

As Prerrogativas dos Poderes Executivo e Legislativo e a Assembléia Nacional Constituinte.

Diniz Simone.

Cita:

Diniz Simone (2010). *As Prerrogativas dos Poderes Executivo e Legislativo e a Assembléia Nacional Constituinte*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/38>

As Prerrogativas dos Poderes Executivo e Legislativo e a Assembléia Nacional Constituinte de 1987/1988

Simone Diniz
Universidade Federal de São Carlos UFSCAR
São Paulo – Brasil
dinizsimone@hotmail.com

Este texto é parte da pesquisa “Poder Legislativo, Processo Decisório e Política Externa”, financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo.

Trabalho preparado para apresentação no V Congresso Latino Americano de Ciência Política, organizado pela Associação Latino Americana de Ciência Política – ALACIP. Buenos Aires, 28 a 30 de julho de 2010.

Resumo

O texto busca compreender porque a Constituição Brasileira de 1988 reservou ao Poder Legislativo uma atuação *ex post* na deliberação dos atos internacionais. A análise é conduzida a partir dos relatórios produzidos pelas subcomissões e comissões da Assembléia Nacional Constituinte, através dos quais apresento os temas de interesse dos constituintes no que diz respeito à política externa, consubstanciando-se em propostas de emendas ao projeto de Constituição.

Introdução¹

É consensual na ciência política brasileira que o Poder Executivo exerce papel predominante no processo decisório, seja na política doméstica ou na externa. Sabe-se que o processo de elaboração da Constituição de 1988 (CF/88) defrontou-se com o dilema de dotar o Legislativo de prerrogativas mais amplas que as vigentes durante o regime militar e, ao mesmo tempo colocar à disposição do Executivo recursos institucionais, de forma a evitar uma possível crise de paralisia decisória (Limongi, 2008).

O resultado desse processo é conhecido: o Poder Legislativo recuperou certas prerrogativas. No entanto, o Poder Executivo adquiriu uma vantajosa posição na iniciativa e na deliberação de propostas legislativas, tanto na política doméstica quanto na externa. No que diz respeito aos atos internacionais, cabe ao Presidente da República negociar acordos e tratados internacionais e, ao Poder Legislativo deliberar sobre os mesmos, não existindo a possibilidade de emendamento, mas tão somente a de apresentar ressalvas ao decreto legislativo que porventura venha a aprovar o ato internacional (Diniz e Ribeiro, 2008).

No campo das relações internacionais predomina a visão de que a atuação do Poder Legislativo brasileiro nas questões de política externa é de apatia e/ou indiferença. Comumente se apresenta como explicação para o desinteresse: o insulamento e o grau de excelência do Itamaraty; a complexidade dos temas internacionais, a qual exigiria um grau de especialização que os parlamentares não têm;

¹ Agradeço aos dedicados assistentes Juliana Viegas e Marcio Vinicius pela coleta e organização dos dados e à Mônica Pires pelas sugestões e comentários.

a suposição de que os membros do Legislativo só se interessam por questões que possam resultar em ganhos eleitorais, o que não seria o caso da política externa; e, por fim, o fato da própria Constituição brasileira atribuir ao Legislativo, prerrogativas que se restringem à deliberação *ex post*.

A maioria dos estudos que se propõem a analisar a relação entre política externa e a ação do Poder Legislativo no Brasil, inevitavelmente faz referência à CF/88. Tendo em vista que a participação dos parlamentares se dá a *posteriori*, ou seja, somente após o ato internacional já ter sido negociado pelo Executivo, não é incomum as análises recorrerem a explicações centradas na categoria *agente-principal*. Para alguns, o Legislativo abdicou de sua prerrogativa de legislar (Lima e Santos, 2001). Para outros, trata-se de delegação, pois o Legislativo dispõe de mecanismos de controle, com o objetivo de evitar perdas de agenciamento. Entre esses últimos, há por vezes, um sentimento velado de que o Poder Legislativo deveria ter um papel mais assertivo na política externa (Alexandre, 2006; Oliveira, 2004; Neves, 2003).

