

# Quem legisla no mundo moderno?

Senador ACCIOLY FILHO

Como o gás ou a energia elétrica, o poder procura estender-se ou avançar até onde possa chegar, até que se constitua ao seu redor uma vala ou recipiente que ele não possa ultrapassar nem romper (*Edgard Bodenheimer* — "Teoria do Direito").

**INTRODUÇÃO** — Em janeiro deste ano, a União Interparlamentar convocou as suas secções de todo o mundo para um encontro em Genebra. O tema posto era aparentemente singelo: "Quem legisla no mundo moderno?"

Tratava-se de reunir os representantes dos países interessados para a permuta de informações, de diagnósticos, de sugestões a respeito dessa indagação.

A pergunta, no entanto, importava uma afirmação e uma provocação, e foi formulada nesses termos para desconstrair os porta-vozes das Casas Legislativas, que, em torno da Mesa de debates, poderiam confiar suas queixas pelo desamparo, perplexidade e crescente desprestígio dos Parlamentos.

Ao indagar sobre quem legisla no mundo moderno, já se insinuava que, pelo menos, sozinho e sem restrições não o faz o Poder Legislativo, apesar da denominação que ostenta. Ninguém precisaria esconder a realidade de seu País, pois o tema, na sua apresentação, demonstrava haver dúvidas sobre a função legiferante do Parlamento.

Esse sentimento de frustração dos parlamentares de todo o mundo, que vêem esvaziar-se de importante tarefa a sua Casa legislativa, corresponde à observação dos cientistas e do próprio povo. Todos verificam que o Poder Executivo invade, há algum tempo, aquilo que outrora era intocada área sob tranqüila soberania do Poder Legislativo.

Aqui, em nosso País, procurou-se atribuir tão-só à vigência da Constituição de 1967 e à sua Emenda nº 1 o declínio do Poder Legislativo, quanto à sua atribuição de votar leis. O fenômeno seria então simples contingência de uma fase revolucionária, durante a qual se permitem alterações profundas na vida jurídica.

O problema, no entanto, não é só nosso, pois é mundial, e temos de nos esforçar para que seja transitório, porque assenta sobre necessidades que o mundo moderno vem criando e para as quais nossas instituições parlamentares não se tinham preparado.

**HISTÓRICO DA ELABORAÇÃO DE LEI** — Uma olhada na história da elaboração da lei ajuda a compreender essa crise do Poder Legislativo a que a nossa geração está assistindo.

Na antiguidade, a confusão entre o sagrado e o jurídico, com a atribuição do direito à natureza, com o reconhecimento de que a norma provinha de Deus, fez surgir o temeroso respeito às normas, que eram obedecidas mais por medo do que racionalmente.

É o que aponta Fustel de Coulanges: “O verdadeiro legislador entre os antigos não foi o homem, foi a crença religiosa que o homem tinha dentro de si”.

Se a lei valia como manifestação de uma vontade superior, que não era dada a conhecer a todos, mas só a um ou poucos privilegiados, ela teria de ser revelada à comunidade por esses raros portadores do atributo especial.

Isso ocorreu com toda a legislação antiga, a começar pelo texto de lei mais remoto que se conhece. O Código de Hamurábi seria a revelação de normas divinas, composto de 282 preceitos comunicados pelo deus Shamash.

Assim, não é de se estranhar que o revelador das normas, aquele que editava as leis, inspirado pelos deuses, para a tarefa de tornar jurídicas as normas, que eram divinas, fosse o imperante, porque por direito divino é que ele se investia no trono, ou o próprio povo, quando inexistia esse dirigente da comunidade com predicados divinos.

A história de Roma confirma a lição proveniente do Código de Hamurábi.

Enquanto na Babilônia, era o rei quem detinha os poderes da revelação da norma jurídica, alguns afirmam que em Roma era o próprio povo quem legislava.

Com Rômulo foram criadas as “comitia curiata”, que aprovavam a cobrança de impostos, a convocação militar e votavam as leis. Com ele também surgiu o Senado, a quem cabia ratificar as leis votadas pelas assembléias populares.

Mais tarde, sob Sêrvio Túlio, foram instituídas as assembléias populares mistas de patrícios e plebeus, que se reuniam no Campo de Marte.

A essas assembléias é que cabia votar as propostas de leis, mediante o uso de pequenas tábuas, que continham as letras U R (*uti rogas* — como propões) para aprovar, ou a letra A (*antiquo jure utor*) para rejeitar, ou N L (*non liquet* — não cheguei a conclusão) para abstenção. (cf. Silvío Meira — “História e Fontes do Direito Romano”).

Alguns autores, no entanto, como Pompônio, asseguram que a legislação dos primeiros tempos de Roma, da época dos reis, estava inteiramente nas mãos destes.

A antiguidade, assim, oscilava entre a democracia direta e a autocracia, mas em ambas as formas a origem do poder se situava na esfera do divino, do sagrado.

Aquilo que dava autoridade ao legislador era o que se encontrava atrás dele — o poder divino.

Dai, a confusão, no mesmo governante, da autoridade legislativa e da religiosa. Se o reinante era o sumo sacerdote da religião, a ele cabia também legislar, porque nada mais estaria fazendo senão revelar a vontade dos deuses.

Enquanto, pelo reduzido número de cidadãos, podia o próprio povo ser chamado a decidir, a democracia direta foi praticável.

Ela era possível em Atenas, anterior à era cristã, ou nos cantões suíços. Então, a população não atingia as cifras de nossas megalópolis e das nações modernas. Os problemas, ademais, eram restritos à área de uma comunidade e não tinham repercussão em outras, não se reclamava urgência nas decisões, que podiam aguardar a convocação e a reunião do povo, e este se pronunciava sobre questões de extrema singularidade.

A democracia direta pressupõe simplicidade e está para a sociedade como a organização vital para a ameiba — um organismo um pouco mais complicado, algo mais evoluído, já não se apropria à estrutura adequada ao organismo inferior.

Restaram, da democracia direta, algumas práticas, mas que são secundárias na direção da sociedade (cf. Jorge Heras). Trata-se do referendo, da iniciativa popular e do plebiscito. Deste, ainda se faz uso em nossos dias nos Estados Unidos, França, Suíça, Suécia, para pronunciamento do povo sobre determinadas e simples questões. De modo idêntico, ainda se recorre ao referendo em alguns países, quando a população é chamada para ratificar, ou não, certa lei ou medida administrativa, como na Itália, em relação ao divórcio, ou na Inglaterra e Dinamarca, a respeito do Mercado Comum Europeu.

Para superar a incompatibilidade entre o crescimento das comunidades e a democracia direta, o homem se viu perplexo. É que, como ensina Toynbee, somos muito menos inventivos quando se trata de problemas humanos que de problemas tecnológicos.

A incompatibilidade se deslindou pelo apogeu da autocracia ou pelo recurso à democracia censitária ou à aristocracia, isto é, pela negação da democracia ou pelo simulacro de democracia. Já que todos não podiam legislar ou governar, então o governo e a legislação eram de um só ou de alguns privilegiados. A capacidade criadora do homem não ia além disso, difícil como lhe era inventar outras fórmulas para o governo da sociedade.

Constituiu, por isso, avançado passo o aperfeiçoamento do sistema representativo, que se mantivera embrionário desde os romanos, com o Senado, e os próprios gregos, com o Conselho dos Quatrocentos.

Nascido na Inglaterra, no século XIII, o sistema veio a tomar expressão e estruturar-se graças à divulgação por Montesquieu, no século XVIII, firmando-se nos Estados Unidos e, em seguida, na França Revolucionária.

Depois da antiguidade, a Inglaterra foi o primeiro país com um Parlamento dotado de função legislativa. Enquanto assim ocorria na Grã-Bretanha, na França o Parlamento não passava de um órgão judiciário, ao qual competia tão-só interpretar a lei e registrar os éditos reais.

A partir do século XVIII, é que a lei passou a ser um ato complexo, produzido pelo concurso de órgãos distintos, isto é, Parlamento e Governo (cf. Gonçalves Ferreira Filho). Então, a lei perdera o caráter sagrado, a origem divina, não necessitando mais de indivíduos ou corporações de caráter religioso para a sua revelação.

A lei veio a ser a expressão da vontade nacional.

Como o Rei não representava essa vontade, mas ocupava o cargo por delegação divina, e a lei nada mais tinha de divino ou sagrado, só aos Parlamentos é que cumpria a elaboração legislativa.

Aquela vontade, representada pelos Parlamentos, não era propriamente dos cidadãos, mas da Nação, como entidade abstrata, que atribuía aos seus nacionais a delegação para eleger os representantes (cf. Carré de Malberg). Essa conceituação do Parlamento como órgão de expressão da vontade da Nação gozou do mais amplo prestígio no século XIX, mas ainda na metade do atual século, Paul Reynaud proclamava na Assembléia Francesa: “A França está aqui, neste recinto” (cf. Maurice Duverger). Naquele momento, Reynaud era o eco do pronunciamento, perante aquela Assembléia, em 1789, feito pelo Abade Sieyès, que exclamou: “A voz da legislatura nacional não é outra senão a voz do próprio povo francês”.

**DECLÍNIO DO LEGISLATIVO?** — Depois desse fastígio, em que aos Parlamentos cabiam as tarefas mais importantes, vieram eles perdendo a sua hegemonia entre os poderes e, aos poucos, vendo reduzida sua participação na elaboração legislativa.

Contribuiu, para isso, a circunstância de que o Governo também representava a vontade da nação, porque pelos cidadãos eleito, direta ou indiretamente, e, assim, também podia ser dele a elaboração das leis. Afastados os monarcas, do trono ou do governo, passando a simples figura decorativa, a divisão dos poderes montesquieuana veio a perder o relevo que tinha quando exposta pelo seu autor.

Além disso, o mundo, pelos problemas trazidos pelo progresso, exigia uma sofreguidão no legislar, um incansável e interminável labor legislativo. O fenômeno de mudança, de instabilidade e de pressão tomou conta do direito. Passou-se a viver uma época em que o passado já deixava de orientar o presente, pois diariamente surgiam novas necessidades e diferentes problemas. É claro que, para o mundo antigo, o passado, em maior ou menor escala, influía no presente, e havia um distanciamento menor entre um e outro — o ontem de um século atrás ficava mais próximo, correspondia ao minuto anterior da vida moderna. As instituições, as normas atravessavam séculos, pouco se reclamando da capacidade inventiva do homem.

Aos poucos, o mundo veio a orientar-se pelo futuro, querendo enxergar, além do horizonte, o que estava por vir.

O que era passado, e convinha ao presente, estratificou-se e já nem se reconhece mais como passado, porque se incorporou à vida atual.

Aos poucos, porém, a sociedade vai-se livrando desses valores do passado, assim como se limpam as coisas da fuligem do tempo.

Dai, a necessidade de se recorrer à lei, para que esta passasse a dominar as coisas novas.

Legisla-se, então, a toda pressa para suprir lacunas, cada vez maiores e mais freqüentes, da legislação, que não pode dirigir tudo quanto se passa na sociedade moderna, e reclama, assim, amiudadas alterações.

Estratificar o direito corresponde, então, a transformá-lo em escolho para nele fazer tropeçar o tempo, retardar as coisas novas e embaraçar a ânsia criadora do homem.

Para essa faina legislativa, entendeu-se que os Parlamentos não estavam preparados e, em substituição ao caráter sagrado da lei, dos tempos primitivos, criou-se o mito da tecnicidade da lei, de modo a tornar a sua elaboração privilégio de tecnocratas, cuja sede é o Poder Executivo.

Assiste-se, desse modo, à reabilitação do Poder Executivo, que passou a dominar sobranceiro os demais Poderes. Era o que já reconhecia Lloyd George, ao declarar que "o Parlamento não tem nenhum controle sobre o Executivo; esse controle é pura ficção".

Claude Julien ("Le Suicide des Démocraties") leva a extremos o seu pessimismo a respeito da função do Parlamento no mundo contemporâneo e escreve que os parlamentares só impedem o governo de governar, e cita Georges Videl, para quem a instituição parlamentar mergulha na indiferença. Segundo Julien, os parlamentares franceses não são os únicos humilhados e ofendidos no regime, os únicos cujos poderes são, de fato ou de direito, negados; seus colegas ingleses, alemães e italianos também se queixam de não ter acesso às informações necessárias ao exercício de sua missão. O "âmbito reservado" que o Executivo escamoteia ao controle parlamentar é comum a todos os países do ocidente.

Maurice Duverger ("Janus — Les deux faces de l'occident") escreve que a "estrutura das assembléias, que lhes torna difícil dirigir a economia, faz delas um excelente instrumento de legislação civil, penal e política, o que constituía o seu domínio essencial entre 1870 e 1914".

Mostra Duverger que o desenvolvimento do Executivo e a perda de substância do Parlamento constituem a diferença mais aparente entre a organização política da tecnodemocracia de hoje e a democracia liberal de ontem.

No aumento de soma de poderes do Executivo e no retraimento do Legislativo, Duverger enxerga a crise na própria base do regime, isto é, da representação nacional, porque o sistema ocidental se constituiu em torno dos Parlamentos, e o declínio destes é o declínio do sistema. Alinha, em seguida, números que demonstram a posição passiva dos Parlamentos — Na Europa, as assembleias deliberam preferencialmente sobre os projetos que o Executivo lhes remete: 90% das leis votadas provêm de sua iniciativa e não de proposições de Deputados. Se nos Estados Unidos a percentagem é menor (geralmente menos de 50%), há o instituto de veto, que raramente é derrubado (2 de Washington, 6 de Lincoln, 691 de Roosevelt, 250 de Truman, 25 de Kennedy, 30 de Johnson).

Essa supremacia do Executivo em matéria de elaboração legislativa pode ser notada, doutro lado, quando se procurar verificar o tempo destinado às proposições do Governo e àquelas dos Deputados. Na Inglaterra, o tempo do Parlamento é distribuído assim: 85% para os projetos do Governo e 15% para os de iniciativa dos Deputados. O Governo é quem decide a Ordem do Dia e a distribuição desse tempo.

Num excelente ano para o Parlamento antes da Segunda Guerra Mundial, foram aprovadas pela Câmara dos Comuns 59 leis de iniciativa do Governo e 7 de Deputados.

Há, como se vê, uma tendência acentuada de se ir transferindo a elaboração legislativa do Parlamento para o Poder Executivo, pelo menos, em alguns países, quanto à iniciativa. É o que sente Ferreira Filho ("Do Processo Legislativo") — "é fato reconhecido e batido que, hoje, em toda parte, o poder de legislar vai escapando dos parlamentares e passando para as mãos do Governo. Isso decorre de causas que independem da boa ou má vontade para com os Parlamentos, da maior ou menor capacidade dos parlamentares. Realmente essa tendência provém da inadequação da estrutura e do método de trabalho parlamentar, que são incompatíveis com as condições e tarefas do Estado contemporâneo".

Esse esvaziamento do Poder Legislativo levou Michel Mezey, da Universidade do Havai, a classificar os Parlamentos em quatro categorias: Legislativo ativo, Legislativo reativo, Legislativo consultivo e Legislativo legitimador. Na primeira categoria, o Legislativo tem poderes, e os usa, de rejeitar e modificar proposições do Executivo, e de estabelecer parâmetros. A participação do Parlamento no processo legislativo se fica resumida tão-só na aprovação de proposições governamentais, isto não lhe dá o *status* de partícipe. Ainda na mesma situação fica o Parlamento que não pode emendar proposições, ou se, por discussão ou consulta antecipada, revela pontos de vista conflitantes com os do Poder

Executivo, e este os ignora e envia para aprovação proposição de teor combatido pelo Parlamento. Essa última hipótese é a do poder de estabelecer parâmetros, aos quais, se de categoria de ativo o Parlamento, o Executivo está adstrito a atendê-los. Nesses Parlamentos ativos, a duração das sessões é mais ou menos extensa. Jean Blondel coloca entre os de sessões mais longas o do Canadá, Inglaterra, Estados Unidos, Chile (hoje dissolvido) e Costa Rica. Nessas sessões, o debate é livre e demorado e com larga cobertura pela imprensa. Pela classificação de Mezey, segue-se o Parlamento reativo, o qual, dos poderes de que dispõem os Parlamentos ativos, não goza daquele de rejeitar proposições do Executivo. Ainda que a Constituição não lhe faça essa restrição, na realidade falta-lhe situação política para rejeitar proposições do Governo. No Legislativo consultivo, só cabe ao Parlamento estabelecer parâmetros, dominando o Governo todo o processo decisório e tendo os seus projetos aprovados sem debate. No Legislativo legitimador, o Parlamento não rejeita, não emenda e não estabelece diretrizes para o Governo.

Vê-se, dessa classificação, que somente os Parlamentos ativos representam ainda a autêntica expressão do Poder Legislativo, enquanto os demais ficaram desnaturados.

Para esse enfraquecimento dos Parlamentos, no entanto, também contribui o tipo de sistema partidário existente no país e a força de seus partidos. Se a disciplina partidária é exigida pela legislação, sob a ameaça de graves sanções, e se os partidos dispõem de poderio para dominar seus filiados eleitos para o Parlamento, é evidente que os parlamentares ficam sujeitos às decisões dos dirigentes dos partidos.

Assim, não se pode ter uma orientação real e segura, a respeito do funcionamento e atribuições dos Poderes constituidores do Governo de cada país, tão-só pelos princípios constitucionais nele vigentes.

Na prática, as coisas às vezes se modificam, pela pressão das forças reais do Poder, pela existência de um acordo tácito entre essas forças, ou pela preponderância, nos países presidencialistas, do partido a que pertence o chefe do Poder Executivo. Se este dispõe de larga maioria no Parlamento, é natural que exerça o mais absoluto domínio sobre ele pela solidariedade de seus correligionários.

Nos países socialistas, quem legisla realmente é o partido único que está no poder e não o Parlamento. Na Hungria, por exemplo, o Parlamento tem 4 ou 5 sessões por ano e cada sessão dura 3, 4 ou 5 dias, o que mostra ser muito reduzida sua intervenção no processo legislativo.

Do mesmo modo, nas nações de sistema parlamentar de governo, é evidente a supremacia do Executivo na elaboração legislativa, porque ele está vinculado a uma maioria no Parlamento.



Se nos detivermos, então, num País como a França, em que o sistema de governo é híbrido, com carregada tendência para um presidencialismo forte e base num frouxo parlamentarismo, podemos verificar a ostensiva passagem da atividade legislativa para o Poder Executivo.

A reiterada utilização da delegação legislativa de que se valia há muitos anos o Parlamento francês, numa acomodada posição de quem preferia o debate à tarefa, o brilho das cenas de paixão política à silenciosa meditação científica de feitura de leis, acabou culminando na Constituição de 1958, que especificou aquilo que pode ser objeto de lei (art. 34), deixando larga margem à competência regulamentar do Governo. Este pode expedir decretos sobre todas as matérias que não são de domínio da lei (art. 37), e também sobre o que a ela pertencer lhe é dado disciplinar, mediante ordenanças, desde que, neste caso, receba autorização do Parlamento (art. 38).

Por isso, o Código de Processo Civil, que aqui passou por larga discussão no Congresso Nacional e teve o seu projeto modificado por mais de 600 emendas aprovadas no Senado e na Câmara, foi na França expedido em dezembro último mediante decreto do Governo.

Doutro lado, a tendência do predomínio do Executivo na elaboração legislativa corresponde à inclinação pela centralização política e administrativa nos Estados federais.

Essa vocação pela centralização é reconhecida pelos constitucionalistas como Hauriou, que aponta o fenômeno tanto nos Estados Unidos, como na Suíça. O fato já era notado na Antiguidade — as cidades-estados do mundo helênico surgiram na irreprimível vocação das comunidades, que, isoladas, teriam sido muito pequenas para se constituírem num organismo político eficiente, dando causa ao "synoikismos" (cf. Toynbee).

Ainda agora, assiste-se à unificação de parte da Europa na Comunidade Económica Européia, despertando o surgimento da questão de transferência, para o Conselho de Ministros da Comunidade, verdadeiro órgão legislador, das atribuições legislativas do Parlamento de cada país. Pelo Tratado da Comunidade, as nações a ele aderentes se sujeitam às normas jurídicas, sobretudo as de caráter financeiro e tributário, elaboradas pelo Conselho de Ministros, o que torna vigente em cada país uma legislação supranacional, revogadora às vezes da legislação votada pelo Parlamento nacional.

É verdade que há um pequeno Parlamento Europeu, composto de 198 membros, designados pelas Casas Legislativas dos nove países que compõem a Comunidade, mas não passa de mero órgão de consulta.

Para a ocorrência desse fenômeno, entre outras causas, contribuíram as duas Guerras Mundiais, criando um sentimento comum de insegurança e insatisfação, que reclama o abandono do isolamento, provoca exacerbação da vocação gregarista do homem e exige a manifestação de uma autoridade onipotente. Nesse sentido, Karl Jaspers escreve que "o estado geral de insegurança e as infinitas dificuldades da vida sem autenticidade produzem uma angústia que, no fim, só conhece um desejo: o de que tem de ser de outro modo. Então, a maioria se submete com entusiasmo às promessas de um salvador e redentor. Ocorre o que Tácito chamou "ruere in servitum". Espera-se uma ação mágica. Repele-se a liberdade na embriaguez da obediência que espera a grandeza. Segue depois o terrível desencanto; tudo se modificou, tudo é diferente, só que muito pior que antes, porém é demasiado tarde — as portas da prisão encerraram-se".

A partir do instante em que o econômico tomou conta das preocupações de governantes e governados, entendeu-se que, desses problemas, o Legislativo nada entendia e sua participação, na elaboração de leis a respeito, só poderia ser prejudicial porque fatalmente, nos Parliamentos, iriam desaguar os interesses em conflito.

Sustenta-se que leis dessa natureza não podem admitir discussão pública, pois o sigilo na sua elaboração é essencial ao seu sucesso.

Para compor o quadro de esvaziamento do Legislativo, chegou-se a proclamar a decadência da lei, transformando-se a supremacia da lei na supremacia dos fins (cf. Pierre Avril). Os fins é que ficam sobranceiros sobre todos os interesses e até sobre a lei.

E não só a lei estaria sob o império dos fins, mas o direito estaria atrasado, em "mora com os fatos", "tão envelhecido que parece exclusivamente feito de resíduos" e sofrendo "a revolta dos fatos contra os Códigos" (cf. Orlando Gomes — "A crise do direito").

A transferência da elaboração legislativa dos Parliamentos para o Poder Executivo acaba, no entanto, por piorar a lei, transformá-la, às vezes, em mero instrumento da administração, subtraindo-lhe as condições de estabilidade, certeza e divulgação. Volta a lei a depender do temperamento e convicções de um só homem ou de um restrito grupo de assessores e, com isso, deixa de representar a vontade coletiva, colhida na opinião e voto de todos os representantes da nação.

O sigilo na elaboração da lei termina por ser prejudicial, pois os seus defeitos só aparecerão quando ela vem a público, isto é, quando já em vigor. A publicidade das decisões parlamentares, o estrépito dos debates são salutares para a elaboração de uma boa lei, porque não só movimentam os grupos interessados, mas também tornam a lei mais conhecida da nação.

Inteira razão deve ser dada a Claude Julien quando escreve que “a complexidade técnica de algumas escolhas políticas é às vezes citada para justificar a ausência de debate: na verdade, esse argumento significa que os representantes e seus eleitores, salvo quando estão no poder, são incapazes de ter uma opinião e de julgar os interesses nacionais”.

Por que essa tendência de transferir para o Executivo grande parte da tarefa legislativa? A resposta a essa pergunta, segundo Jorge Heras, reside na impotência dos órgãos numerosos para fazer frente às exigências que reclamam a moderna legislação: tecnicidade, rapidez, proliferação de normas, oportunismo político, eficácia.

Não é outra a opinião de Edgar Faure, para quem o poder na França está mudando progressivamente de mãos: exerce-o hoje de fato um conjunto de pessoas muito competentes, comparáveis, em sua atividade, às que regem as grandes empresas industriais. No entanto, ainda segundo Edgar Faure, o Parlamento pode exercer controle sobre a política econômica do Governo, e que seria mais eficaz se a Assembléia Nacional adotasse algumas modificações nos seus procedimentos.

**SOLUÇÕES** — Essas modificações é que poderão evitar o esvaziamento dos Parlamentos, que alguns tecnocratas querem transformar em grêmio para discussão de problemas políticos sem poder decisório e desejam que se multipliquem os Parlamentos do tipo reativo da classificação de Mazey.

É evidente que os Parlamentos devem ser reaparelhados, com a criação de serviços de informação legislativa, ao modo do existente no Congresso norte-americano e na Dieta japonesa, de serviço de informática, a instalação de gabinete de assessoramento, no estilo do Parliamentary Council Office, a adoção de novas funções do Parlamento, que poderia ter sua atividade alcançando órgãos de natureza econômica do Executivo, deles fazendo parte pela indicação de membros dos Conselhos, e pela efetiva fiscalização de todos os órgãos do Governo, tanto da administração direta quanto da administração indireta.

Com tal reaparelhamento, o poder de legislar voltaria à sua antiga sede, sem embargo da manutenção de algumas das alterações já introduzidas no processo legislativo, tal como a fixação de prazos para votação de projetos.

Em última análise, no entanto, esse retorno à morada da função legiferante depende das condições políticas de cada nação, muito significando para as deficiências atuais do Parlamento a tendência avassaladora do poder, de que fala Bodenheimer.

Essa generalizada e exagerada transferência da tarefa legislativa para o Poder Executivo acabou sobressaltando os especialistas, que in-

dagam se a instabilidade das instituições, a extrema mobilidade das leis e a rebelião contra elas não teriam resultado dessa mudança de fonte geradora das normas jurídicas.

Se a produção de leis não depende de uma atividade complexa, mas de simples manifestação de uma vontade, a geração delas se torna muito fácil e, por isso, avultam o seu número e a sua má qualidade.

Evita-se, assim, um dos apontados males da elaboração pelo Poder Legislativo, que é o da lentidão na feitura das leis, para sobrevir o mal oposto da apressada gestação, com a edição de leis que se vão sucedendo para completar ou corrigir as anteriores.

Sem os excessos dos antigos Parlamentos, que eram compatíveis com um acentuado individualismo, mas se chocariam com o endereço das atividades estatais de hoje, é possível e é necessário, no entanto, que a eles se devolva o encargo legislativo, porque neste é que assentava muito de sua grandeza, importância e autoridade. As funções que se lhe buscam, para substituição dessa tarefa, não têm igual projeção e, se exercidas por inteiro, constituem fonte permanente de atrito com os demais poderes.

No mundo moderno, os Parlamentos procuram manter o seu lugar, não só para sua presença, mas, sobretudo, para sua participação no exercício da autoridade do Estado.

Dessa competição, que em todos os países se nota, entre o Poder Executivo e as Assembléias, na faina legislativa, cada um procurando obter para si um milímetro da atribuição do outro, estão surgindo benefícios para o Parlamento, porque este sai de sua passividade e procura aparelhar-se, pondo-se em dia com o mundo. Essa mora do Parlamento com os novos tempos, é que lhe é cobrada a todos os instantes pelo povo, que acaba não se reconhecendo nele. E para solvê-la é que nos preocupamos na pesquisa de melhores métodos e procedimentos para o funcionamento do Legislativo, convencidos de que, ainda no exercício independente e harmônico dos Poderes do Estado, está o melhor governo da sociedade.

Essas nossas queixas de hoje, afinal, são ainda as mesmas de que era porta-voz Tavares Bastos, ao objurgar o Poder Executivo pela "audácia e invasão até de abusar de delegações imprudentes". O grande brasileiro já entendia que "se o Parlamento, anulado pela sua origem, é fraco pela sua composição, o Poder Executivo assume a onipotência".

Se as causas são outras agora, e se o mal é de todo o mundo, podemos, no entanto, encerrar com palavras ainda de Tavares Bastos: "Mas devemos, por isso, perder a fé no futuro e abandonar a esperança de remédio?"