a regra é a supremacia do parlamento composto por representantes eleitos do soberano.

A despeito da presença de tais características no atual arranjo institucional brasileiro, pode-se questionar sua efetividade com relação à preocupação de se limitar o poder de eventuais majorias eleitorais em matéria constitucional. Afinal, transcorridos 22 anos desde sua promulgação o texto da Constituição de 1988 recebeu, até julho de 2010, 66 emendas. Um número tão elevado de emendas aprovadas em um espaço de tempo relativamente curto é indicativo de que as limitações previstas na Constituição de 1988 quanto à possibilidade de alteração de seu texto têm sido pouco eficazes na tarefa de proteger a Constituição do ímpeto reformista do legislador ordinário. É um tanto quanto desconcertante que uma Constituição supostamente rígida tenha sido objeto de tantas alterações.

Ainda que no passado a Constituição de 1988 não tenha sido submetida a referendo popular, algo que poderia ter-lhe assegurado um maior grau de legitimidade, é inequívoco que os anos 1980 foram um período marcado pela

---

<sup>5</sup> Ao prever eleições presidenciais a cada quatro anos e eleições para a Câmara dos Representantes e parte do Senado a cada dois anos, o calendário eleitoral dos EUA possibilita a estruturação de um sistema de separação de Poderes mais forte do que aquele engendrado pelo calendário eleitoral brasileiro, que prevê eleições presidenciais a cada quatro anos sempre coincidindo com eleições para a Câmara dos Deputados e parte do Senado Federal.

<sup>6</sup> Deve-se atentar para a distinção entre o controle de constitucionalidade exercido por órgãos judiciais e aquele exercido por órgãos políticos, como o *Conseil Constitutionnel* na França.

<sup>7</sup> Em geral os modelos de controle jurisdicional de constitucionalidade assumem a forma difusa ou concentrada conforme os órgãos aos quais pertence tal poder de controle e conforme o modo pelo qual as questões de constitucionalidade podem ser argüidas perante o Poder Judiciário. No Brasil adota-se um modelo misto.

busca de um novo recomeço em que se assistiu a uma mobilização popular sem precedentes em processos constitucionais anteriores. Ao que tudo indica um *pasticcio* institucional composto pela separação de Poderes, somada à nossa rigidez constitucional e a um modelo de controle de constitucionalidade *sui generis* não tem sido adequado para distinguir entre aqueles raros e curtos momentos de (re)fundação constitucional, como o dos anos 1980, e aqueles períodos, como o atual, muito mais comuns e duradouros de atividade política rotineira.

Pois bem, constatada a relativa inoperância de nosso sistema e descartado o modelo de Westminster que concede autoridade legislativa plena à maioria eleitoral independentemente de qualquer indagação relativa à qualidade de seu mandato, o que fazer para tornar mais onerosas as iniciativas de política constitucional?

Uma possibilidade é o recurso à participação popular. Enquanto ao parlamento caberia a tomada de decisões governamentais rotineiras, aos cidadãos-eleitores caberia a aprovação das decisões de política constitucional por meio de referendos populares seqüenciais. Por meio de um cuidadoso trabalho de elaboração institucional, referendos seqüenciais permitiriam minimizar certos males tradicionalmente associados à realização de consultas populares em nossas democracias representativas: o uso demagógico, personalista, e plebiscitário; mas também a banalização de um procedimento decisório extraordinário destinado a ser utilizado em circunstâncias extraordinárias. Ainda que desacreditados por muitos, os referendos populares, quando realizados de forma seqüencial, e desde que acompanhados de medidas voltadas para a melhoria da qualidade deliberativa dos eleitores, desestimulariam o uso oportunista da consulta popular por uma maioria parlamentar eventual.

Nesse sentido, por que não olharmos mais uma vez para a experiência constitucional norte-americana como fonte de inspiração institucional? A exigência de supermaiorias legislativas para a convocação de referendos; a exigência de aprovação de propostas de referendo por sucessivas legislaturas antes de se proceder à consulta popular; a limitação do número de referendos por legislatura e a necessidade de aprovação de propostas de referendos em legislaturas diferentes propiciariam os filtros necessários para que a criação da norma constitucional fosse algo mais que a simples resultante de um estado momentâneo das opiniões dominantes no âmbito do Poder Legislativo.

**Bibliografia**

ACKERMAN, Bruce. *The New Separation of Powers*. Harvard Law Review, v.113, n.3, January/2000, pp. 633-729.

ACKERMAN, Bruce. *We the People 1- Foundations*. Harvard University Press. Cambridge/London. 1991.

ACKERMAN, Bruce. *We the People 2 – Transformations*. Harvard University Press. Cambridge/London. 1998.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *A Cidadania Ativa: referendo, plebiscito e iniciativa popular*. Editora Ática. São Paulo. 1991.

CAPPELLETTI, Mauro. *O Controle Judicial de Constitucionalidade das Leis no Direito Comparado*. Sérgio Antonio Fabris Editor. Porto Alegre. 1984.