

Constituinte pode fortalecer os poderes do Congresso

DERMI AZEVEDO*
Do Reportagem Local



Um Congresso aberto à fiscalização e controle da sociedade, apto para fiscalizar o Executivo e com funcionamento mais dinâmico para consolidar a democracia no País na plenitude de suas prerrogativas, deverá resultar da Assembleia Nacional Constituinte. Esta é a expectativa de autoridades da Nova República, políticos e juristas, ao considerarem, consensualmente, que, na nova Constituição, deverá ser fixado um perfil, do Poder Legislativo, ao mesmo tempo clássico e aberto aos novos tempos.

Para o presidente da Câmara dos Deputados e do PMDB, Ulysses Guimarães, 68, a tônica da nova Carta deverá ser a de "ampliar o poder popular". Neste sentido, a iniciativa de propor leis não deverá ser exclusiva do Executivo e do Legislativo, e um projeto — assinado por um número significativo de cidadãos — deverá ser apreciado pelo Congresso. Ele defende, também, a adoção dos plebiscitos sobre temas polêmicos, como ocorreu, por exemplo, na Itália, com a lei do divórcio. Ulysses considera "fundamental" a interdependência dos três poderes e, de modo amplo, um regime presidencialista "temperado de parlamentarismo".

Essa opinião é compartilhada pelo presidente do Senado, José Fragelli. Ele entende que "o equilíbrio" entre os três poderes é fundamental "para que a nova Constituição seja duradoura e para que a democracia se

consolide". Enfatizando que o Congresso deve evitar "sobrepor-se ao Executivo, como represália ao tempo em que este se sobrepujara", Fragelli afirma que o Congresso "tem de reconquistar poderes que lhe foram subtraídos e que não pode ou não soube utilizar". Refere-se particularmente ao controle das decisões do Executivo, sobretudo do orçamento e sua aplicação, além da autorização para emitir papel-moeda e para a negociação de empréstimos internos e externos. Sugere, também, que a Constituinte regulamente a prestação de contas do Congresso à sociedade como um todo.

Debate democrático

Já o ministro da Justiça, Fernando Lyra, 46, que deixará o Ministério em 1986 para disputar a cadeira na Constituinte, diz que a nova Carta deverá consagrar "a participação efetiva do Congresso na condução dos destinos nacionais". Favorável ao parlamentarismo, acredita que a Constituinte definirá esse regime "na prática" e que o Congresso ficará "livre de mordidas, como o decurso de prazo e a inviolabilidade do veto presidencial".

Menos otimista, o presidente do Conselho Federal da OAB (Ordem dos Advogados do Brasil), Hermann Baeta Neves, 52, diz não acreditar em mudanças significativas na formação e funções do Congresso "se a nova Constituição for elaborada por uma Constituinte formada pelos membros do próprio Congresso". Destaca que as modificações "teriam que expressar a opinião do povo e isto só será possível com uma Constituinte soberana, independente do Congresso e cujos integrantes só tenham como compromisso a nova Constituição". Como pontos "a serem debatidos democraticamente", Baeta Ne-

ves aponta o número de representantes por Estado, o voto proporcional e o fim do mandato dos senadores bionicos.

"Um Congresso soberano, sem deturpações que o desviam de sua função básica que é a de representar a população", é defendido pelo ex-secretário geral do PCB (Partido Comunista Brasileiro), Luiz Carlos Prestes, constituído em 1946. Mostra-se, porém, descrente quanto à participação da sociedade "nos aspectos fundamentais" da nova Carta, diante do que chama de "pacto das elites".

Prerrogativas

A composição do Legislativo e seu poder político, na nova Carta, são os aspectos que mais preocupam o presidente nacional do PDT (Partido Democrático Trabalhista), Doutor de Andrade. Ele considera que, "diante da herança dos últimos vinte anos", a nova Constituição deverá "restaurar a representatividade e a capacidade fiscalizadora, legislativa e política que foram roubadas do Congresso".

Para o ex-deputado federal Alceu Collares, 57, candidato pedetista à Prefeitura de Porto Alegre (RS), o Congresso "reflete o espírito autoritário de uma época" e, por isso, os parlamentares deverão poder legislar em matérias financeiras e sobre despesas ligadas a projetos do Executivo.

Na opinião do sindicalista Olívio Dutra, 42, presidente do PT (Partido dos Trabalhadores) no Rio Grande do Sul, o Congresso deverá ser redimensionado, na Constituinte, em termos da bicameralidade — "onerosa e politicamente ineficaz" —, e sua principal tarefa deverá ser a de decidir sobre questões econômico-financeiras vitais para a Nação.

O ex-deputado federal (cassado em 1969 pelo AI-5) e atual suplente de senador do PMDB mineiro, jurista Edgar de Godói da Mata-Machado, 71, não defende grandes mudanças no papel do Congresso, na nova Constituição, mas apenas alterações de ordem técnica. Ele entende que a primeira grande opção dos constituintes será a de definir se mantêm o presidencialismo.

Outro jurista, Mármio Fortes de Barros, ex-presidente da Associação dos Advogados Trabalhistas de São Paulo e da diretoria da Coordenadoria Latino-Americana de Advogados Trabalhistas, acredita que, da Constituinte, "sairá um novo Congresso", instrumentado para fiscalizar o Executivo e Judiciário. Neste caso, ele defende, por exemplo, a eleição dos membros do Judiciário para mandatos temporários.

Propõe, ainda, a eleição, sob o nome de "ombudsman", delegado parlamentar com mandato temporário, para controlar a legalidade, oportunidade, rentabilidade e eficácia da administração e da política governamental. Explica que as estruturas do Ministério Público e dos Tribunais de Contas poderiam ser ajustadas para servir "ao modelo brasileiro de ombudsman".

Já o advogado Belisário Santos Jr., 57, presidente da Associação de Advogados Latino-Americanos pela Defesa dos Direitos Humanos, lembra que um país "pobre e endividado" como o Brasil "não pode manter um sistema bicameral nem tampouco ter, no Legislativo, quatro meses de paralisação por ano".

* Colaboraram HUDSON BRANDÃO, da Secursal de Belo Horizonte; LOURENÇO PALM, da Secursal de Porto Alegre; ROBERTO BARBOSA, da Secursal do Rio de Janeiro; RUIBEM DE AZEVEDO LIMA, ROBERTO STEFANELLI e VIRGÍNIA GALVEZ, da Secursal de Brasília.

Legislativo sairá prestigiado

CARLOS ALBERTO CHIARELLI
Especial para o Folha

Depois da festa de anteontem — ecumênica e interpartidária — subindo todos a rampa, a Constituinte, tão falada e comentada, desejada e discutida, começa a ganhar corpo e sopro animado. Saiu das palestras universitárias, dos comícios de rua, dos artigos de jornal, dos debates de televisão, e passou a ser emenda constitucional, que nasce com dimensões triplicadas.

Sim, proposta pelo Executivo, será apreciada e decidida pelo Legislativo, e, aprovada, entregará a presidência inicial do grande foro da sociedade brasileira, a Assembleia Constituinte, para que riabilite a sua implantação, ao presidente do Supremo Tribunal Federal. Uma espécie de integração jurídica-política dos três poderes, ou, como se fica tentado a dizer, em linguagem de palanque, um mútuo democrático que não respeita as fronteiras dos poderes.

Começamos, assim, a não só pensar, mas a agir rumo ao futuro da Nação. Estamos a preparar-nos para compartilhar o fim do século com idéias renovadoras, porque está a inquietar "corações e mentes" (como dizem os inanes), a fazer cécegas, em nossa imaginação criativa e em nossa curiosidade do porvir, o principiar de um novo milênio. Algo que tem gosto quase a fantasia; de tão espaço tem o sabor do fantástico, do irreal. Mas está aí chegando de mansinho, batendo discretamente à nossa porta e, envelhecendo só em pensar, vemos que a "Terceira Onda", o ano 2000, que a gente referia com ar tranqüilo e descomprometido de quase ficção, vira, de repente, e logo, logo, vida a ser vivida.

