

# O Congresso e a Constituinte

Paulo Bonavides 19 AGO 1985

O atual quadro constituinte que o País vive é o mais singular e complexo de toda a nossa história constitucional. Pela vez primeira, um poder constituinte primário emerge dentro da esfera do sistema representativo vigente, à sombra de uma Constituição que não foi derrogada e que serve ainda de instrumento convocatório desse poder.

Mas a singularidade não reside tão-somente em o ato convocatório não haver sido precedido da queda da ordem institucional em vigor. Embora se trate de aspecto inédito, em verdade e convocação se justifica, porquanto a realidade política fez cair materialmente a velha República, instituindo uma nova estrutura de poder que precisa de estabelecer as regras fundamentais que lhe definam a natureza e identidade.

Com efeito, houve já uma revolução nos fatos e no campo de opinião, mediante a qual se pôs abaixo a ordem autoritária, cuja continuidade ameaçava reduzir-nos a um povo de súditos e vassalos. Não precisava pois de haver a derrubada formal do passado. Deste vantajosamente já nos desfizemos, sem o golpe de Estado, sem o decreto-lei, sem o derramamento de sangue. A convocação da Constituinte é legítima — o que não foi, porém, legítimo na dimensão propugnada foi o ato convocatório e o conteúdo constituinte da Emenda encaminhada pela mensagem do Executivo ao Congresso Nacional.

Vamos, portanto, expor sumariamente os pontos capitais de divergência em que nos colocamos diante da maneira como se tratou a mais grave e profunda das fórmulas que dão configuração básica ao ordenamento institucional de uma sociedade: a fórmula constituinte.

Razões políticas de legitimidade aconselhavam que a iniciativa de convocação daquela assembléia partisse do Congresso Nacional mesmo, porquanto nenhum ramo da soberania se viu mais duramente atingido, mutilado e desprestigiado que o Legislativo durante os últimos 20 anos de arbítrio e exceção que atravessamos: expurgo de mandatos, recesso e confisco de prerrogativas.

Coube ao Executivo da Nova República, dando mais uma vez a nota da ascendência presidencial do regime — fonte de grandes amarguras políticas para o País — tomar a iniciativa da Emenda. Mas o erro maior não residiu nisso, senão em dar poderes constituintes ao futuro Congresso Nacional, ao invés de convocar-se uma Assembléia Nacional Constituinte paralela e específica, fadada a dissolver-se, uma vez cumprida sua tarefa de elaborar a Constituição, que somente se deveria promulgar depois de referendada pelo povo.

Sem o referendun constituinte não há verdadeiramente Constituinte livre e soberana, pois um povo não pode alienar sua vontade suprema numa representação exposta e vulnerável às mais poderosas e subjugantes pressões daquelas forças capazes de concretizar o suborno eleitoral, se não reprimirmos o abuso do poder económico sobre as urnas da Constituinte.

Não teremos, porém, com a Emenda, nem Constituinte paralela, nem referendun constituinte, nem candidaturas avulsas, nem representação profissional de um terço de constituintes eleitos pelo sufrágio universal, capaz de compor uma corrente de elevada representatividade social contra as bases oligárquicas das atuais estruturas partidárias, nomeadamente as da Região Nordeste. Que é que vamos ter, porém, com a proposta de Emenda remetida ao Congresso pelo Executivo da Nova República?

Em primeiro lugar, repetiremos o vício de 1823, ou seja, o da Constituinte que acumulou o poder constituinte originário com o poder legislativo ordinário. A experiência, historicamente mal-sucedida, acabou na dissolução e no golpe de Estado. Acontece que em rigor o legislativo constituinte de 1987 não acumulará nem concentrará apenas dois poderes senão quatro: o poder constituinte originário, o poder constituinte derivado (o poder de reforma constitucional), o poder legislativo ordinário e o poder um tanto invisível, mas sempre presente, que é aquele de natureza federativa, incorporado à composição da Constituinte pela representação igualitária dos membros do Senado Federal.

Haverá, por conseguinte, uma confusão e concentração tão formidável de poderes que nenhum teorista clássico do princípio representativo poderia admiti-lo, muito menos um adepto do formalismo democrático global, que entende por constituinte todo colégio soberano de uma nação, desvinculado do exercício de funções representativas limitadas, quais aquelas peculiares às assembléias legislativas ordinárias, como vem a ser o Congresso Nacional, ainda quando atua na qualidade de poder constituinte derivado apto a reformar, dentro dos limites constitucionais estabelecidos, a própria lei magna.

Mas o problema da composição da Constituinte ainda mais se agrava do ponto de vista da legitimidade, se examinarmos o papel que nela poderão desempenhar os 23 senadores eleitos em 1982. Se dela participarem, não terão título legítimo para fazê-lo e, se deixarem de participar, somente poderão ser removidos por um ato de cassação branca do mandato que exercem.

O mal está feito. Resta unicamente atenuá-lo. Como proceder então? Não há mais saída para o Congresso senão emendar a Emenda da proposta presidencial, adotando medidas para um duplo referendun constituinte: a primeira medida importa em plebiscitar a Emenda mesma, para retirá-la da crise de legitimidade em que se acha engolfada; e a segunda, em determinar que o futuro projeto de Constituição seja também submetido à sanção popular soberana.

Não temos dúvida quanto à constitucionalidade do primeiro referendun, pois o poder constituinte menor, a saber, o poder de reforma constitucional, estaria apenas recorrendo diretamente ao poder constituinte maior — o da soberania popular — para dissipar todas as dúvidas que decerto poderão ainda pairar sobre a legitimidade da Emenda convocatória.

Mas uma verdade sobre-resta: o futuro Congresso Nacional não será em rigor uma Constituinte como não o foi o de 1967.

Paulo Bonavides é professor de Direito Constitucional na Universidade Federal do Ceará.