

## O PODER LEGISLATIVO E A REALIDADE NACIONAL (\*)

Célio Borja (\*\*)

- I) — A instituição parlamentar.
- II) — A presença do parlamento na história nacional:
  - (a) a herança portuguesa;
  - (b) experiência brasileira.
- III) — A realidade Brasileira e o Congresso.

### I — A Instituição Parlamentar

Confunde-se, na linguagem corrente, o Congresso Nacional — instituição do governo representativo brasileiro — e o poder legislativo, função política que, nos séculos XIX e XX, tem sido a sua principal atribuição constitucional.

A instituição parlamentar é criação da história política dos povos indo-europeus. Nas cidades gregas, na Roma monárquica republicana e imperial, na Idade Média germânica, o governo não é exercido por uma única instituição, mas por várias, e entre elas se encontra, sempre, uma que fala e age por cometimento e inspiração do povo, organizado em tribos, como nos **Comitia** romanos, ou concebido como uma unidade indivisível, como na **Eclesia** grega.

---

(\*) Conferência pronunciada na Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

(\*\*) Professor de Direito Constitucional na Faculdade de Direito da Universidade do Estado da Guanabara e Deputado Federal pelo Estado da Guanabara.

O Direito público contemporâneo afirma que as funções exercidas pela instituição parlamentar — chame-se ela Congresso, como nos EEUU e no Brasil, Parlamento, como na Inglaterra, Dieta, como no Japão — variam de acordo com os sistemas de governo que se classificam em parlamentar, presidencial ou de Assembléia.

Neste último — Governo de Assembléia — deferem-se ao Parlamento todas as funções do Estado: a de legislar, a de julgar e a de administrar. Exemplo conspícuo temo-lo na Constituição da Turquia e na da União Soviética.

Já no sistema parlamentar, modelado segundo a doutrina inglesa do Rei no Parlamento, a Câmara popular tem como principal missão constitucional a de contribuir para a formação do governo, que deve ser constituído de acordo com a maioria dos seus membros, controlando ainda, a atividade governamental, através das interpelações e do pedido de informações, sujeita-se o governo à demissão, quando decaia da confiança da maioria a que deve a sua investidura.

No sistema parlamentar inglês, a legislação é, geralmente, iniciada pelo Gabinete, que conta ordinariamente com o respaldo da maioria.

E a segunda Câmara tem, além de função revisora das leis, a de servir como órgão quase judicante, pois nela têm assento temporário os juizes dos mais altos tribunais do País, juntamente com os pares do Reino, tirados da aristocracia hereditária e os bispos e arcebispos ingleses.

## II — A Presença do Parlamento na História Nacional

### A — HERANÇA PORTUGUESA

Quando, no Portugal medievo, vigia a fórmula — o Rei nos seus conselhos, o povo nos seus Estados — era com o bater dos punhos no broquel das espadas que os estamentos do Reino — reunidos em Cortes — respondiam as questões formuladas pela Nação, na presença do seu Soberano. (Antônio Sardinha, in Prefácio à História e Teoria das Cortes Gerais que em Portugal se celebraram, Lisboa, 1827)

A imagem primeira que guardamos da mais antiga e mais venerável das instituições nacionais é, assim, a de uma assembléia que reúne o Rei e a Nação representada pelas suas elites. E sabemos, ainda, que essa Assembléia não somente legislava, como também julgava e, por vezes, determinava providências de índole e natureza administrativas.

RCGERS, Porto Alegre, 3(6): 35-42, 1973

Foi, certamente, nesse quadro que THIERS inspirou-se para formular a máxima "Le Roi règne et la Nation se gouverne".

O sistema parlamentar dos nossos dias é o desdobramento natural e historicamente coerente das linhas de força da monarquia, à qual se deve a unidade nacional dos Estados europeus e à qual devemos nós, brasileiros, o domínio que exercemos sobre a vastidão continental de nossa terra.

### B — A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

O sistema das relações do Poder Legislativo com o Executivo tem variado no Brasil; na Regência, praticamos o Governo de Assembléia a qual era, então, todo-poderosa; no Segundo Reinado, sobretudo após a criação da Presidência do Conselho de Ministros pelo Decreto Alves Branco, de 1847, pode dizer-se que praticamos o sistema parlamentar, de acordo com as praxes e os estilos adotados, na época, pelos Estados europeus. Com a particularidade, porém, da existência de um Poder Moderador, confiado privativamente ao Chefe do Estado que estava acima dos partidos e, soberanamente, velava pela supremacia e intangibilidade da Constituição e pela preservação dos interesses permanentes da Nação.

Ao adotarmos, com a República, o presidencialismo, que é fruto das peculiaridades da história americana, rompemos com a nossa tradição e separamos física e politicamente o Presidente — que é um Rei eletivo e *pro tempore* — dos representantes da Nação, a pretexto de que, assim, melhor se resguardava a liberdade dos cidadãos.

Mas, com a rígida separação de poderes, característica do presidencialismo, entrou, no organismo do Estado brasileiro, o germe da emulação entre as suas instituições governamentais; criaram-se áreas de silêncio e incompreensão, artificializou-se a comunicação entre elas, de sorte que a colaboração dos poderes tornou-se difícil, se não impossível.

A inevitável luta pela supremacia terminaria por alijar um dos contendores. Um lento processo de marginalização do Congresso inicia-se já na Primeira República, e conduz à dissolução dele, em 1930 e 1937, e ao seu recesso, em 1966 e 1968.

### III — A Realidade Brasileira e o Congresso

Não desapareceu a instituição parlamentar brasileira, ainda que batida por tantas adversidades, porque tem a sustentá-la a força da História.

Parece-me, contudo, que o Congresso está sendo chamado a viver em um novo sistema de governo que já não é mais o do presidencialismo republicano, fundado no monopólio congressional

RCGERS, Porto Alegre, 3(6): 35-42, 1973

da função legislativa e na vedação de conhecer o Parlamento a intimidade dos assuntos administrativos, confiados exclusivamente ao Presidente da República.

Esboçam-se, com o apoio na Constituição vigente, as funções que o Parlamento é chamado a desempenhar: além da legislação, o controle dos atos administrativos e da política externa, a fiscalização financeira e a avaliação do desempenho dos governantes.

Na Legislatura em curso constituíram, por isso mesmo, temas predominantes das preocupações do Congresso, além do seu reaparelhamento material, a regulamentação, por lei complementar, de três institutos acolhidos na Constituição vigente:

- a) o comparecimento dos Ministros de Estado e sua participação nos debates, assim nas Comissões, como no Plenário;
- b) o exercício dos três instrumentos clássicos de informação do Poder Legislativo: o pedido escrito de informação, o direito de interpelação e o de investigação;
- c) a fiscalização dos atos administrativos e daqueles de natureza e repercussão financeiras.

Pode dizer-se que tudo quanto dependia do esforço dos Congressistas, já foi feito. A título exemplificativo lembramos, no campo dos trabalhos materiais, a edificação de novos anexos, a instalação da computação de dados e de outros equipamentos sofisticados; e, na área administrativa, a instituição das assessorias parlamentares, uma diretamente prestada por assessores imediatos e outra, imediatamente oferecida pelos órgãos próprios das duas Casas, para a elaboração de projetos, estudos e pareceres.

Falta-nos, contudo, uma nova concepção política do sistema das relações do Congresso com o Presidente da República que deverá atender alguns pressupostos já fixados, não só na Constituição vigente, como nas praxes parlamentares, agora estabelecidas, com o apoio de deputados e senadores.

Vejamos, rapidamente, os fundamentos desse novo estilo de conduta congressional.

Uma das conseqüências do bipartidarismo adotado em 1966, foi a formação de duas numerosas bancadas entre as quais se repartem encargos de sustentar a política do governo e dar-lhe os meios de desenvolvê-la e o de exercer sobre ela a crítica refletida e honesta, de maneira a ajustá-la ao sentimento e às aspirações das minorias políticas.

Pressupõe-se, nesse sistema, que a bancada majoritária é solidária como Governo, cuja sorte e destino são, também, os seus.

Entretanto, a dignidade pessoal não permite, nem o bom funcionamento do sistema aconselha, que esse apoio seja dado a posteriori e sobre fatos consumados, inconsciente e inconseqüentemente, com aquele incondicionalismo prévio que desonra igualmente quem o dá e quem o exige ou recebe. Pois, afinal, desonrado, ninguém serve bem ao seu País.

É indispensável que se crie um **Forum** onde se possam ajustar previamente os pontos-de-vista do Governo e os da maioria parlamentar. Como, também, é gritantemente necessário que certas matérias que sobrelevam os interesses conjunturais de classes, grupos, regiões e opiniões, aqueles que são permanentes e pertencem a toda a Nação, sejam aforados a uma instância suprema, onde tenham assento todos os partidos e todos os credos políticos e sociais lícitos — isto é, democráticos — e ali resolvidos com as mais altas autoridades do País.

Sabeis que, no Segundo Reinado, o Conselho de Estado era o sítio onde se resolviam as questões por último mencionadas e que, graças ao seu aviso, foi o nosso segundo Imperador capaz de decidir, arbitralmente, as mais delicadas questões do País, naquele glorioso período de nossa História.

Sabemos, também, que o ajustamento do Governo e da maioria parlamentar se fazia, naturalmente, em virtude de dependerem os Ministros da confiança política da Assembléia e do Monarca.

Não sendo, hoje, possível o restabelecimento desse mecanismo, há que pôr em prática um tipo de liderança e condução políticas que, primeiro, ganhe a confiança da representação nacional e, por intermédio dela, a de todo o povo.

Não existem em nosso País estruturas e mecanismos de participação política de todo o povo em virtude das peculiaridades de nossa formação histórica.

No Brasil, o Estado precedeu a Nação e formou-a, ao contrário da Europa, onde o estabelecimento estatal resultou da prévia organização do povo em instituições peculiares, como as corporações de ofícios e de homens livres, as feiras, os mercados e as cidades, onde a unidade nacional, apenas, exprimia a unidade da língua e da religião — entre nós, foi o Estado que estabeleceu as instituições sociais e políticas. E a única entidade que lhe não deveu a existência é a Igreja e as corporações criadas à sombra dela, tais como as irmandades religiosas e algumas outras associações pias.

Até mesmo o Município, que haveria de exercer tão importante papel em nossa vida política e social, não se podia constituir sem que uma Carta Régia expressamente autorizasse.

A necessidade de criarmos instituições de participação popular no processo político salta aos olhos.

A Nação Brasileira, aceleradamente, deixa de ser e, talvez, já não seja mais o arquipélago cívico, político e social que foi até o advento da Revolução de 1930. Isso, por força da universalidade das comunicações e dos transportes que está criando uma consciência verdadeiramente nacional, manifestada em atitudes e reações uniformes de todo o povo, em face de acontecimentos que a todos atingem.

De outra parte, a massificação da educação fundamental e universitária e a crescente incorporação de todo o País ao circuito econômico geram uma pressão antes inexistente pelo consumo de bens e pela prestação de serviços que se querem sempre mais sofisticados.

O que se discute, agora, é a própria qualidade da vida, os padrões de existência vigentes na sociedade brasileira e os meios de elevá-los.

Em poucos anos, com 1 milhão de universitários e 90% da população adulta adequadamente alfabetizada e, por isso mesmo, sensível aos meios de comunicação, a estrutura política brasileira sentirá o peso de uma pressão que se não for convenientemente distribuída pela superfície do corpo social, ameaçará a sua integridade e higidez.

Hoje, o povo — mesmo o instruído — participa pouco porque o custo da participação é elevado, dada a inexistência de instituições adequadas. Em razão disso, acumulam-se tensões não resolvidas e surgem relações conflitivas entre os indivíduos e o Estado.

Exemplifiquemos. Se um serviço público é mal prestado, se uma autoridade se desvia da ética de sua função, se uma providência administrativa é danosa ao legítimo interesse de um ou mais cidadãos, ele deverá assumir sozinho o ônus da reclamação, mesmo quando haja uma real e efetiva solidariedade de muitos no prejuízo decorrente.

O prejudicado deverá requerer ou constituir advogado, acompanhar o seu requerimento com sensível perda de tempo e desgaste, por vezes insuportável, de sua tranquilidade, enfrentar as despesas, etc. E a própria máquina estatal se consumiria, como se consome, no conhecimento e na solução de casos individuais. Daí o desmesuramento da administração pública brasileira, o seu hiperdimensionamento, o seu casuismo, a sua larde-

za, o seu desprestígio. E daí, também, o desalento dos cidadãos em face de um Estado que lhes exige muito e lhes dá pouco.

Imaginali hipótese inversa na qual os prejudicados se limitam a comunicar o fato ou ato danoso a uma instituição social que age em seu favor — muitas vezes sem necessidade mesmo de provocação — e o custo social da participação se reduzirá a quase nada.

Salvo umas poucas entidades de classe, são os corpos legislativos do País — Câmaras de Vereadores, Assembléias Legislativas e o Congresso Nacional — as únicas instituições que, em nível político, isto é, de direção e comando, exercem essa mediação e desempenham essa representação de interesses.

O Poder Judiciário, não existindo meios processuais idôneos para a ação coletiva visando a corrigir a inércia ou a desídia da Administração, limitado à mera interpretação e aplicação do *ius positum*, não podia socorrer os titulares de simples interesses, mesmo os socialmente legítimos.

Podemos, assim, avaliar a importância e o alcance de algumas providências já tomadas no âmbito da Câmara dos Deputados e de outras que esperamos efetivar no seio do nosso Partido, visando a permitir a participação ordenada de toda a gama de interesses legítimos no processo decisório que é hoje monopólio do Estado.

Monopólio tão absurdo como seria o que conferisse ao Estado dos negócios mercantes de bens e serviços, como o que lhes desse, com exclusividade, o de fazer circular a riqueza nacional, em lugar dos milhões de agentes industriais, comerciantes, prestadores de serviços de toda a natureza — que, hoje, fazem a riqueza de nossa Pátria.

Recentemente, o deputado Pereira Lopes, quando exercia com superioridade e dignidade a Presidência da Casa, com exclusivo propósito de melhor auscultar a opinião nacional, promoveu a modificação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados para permitir que as suas Comissões concedam audiências públicas aos representantes de instituições idôneas, quando, naqueles órgãos da Câmara, esteja em fase instrutória matéria que lhes diga respeito.

Semelhantermente, por que não poderia a Maioria Parlamentar, através da estrutura partidária que lhes dá legitimidade e disciplina, promover, ordenada e objetivamente, o fluxo das aspições nacionais até as sedes das decisões últimas, que estão no Palácio do Congresso e no do Planalto?

Falei-vos da nossa antiga e venerável tradição de reunir nas Cortes, o Rei e a Nação, antigamente representada por seus Conselhos, e, hoje, por seus eleitos.

Se o Presidente da República não pode estar, habitualmente, no Congresso, por força da sua qualidade de Chefe do Estado, por que os Ministros — que são ativos elementos de execução da política do Governo — não podem ser os interlocutores necessários da maioria parlamentar e do Partido em que ela se organiza e, mais, por que não o serão, também, do próprio Congresso, nas Comissões e no Plenário de suas duas Casas?

Por que a Maioria Parlamentar não se organiza de tal forma que os mais capazes, por saber acadêmico ou por saber “de experiência feito”, não sejam, sempre e previamente, chamados a colaborar com os inúmeros projetos sobre matéria da sua especialidade ou do interesse dos seus representados, de maneira que todos, com entusiasmo consciente, se lancem em defesa de uma obra comum pela qual — sabendo, conhecendo ou desconhecendo — somos solidariamente responsáveis?

Vivemos um tempo de construção política e essa, como qualquer empreendimento humano, não dispensa a fé.

O nosso credo político é visceralmente democrático porque assenta, firmemente, as suas raízes no Cristianismo que é a religião da Esperança.

Os que não têm fé, se auto-excluem dessa obra de sabedoria que consiste na edificação de uma estrutura e de um sistema políticos capazes de assegurar a pacífica e equânime fruição da herança de nossos maiores, alargada e multiplicada, nos dias que vivemos, com o trabalho de nossas mentes e de nossas mãos.

Não pode ter lugar entre nós o pessimismo em relação ao homem, uma certa desconfiança institucional de nossa capacidade de nos entendermos no que é fundamental à nossa própria sobrevivência como nação e comunidade política.

Neste ano do sesquicentenário do Poder Legislativo do Brasil, lancemos as vistas para o passado remoto da instituição parlamentar que nos vem das entranhas da Idade Média portuguesa e, cheios de fé, contemplemos nela o estuário, largo, seguro, vivo, abrangente e conciliador onde se encontram todas as aspirações nacionais.

Brasília, 05 de abril de 1973.