As prerrogativas dos parlamentares na política externa foram definidas ou redefinidas durante a Assembléia Nacional Constituinte de 1987-88 (ANC). Neste sentido, é forçoso voltar àquele momento, para tentar compreender porque os constituintes estabeleceram os parâmetros que hoje vigoram para a ação tanto do Executivo quanto do Legislativo nesta temática.

O argumento a ser defendido é que a ação mais contida do Legislativo no campo das relações institucionais, delimitada pela norma constitucional não é decorrente do desinteresse ou apatia dos parlamentares, mas simplesmente decorrente do fato de naquele contexto econômico e político (modelo de desenvolvimento assentado na substituição de importação, crise inflacionária, dívida externa, transição política) a atuação *ex ante* nas negociações ou maior participação do Legislativo na deliberação nos atos internacionais não era a demanda central entre os Constituintes e tampouco da sociedade.

Indicações quanto à necessidade do Poder Legislativo ter um maior campo de ação na política externa apareceram com maior intensidade somente a partir dos anos de 1990, início do processo de abertura comercial e de internacionalização da economia. Mas isto não quer dizer que os constituintes eram indiferentes às questões externas. Um

tema que esteve presente e mobilizou de forma significativa os parlamentares durante a ANC foi a questão da dívida externa brasileira e os acordos firmados com o Fundo Monetário Internacional (FMI).

O governo brasileiro formalizou o pedido de ajuda ao FMI em novembro de 1982. As negociações prévias e as cartas de intenções dos anos seguintes, inclusive depois da moratória declarada na gestão do Presidente Sarney em fevereiro de 1987, foram conduzidas exclusivamente pela área econômica do governo, sem a presença de diplomatas brasileiros e tampouco a de parlamentares (Alexandre, 2006: 91).

Naquele momento, o Poder Executivo argumentava que tais acordos não precisariam ser submetidos a referendo do Congresso porque não seriam tratados *stricto sensu*, mas apenas atos complementares assinados no marco do Convênio Constitutivo do Fundo, ao qual o Brasil havia aderido em maio de 1946, com a devida aprovação legislativa. (*idem*).

Esta interpretação tem sua origem, de acordo com Alexandre (2006: 52) em controvérsias que surgiram após a Constituição de 1967. A Carta de 46 extinguiu a possibilidade de vigência de acordos internacionais sem a aprovação do Poder Legislativo. A de 1967 manteve a competência exclusiva do congresso nacional resolver definitivamente sobre os tratados celebrados pelo Presidente da República, que deveria remetê-los ao Legislativo em até 15 dias após sua assinatura. Ocorre que, ao tratar da competência privativa do Presidente, o texto constitucional a ele incumbiu celebrar tratados, convenções e atos internacionais *ad referendum* do Congresso Nacional. Ficou então a dúvida se estariam sujeitos a referendo do Legislativo apenas os tratados internacionais ou também as convenções e atos internacionais. Assim, divergiam quanto à interpretação de tais dispositivos aqueles que defendiam a necessidade de aprovação de todo e qualquer acordo internacional e outros que advogavam pela aprovação apenas de tratados internacionais, sendo, nos demais casos, necessário apenas que o Executivo levasse os atos internacionais ao conhecimento e não à aprovação do Legislativo.

A emenda de 1969 definiu que a Presidência deveria apenas dar conhecimento ao Congresso. Iniciado o processo de redemocratização, os parlamentares não concordando com tal interpretação buscaram delimitar sua área de atuação nas questões externas. Dessa intenção resultaram dois dispositivos constitucionais que atualmente

regulam a ação do Legislativo: a inclusão da expressão “que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, ao artigo 49 da CF/88 que define as prerrogativas do Congresso Nacional; e, o estabelecimento da competência exclusiva do Senado Federal para “autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, conforme o artigo 52 da CF/88.

No que diz respeito às competências do Poder Executivo, a ANC apenas ratificou preceitos estabelecidos desde a Constituição de 1891, a saber: ao Executivo caberia a atribuição de entabular negociações internacionais, celebrar ajustes, convenções e tratados, sempre *ad referendum* do Congresso. Desde então mudou uma ou outra expressão, mas o sentido geral do preceito prevaleceu: é prerrogativa do Executivo celebrar atos internacionais.

