

Idéias em debate

Unicidade de ação da Assembleia Constituinte

JOSAPHAT MARINHO

O debate sobre eleição simultânea das Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e da Assembleia Constituinte, no princípio de 1987, deve situar-se primordialmente no plano jurídico, para que se apure a legitimidade, ou não, das pretensões partidárias ou individuais. Do contrário, poder-se-á afrontar o direito positivo e enfraquecer a decisão política.

A Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, declara em sua ementa que "convoca Assembleia Nacional Constituinte e dá outras providências". Embora ementa não corporifique norma constitucional ou legal, é entendida como resumo do contexto das regras elaboradas. A ementa confere relevo ao que é essencial no instrumento legislado. Assim, ao proclamar que "convoca Assembleia Nacional Constituinte", a Emenda nº 26 definiu a preeminência do órgão criado para a reestruturação jurídica e política do Estado brasileiro. As "outras providências", a que alude a ementa, são relativas a anistia e a inelegibilidade. Nenhuma "providência" foi prevista ou estabelecida no sentido de funcionamento simultâneo das duas Casas do Congresso Nacional — o Senado Federal e a Câmara dos Deputados — conjuntamente com a Assembleia Nacional Constituinte.

Ao invés de permitir esse funcionamento simultâneo, a substância da Emenda nº 26 prescreve a unicidade de ação da Assembleia Constituinte. O artigo 1º da Emenda é taxativo: "Os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional". O dispositivo é de clareza inatacável, pois especifica os membros que se reunirão unicameralmente em Assembleia Nacional Constituinte, no dia 1º de fevereiro de 1987, e aponta como sede dessa Assembleia a própria sede do Congresso Nacional. Se restritivamente ordena que os deputados e os senadores se reunirão unicameralmente, em Assembleia Constituinte, no dia 1º de fevereiro, na sede do Congresso Nacional, é evidente que nessa data não se instalará a Câmara dos Deputados e o Senado Federal. Os seus membros estarão integrando a Assembleia Nacional

Constituinte. O desdobramento autônomo das duas Casas do Congresso Nacional só se operará encerrados os trabalhos da Assembleia Constituinte, até para que esta seja, efetivamente, "livre e soberana", como previsto no ato convocatório.

Acresce que, originariamente, na proposta do Poder Executivo, formulada com a Mensagem nº 330/85, constava que "os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sem prejuízo de suas atribuições constitucionais", se reuniriam, "unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, na sede do Congresso Nacional" (art. 1º). Decerto para evitar dúvida sobre o alcance da ressalva feita, a Mensagem elucidou que a Assembleia Constituinte funcionaria "como corpo único, sem a divisão própria do sistema bicameral", e acrescentou: "Este, contudo, subsistirá nos trabalhos da Legislatura, enquanto Poder Constituído e segundo as normas constitucionais em vigor". Aí, portanto, estava explicitamente pressuposto o funcionamento simultâneo das duas Casas do Congresso Nacional com a Assembleia Constituinte, visto que esta cumpriria sua tarefa "sem prejuízo das atribuições constitucionais" daqueles órgãos legislativos, e o Presidente da República julgou necessário acentuar o esclarecimento.

Na apreciação da proposta presidencial, porém, o Congresso Nacional suprimiu a cláusula asseguradora do trabalho concomitante do Senado e da Câmara dos Deputados. A Emenda Constitucional nº 26 consignou, de modo limitativo, que os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal se reunirão, unicameralmente, em Assembleia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional. A supressão da ressalva, apesar do esclarecimento presidencial, robustece a tese de unicidade de funcionamento da Assembleia Constituinte, até por ser mais concordante com a idéia de liberdade e soberania da grande Convenção.

Não se há de dizer, com procedência lógica e jurídica, que a exclusão se fez por ser desnecessária a ressalva, já que a Emenda, aludindo a membros da Câmara dos Deputados e do Senado, prevê a existência e, conseqüentemente, o funcionamento das duas Casas. É arriscado, senão inadmissível, o silogismo, diante de quadro complexo, como o

de que se trata. A presença de deputados e senadores não pressupõe a imediata atividade da Câmara e do Senado, sobretudo no momento em que vai instalar-se o poder maior. A reunião da Assembleia Constituinte, "livre e soberana", confere-lhe relevo extraordinário, pela natureza e amplitude de sua missão, afastando toda decisão que possa enfraquecê-la ou perturbá-la, como o funcionamento simultâneo da Câmara e do Senado. A unicidade de ação da Constituinte é a primeira condição para seu trabalho soberano e eficiente.