É para esse novo marco cronológico se está a chamar o povo para ajudar a decidir o seu destino. Como não há ruptura expressa, nem traumatizante, com o passado, se pensa fazer do Congresso, a Constituinte. Não é medida ortodoxa, é verdade, nem tem sabor a fórmula clássica, até porque os nossos antecedentes, no ramo também não tem lá muitos antecedentes. Terminou um ciclo, com alarido de comemoração, mas sem confrontos e conflitos. Deixou marcas e representantes. Legou algumas formulações. Viveu-se, hoje, na época pré-constituinte um tempo misto, feito por do antes, um agora de transição agrídoce e uma parcela de novidade, a cargo de novos figurantes.

E, por isso mesmo, a Constituinte convocada não se desvinculará dos atuais partidos. Ao contrário, com eles e sobre eles, será construída, porque os partidos do colegiado do amanhã a ele serão conduzidos por votos soberanos, depositados nas legendas do hoje, podendo até, por ironia, estar elegendando aqueles que, em nome da vontade popular, podem condená-los ao banimento. O que não é provável, mas é possível.

Sem candidaturas avulsas (ao que parece), no dorso de uma tradicional e proporcional eleição para a Câmara dos Deputados, e de um maioritário pleito senatorial, se galopará rumo ao poder absoluto de quem vai escrever a terceira (quase quarta, já que a emenda de 1969 ficou maior do que o soneto, como diz o adágio tradicional) Constituição nas últimas quatro décadas, para um país de convivências largas com os governos fortes, autoritários, e de lúcidos e espasmódicos intervalos de oxigenados regimes democráticos.

O Parlamento vai ser, nos moldes do preconizado pela emenda encaminhada pelo presidente Sarney ao próprio Congresso, "double face", como as antigas e elegantes capas londrinas: um lado para a chuva, e outro para o frio. No caso parlamentar, será Constituinte pela manhã, buscando a alvorada das

idéias para construir o amanhã; e Congresso, de leis, emendas e rotina, na tarde, já mais moderante e afeita ao dia-a-dia do varejo.

Mais estranho, ainda, o fato de que esses parlamentares que se vão reunir em primeiro de fevereiro de 1987, para fazer a futura Constituição, logo em seguida, 1.º de março, talvez na mesma sala, apenas em horário diferente, vão ter também poderes de reformar a outra Constituição, o que estará ainda vigorando. De manhã, fazendo uma nova Constituição; à tarde, podendo alterar, reformar a vigente, que já terá um perfil enrugado, de velhice precoce, ou um acinzentado olhar de quem caminha para o quadro pré-agônico que antecede o fim irreversível.

Não sei se, na história constitucional, há situação idêntica. Não sendo especialista, mas curioso e interessado, fico um pouco inquieto com a fecundidade legislativa que poderá ocorrer nesse momento de duplicidade criativa que as mesmas pessoas, com roupagens diferentes, poderão ter.

Jamais, em tempo algum, em país nenhum, o Legislativo terá sido tão valorizado, prestigiado e potencializado. Evidentemente que 1987 será um ano de vitória e glória — que não deve de aproveitar tão original e prestigiada oportunidade! — para o Parlamento, e sua manifestação máiscula e matriz, a Assembleia Constituinte. E se a ele cabe, usualmente, na democracia, ser o respiradouro da vontade popular; e se é a mais fiel expressão da chamada democracia representativa, posto que seus integrantes, corte transversal e proporcional na sociedade, falam em nome dos seus representados e compõem maiorias cujas vontades no sistema democrático devem prevalecer, o Legislativo não poderá, a partir de agora, sobretudo, perder de vista a sua condição precípua de existir, a de fazer as leis. Essa a sua missão por excelência que, progressivamente, lhe vai sendo subtraída quando as nações transitam, impelidas pela força, para sistemas de imposição, governos autoritários.

