

Crise e perspectivas do Poder Legislativo

JOSAPHAT MARINHO

Professor Titular da Universidade de
Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO:

Desenvolvimento científico e tecnológico — Pensamento ecumênico — Política, planejamento e fato econômico — Contrastes culturais — Mudança e inquietação geral.

I. O PODER LEGISLATIVO NO DIREITO CONSTITUCIONAL:

Intervenção do Estado no domínio social e econômico — Função legislativa e função de controle — Mecanismos inadequados — Natureza da crise — Novo sistema de equilíbrio de poderes — Importância da Constituição.

II. O PODER LEGISLATIVO NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO:

Problemas e soluções gerais do Poder Legislativo — Peculiaridades da crise do Poder Legislativo no Brasil — Excessivas faculdades do Presidente da República — Recriação do Poder Legislativo.

III. PERSPECTIVAS:

Novos mecanismos de revigoramento do Poder Legislativo — Medidas institucionais e complementares — Necessidade de nova Constituição.

Conferência proferida no Seminário sobre "O Direito Constitucional Brasileiro no final do século XX", promovido pela Universidade de Brasília.

INTRODUÇÃO

Uma tentativa de avaliação histórica do Direito Constitucional brasileiro, em qualquer de seus aspectos, no ocaso do século XX, para aproximar-se da realidade, há de partir do reconhecimento de mudanças profundas, já operadas ou em curso, no sistema da vida humana.

Em verdade, o declínio da centúria foi antecedido e é seguido de transformações abrangentes da totalidade da cultura e de suas formas de manifestação. O desenvolvimento científico e tecnológico abre novas áreas de conhecimento, de exploração e de domínio para o homem: pesquisa o átomo e o espaço sideral; produz instrumentos bélicos de ação devastadora e determinantes da revisão de velhas concepções de combate; inventa o computador, que multiplica e aperfeiçoa o trabalho e facilita a acumulação ordenada de dados e informações, porém ameaça diminuir o aproveitamento do homem e de sua capacidade; com a telecomunicação por satélites e a velocidade dos meios de transporte propicia a redução das distâncias, geradora de efeitos consideráveis; cria a arte do transplante de órgãos do corpo humano; enriquece a indústria e o comércio com artefatos altamente aprimorados, de irresistível penetração no mercado de consumo. O pensamento ecumênico supera divergências graves e harmoniza Igrejas, mas dentro delas surgem confrontos, como o que divide sacerdotes católicos na interpretação e na prática da Liturgia e na demarcação de seus deveres espirituais e temporais. No campo da política, exigências coletivas, singularidades na formação dos povos, e até motivos circunstanciais e o espírito de imitação tornam em convizinhos regimes diferentes ou separam os da mesma índole. Assim, o planejamento, originariamente próprio do Estado socialista, passou a ser admitido no Estado capitalista, enquanto este apresenta matizes variados, como, a exemplo, na garantia das liberdades públicas e individuais. Mas os Estados socialistas, conquanto formados numa filosofia igualitária, de fonte marxista-leninista, revestem-se de diretrizes peculiares, e por vezes discordantes, conforme se apura ao longo dos caminhos que percorrem a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, a República Federativa da Iugoslávia e a República Popular da China. E cada qual desses modelos também se altera, por imposição de uma consciência correspondente a nova realidade. Por isso, a União Soviética, segundo decisão fundamental, já não é apenas o Estado socialista "de operários e camponeses", da Constituição de 1936 (art. 1º), mas por igual "de intelectuais", consoante expresso na Constituição de 1977 (art. 1º). Em interação permanente com a ciência, a técnica, a política e as transformações delas decorrentes, influenciando e experimentando reflexos, o fato econômico alcança densidade excepcional e concorre, decisivamente, para modificar o perfil e os anseios da vida humana. A expansão e a metamorfose da propriedade e das empresas, a diversificação das indústrias, das relações comerciais e dos contratos representam fatores, a par de muitos outros,

que inovam vínculos e multiplicam atritos, com repercussão nas noções de moral, de direito, de equilíbrio social, de paz entre os povos.

Estendida a visão, pode dizer-se, em princípio, que a postura do homem de nosso tempo é polêmica: recusa favores ou concessões e reclama direitos, que se desdobram continuamente, provocando outras controvérsias e reivindicações. É atual a reflexão de ALBERT CAMUS, enunciada vai por muitas décadas: "O homem, decerto, não se limita à insurreição. Mas a história de hoje, por suas contestações, obriga-nos a dizer que a revolta é uma das dimensões essenciais do homem. É nossa realidade histórica. Salvo fugindo à realidade, cumpre encontrar nela nossos valores" (1). Não cabe apurar, aqui, a procedência ou a autenticidade dessa atitude de rebeldia, porém reconhecer sua constância, como um dado importante que reflete e aumenta o desequilíbrio social.

No confronto de aspirações, entre titulares-possuidores, que não querem abdicar de vantagens, e grupos que buscam detê-las, ou suprimi-las, em nome da justiça social, o equilíbrio é substituído pela exasperação, e por vezes eclode a revolução antes de tentados ou de esgotados os procedimentos de reforma. Desconhecendo o princípio de continuidade das relações sociais e de transmissão da cultura, o anseio de mudança total investe contra o passado e suas aquisições impessoais, confundindo-os com o mal e a justiça. Mistura o que é produto da violência ou da imposição circunstancial com o que reflete herança da atividade coletiva acumulada. Destarte, no século que declina, a sucessão de reformas, golpes de Estado, rebeldias populares ou de revoluções propriamente ditas, revelam, embora por linhas quebradas ou sinuosas, esse processo de julgamento nivelador, contraditório mas até aqui insubstituível no plano histórico.

Nesse quadro de contornos incertos, a perspectiva da existência associada não é rigorosamente mensurável. Desenhar-se-á, à imagem de movimentos precedentes, em oscilações de intensidade variável. Daí não se há de inferir, como o fez PECCEI, que "o homem moderno é capaz de transformar tudo, mas esquece de desenvolver-se a si mesmo" (2). Se o homem promove tamanhas inovações e se envolve em tantos conflitos, é porque progrediu, lapidou a inteligência, educou-se para o trabalho e ampliou os fatos da vida. Ampliando-os, enredou-se também num cipoal de problemas, conseqüentes do progresso, do desenvolvimento individual e coletivo. Vida complexa significa existência desafiante, condição para ser criativa e renovadora. E o ato de criação e de renovação pressupõe, essencialmente, auto-afirmação, que não se efetua sem desenvolvimento da personalidade. Os "riscos" do crescimento geral, simbolizando "o pre-

(1) ALBERT CAMUS, *L'Homme Révolté*, Gallimard, France, 1951, pág. 35.

(2) AURÉLIO PECCEI, *Cem Páginas para o Futuro*, tradução de ANA MARIA BATTISTI e Outros, Editora Universidade de Brasília, 1981, pág. 13.

ço dos benefícios”, não indicam que falte ao homem desenvolvimento. Perquirindo “a grande esperança do século XX”, JEAN FOURASTIÉ observou, sensatamente, que “o progresso impõe sacrifícios, o progresso técnico não é gratuito, e, portanto, ninguém se pode declarar partidário do progresso se não aceitar os ônus dele advindos” (3). Ponto é ver que a aceitação desses encargos não se confunde com assentimento passivo; deve traduzir compreensão viva do fenômeno, para convertê-lo em outros impulsos da civilização. Não parece sonho essa posição de consentimento vigilante. A tese de “incapacidade” ou de “recusa do homem em renovar sua mentalidade”, exposta pelo fundador do “Clube de Roma”, contraria a realidade, diante das mutações verificadas no círculo das idéias e à vista de tantos atos de inconformidade e de resistência. Com o autor de *Cem Páginas Para o Futuro*, porém, é válido aspirar a “um novo humanismo” (4), que ajude a amortecer o radicalismo presente e a disciplinar a coexistência dos indivíduos, sem opressão, nem do Estado nem de grupos. O comportamento analítico favorece essa revisão, e é imprescindível porque as mudanças alcançam todo o conjunto da vida, inclusive a esfera normativa.

Decorrência lógica da inquietação universal e das transformações gerais é a diversidade de concepção dos princípios jurídicos e da forma de assegurar-lhes positividade. Mais do que essa diversidade de percepção, nota-se, mesmo, insegurança das leis e de suas reformas. A inflação de normas agrava esse problema. ANDRÉ-JEAN ARNAUD não exagera ao ponderar que, “hoje, nada mais é certo. Tudo se encontra em discussão. O direito, a ordem pública, a função das normas jurídicas, o papel do jurista na sociedade, tudo está em redefinição” (5). As variações na conceituação das normas atingiram em cheio o direito, em tamanha grandeza que se cogita de uma crise dele, de seu declínio ou perecimento, em obras de valor, entre as quais a parte principal de um dos excelentes volumes dos *Archives de Philosophie du Droit* (1963).

Por ser o mais amplo e de maior densidade política, produzindo as regras preeminentes, o Direito Constitucional reflete com nitidez extraordinária esse espírito em ebulição. Revela-o, sobretudo, no âmbito das instituições fundamentais de organização e de afirmação do Estado e no campo dos direitos do homem e de suas garantias.

I. O PODER LEGISLATIVO NO DIREITO CONSTITUCIONAL

Impulsionada pelas transformações gerais, a intervenção do Estado no domínio social e econômico é fator essencial de mudanças incessan-

(3) JEAN FOURASTIÉ, *Le Grand Espoir du XX^e Siècle*, Gallimard, France, 1963, pág. 336.

(4) AURÉLIO PECCEI, ob. e ed. cit., págs. 46 e 111.

(5) ANDRÉ-JEAN ARNAUD, *Les Juristes face à la société du XIX^e siècle à nos jours*, Presses Universitaires de France, Paris, 1975, pág. 213.

tes no espaço jurídico e político. Amplia o perfil do Poder Público, cria tarefas novas, altera competências tradicionais. Ao atingir o Poder Legislativo fere-lhe a tábua de atribuições e agrava o abalo de sua estrutura, aumentando a controvérsia sobre se mais convém o regime bicameral, ou o unicameral. O fenômeno interventivo gera até aparente contradição, porque dilata a faculdade reguladora do Estado e restringe a competência clássica do Parlamento de elaboração de normas. Em verdade, o que se verifica é o crescimento da delegação legislativa ao Poder Executivo, ora expressamente, ora pela força de circunstâncias. Por ambas as formas alarga-se o deslocamento da função normativa, sobretudo como consectário da exigência de regras adequadas a fatos novos, quase em correspondência com o fluxo das relações que enriquecem e embaraçam a coexistência dos indivíduos e das instituições.

Se ocorrências peculiares a cada povo influem no processo de delegação legislativa e no enfraquecimento das câmaras políticas, certo é que, de modo geral, os órgãos representativos não se constituíram, não asseguraram seu funcionamento nem renovaram seus métodos de trabalho em condições de atender, com presteza e técnica, aos reclamos da sociedade moderna, complexa e reivindicativa. ANDRÉ CHANDERNAGOR, apoiando-se em dados que foram confrontados num simpósio realizado em 1965, por iniciativa da União Parlamentar, realça justamente essa situação. Saliêta que, ao lado de causas particulares, há uma "origem comum" da crise da instituição legislativa: "a inadaptação profunda do modelo de funcionamento dos Parlamentos às realidades políticas, econômicas e sociais desta segunda metade do século XX" (6).

O poder de controle e de fiscalização atribuído ao Parlamento, e que deveria servir de contrapeso à expansão da faculdade de legislar transferida ao Executivo, não tem sido largamente garantido às câmaras políticas, ou nelas não é exercido com eficácia. Em muitos regimes, a preponderância dos governos restringe, e em outros anula, na prática, essa prerrogativa das assembleias. Tal não se dá nos regimes parlamentares, em que os governos são uma projeção dos próprios colegiados de origem popular e deles dependentes, ou em alguns sistemas presidenciais revestidos de particularidades históricas ou culturais. Assim, nos Estados Unidos, fonte do presidencialismo, o extenso poder do Presidente é insuficiente para sufocar o Congresso, também fortalecido pelo Ato de Reorganização Legislativa de 1946 (Legislative Reorganization Act).

Mas, se a inadequação dos mecanismos parlamentares e certa falta de zelo pelos procedimentos corretos prejudicam o prestígio do Poder Legislativo, não indicam que o ameace uma crise de decadência da instituição. A que lavra é, antes, por atraso na renovação necessária. A

(6) ANDRÉ CHANDERNAGOR, *Un Parlement, pourquoi faire?*, Gallimard, France, 1967, pág. 15.

crise não é da instituição em si mesma, e sim da adoção de práticas antiquadas ou inconvenientes. Observamos, mesmo, noutro estudo, que o interesse e a exigência de reforma dos corpos legislativos provam o reconhecimento de sua importância. Deles não se cogitaria tanto, nos livros, nos jornais, nos debates públicos, inclusive nas horas de conquista violenta do poder, se fossem órgãos secundários, desnecessários, ou desprezíveis. E recordamos, então, que a União Parlamentar promoveu pesquisa comparativa da estrutura e do funcionamento das instituições representativas em cinquenta e cinco países. No prefácio da obra a esse respeito, atualizada e reeditada em 1966, assinala-se, precisamente, e à luz da experiência, que a noção da legitimidade democrática do poder está hoje tão profundamente gravada nos espíritos que as assembleias “renascem”, até nos Estados onde parecia que seus métodos as levariam à “falência” (7).

Se, pois, a crise não é por inutilidade do Parlamento, mas pela demora na transformação imprescindível, cumpre superá-la por medidas reformadoras, estabelecidas sob configuração que permita revisões oportunas, inspiradas na observação e na realidade. Reformas, e correções delas, porém, não serão eficazes e educativas sem o apoio do espírito de vigilância democrática, que propicia a autocrítica e a percepção das necessidades e tendências coletivas. Não basta modernizar, ou armar o poder de novos elementos materiais. Quando não recebe a claridade do pensamento humanístico, a técnica pode servir, e tem servido, a objetivos condenáveis. Em Estados capitalistas e socialistas, há um arsenal de instituições que se declara destinado ao povo ou ao proletariado, ou neles inspirado, e na realidade favorece parcelas privilegiadas da população. Em diferentes países, compreendendo vários do continente americano, instauram-se sistemas de opressão política e econômica, fundados num feixe de leis ilegítimas. O aperfeiçoamento do organismo parlamentar pressupõe firmeza na fixação e no exercício de seus deveres públicos, dirigidos, essencialmente, à sociedade.

Na escala de providências inovadoras, é primordial instituir um outro sistema de equilíbrio — moderado, flexível, como se possa denominá-lo, mas prevalente — entre o Poder Legislativo e o Executivo. Ultrapassada a idéia clássica de tripartição, prejudicada pelo sentido absoluto que se lhe atribuiu, e dado o real e inevitável predomínio do Poder Executivo, também não é próprio deferir ou reconhecer a este autoridade avassaladora. Submisso ou intimidado, o Poder Legislativo perde as características de órgão representativo dos anseios gerais e a aptidão para impedir ou corrigir os excessos governamentais. Demais, a composição e os movimentos da sociedade hodierna agravam os con-

(7) JOSAPHAT MARINHO, “Caminhos e Limitações do Poder Legislativo”, *Rev. de Dir. Público*, nº 15 (jan.-mar. 1971), págs. 53-57; *Union Interparlementaire, Parlements*, Presses Universitaires de France, Paris, 1966, pref., págs. VII e VIII.

flitos, gerando aquele espírito de insurreição, já apontado. O mecanismo dos poderes há de ter cuidado especial para essa situação, em que interfere um fator relevante, estranho ao aparelho estatal porém apto a influir nele e a perturbá-lo. Daí ROGÉRIO SOARES salientar que “a organização pluralística da sociedade técnica põe de novo o problema da separação de poderes” em ângulo que não o da “feição tradicional”, refletindo: “Do que agora se trata é de organizar o Estado de modo que ele possa apresentar uma garantia contra o abuso do próprio poder e, simultaneamente, uma cautela contra as forças sociais divergentes” (8). Mesmo que a cautela não seja contra essas forças em desacordo, mas com o propósito de discipliná-las em benefício do equilíbrio social e político, é lógico que a interdependência dos poderes será útil para a segurança da harmonia geral.

Na tessitura desse modelo de discriminação dos poderes, é essencial a revisão do processo de delegação legislativa, ou da reserva da competência normativa ao Executivo. Se é irrecusável hoje, com os encargos crescentes do Estado, a outorga ao Poder Executivo da regalia de editar normas legais, também se impõe a nitidez de fronteiras e o respeito aos marcos respectivos. A necessidade pública e a urgência não devem ser suporte de incursões arbitrárias nas raias de atribuição dos Parlamentos, já reduzidas por motivos superiores. A inexistência de fórmula genérica e ideal, impeditiva de abuso, não legitima os desvios correntes. A experiência de cada povo, por vezes arrimada na de outros de instituições assemelhadas ou aproveitáveis, cria ou adapta soluções, que o tempo completa. A Constituição francesa de 1958 especifica o domínio da lei (art. 34) e declara todas as outras matérias de caráter regulamentar (art. 37). Autorizado pelo Parlamento, o Governo poderá adotar, por ato seu, por tempo determinado e para execução de programa, medidas normalmente pertencentes ao domínio da lei (art. 38). Na Constituição de Portugal, de 1976, entre outras cláusulas, prevê-se que a retificação do decreto-lei “pode ser concedida com emendas”, ficando, então, o texto “alterado” (art. 172, nº 3). Pela Constituição espanhola, de 1978, as Cortes Gerais exercem o poder de legislar, além do de controle (art. 66, nº 2); a delegação legislativa há de ser sempre expressa quanto ao objeto e limitada no tempo (art. 82, nº 3). Somente “em caso de extraordinária e urgente necessidade, o Governo poderá ditar disposições legislativas provisórias” sob forma de decretos-leis, do âmbito dos quais se excluem, a par de outras matérias, os direitos, deveres e liberdades dos cidadãos (art. 86, nº 1).

Se esses critérios não são perfeitos, refletem, contudo, louvável esforço de circunscrever a competência normativa do Governo, para que não absorva tarefa tradicionalmente conferida ao Poder Legislativo. Trata-

(8) ROGÉRIO GUILHERME E. SOARES, *Direito Público e Sociedade Técnica*, Atlântida Editora, Coimbra, 1969, pág. 153.

se também de precaução importante, porque as leis providas do Executivo não primam pela correção, nem retratam o concurso claro de opiniões diversas. Confirmam esse reparo os pesquisadores que prepararam aquela obra, já referida, de iniciativa da União Interparlamentar. Concluem eles, com o lastro da investigação comparativa, que, “se a legislação feita nos gabinetes ministeriais tem a vantagem da celeridade, não é de todo seguro que seja de qualidade superior à lentamente elaborada no seio das assembléias, segundo um processo que, por delinear-se às vezes complexo, não se afigura menos destinado a garantir a livre expressão de todas as opiniões” (9).

A demora do trabalho legislativo parlamentar pode ser corrigida por providências idôneas, sem necessidade de exagerado deslocamento de competência para o domínio governamental. Se a fixação de prazos certos se mostra inconveniente, por deturpação de seu objetivo, outras formas de disciplinamento são cabíveis. Uma delas consiste na inclusão obrigatória de determinadas proposições na “ordem do dia”, após razoável lapso de tramitação e com precedência no exame da matéria, até decisão final. Como qualquer outra medida, da seriedade das normas reguladoras dependerá o êxito do procedimento.

Aliás, para que o Legislativo se prestigie, realmente, e com sobriedade, é imprescindível, em qualquer país, que lhe delinieie a competência e os deveres, bem como defina as prerrogativas de seus membros, uma Constituição coerente, acatada espontaneamente pela dimensão de seus termos e por sua origem legítima. É óbvio que nenhum texto, ainda o mais sábio, basta, por si mesmo, para modificar a existência do homem e das instituições. Contudo, quando a ordem legal se enfraqueceu na sua base e perdeu a estima pública, uma nova Constituição, de origem popular, é pressuposto da renovação sonhada. Como qualquer construção, também o poder não é estável e criador de esperanças sem alicerce seguro. Confirma essa proposição o saber e o realismo ético de BURDEAU ao observar que o conteúdo da Constituição abrange a designação dos governantes e a distribuição do exercício de suas funções, assim como “a indicação da idéia de direito animadora da instituição estatal”. É que, “em realidade, a Constituição não se limita a descrever os mecanismos governamentais: determina também o sentido segundo o qual devem funcionar; fixa um rumo aos governantes que institui” (10).

Não é, porém, portadora dessa energia a Constituição que não for acatada como instrumento superior às dissensões dos grupos e dos Partidos, dos interesses e das paixões. A Constituição dos Estados Unidos é exemplo desse fenômeno de culto generalizado. Embora elaborada há quase dois séculos, tendo recebido apenas 27 emendas, vigora até hoje,

(9) UNION INTERPARLEMENTAIRE, ob. e ed. cit., pág. 178.

(10) GEORGES BURDEAU, *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, L. G. D. J., Paris, 1972, pág. 64.

renovada e ampliada pela interpretação da Corte Suprema, com o respeito comum da sociedade americana, apesar das transformações que esta experimentou em sua estrutura, em seu funcionamento e nas aspirações gerais. Pouco importa a argüição de que subsiste como um "símbolo": o simbolismo das instituições é fator de sobrevivência delas e de acatamento às suas práticas. Desacreditadas, não estimadas, é que as instituições não produzem resultados à altura das dificuldades que envolvem a vida dos povos.

II. O PODER LEGISLATIVO NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

No Brasil, o Poder Legislativo sofre os males que perturbam o funcionamento das instituições parlamentares em diversos povos e regimes. Por isso mesmo, as reflexões gerais expostas se aplicam aos nossos problemas, tanto quanto as soluções discutidas. O ajustamento de propostas ou fórmulas a peculiaridades nacionais não lhes altera a essência, na medida em que não sejam deformadas. As singularidades de cada povo não obstam que instituições semelhantes, ou de finalidades paralelas, tenham características comuns, inclusive no direito público. A intercomunicação de culturas acentua a similitude, facilitada, também, pelo crescente caráter misto dos regimes políticos.

Há, entretanto, aspectos particulares que considerar, vinculados, sobretudo, à crise institucional que se aprofundou a partir de 1964. Se houve sempre tremores no quadro político, do Império à República, parece justo reconhecer que o regime fundado na Constituição de 1946, apesar de seus defeitos, abria sulcos no sentido de assegurar e fortalecer o sistema democrático. Embora os Partidos Políticos se multiplicassem em demasia e não se organizassem adequadamente, funcionavam sem surpresas — salvo o erro de cancelamento do registro do Partido Comunista Brasileiro — e estavam concorrendo para despertar o poder de livre escolha do corpo eleitoral. A alternância de Partidos na Presidência da República e nos governos estaduais e municipais era prova de prática regular das eleições. Enquanto isso, o Congresso Nacional afirmava-se com independência crescente em relação ao Poder Executivo, sem embargo de tropeços e falhas. A alteração institucional a começar de 1964, a expedição de atos discricionários, as suspensões de direitos, as cassações de mandatos parlamentares, as decretações de recesso compulsório das Casas do Congresso, são fatos, entre outros, que prejudicaram a evolução política do País. Nesse tumulto, o Congresso Nacional decresceu, e ainda não pôde reconquistar imagem de órgão independente, apesar de algumas garantias recentemente restabelecidas. As limitações constitucionais que subsistem, quanto à competência legislativa das duas Casas, e a amplitude do privilégio do Presidente da República de editar decretos-leis impedem que a representação popular assumam a responsabilidade de instrumento efetivo dos interesses gerais.

Apesar de prever o artigo 45 da Carta Política a elaboração de lei que permita à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal extenso poder de fiscalização dos atos executivos, não foi possível convertê-lo em realidade. Nem será fácil fazê-lo com êxito, diante das restrições agravadas ao poder do Congresso de criar ou aumentar despesa. O horizonte dessa norma abre clareira de investigação que não dispensa o poder de ordenar gastos especiais, de autorização difícil, em forma regular, no sistema atual.

Acresce que foram introduzidas práticas parlamentares perniciosas, como a de transformar o prazo de elaboração legislativa, originariamente estipulado como meio de trabalho rápido, em artifício para aprovação silenciosa e forçada de determinados projetos. Além disso, as chamadas "questões fechadas", que, se admissíveis, deveriam constituir exceções, convertem-se, pela rotina com que passam a ser impostas, em odiosa forma de mandato imperativo, que o direito e a moral condenam e repelem.

De esquecer não é, também, que, com a Emenda Constitucional nº 1, se restabeleceu o veto parcial sem limites (Const. fed., art. 59, § 1º). A fórmula correta, provinda da Emenda nº 17 (art. 7º) à Constituição de 1946, e que somente permitia o veto a texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea (Const. 1967, art. 62, § 1º), foi substituída pela de alcance genérico, que restaura o estilo permissivo de o Presidente da República pinçar palavras nas orações e assim investir-se em faculdade legislativa, sob o disfarce de veto parcial. A exigência de que, na apreciação do veto, somente será considerado aprovado o projeto que "obtiver o voto de dois terços dos membros de cada uma das Casas do Congresso" (Const. fed., art. 59, § 3º), facilita a exorbitância do Executivo e dificulta a ação corretiva do Legislativo, sobretudo por sua composição heterogênea.

É de ser salientada, por igual, a extensão do poder do Presidente da República no processo legislativo, traduzida na iniciativa exclusiva das leis financeiras e das que criem despesa ou disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da União e do Distrito Federal, bem como das pertinentes a anistia a crimes políticos (Const. fed., art. 57). Ainda uma cláusula de conteúdo impreciso, porque parece suprimir a interferência do Congresso Nacional, atribui "privativamente" ao Chefe do Executivo "dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal" e "extinguir os cargos públicos" respectivos (art. 81, V e VIII). Demais, é facultado ao Presidente da República, "em casos de urgência ou de interesse público relevante e desde que não haja aumento de despesa", expedir decretos-leis sobre "segurança nacional, finanças públicas, inclusive normas tributárias e criação de cargos públicos e fixação de vencimentos" (art. 55). Resta ao Congresso, nessa esfera, a aprovação ou rejeição, sem emenda nem poder de

anular os atos praticados quando recusado o decreto-lei (§§ 1º e 2º do art. 55). É notória, finalmente, a elasticidade que tem sido dada à competência excepcional, conferida ao Presidente da República, de expedir decreto-lei.

De par com esses privilégios, a Carta vigente permite mais a delegação legislativa ao Presidente da República (arts. 52 e 54). E nos projetos, que envia ao Congresso, "sobre qualquer matéria", o Presidente pode solicitar que sejam apreciados dentro de 45 dias, na Câmara como no Senado (art. 51), cabendo-lhe, se julgar urgente a proposição, pedir que a tramitação obedeça a esse mesmo prazo, mas "em sessão conjunta do Congresso Nacional" (§ 2º do art. 51). Na falta de deliberação nos prazos referidos, "considerar-se-ão aprovados os projetos" (§ 3º do art. 51) (*). A inovação de prazos determinados, originária da Emenda nº 17 à Constituição de 1946, além de ter sido ampliada, foi subvertida na prática, segundo já assinalado.

Todos esses excessos em favor do Executivo mostram que se impõe *recriar o Poder Legislativo. Os parlamentares não devem nutrir a suspeição ao Governo. Hão de lutar, na instituição e por ela, para que nenhum indivíduo experimente, a respeito deles, a dúvida do personagem de GRACILIANO RAMOS, o vaqueiro Fabiano, que, "pensando bem", concluía ser "apenas um cabra ocupado em guardar coisas dos outros", "quase uma rês na fazenda alheia" (11).*

No plano institucional essa presunção não pode lavrar, sem risco de deteriorar-se a própria índole da organização parlamentar — esteio mais forte e projeção maior da ordem democrática.

III. PERSPECTIVAS

Mas, se a crise não é da instituição, antes do processo de reforma, a sabedoria está em dar impulso às inovações necessárias. Considerados os aspectos gerais das mudanças reclamadas e os peculiares ao Brasil, é tempo de revigorar o Poder Legislativo, no campo da competência normativa, na esfera da atribuição política e de fiscalização, na disciplina austera de seu funcionamento, na renovação da técnica de fazer leis. Tal revigoramento não é incompatível com o Governo de alçada ampla, porém clara e prudentemente delimitada. Conjuga-se com esse tipo de

(*) NR: Redação dada pela Emenda Constitucional nº 22/82:

Art. 51 —

§ 3º — Na falta de deliberação dentro dos prazos estabelecidos neste artigo e no parágrafo anterior, cada projeto será incluído automaticamente na ordem do dia, em regime de urgência, nas dez sessões subseqüentes em dias sucessivos; se, ao final dessas, não for apreciado, considerar-se-á definitivamente aprovado.

(11) GRACILIANO RAMOS, *Vidas Secas*, 47ª ed., Editora Record, 1981, págs. 18 e 24.

governo inerente ao Estado-administrativo, que mais exige coordenação de funções, para atendimento oportuno dos reclamos coletivos.

São múltiplos os mecanismos que conduzem a esse revigoramento: redução da iniciativa pessoal e desordenada de projetos e de emendas, condicionando-se o curso de tais proposições a apoio de Partido, ou de seus representantes; fortalecimento do poder disciplinar das Casas Legislativas, para que não se confundam abusos com prerrogativas parlamentares; supressão ou limitação rigorosa do voto do líder em nome da "bancada", para realce da responsabilidade pessoal de Senadores e Deputados; previsão de sanções efetivas ao descumprimento de decisões decorrentes do poder de fiscalização, de modo que a atividade de investigação não se torne inconseqüente; eliminação da faculdade de o Presidente da República expedir decreto-lei, visto ser suficiente a delegação legislativa específica; inclusão obrigatória de proposições em ordem do dia, depois de determinado período de tramitação em cada Câmara; enquadramento do veto parcial nos limites da Emenda nº 17 à Constituição de 1946 e da Carta de 1967 em seu texto originário; estabelecimento de regras severas protetoras dos direitos da minoria e asseguradoras de deliberações compatíveis com o interesse público, evitando-se que a obstrução da maioria transforme o número, por si só, em razão e forma de impor vontade; exigência de presença real e razoável no Plenário, para abertura e prosseguimento das sessões públicas, com proibição de se reunirem Comissões no mesmo período, salvo em caso de urgência.

Esses e outros mecanismos revigorarão o Poder Legislativo, dando-lhe condições de ação adequada, ao lado do Poder Executivo. É inegável a exatidão da advertência de MAURICE DUVERGER: "Para que o Parlamento possa representar contrapeso eficaz ao Governo e o conjunto tenha equilíbrio, é preciso que o Legislativo seja independente no exercício de seus poderes e estes se revistam de importância suficiente" (12).

Sem dúvida, a "importância suficiente" dos poderes do Parlamento é condicionada, bastante, à regularidade do funcionamento dos órgãos que o compõem. Daí a necessidade de normas complementares ou regimentais, asseguradoras de práticas recomendáveis. Em 1965, no parecer que emitimos no Grupo de Trabalho organizado para reforma do Congresso Nacional, propusemos, e foi aceito por Senadores e Deputados, ao lado de medidas propriamente institucionais, também providências complementares, inclusive a de realizarem as Comissões, permanentes ou especiais, como procedimento regular, "audiências públicas" para colher críticas e sugestões aos projetos sob exame (13). Por sua função defensiva e ilustrativa do trabalho parlamentar, renovaríamos hoje a proposição.

(12) MAURICE DUVERGER, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, P.U.F., 1973, pág. 135.

(13) JOSAPHAT MARINHO, "Reforma do Congresso Nacional" (parecer), opúsculo, 1965, e in *Revista de Informação Legislativa* — Senado Federal, a. 2, n. 7, jul./set. 1965, pág. 3.

Imperioso é reconhecer, porém, que o prestígio institucional do Congresso somente se refletirá no espelho de *outra Constituição*, modelada e adotada de modo a rasgar, confiantemente, perspectivas renovadoras.

Logo após a promulgação da Carta de 1967, era dado defender-se a revisão constitucional, e o fizemos (14). É que, não obstante as circunstâncias anômalas que marcaram a discussão e a votação do instrumento básico, submetido o Congresso Nacional a restrições impostas pelo Poder Executivo, de qualquer sorte a representação popular interveio e influiu na feitura do texto final, atenuando exageros e deformações, a principiar pelo que se encerrava no capítulo dos direitos e garantias. A vista dos fatos supervenientes àquele ano — sobretudo das emendas adotadas e dos efeitos dos atos institucionais restabelecidos e até bem pouco em vigor — que desfiguraram a imagem da Constituição, consideramos imprópria simples reforma mesmo ampla.

Já observamos, em estudo específico sobre o problema, em 1981:

“Apurar a propriedade e a conveniência, num dado período da história de cada povo, de elaborar-se nova Constituição, ou de reformar-se o texto fundamental, é problema, ao mesmo tempo, técnico e político. Reveste-se de caráter técnico porque toda mudança no domínio constitucional, seja completa, ou em parte, deve obedecer a princípios e procedimentos que configuram a idéia de ordem e de condicionalidade, inerente ao direito. É de índole política porque não há criação ou reforma constitucional legítima, nem consequentemente duradoura, se divorciada de anseios e sentimentos maiores do povo e de concepções geralmente admitidas como conquistas da cultura.”

E fixamos:

“No Brasil, diante do crescente dissídio entre a opinião pública e a Carta vigente, discute-se, exatamente, se cabe uma revisão constitucional ampla ou se é imperiosa a convocação de assembléia constituinte. Parece que juristas e políticos de todas as tendências, reconhecem a necessidade de modificação substancial. A Carta, como está, não tem apóstolos conhecidos. A divergência situa-se na extensão e no processo das alterações. Partidários e simpatizantes do atual regime advogam o procedimento de reforma, sob a arguição básica de que a Carta somente proíbe emenda “tendente a abolir a Federação ou a República” (art. 47, § 1º). Correntes diversas reivindicam o funcionamento do poder constituinte pleno, para que se elabore nova Constituição, nela inserido outro espírito.”

Julgamos “óbvio que, formalmente, o processo de simples reforma pode ser tentado”. Mas, atentando nas “limitações expressas e implícitas, impostas pelo instrumento vigente”, ponderamos: “Se se tratasse do

(14) JOSAPHAT MARINHO, “Pela Revisão Constitucional”, in *Revista de Informação Legislativa* — Senado Federal, a. 4, n. 15/16, pág. 3, e em separata.

texto conclusivamente preparado pelo Congresso Nacional e que configurou a Constituição de 1967, seria menos penoso e inconveniente o trabalho. É que esse texto, apesar de seus defeitos, atenuara excessos do projeto originário do Poder Executivo. A partir da Emenda nº 1, no entanto, e a se atropelarem na seqüência de mais de duas dezenas de proposições, várias modificações foram introduzidas no contexto primitivo, umas emanadas do Presidente da República, outras votadas pelo Congresso Nacional, muitas delas provindas de razões circunstanciais. Em consequência, multiplicaram-se ou se agravaram, notoriamente, as anomalias: — no mecanismo da federação, sobretudo com o estrangulamento da autonomia dos Estados-Membros; na relação entre os Poderes, a ponto de o Legislativo não ter demonstrado condições, recentemente, de aprovar prerrogativas reclamadas, que lhe foram usurpadas; na acumulação de medidas de emergência (art. 155), do estado de sítio (art. 156) e do estado de emergência (art. 158); na ameaça de suspensão de direito individual ou político, por “abuso” no seu exercício, “sem prejuízo da ação cível ou penal que couber” (art. 154). Além disso, enquanto consagra poder forte no plano político, na pessoa do Presidente da República (arts. 87, 51, 55, 155-158), a Carta proclama como primeiro princípio no domínio econômico a “liberdade de iniciativa” (art. 160). E ainda preceitua que “apenas em caráter suplementar da iniciativa privada o Estado organizará e explorará diretamente a atividade econômica” (art. 170, § 1º). Nega, pois, o princípio de intervenção, característico do direito público moderno. Expostas essas “anomalias e contradições”, concluímos, então:

“Se se quer, pois, a organização democrática das instituições, o caminho não há de ser o de reforma do texto de índole autoritária, mas o de feitura de nova Constituição” (15).

Os fatos posteriores nos conduzem a reafirmar esse juízo. O processo de aprovação da Emenda nº 22, em 1982, e o conteúdo dela, especialmente a precipitada introdução do voto distrital misto (parágrafo único acrescido ao artigo 148 da Carta), assim como as medidas legislativas circunstanciais adotadas para as eleições de 15 de novembro de 1982, são outros acontecimentos que ratificam a necessidade de nova Lei Fundamental, de influente teor democrático.

O Poder Legislativo, sobre o qual tanta sombra desceu a partir de 1964, obscurecendo-lhe a fisionomia e a competência, não se revigorará, normalmente, se *outro espírito*, de forte crença na representação popular, na delimitação das atribuições do Governo e na justiça social, não se projetar em Constituição emanada de uma Assembléia Constituinte. Enfim, a restauração da autoridade do Congresso Nacional, na situação brasileira presente, requer o impulso de genuína Lei Maior, assim geralmente considerada e obedecida, como inspiração e suporte ao conjunto dos mecanismos criados e das inovações convenientes.

(15) JOSAPHAT MARINHO, “Poder Constituinte e Poder de Reforma Constitucional”, in *Estudos Jurídicos em Homenagem à Faculdade de Direito da Bahia*, Saraiva, 1981, págs. 39-50.