Em resumo, se hoje há a necessidade de um maior campo para atuação do Poder Legislativo no que diz respeito à política externa, trata-se de uma demanda que surgiu em face do processo de internacionalização da economia dos anos de 1990. As análises que se restringem a indicar os limites constitucionais para a ação do Legislativo pouco contribuem para a compreensão das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no campo das relações internacionais. Há indicações que o Legislativo busca redefinir no plano das normas um novo espaço para atuar. Resta saber se o Executivo estará disposto a compartilhar com o Legislativo suas prerrogativas nas relações exteriores.

Prerrogativas dos Poderes Executivo e Legislativo, Atos Internacionais e a Assembléia Nacional Constituinte (ANC)

Os estudos sobre a ANC ou sobre o próprio texto constitucional tendem a destacar que em relação ao Poder Legislativo há dispositivos visando dotá-lo de novas prerrogativas ou de devolver as que lhe foram retiradas durante o regime militar. Por outro lado, o mesmo texto constitucional atribui ao Poder Executivo significativos poderes de agenda e prerrogativas exclusivas. Como entender esta aparente contradição? (Figueiredo e Limongi, 1999; Martinez-Lara, 1996; Gomes, 2006).

A literatura que estuda a influência das regras no processo decisório constituinte costuma salientar dois momentos distintos: o primeiro a partir da organização das comissões e subcomissões, de acordo com o regimento interno aprovado no início de 1987, o qual teria sido permeado pela atuação de forças progressistas; o segundo teria

ocorrido a partir da aprovação do projeto de Constituição dentro da Comissão de Sistematização, que promoveu alterações regimentais, inaugurando um período de conservadorismo nos trabalhos (Martinez-Lara, 1996; Gomes, 2006). Por alguma razão ainda não totalmente explicada, o Executivo teria se beneficiado das mudanças das regras regimentais, levando-o a ser um ator proeminente na produção de políticas do país.

Limongi (2008:26) debruçando-se sobre o mesmo tema ressalta que o debate público durante a ANC foi dominado pela visão de que a estabilidade política do país estava atrelada às opções institucionais a serem consagradas na Constituição. Para ele, o texto constitucional foi escrito sob um amplo consenso de que o sucesso da democracia dependia da capacidade de o governo dar respostas efetivas e rápidas às crescentes demandas. Era necessário fortalecer o Executivo evitando que este pudesse ser paralisado pela inação do Legislativo. Mais do que isto, era preciso dotar o Executivo de “vias de escape” sempre que uma possível divergência entre os poderes pudesse redundar em confronto ou inação.

O mesmo raciocínio poderia ser aplicado ao campo das relações internacionais? Parece-me que não. Em primeiro lugar devido ao fato das subcomissões Do Poder Legislativo e Do Executivo, para além das prerrogativas relacionadas às questões internacionais, também serem responsáveis pela definição quanto à forma de governo - parlamentarismo ou presidencialismo, tema que como ressaltou Limongi (2008) dominou o debate público durante o processo constituinte. Além do mais, no que diz respeito ao Executivo não se tratava de ampliar sua área de atuação nas questões externas, aspecto este que já estava assegurado. A demanda do Poder Legislativo durante a ANC visava basicamente estabelecer a obrigatoriedade da deliberação do Congresso acerca de todo e qualquer compromisso internacional celebrado pelo Executivo, principalmente os relacionados a empréstimos externos contratados pelo Executivo.

O anteprojeto apresentado pelo Relator da Subcomissão Do Poder Legislativo, Constituinte José Jorge (PFL), relata que o Congresso tinha sua ação fiscalizadora

“obstaculada no aspecto de prestação de contas em relação aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil- com destaque para a colossal dívida externa de quase 110 bilhões de dólares - pela errônea interpretação da Constituição vigente. Na

tese durante anos construída pelo Governo, o Congresso Nacional só poderia tomar conhecimento dos atos, convênios e tratados iniciais, firmados pelo Presidente da República, sem capacidade de interferir em qualquer forma, em suas conseqüências, ainda que estas viessem a ser lesivas ao interesse do País. No anteprojeto procurou-se cercear esta livre interpretação, através de uma redação mais clara e mais completa do artigo correspondente” (relatório da Constituinte, vol. 105).

As emendas apresentadas pelos parlamentares durante esta fase, no que diz respeito à deliberação dos atos internacionais, podem ser divididas em dois grupos: 1) as relativas à competência exclusiva do Congresso Nacional, na deliberação dos atos e dos empréstimos externos; 2) as que definem competência exclusiva do Senado Federal.

As justificativas apresentadas pelos constituintes expressam bem as insatisfações:

“Um simples decreto-lei, expedido no auge do autoritarismo subtraiu ao Congresso a competência para examinar o endividamento externo, possibilitando que a negociação da dívida em 1983 fosse feita com grave lesão à soberania e aos interesses nacionais” (deputado Bocayuva Cunha (PMDB) relatório da Constituinte vol. 107).

“Tem sido freqüente a aprovação de operações financeiras externas sem a devida cautela quanto às cláusulas e obrigações a serem cumpridas pelo Erário. Deve-se precisamente à falta de norma específica no texto constitucional vigente, o fato de terem sido assumidas dívidas no mercado externo com cláusula de juros flutuantes. Como é notório isto levou o País a um endividamento excessivo, fugindo a qualquer controle político interno a evolução dos montantes devidos. Impõe-se agora corrigir a falha, exigindo, sempre, que a autorização se dê à vista de instrumento próprio contendo a discriminação de todas as obrigações de forma detalhada” (Constituinte Itamar Franco (PL) relatório da Constituinte vol. 107).

As disputas se deram em torno da competência exclusiva quanto à deliberação dos empréstimos: se a Câmara dos Deputados teria esta prerrogativa ou se ficaria a cargo somente do Senado. A posição predominante, a julgar pela quantidade de emendas apresentadas foi pela deliberação conjunta – Câmara e Senado. Apresentaram emendas neste sentido parlamentares dos mais diferentes partidos: PMDB, PDT, PL, PC do B; PCB e PDS.

A prerrogativa exclusiva do Senado Federal foi defendida pelo Constituinte Erico Pegoraro (PFL) que apresentou emenda propondo que "somente a União poderá contratar investimentos estrangeiros, inclusive empréstimos, e, exclusivamente

mediante outorga expressa do Senado Federal, com previsão de proposta orçamental, inclusive quanto às respectivas finalidades" (relatório da Constituinte vol. 107).

Outro aspecto amplamente debatido dizia respeito à manifestação do Congresso antes ou após a negociação levada adiante pelo Executivo. O Deputado Farabulini Júnior (PDT) e Leopoldo Bessone (PMDB) apresentaram emenda no sentido de que o Congresso fosse ouvido previamente. Para o Deputado Farabulini “autorização a *posteriori* é simples referendo, que não convém ao contribuinte. A Nação quer saber antes, sobre os negócios públicos, com absoluta transparência” (relatório da Constituinte, vol. 107).

O Senador Itamar Franco (PL) propôs a seguinte emenda: cabe ao Congresso Nacional “aprovar previamente os tratados, convenções, acordos e atos internacionais firmados "*ad referendum*" pelo Primeiro Ministro, bem como quaisquer outros instrumentos que tenham por objeto implementá-los”. Em seguida explicita sua posição:

“a praxe que vem sendo adotada pelos órgãos executivos de dar executoriedade provisória aos atos internacionais firmados em nome do País, até final pronunciamento do Congresso Nacional, deve ficar expressamente proibida. A aprovação há de ser sempre prévia e a assinatura do texto definitiva condicionada ao *referendum* do Congresso Nacional. Por outro lado, no sistema parlamentarista de Governo, deve caber ao Primeiro-Ministro a competência para assinar tratados e convenções vinculando a Nação no plano externo (relatório da Constituinte vol. 107).

Um ponto relativamente consensual entre os parlamentares referia-se ao descontentamento quanto à prática do Executivo de celebrar atos internacionais e posteriormente não submetê-los à apreciação do Congresso Nacional. Houve divergência quanto à necessidade de todo e qualquer ato ser submetido à deliberação do Legislativo. O então Senador Fernando Henrique Cardoso (PMDB) propôs a seguinte emenda: cabe ao Congresso Nacional:

“resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e acordos internacionais celebrados pelo Poder Executivo bem como, na forma e nos limites fixados em Decreto Legislativo, sobre todos os atos internacionais que impliquem compromissos de qualquer espécie para o país”.

