

ANC 88
 Pasta Outubro/86
 038

Limitações da Constituinte

João Leitão de Abreu

DECISÃO política exarada em emenda constitucional convocou Assembléia Constituinte, que se reunirá em 1º de fevereiro próximo. O órgão constituinte será integrado pelos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Caberá assim ao Congresso Nacional, sob a veste de poder constituinte originário, dar ao país nova Constituição. Cumprida essa missão, os constituintes, deputados e senadores, entrarão no exercício das atribuições que a nova Carta política lhes reservar.

Podia a função constituinte ter sido atribuída, não aos membros do Congresso Nacional, mas a quem fosse eleito única e exclusivamente para o desempenho desse encargo. Nesse caso, promulgada a Constituição, cumpriria recrutar, também por eleição, os membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A opção que preponderou — a de se atribuir função constituinte aos membros das duas Casas do Congresso — é abonada por antecedentes ilustres, antigos e modernos. O segundo alvitre — o de se outorgar poder constituinte a órgão para isso especialmente instituído — contaria, a seu turno, com aplauso teórico e doutrinário. A escolha entre essas alternativas teria que resultar, pois, como aconteceu, de juízo de conveniência ou de oportunidade.

Com base em juízo dessa natureza é que as opiniões se dividiram e se dividem. Chamado a opinar a respeito da questão, pareceu-me, num primeiro momento, não existir razão suficiente, em termos de conveniência, para impugnar a solução que ora prevalece. Análise posterior do problema levou-me, porém, a concluir que assiste razão às vozes que condenam a outorga de competência aos membros do Congresso para a feitura, na condição de integrantes de Assembléia Nacional Constituinte, da nova Constituição.

Assembléia Constituinte específica impediria que os candidatos às próximas eleições procedessem, no tocante às suas propostas eleitorais, com a dispersividade que faz lembrar personagem do folhetinista francês, de quem este conta que, num acesso de aflição, montou a cavalo e saiu a galope em todas as direções.

Os pretendentes à condição de constituintes, somente constituintes, seriam, pelo contrário, compelidos a compor o discurso eleitoral predominantemente em torno das idéias que se propusessem defender para estruturação da lei fundamental. Contribuiriam desse modo para despertar na opinião pública a consciência do papel que lhe toca desempenhar como criadora da Carta Constitucional destinada a definir as categorias jurídicas elementares que deverão reger, no plano econômico, social e político, o comportamento do Estado e dos indivíduos no mais grave e complexo período da nossa história. Teriam, por isso mesmo, de imprimir toda a grandeza de que fossem capazes ao discurso eleitoral, desviando-o do casuísmo personalista para o debate dos princípios fundamentais em que terá de assentar a nova ordem política.

A integração da Assembléia Constituinte por delegados que não fossem, ao mesmo tempo, deputados e senadores, concorria, por outro lado, para incutir mais expressividade às decisões desse corpo político acerca das questões capitais submetidas à sua consideração.

Entre essas questões se encontram, exemplificativamente, as atitudes e prerrogativas tradicionais dos próprios congressistas, prerrogativas cuja alteração, em certos casos, não poderia ser apreciada pelos constituintes-deputados sem natural cons-

trangimento por ferir interesses pessoais. Por maior que seja o idealismo e o espírito público dos membros do Poder Legislativo, é de presumir que tenham de superar conflitos de caráter íntimo para deliberar impessoalmente, no caso de adoção do parlamentarismo, sobre a possibilidade institucional de dissolução do Congresso. Como isso é inseparável do governo de gabinete, em qualquer das suas formas razoáveis, a opção parlamentarista só poderá vingar mediante renúncia pelos membros do Congresso à segurança que desfrutam, quanto à duração do mandato, no regime presidencial.

A manutenção, não improvável, do presidencialismo não excluiria, por sua vez, ainda no que entende com as prerrogativas dos deputados, a eventualidade de alterações na sua situação, a fim de se tornar o funcionamento do sistema menos sujeito às crises a que continuará exposto, se não abolidas as causas que as desencadeiam. Uma das fórmulas para evitar o confronto, por vezes radical e turbulento, entre o corpo legislativo e o Presidente da República, consiste não no enfraquecimento deste último mas na maior flexibilização do Congresso, com o aumento da sua autoridade.

Poderá a Constituinte, com esse objetivo, inspirar-se na regra inscrita na Constituição dos Estados Unidos quanto à duração do mandato dos deputados, fixado aí em dois anos.

O caráter bianual do mandato induzirá os representantes do povo, como sucede nos Estados Unidos, a ter presente a reação da opinião pública em face da atitude que adotem em relação às grandes questões nacionais.

Embora possua maioria no Congresso, o chefe do Poder Executivo saberá, aqui como lá, que os projetos a que empreste o seu patrocínio não contará com apoio no Parlamento, se repudiados pela opinião pública. Nem a maioria partidária terá o condão de assegurar a vitória das suas teses nem a minoria, em que se encontre, lhes retirará a possibilidade de êxito. A consequência é que, por essa forma, se reduz, quanto ao Congresso, a sua margem de arbítrio, limitada como fica pelas imposições políticas do eleitorado.

Encurtar o mandato parlamentar, nas circunstâncias atuais, implicaria igualmente contrariar interesses humanos, demasiado humanos, dos vitoriosos nas eleições de 15 de novembro. Seria querer muito exigir dos deputados a abdicção desses interesses, mormente depois da rude, dispendiosa e sofrida batalha por um mandato, não de dois, mas de quatro anos. Medida dessa natureza somente se poderia propor, com possibilidade de êxito, perante constituinte exclusivamente tal, não perante constituinte que não é senão o próprio Congresso revestido, por emenda advinda dele mesmo, de competência para plasmar a Constituição que aí vem.

Quando outros méritos não tivesse, a abreviação do mandato dos deputados possuiria o de imprimir maior legitimidade à expressão da vontade parlamentar, dada a diminuição da distância que, por meio dessa providência, passaria a separar o eleitor do seu representante no Congresso. Externada mediante representação, a vontade do representante (ausente a existência de mandato imperativo) pode discrepar, em princípio, como é notório, da vontade popular, e até opor-se a ela.

A redução do mandato abalaria até certo ponto a postura imperial do representante em face do representado. Obstaria que o representante assumisse em presença do representado a atitude olímpica de antigo governante sul-rio-grandense em relação a um dos governados que se animou a fazer-lhe saber, por via telegráfica, que não pensava como ele sobre determinado assunto de caráter público. A resposta do caudilho partiu pronta, áspera e terminante: "Você pensa que pensa, mas quem pensa sou eu".