Nada, na essência, tem sido teoricamente alterado desde as formulações de Montesquieu. O que se sabe e o que deve agir é o princípio da repartição dos poderes, que não se entenda como separação, em compartimentos estanques, não integráveis, mas que se deve traduzir por áreas prioritárias de atuação que exigem, em nome da própria construção da sociedade harmônica e organizada, a proposta funcional da interdependência, da convivência produtiva e do condomínio de atribuições, às vezes afins, noutros casos conjuntas.

Assim é, ou deveria ser, mas não se assim continuará sendo. A convocação próxima do esforço constituinte, da feitura, a partir do marco zero, de um novo traçado institucional para o País, ainda que não deva ter compromisso com a novidade pelo simples e fugaz capricho de mudar por mudar, terá a inspiração o sentimento da reforma, que se quer construtiva, e da transformação, que se deseja produto da evolução crescente e continuada, e não da revolução, por isso mesmo anárquica, caprichosa e de rumos incontrolláveis.

O Parlamento, sob o nome de Congresso tradicional, ou com o imperial e democrático manto, a um tempo só (se é que é possível) de Constituinte será tudo e todos nós. Ele que foi tão pouco por tanto tempo poderá ser tanto, logo, logo. Nós é que decidiremos, agora que as cartas já estão na mesa, e o jogo iniciou.

CARLOS ALBERTO GOMES CHIARELLI, 64, ex-representante do Brasil na Comissão Internacional de Trabalho (OIT), ex-deputado federal, é senador da República pelo Partido da Frente Liberal (PFL).

As leis devem acompanhar o dinamismo social

PAULO SALIM MALUF
Especial para o Folha

As constituições não são leis estáticas. Acompanham o dinamismo da sociedade, devendo acolher as mudanças que se operam ao longo do tempo. O exemplo mais significativo deve ser buscado nos Estados Unidos. A Constituição americana é de 1787, sendo uma Constituição sintética, contendo princípios fundamentais de organização política e do Estado nascente, naquela época. Mas, nos seus quase duzentos anos de vigência, já recebeu vinte e seis emendas, embora nenhuma delas alterasse substancialmente a Lei Magna original dos fundadores da grande nacionalidade. Foram alterações que se fizeram necessárias, no correr do tempo e das

transformações por que foram passando os Estados Unidos e o mundo.

No Brasil, em lugar de emendas, as classes políticas que se sucederam historicamente na direção política da Nação, preferiram substituir Constituições. Deixando-se de lado a Constituição imperial, de 1824, que foi elaborada para outro regime, tivemos, a partir de 1891, as seguintes Constituições: 1891, 1934, 1937, 1946, esta recebendo uma emenda, a do parlamentarismo de 1961, e a de 1967, esta recebendo uma emenda, a de nº 1, da Junta Militar. Não vamos relatar a história constitucional do Brasil. Vamos nos concentrar no debate se deve ou não ser convocada uma Assembleia Nacional Constituinte.

Na República, tivemos as Constituições de 1890, 1933 e 1946, pois a Constituição de 1937 saiu pronta da cabeça erudita do professor Francisco Campos, e a de 1967 foi imposta pelo governo do presidente Castelo Branco. Seria agora mais uma Constituinte, com poderes para elaborar uma nova Constituição. Mas, perguntamos, seria necessária, expressamente, uma Assembleia Nacional Constituinte?

Dois correntes se defrontam, ambas

respeitáveis e amparadas em argumentos sólidos, de juristas de renome nacional. Uma, defende a atribuição ao Congresso Nacional de poderes constituintes. Sem deixarem de lado suas atribuições ordinárias, como membros das duas Câmaras, os deputados e senadores exerceriam atribuições constituintes. Isto é perfeitamente viável, pois basta apresentar projetos, obedecendo ao Regimento Interno das duas Casas, que as comissões os examinarão e o plenário os aprovariam, segundo as modernas tendências sociais, políticas e econômicas da democracia renascente no país.

A outra corrente, reconhecemos que mais numerosa, opta pela convocação de uma Assembleia Nacional Constituinte, nas eleições do próximo ano. Mas, nesse caso, a Assembleia defrontar-se-ia com senadores eleitos em 1982 para um mandato de oito anos, e que deveriam ser, portanto, constituintes, sem, para tal terem sido recolhidos em pleito eleitoral com finalidade expressa.

Particularmente, entendemos que o mais prático seria reconhecer que o Congresso Nacional dispõe de poderes constituintes. Com isso, seria abreviada de mais de um ano a elaboração de nova Constituição. Afinal, da Constituição em vigor não seriam eliminados todos os artigos. Grande parte de sua dupla centena de artigos seria conservada. Com isso, seriam eliminados os dispositivos autoritários. Isto está no consenso de toda a representação, sendo fácil, portanto, o acordo dos partidos para revogar o que se convencionou chamar de resíduo autoritário. Uma Assembleia Nacional Constituinte poderia também ser eleita especialmente para realizar essa tarefa.

O que importa é ser a Constituição

uma lei que contigue o pensamento da Nação. As suas aspirações profundas devem estar presentes nos dispositivos constitucionais. Tendo o legislador brasileiro adotado o modelo analítico para as nossas Constituições, especialmente a partir de 1934 (Constituição de 19 de julho), a futura não deverá fugir a esse padrão. Acolhendo os anseios do povo brasileiro, corporificados nas novas idéias sobre direitos e deveres do cidadão, em matéria de família, de trabalho, de educação, de cultura, de saúde, e outros, a futura Constituição terá de ser liberal, rigorosamente democrática, respeitando a autonomia e interdependência dos poderes.

Um dos dispositivos que deve ser perfeitamente definido a esse respeito é o da delegação de poderes. Se não se quer a vedação total constante da Constituição de 1946, quer-se, ao menos, a sua efetividade com limitação. É preciso ter-se presente em nossos tempos velozes, que há matérias exigindo a pronta decisão do executivo, a fim de prevenir direitos e deveres, e, principalmente, as razões do Estado. Quem, tomadas as cautelas aqui esboçadas, poderia ter uma nova Constituição em poucos meses.

Tendo no entanto, o presidente José Sarney enviado ao Congresso mensagem convocatória da Assembleia Nacional Constituinte, prevaleceu o projeto a ser elaborado por uma comissão presidida pelo jurista Afonso Arinos. Esse projeto não deverá ficar muito longe da Constituição liberal de 1946. Não se esqueçam, a propósito, as crises que abalaram o País durante a sua vigência.

PAULO SALIM MALUF, 55, é engenheiro e deputado federal pelo Partido Democrático Social (PDS).

CONCURSO P/FISCAL ICM-SP

ASSISTA A 4 AULAS GRATUITAMENTE

COORDENAÇÃO: PROF. RICHARD RAGDAD

4 E 11/5

INSCRIÇÃO: 02.07. AS 8 H. (HORARIO)

RESERVE SUA VAGA P/ NOVA TURMA NOTURNA DO SABADO

PRO-CONCURSO

2, R. de Irapuetinga, 206 - 17º andar.

Conv. 112 - CEP 01042-200 - São Paulo

Formas: 255-3019 e 259-4999

Projeto contém algumas falhas

JOSÉ FREITAS NOBRE
Especial para o Folha

A convocação da Constituinte pelo presidente Sarney, como resultado da reunião com o chamado Conselho Político —, surpreendeu o Congresso em um ponto: a entrega da presidência da seção inaugural ao presidente do Supremo Tribunal Federal.

Oportuna a decisão quanto ao projeto, mas o certo é que a praxe é confiar a presidência ao parlamentar mais idoso, até porque como um dos poderes e com a força imanece a condição de recém-escolhida pelo voto popular, direto e secreto, a Constituinte deveria deliberar a partir de sua própria instalação.

Não se trata, no caso, de medida preliminar, mas, já, do exercício da própria ação parlamentar e, para a escolha poderiam existir, além do critério de idade, o da maioria partidária, do consenso entre as lideranças, ou um outro qualquer que atendesse à vontade do corpo Legislativo.