Na justificativa que acompanha a emenda, o Senador esclarece:

“na medida em que as relações internacionais se tornaram mais densas e complexas, passaram a gerar uma variedade de atos e documentos oficiais de hierarquia inferior aos tratados, convenções e acordos. Aqui não se propõe que todos eles passem pelo crivo do Poder Legislativo, o que emperraria a condução da política externa. O próprio Legislativo, no entanto, deve determinar soberanamente quais classes de atos internacionais passarão pelo seu crivo, e até onde irá a autonomia do Poder Executivo nessa matéria” (relatório da Constituinte vol. 107).

Em sentido semelhante pronunciou-se o Deputado José Genoíno (PT):

“atualmente, os tratados, convenções e acordos Internacionais celebrados pelo Presidente da República passam a vigor imediatamente após a sua celebração, antes mesmo de sua aprovação pelo Congresso Nacional. É preciso incluir um dispositivo prevendo que esses documentos só terão vigência após a publicação do decreto legislativo de sua aprovação, para impedir que produzam efeitos antes de serem considerados definitivamente aprovados” (relatório da Constituinte vol. 107).

A Subcomissão do Poder Executivo

A subcomissão do Poder Executivo teve como relator o Constituinte José Fogaça (PMDB), encarregado de elaborar o anteprojeto que guiaria os debates sobre as prerrogativas do Poder Executivo na nova ordem constitucional.

O debate no âmbito desta subcomissão foi dominado pela questão referente à forma de governo, conforme se pode ver em um trecho do parecer do Relator:

“A História da República tem sido a história do presidencialismo. Escassa e fugidia experiência de governo parlamentar – que pode ser contada em meses – foi a que vivemos em quase 100 anos de república. E é forçoso reconhecer que, a cada nova fase, tivemos de enfrentar novas e constantes comoções. E o pior, após cada tumulto, não nascia dele um regime mais avançado. Depois de quase um século, é possível dizer que o presidencialismo está associado à instabilidade política e a instabilidade tem sido a garantia do retrocesso” (relatório da Constituinte vol. 110).

No que diz respeito às prerrogativas do Presidente e a celebração de atos internacionais, as divergências foram poucas e muito pontuais. O anteprojeto do relator previa que caberia ao Presidente da República celebrar tratados, convenções, e atos internacionais *ad referendum* do Senado Federal. Na fase de apresentação de emendas, o Constituinte Vilvado Barbosa (PDT) apresentou proposta definindo como prerrogativa do Executivo Celebrar tratados, convenções e atos internacionais, firmar acordos,

empréstimos e obrigações externas, depois de aprovados pelo Congresso Nacional (relatório da Constituinte vol. 111).

A proposta do Constituinte Vilvado Barbosa foi derrotada no âmbito de subcomissão, prevalecendo a celebração dos atos “ad referendum” do Senado Federal. (vol. 112).

Na Comissão de Sistematização voltou a ser aprovado a participação do Congresso Nacional na celebração dos tratados, convenções e atos internacionais.

O texto que foi para deliberação do Plenário ampliava a competência exclusiva do Congresso Nacional no controle dos compromissos externos com a inclusão, no Inciso I do Art. 5º, de dispositivo que vincula a vigência de tais atos à aprovação via decreto legislativo. A redação do referido artigo ficou da seguinte forma: “É da competência exclusiva do Congresso Nacional: I – resolver, definitivamente, sobre os tratados, convenções e acordos internacionais celebrados pelo Presidente da República, bem como sobre os atos deles decorrentes, que só terão vigência com a publicação do decreto legislativo de aprovação” e, “compete privativamente ao Senado Federal: autorizar ou vetar previamente empréstimos, operações ou acordos externos, de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ou qualquer órgão, entidade ou sociedade de que participem (relatório da Constituinte vol. 109).

Encerrados os trabalhos da ANC, o texto constitucional em vigor estabelece que:

Art. 49 – É competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;²

XIV – aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares;³

Compete privativamente ao Senado Federal:

² O Constituinte Roberto Campos era contrário a essa proposta porque segundo ele esses “atos requeriam pronta deliberação não podendo aguardar aprovação congressual”. Além disso, somente a *posteriori* poderia verificar se o ato foi danoso ou não (relatório da Constituinte, vol. 109).

³ Esta proposta não aparece em nenhuma das fases de deliberação anteriores à apreciação do Plenário.

- autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

- dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal;

- dispor sobre limites e condições para a concessão de garantias da União em operações de créditos externos e internos;

No que se refere à competência exclusiva do presidente da República, foi estabelecido seu poder de celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional.

Alexandre (2006:59) relata que a nova Carta, no tocante a tais dispositivos, foi recebida de forma muito negativa. Os artigos que definem as competências do Legislativo e do Executivo usam termos distintos ao espelhar a relação entre os Poderes na celebração de tratados, o que gerou alguma confusão. Fala-se de tratados, convenções e atos internacionais ao se tratar da competência do Executivo, e em tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, com relação ao Legislativo.

Para a autora (*idem*) não tendo sido a Constituinte bem sucedida em esclarecer sobre a possibilidade de acordos internacionais que prescindam da aprovação do Legislativo, mantiveram-se duas correntes divergentes de interpretação. Alguns juristas entendem que há obrigatoriedade da aprovação pelo Congresso acerca de todo e qualquer compromisso internacional celebrado pelo Executivo, ao passo que outros advogam pela existência de acordos internacionais concluídos pelo Executivo e válidos independentemente da chancela do Legislativo, entendimento que prevalece na prática política brasileira (Medeiros; 1995; Mazzuoli; 2001; Rezek; 2005; Rodas, 1991 *apud* Alexandre, 2006).

A Constituição de 1988

Após a promulgação da CF/88 não faltaram críticas ao texto aprovado. Para alguns o arranjo político institucional (presidencialismo, sistema proporcional, federalismo) que prevaleceu não favorece a governabilidade. Outros, de forma semelhante, destacam o fato de a Carta contemplar vários artigos de políticas públicas,

o que levaria os futuros governantes a constantemente buscarem maiorias qualificadas para conseguirem implementar sua agenda de governo. Há ainda os que ressaltam a extensão e a abrangência do texto constitucional. Na área de relações exteriores há divergência de interpretação quanto às prerrogativas dos poderes Executivo e Legislativo, ou seja, o texto final é dúbio e deixa pouco espaço para atuação dos parlamentares (Alexandre, 2006; Couto e Arantes, 2008;).

Conforme observado por Gomes (2006:195), vários aspectos da Carta tiveram um destino diferente daquele originalmente preferido pela maioria dos constituintes. Para a autora, “o tempo dispensado aos trabalhos constituintes, o tamanho e aspectos substantivos da Constituição de 1988 foram fortemente influenciados pela maneira como a organização dos trabalhos legislativos e o processo de votação foi estruturado pelos dois Regimentos Internos elaborados pelos membros da ANC”.

Para os trabalhos iniciais da ANC adotou-se um formato descentralizado, em torno de Comissões e subcomissões, para posteriormente centralizar o processo de votação em uma única comissão que não espelhava a representação do plenário.

Resumidamente, os trabalhos da ANC foram divididos em 8 comissões temáticas (CT). Cada CT foi subdividida em 3 subcomissões. Para o tema que nos interessa aqui, a CT correspondente foi a Comissão da Organização dos Poderes e Sistema de Governo; subdividida em 3 subcomissões: Do Poder Legislativo, Do Poder Executivo e Do Poder Judiciário.

Cada subcomissão preparava e aprovava o esboço de constituição na sua área de jurisdição e encaminhava para a CT, que adequava os esboços vindos das subcomissões apresentando um novo relatório. Este, por sua vez, era encaminhado para a Comissão de Sistematização que o votava e o encaminharia para deliberação do Plenário.

Em janeiro de 1988, houve uma forte reação por parte de parlamentares da centro-direita, insatisfeitos com o conteúdo substantivo que a nova Carta vinha assumindo. Um novo regimento interno foi aprovado e o processo constituinte praticamente recomeçou do zero, atrasando ainda mais a programação (Gomes, 2006:195).

Selecionando temas específicos como parlamentarismo, mandato presidencial, voto distrital, entre outros, a análise de Gomes (2006:199) revela que o texto aprovado

pela Comissão de Sistematização atendia a demandas mais progressistas, decisão que não agradou as forças mais conservadoras dentro da ANC que, antecipando esse resultado, em 11 de novembro de 1987 já se organizavam para articular a mudança do Regimento Interno.

A autora conclui sua análise afirmando que “o aspecto substantivo do Projeto-A (refere-se ao texto aprovado na Comissão de Sistematização) foi o resultado de uma predominância estratégica das forças progressistas no começo dos trabalhos constituintes combinado à facilidade de formação de maiorias nas Comissões e subcomissões e, em especial, na Comissão de Sistematização” (Gomes, 2006:200).

Questiono se tal análise poderia ser aplicada a todos os temas tratados nas subcomissões e comissões temáticas. Tendo a acreditar que a resposta é negativa. No caso das questões relativas aos atos internacionais a clivagem ocorreu entre a subcomissão Do Poder Legislativo e a Do Poder Executivo. Na primeira a intenção dos constituintes era claramente no sentido de ampliar as prerrogativas do Poder Legislativo. Por esta razão propuseram, via emendas, a prerrogativa do Congresso Nacional se manifestar previamente à celebração de acordos internacionais e tentou-se assegurar ao Senado Federal caráter exclusivo e com poder de veto nas questões relativas ao endividamento externo. Neste ponto, houve uma nova clivagem: alguns constituintes defendiam que a Câmara dos Deputados também deveria participar desse processo.

Na subcomissão do Poder Executivo, a condução dos trabalhos foi menos custosa. Tratava-se basicamente de manter o que já existia – papel preponderante do Executivo na celebração de atos internacionais. No entanto, o resultado final não deve ser visto como um jogo de soma zero. Ambos os Poderes ganharam em certos aspectos e perderam em outros. O Legislativo conseguiu aprovar a inclusão no texto constitucional a obrigatoriedade de aprovação pelo Congresso Nacional de todos os atos internacionais negociados pelo Executivo. Perdeu no que diz respeito à manifestação prévia, o que pode ser vista, juntamente com a impossibilidade de veto pelo Senado Federal nas questões relativas a dívidas, como uma vitória do Executivo.

Bibliografia

ALEXANDRE, Cristina Vieira Machado. (2006). O Congresso Brasileiro e a Política Externa. Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, PUC-RJ.

COUTO, Claudio & ARANTES, Rogério. (2008). “A Constituição Sem Fim”. In Vinte Anos de Constituição. Praça, S. e Diniz, S. (orgs.). Editora Paulus, São Paulo, pp. 31-60.

DINIZ, Simone & RIBEIRO, Cláudio. (2008). “The Role of Brazilian Congress in Foreign Policy”. *Brazilian Political Science Review*, vol. 2, no.2.

GOMES, Sandra. (2006). “O Impacto das Regras de Organização do Processo Legislativo no Comportamento dos Parlamentares: Um Estudo de Caso da Assembléia Nacional Constituinte (1987-1988). *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 49, no 1, 2006, pp. 193 a 224.

LIMA, Maria Regina Soares de; SANTOS, Fabiano. (2001) “O Congresso e a política de comércio exterior”. *Lua Nova – Revista de Cultura e Política*, nº. 52.

LIMONGI, Fernando. (2008). “O Poder Executivo na Constituição de 1988”. In Oliven, Ruben George e outros (orgs.). *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. Editora Hucitec. Pp. 23-56.

NEVES, João Augusto de Castro. (2003) “O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA”. *Revista Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 25, nº. 1, pp. 103-138.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de Oliveira. (2004) “Atores políticos e Parlamento brasileiro no Mercosul”. *Leviathan – Cadernos de Pesquisa Política*, n. 1, pp. 231-252.

OLIVEN, Ruben George e outros (orgs.). (2008). *A Constituição de 1988 na Vida Brasileira*. Editora Hucitec.

PRAÇA, Sérgio e DINIZ. (2008). “A Constituição Sem Fim”. Editora Paulus, São Paulo.

Relatórios da Assembléia Nacional Constituinte. Disponível em www.camara.gov.br