SOLUÇÃO ADEQUADA

É lógico e conveniente que assim ocorra, por vários motivos: — para impedir conflito de poderes entre os dirigentes das duas Casas do Congresso Nacional e os da Assembleia Constituinte; para evitar o tumulto de reuniões de três Casas legislativas, senão de quatro, porquanto, se se instalarem logo a Câmara e o Senado, haverá igualmente sessões do Congresso Nacional; para que os trabalhos simultâneos não perturbem a atividade dos parlamentares e dos funcionários, prejudicando a eficiência da Assembleia Constituinte e retardando o preparo e a promulgação da nova Constituição; para que não sejam provocados ônus excessivos, e pouco aceitáveis pela opinião pública, em razão de atividade concomitante de tantos órgãos legislativos, num período de transição para nova ordem jurídica e política.

Convém notar que o senador Nelson Carneiro, em exposição na Escola Superior de Guerra, examinou objetivamente "A Constituinte e a Emenda Sarney", suscitou várias questões emergentes do texto, porém não cuidou de atividade simultânea da Câmara e do Senado com a Assembleia Constituinte, o que faz presumir que também julgou inadmissível tal concomitância.

Precedentes

— Reforçam o entendimento exposto precedentes de outras Assembleias Constituintes, em nosso regime republicano. Na Assembleia Constituinte de 1891, também estavam presentes deputados e senadores. Contudo, as duas Casas somente se "separaram" em Câmara e Senado, para "o exercício de suas funções normais", após "terminada" a "missão constitucional". É o que foi esti-

pulado no art. 1º, § 4º, das Disposições Transitórias da Constituição elaborada. Também se sabe que em 1945 foram eleitos deputados e senadores para a Assembleia Constituinte. As duas Casas do Congresso, porém, só funcionaram depois de promulgada a Constituição de 1946. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, no seu art. 3º, estipulou que a separação dos dois órgãos só se daria "terminada" a "missão" da Constituinte. Em 1934, não havia senadores na Assembleia Constituinte. Mas o constituinte prescreveu que o Presidente da República para o primeiro quadriênio e os representantes dos Estados no Senado Federal seriam eleitos, respectivamente, pela Assembleia Nacional Constituinte e pelas Assembleias Constituintes dos Estados. E o art. 2º das Disposições Transitórias estabeleceu que, empossado o Presidente da República, a Assembleia Nacional Constituinte se transformaria em Câmara dos Deputados e exerceria cumulativamente as funções do Senado Federal, até que ambos se organizassem definitivamente.

Destarte, embora variando as circunstâncias, a decisão fundamental foi sempre a de funcionar como órgão único a Assembleia Constituinte, somente se organizando e operando a Câmara e o Senado depois de Promulgada a nova Constituição. No presente parece que não há norma ou circunstância que autorize procedimento diverso.

Ôbices secundários

Não dificulta nem afasta a conclusão exposta o fato de haver, hoje, instalações próprias do Senado e da Câmara, tendo cada Casa um corpo de funcionários. Essas situações dizem respeito ao mecanismo administrativo e podem ser disciplinadas pelos respectivos órgãos de direção permanente. No que escapar à competência desses órgãos, a solução emergirá da Mesa da Assembleia Nacional Constituinte, sem abalos para a estrutura das duas Casas, mesmo porque na composição daquela Mesa estarão deputados e senadores. E não há óbice a que a Mesa estabeleça as normas provisórias necessárias, visto que a Assembleia — repita-se — é "livre e soberana", porventura, os inconvenientes das soluções transitórias, serão menos prejudiciais aos trabalhos e à autoridade da Constituinte e dos parlamentares do que a

concomitância incomoda e desarticuladora de vários órgãos deliberantes. Onde se pode contar com a simplicidade e a clareza, não há que instaurar a complexidade e a confusão.

O Normal e o Excepcional

— Não obriga a conclusão diferente a circunstância de continuar em vigência a Constituição de 1967, emendada, e de nela ser prevista a reunião do Congresso Nacional, a partir de 1º de março. Essa regra foi feita e prevaleceu para a reunião ordinária do Congresso Nacional, em cada sessão legislativa. Ocorre que sobreveio cláusula constitucional, portanto da mesma índole daquela; dispozo de forma diversa e para garantir a instalação e o funcionamento da Assembleia Constituinte, "livre e soberana", como está no art. 1º da Emenda citada. E, reforçando a excepcionalidade da situação, o artigo 2º dessa Emenda determina que o Presidente do Supremo Tribunal Federal "instalará a Assembleia Nacional Constituinte e dirigirá a sessão de eleição do Presidente". É claro, portanto, que há de prevalecer a regra posterior, quer por seu conteúdo mesmo, que por sua destinação de princípio disciplinador da transição para nova ordem jurídica.

Regras regimentares

— Posta a questão nestes termos, como deve ser, torna-se secundária e inapreciável a indagação sobre o que se encerra o Regimento Interno da Câmara e do Senado. Como legislação de grau inferior, as normas regimentais, é sabido, não podem ser opostas às disposições constitucionais. E no caso crescem de ponto os mandamentos básicos da Emenda n.26, porque se destinam a fazer cumprida a decisão política fundamental de elaboração do novo instrumento constitucional.

Legislação ordinária

Cabe observar, por fim, que não autoriza o funcionamento da Câmara e do Senado concomitantemente com a Assembleia Constituinte a alegação de ser previsível a necessidade de feitura de leis ordinárias.

Primeiramente, é de ver que a Constituição vigente assegura ao Poder Executivo o uso amplo do decreto-lei, medida condenável mas existente, e que tem sido posta em práti-

ca. Não estando em funcionamento as Casas do Congresso Nacional pela prevalência da Assembleia Constituinte, não corre o prazo de 60 dias para deliberação do Legislativo sobre o decreto-lei, pois a situação equivale a recesso, aplicando-se a regra do §5º do art. 51 da atual Constituição. Para a situação que se criar quanto aos decretos-leis expedidos, em face da nova Constituição, seguramente disposição transitória desta fixará a solução cabível.

Demais, diante da volumosa legislação existente, bem poderá o presidente da República dispensar novos textos, até a superveniência da Constituição inovadora.

Se o interesse público o exigir, com urgência, a Assembleia Constituinte, "livre e soberana", poderá dispor, em norma comum, a respeito do que for necessário. O Regimento da Assembleia Constituinte de 1933-1934 estabeleceu que, salvo nos casos já previstos, nela não se discutiria ou votaria "qualquer assunto estranho ao projeto de Constituição" (art.101). "Se, entretanto — ressalvou —, no correr dos trabalhos se tornar evidente a necessidade absoluta de qualquer resolução inadiável, sobre a qual haja o chefe do Estado pedido a colaboração da Assembleia, será ela debatida e votada, em discussão única", depois de parecer de Comissão criada (parágrafo único do art. 101). E se o Regimento da Assembleia Constituinte de 1946 foi mais restritivo, diante da divergência havida, nem por isso deixou de admitir, nos "casos" nele "previstos", o trato de assunto estranho ao projeto de Constituição (art. 76). A futura Assembleia Constituinte, "livre e soberana", tem o mesmo poder.

Incompatibilidade e inconveniência

Em suma: as normas constitucionais e as de legislação secundária, os elementos de interpretação, assim como as recomendações da prudência conduzem à convicção de que não podem, ou não devem, ser eleitas três Mesas diretoras, nem funcionar três órgãos legislativos concomitantemente, sem incompatibilidade com a Emenda nº 26 e sem desprestígio e prejuízo para a Assembleia Nacional Constituinte. A missão desta Assembleia, por sua preeminência, pressupõe supremacia incontrô-

O autor é professor de Direito Público na Universidade de Brasília e ex-senador pela Bahia.