Além disso, o prazo de um ano para a elaboração constitucional fixado pelo projeto, deveria ser revisto pelo próprio Legislativo. E duas seriam as razões para essa modificação: a primeira, porque em trabalho concentrado como o da Constituinte, não há porque ultrapassar os seis meses de elaboração, evidentemente mais que suficientes para a execução da tarefa; a segunda, porque, instalada em 1.º de fevereiro de 1987, somente em fevereiro de 1988 poderiam estar sob o novo texto e, ainda assim, segundo o projeto (art. 4º), para ser promulgado "no curso da 1ª sessão legislativa".

O próprio art. 2º do projeto de convocação, ao determinar que não se aplicam à Assembleia Nacional Constituinte as limitações do art. 47, parágrafo 1º, da Constituição, não atendeu para a matéria referida naquele artigo.

E que o texto cuida do processo legislativo ordinário e, de outra parte, o próprio caput do art. 47 trata especificamente de emenda — à Constituição, tanto que assim dispõe: "Art. 47-A. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta" etc.

Ora, no caso, não há Constituição a ser emendada, mas a ser elaborada e, se no próprio art. 1º do projeto de convocação ficou claro que a Constituinte é "livre e soberana", a limitação que o projeto excepciona não alcançará essa soberania e nem poderia ser confundida com emenda constitucional.

Além disso, o texto no art. 3º, não necessitaria, ao determinar que o presidente do STF presida a instalação, o acréscimo extemporâneo de que o fará "com suprema autoridade", exatamente quando a "Suprema autoridade" é o Plenário que o povo compõe democraticamente. E, sem dívida um presiden-

te do STF terá sempre sua "Suprema autoridade" respeitada, mas, também democraticamente submetida ao novo poder, o poder constituinte. Não apenas derivado, limitado às emendas, porém amplo e soberano.

O quorum da maioria absoluta previsto no projeto é perfeitamente compreensível, pois, se a exigência dos dois terços para modificações posteriores visa assegurar uma certa estabilidade às constituições, a maioria para o primeiro texto é resultante da experiência universal.

O ideal seriam revisões periódicas para permitir a atualização do texto, mas com previsão fixada pelos constituintes, talvez em períodos decenais, como ocorreu com a Constituição paulista de 1891, que foi submetida a essas revisões periódicas em 1901, 1911 e 1921, além de algumas eventuais modificações impostas pela adaptação legislativa.

O sistema político que resultar da Constituinte deverá levar em conta a efetiva harmonia e independência dos poderes, restituindo ao Judiciário suas garantias tradicionais e permitindo ao Legislativo desenvolver sua tarefa sem os impedimentos impostos pela crescente ação do Executivo, inclusive quanto ao aumento de despesa e a redução de receita.

O Legislativo deve recuperar seu poder de influir na elaboração da peça orçamentária, ainda que essa influência possa exercer-se nas comissões mistas prévias que os dois poderes comporiam, a exemplo de outros países.

O decurso de prazo que estranhamente continua no texto sem uma providência extirpadora, não pode perdurar, precisamente porque é o artifício que permite aprovar porque não foi votada a propositura. Quanto às prerrogativas parlamentares, pode-se afirmar que são mais de interesse da comunidade e do Legislativo, do que propriamente do parlamentar.

Neste aspecto, embora transferindo as medidas de severa vigilância e fiscalização da moralidade e respeitabilidade do poder para o próprio Congresso, não será possível admitir que o senador ou o deputado seja colocado como personagem acima do bem e do mal, imune às decisões punitivas do seu próprio órgão, quando a amplitude de ação e a liberdade de palavra e voto estejam asseguradas pelo texto constitucional.

A verdade é que a maior condenação é a da opinião pública, do eleitor, o julgamento das urnas, mas que é preciso fixar essas responsabilidades e as sanções aos abusos, também não há a menor dúvida.

JOSÉ FREITAS NOBRE, 64, é jornalista, doutor em Direito e Economia da Universidade de Paris e deputado federal pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT).