

# Esvaziamento dos parlamentos

DANIEL MACHADO  
Colaborador

O controle e a fiscalização dos atos da administração pública constituem a principal função reservada ao Parlamento moderno, capaz de revalorizá-lo como órgão de representação democrática. Para exercê-la com eficácia, ele necessita de liberdade de ação, meios institucionais adequados e organização interna compatível com tal objetivo.

Proclamam os estudiosos da ciência política que a competência legislativa do Parlamento se esvaziou em consequência da inadequação de um órgão colegiado e numeroso para legislar sobre matérias cada vez mais urgentes, complexas e especializadas, geradas pela intervenção do Estado no domínio sócio-econômico, pelo progresso técnico e científico e pelo incremento das relações internacionais. Hoje, o Legislativo cada vez legisla menos, no Brasil e no mundo. E, se não é para legislar, então para que ele deve servir?

A chamada crise do Parlamento reflete o reconhecimento de tal realidade e as incertezas na busca de rumo que situe e defina precisamente o papel que ele deve desempenhar como órgão do Estado. Na esteira da constatação, os sinais da decadência da função legislativa transmitem-se da instituição aos seus integrantes, frustrando-os. A deceção está em que muitos ainda supõem que a principal função do parlamentar é legislar, enquanto os liberais sonham, saudosos de um modelo antigo, exaltado nos cursos universitários, que os novos tempos não permitem restaurar.

Para onde vai o Parlamento? Qual o futuro de um "Poder que não pode"? Como e em que condições há de o Parlamento ocupar espaço próprio e relevante no campo das instituições democráticas, que corresponda à sua natureza de órgão legítimo e representativo da soberania popular?

Grande parte, por certo, do eleitorado que voltou a 15 de novembro passado desconhece, ou conhece superficialmente, o papel atribuído ao parlamentar no mecanismo das nossas instituições políticas. Para uns, ele deve fazer leis; para outros, deve ser um fiscal dos atos do Governo; para outros tantos, um porta-voz e procurador dos interesses locais; para muitos, aquele que deve conseguir obras, providências, verbas e empregos. E o que o eleitor espera do "seu" deputado.

Na realidade, a atuação do político abrange toda essa gama de ações. Cada qual elege áreas preferenciais de maior atuação, por força do seu temperamento e formação, bem como dos compromissos que o ligam eleitoralmente às suas bases.

## ORIGEM DO PARLAMENTO

Historicamente, as assembleias ou conselhos já existiam na antigüidade greco-romana como formas de participação e deliberação de grupos humanos. Nos tempos de João sem Terra, começa a histórica propriedade dita dos Parlamentos, com a democracia representativa inglesa. A Carta Magna de 1215 é apontada como o marco inicial a partir do qual se vai construindo a legitimidade dos Parlamentos, com a transferência de poderes de reis e imperadores para as assembleias.

Apesar das fases de resistência dos monarcas a essa transferência, passa-se a reconhecer a representatividade do Parlamento e sua especialização funcional de natureza legislativa.

As revoluções francesa e norte-americana, no século XVIII, consolidam o caráter representativo do Parlamento, conferindo à Nação a fonte da soberania. O direito divino dos reis cede lugar ao princípio democrático.

No século atual, todavia, a partir da Primeira Guerra Mundial, surgem sinais de enfraquecimento institucional dos parlamentos, ante o recrudescimento da tendência aos chamados governos "fortes", que chamam para si mais poderes. A hipertrofia do Executivo traz, no jogo das forças de poder, o enfraquecimento do Legislativo, colocado quase em uma posição de sistema auxiliar e subordinado, mantido como órgão de legitimização ou, em certos casos, expressão das decisões do partido único. Na verdade, o grau de poder do Parlamento varia de acordo com o teor democrático dos regimes.

## REVISÃO DE COMPETÊNCIA

Luiz Navarro de Britto, em estudo sobre o "Parlamento no Mundo Moderno", registra que "já em 1925, em pesquisa realizada pela União Interparlamentar, prevalecia entre os especialistas a Convicção da necessidade de rever as competências das Câmaras. A iniciativa parlamentar, sobretudo de natureza financeira, foi sendo absorvida pelos Executivos, os decretos-leis converteram-se em uma constante e a Constituição da V República francesa chegou até a restringir o próprio conceito de Lei".

O mesmo autor assinala que nos países de sistema pluripartidário - e não de partido único - "a concepção que cultuam as Assembleias as reconhece como fontes de decisão na estrutura dos governos. Neles, a decadente crise é muito menor do 'Poder' do que da função legislativa. Neste sentido, várias reformas e medidas de revigoramento dos Parlamentos têm sido implantadas, visando robustecer a sua capacidade de controle político, do que a função legislativa significa apenas uma parte". Observa que "a melancolia dos congressistas-legisladores deve esmaecer, de forma gradual, com o exercício mais ágil e mais eficiente do acompanhamento, da análise-critica e do poder de decisão sobre as políticas interna e externa".

## CONSCIÊNCIA DA CRISE

O Legislativo brasileiro não esteve e não está alheio à decadente crise do Parlamento.

Em 1966, por designação do então presidente do Congresso, Auro de Moura Andrade, dois eminentes parlamentares - Milton Campos e Nelson Carneiro - observaram o funcionamento dos Parlamentos da Grã-Bretanha, República Federal Alemanha, França, Itália, Estados Unidos da América, México e Peru.

No interessante relatório das suas observações, eles recordam que na Conferência da União Interparlamentar, reunida em Ottawa, Canadá, no ano anterior, o professor grego Gregoire Cassimatis sugeriu medidas tendentes a deter o "crepúsculo dos Parlamentos", tais como a revalorização da função do parlamentar, da palavra e da pessoa do parlamentar em sua qualidade de homem de Estado e a "organização do poder de controle que constitui a função principal do parlamentarismo atual".

No ano seguinte, André de Blonay, secretário-geral da União Interpar-

Arquivo/CB



Milton Campos

lamentar, apresentou comunicação à Academia de Ciências Morales e Políticas, em Paris, frisando que "os parlamentos estão hoje abafados pela complexidade e tecnicidade dos problemas de governo, dominados pelo Executivo e seus tecnocratas, e, assim, sem condições de se adaptarem à evolução rápida da sociedade moderna".

No Brasil, já em 1955, o Instituto de Direito Público e Ciência Política, reuniu figuras de escol dos meios políticos e jurídicos para debater a questão, como fito de aviventar a instituição parlamentar. Outra iniciativa neste sentido foi a criação em 1964, pelo presidente do Congresso Nacional, de uma comissão de senadores e deputados, "para fazer estudos que possam constituir subsídios para a reforma dos Poderes Legislativo e Judiciário e da Organização Político-Administrativa do País".

## PRERROGATIVAS

O relatório de Milton Campos e Nelson Carneiro enfoca vários pontos importantes da questão, inclusive quanto às prerrogativas.

Referindo-se à imunidade, o documento, elaborado à época do governo Castelo Branco (anterior portanto à Constituição de 67, ao AI-5 e à Emenda Constitucional nº 1, de 1969), frisa que nos Parlamentos visitados as imunidades "continuam consagradas pelas mesmas razões que as justificaram desde suas origens", "não constituem privilégio pessoal dos representantes, mas prerrogativa inerente ao próprio regime representativo". Acentua que "se não fossem concedidas, o mandato popular não poderia ser exercido com a liberdade, a independência e a eficácia que lhe são próprias".

Assinala que a iniciativa das leis, "antes apanágio do Poder Legislativo, transferiu-se, em boa parte, para o Poder Executivo, especialmente quanto às proposições que visem a aumentar a despesa ou a diminuir a receita do Estado". Mesmo nos Estados Unidos, só formalmente está assegurada a privatividade do congressista em dar o primeiro impulso à elaboração legislativa. Ressalta ainda as restrições sofridas pelo direito de emenda e a preferência dada ao Executivo na elaboração da Ordem do Dia, "restringindo, cada

vez mais, o direito de iniciativa parlamentar".

Nenhum indício maior do declínio da iniciativa parlamentar, notadamente na Europa - prossegue o relatório - do que a percentagem mínima de leis aprovadas, oriundas de projetos apresentados por deputados ou senadores. Das leis votadas anualmente pelo Parlamento britânico, as sugeridas por congressistas não passariam de meia dúzia.

Quanto ao decurso de prazo, observa que o sistema é adotado na República Federal Alemã para votação de projetos do Governo. Na Grã-Bretanha parlamentarista, há prazos para que o Parlamento adote a chamada resolução afirmativa ou negativa para ratificação dos regulamentos, com força de lei, baixados pelo Gabinete, por delegação de poderes.

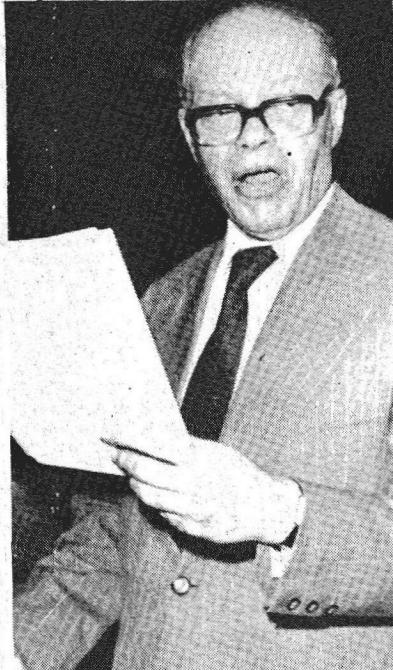
## COMO SOBREVIVER

Por todas estas evidências, o relatório sustenta que "a função legislativa tende a manifestar-se mais poderosa no controle e na fiscalização dos atos do Governo". É claro que, antes de tudo - continua - a missão parlamentar varia segundo as peculiaridades do regime político instaurado. Mas em nenhum país democrático se deixa de atribuir ao Parlamento posição de extrema importância na ordem política. O segredo da sua sobrevivência está em sua capacidade de adaptação às novas realidades que vão surgindo num mundo em mudança.

Adverte o documento, taxativamente: "Se, por exemplo, pretendemos, atentos mais às palavras do que aos fatos, manter no Poder Legislativo o monopólio da função legislativa, lutaremos contra uma realidade que se vem impondo pela pressão da própria convivência nacional". Mas, na medida em que cresce no Parlamento a plenitude da função legislativa, avultam outras funções igualmente relevantes, que podem não ser as originárias, mas nem por isso são menos significativas.

Reconhecendo o esvaziamento da função legislativa, o relatório ressalta que, por isso mesmo, "ampliou-se

Arquivo/CB



Nelson Carneiro

a área de atuação do Parlamento, como órgão de fiscalização da administração pública, cada vez mais

complexa, e como fórum nacional, cenário dos grandes debates e centro de orientação da opinião pública, pela publicidade que assegura aos problemas de governo".

## SUGESTÕES

Milton Campos e Nelson Carneiro sugeriram seis medidas para adaptação do Legislativo brasileiro às novas realidades:

- ampliação e organização dos serviços de assessoria parlamentar;
- acesso mais pronto dos parlamentares às fontes de informação do Executivo;

c) maior ênfase à prática do comparecimento dos ministros de Estado ao plenário e às comissões, sem o formalismo e a solenidade que diminuem o proveito dos debates travados;

d) mecanização das votações, eliminando a perda de tempo com as votações nominativas e secretas;

e) desenvolvimento do sistema de publicidade dos trabalhos do Congresso, sugerindo a organização da Rádio do Congresso para boa divulgação do trabalho parlamentar (não a irradiação indiscriminada e flagrante das sessões);

f) manutenção e ampliação das publicações do Congresso (revistas, separatas, monografias).

A reforma administrativa da Câmara, no início da década de 1970, e inúmeras modificações no regimento interno atenderam, em parte, às sugestões. A biblioteca da Câmara transformou-se no Centro de Documentação e Informação, criou-se a Assessoria Legislativa, a Assessoria de Orçamento, a Assessoria de Divulgação e Relações Públicas, instalou-se a votação eletrônica, buscou-se facilitar o comparecimento dos ministros à Câmara.

Na prática, porém, os objetivos não foram alcançados plenamente. A votação eletrônica, embora regulamentada, permanece como simples painel decorativo do plenário da Câmara porque, além da necessidade de adaptá-la ao aumento do número de deputados e da falta de prática no seu manejo por parte dos próprios parlamentares, ela esbarra, politicamente, nas conveniências do voto de liderança. A divulgação foi consideravelmente ampliada, assim como funcionam os serviços de assessoramento, porém a Rádio do Congresso encontrou dificuldades insuperáveis à sua implantação. O comparecimento de ministros ao

plenário e às comissões não apresentou o redimento pretendido, ora por ser um monólogo em face da falta de debatedores preparados para a matéria discutida, ora pelas manobras com que a maioria, inscrevendo intérpretes, esvazia as pretensões opositivas de ir ao fundo de certas questões.

De outro lado, permanecem as restrições ao pedido de informações ao Executivo, prática antiga de largo uso e até abuso, porém de grande eficácia como instrumento de controle e fiscalização dos atos da administração pública, direta e indireta. A emenda constitucional 22, promulgada em junho do ano passado, abriu caminho a esse desiderato, ao retirar o advérbio restritivo "soamente" quanto aos "pedidos de informação sobre fato relacionado com matéria legislativa em trâmite".

ou sujeito à fiscalização do Congresso Nacional ou de suas Casas".

## CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

A Câmara deu, em março do ano passado, o impulso decisivo para que o Parlamento brasileiro possa exercer a sua principal tarefa na atualidade, ao aprovar o projeto 2.090, de 1979, de autoria de Adhemar de Barros Filho, pendente de apreciação pelo Senado Federal.

O projeto objetiva regulamentar o poder de fiscalização do Congresso quanto aos atos do Executivo, previsto no artigo 45 da Constituição. não se confundindo, quanto ao seu alcance, com a regulamentação da fiscalização financeira e orçamentária, de que trata o art. 70 da Constituição, já regulado pela Lei 6.223, de 1975, e modificada, em parte, pela Lei 6.525, de 1978.

A iniciativa do parlamentar paulista não constitui inspiração isolada, pois também apresentaram projetos com o mesmo fim os deputados Marcelo Medeiros, Henrique Turner, Humberto Lucena (então deputado), Cunha Bueno e Walter Silva, enquanto, no Senado, tramita projeto semelhante de autoria de Mauro Benevides.

Segundo a proposição, a fiscalização dos atos do Executivo inclusive os da sua administração indireta, será exercida através das Comissões Permanentes e das Comissões de Inquérito, a que a matéria se relacionar. Quando tiver por objeto atos do presidente da República e de Ministros ou autoridades de igual nível político, a fiscalização será instaurada por deliberação do plenário. Nos demais casos, por decisão da Comissão a que estiver afeto o assunto. Poderá atingir atos praticados por quem já tenha deixado o exercício do cargo, função ou emprego, desde que não ocorra, de plano, prescrição. A iniciativa de uma Casa do Congresso exclui, para a outra, a investigação do mesmo fato, para o que deverá ser comunicado, reciprocamente, o início e o encerramento de cada processo.

Na fiscalização dos atos do Executivo, as comissões poderão convocar administradores e servidores, intimá-los para prestar esclarecimentos por escrito ou depoimentos, inquirir testemunhas, requisitar documentos, ordenar exames em registros contábeis e documentos, determinar perícias e diligências e mandar fazer vistorias.

O projeto trata ainda da convocação de ministros, solicitação de informações, prazos, processo de responsabilização e atribuição às comissões do Senado quanto à fiscalização dos atos do Governo do Distrito Federal.

## CONSCIENTIZAÇÃO

As medidas consubstanciadas no projeto são importantes mas não suficientes para que a Câmara - e de igual sorte o Senado - exerça sua função de controle e fiscalização.

Há condicionantes internas e externas para que ela possa assumir a plenitude da função. Em primeiro lugar depende de que se alargue e se consolide o processo de abertura política, trazendo em seu bojo a restauração da prerrogativa da imunidade real, isto é, se assegure efetivamente que "os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato".