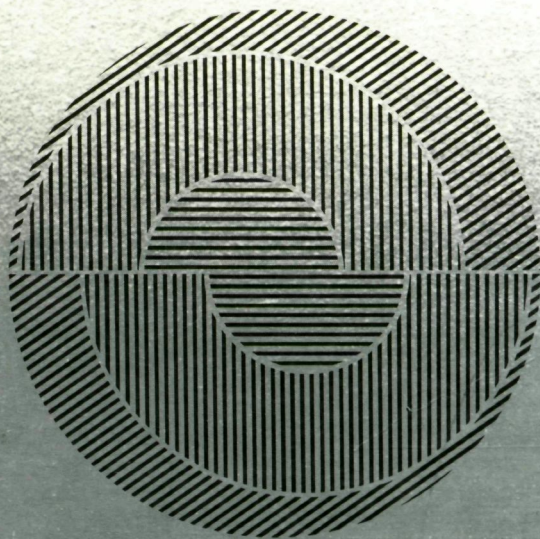


REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JANEIRO A MARÇO 1989

ANO 26 • NÚMERO 101

O Poder Legislativo, temporalidade e espaciologia

PAULINO JACQUES

Prof. Emérito da UERJ

SUMÁRIO

I — Origem e evolução. II — As relações entre os Poderes Políticos. III — O Primado do Poder Legislativo. IV — O clímax do Poder Legislativo.

I — Origem e evolução

1. É na civilização grega, principalmente na velha Atenas, e, mais tarde, na civilização romana, principalmente na antiga Roma, que encontramos as formas mais definidas, embora rudimentares, do, hoje, denominado Poder Legislativo.

2. Realmente, nas referidas civilizações já se manifesta o bicameralismo, ainda que em forma elementar (Assembléia Popular e Senado) — como ensinam FUSTEL DE COULANGES, GLOTZ e CROISSET.

3. O povo, reunido em praça pública, formava a Assembléia Popular (*Eclesia*, em Atenas, e *Comitia*, em Roma). Da Assembléia Popular só participavam os cidadãos (*Politai*, em Atenas; e *cives*, em Roma), aos quais incumbia eleger diretamente e por processo simples todas as magistraturas políticas, inclusive o Senado, a atual Câmara Alta — no período áureo da civilização greco-romana.

II — As relações entre os Poderes Políticos

LOCKE, em 1690, no seu *Second Treaty on Civil Government*, "enumerou quatro poderes políticos: Legislativo, Executivo, Federal e Discrecional, sustentando o primado dos dois primeiros (Legislativo e Executivo) e admitindo, afinal, a redução de todos esses Poderes a um só, o Legislativo.

MONTESQUIEU, em 1748, no seu *De l'Esprit des Lois*, enunciou os três Poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e harmônicos.

KANT, em 1797, nos seus *Metaphysiche Anfangsgünder der Rechtslehre*, sustentou a coordenação entre si dos Poderes Políticos para prevenir a primazia de um sobre o outro.

4. É certo que ROUSSEAU, em 1762, no seu *Contrat Social*, cuidara do assunto, porém, em bases antitéticas, fundado nos seus postulados — "a lei é a expressão da vontade geral" e "o homem é bom, a sociedade que o corrompe" — com que defendia uma ordem político-jurídica tão próxima da natureza quanto possível — conforme demonstramos em estudo de nossa autoria *As Idéias Políticas de Jean-Jacques Rousseau* publicadas em 1962.

5. Na Inglaterra, cuja política jurídica foi sempre empírica, o Poder Legislativo, denominado Parlamento, ainda hoje, surgiu do Grande Conselho do Rei, nos reinados de ETELBERTO (560 d.C.), ALFREDO (890 d.C.) e CANUTO (1016 d.C.). Com a denominação originária de "Concilium Principum (Conselho de Chefes Militares) e Curia Regis (composta de Barões, Bispos, Arcebispos e Abades) — conforme ensina F. W. MAITLAND, in *The Constitutional History of England*.

Mais tarde, o grande Conselho do Rei passou a denominar-se Conselho dos Lordes, integrado por membros da Família Real, Barões, Bispos, Arcebispos e Abades. Das reuniões dos Lordes participavam dois representantes dos cavaleiros dos Condados e dois dos burgueses da cidade embora como simples observadores naquela Assembléia.

Por inspiração de SIMON DE MONFORT, cunhado do Rei Henrique III, os representantes dos cavaleiros e burgueses passaram a reunir-se em separado dos Lordes em verdadeira conspiração. Daí, o advento da Câmara dos Comuns, que, ao lado da Câmara dos Lordes, formou o chamado Parlamento Modelo de 1295, ainda vigente em nossos dias, com algumas alterações.

6. No Brasil, o Poder Legislativo foi sempre bicameral (Câmara dos Deputados e Senado), embora, sob o regime monárquico, tenha havido

quatro Poderes (Executivo, Legislativo, Judiciário e Moderador). Este último Poder era considerado "A chave de toda organização política e é delegado privativamente ao Imperador, como chefe supremo da nação e seu primeiro representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da independência, equilíbrio e harmonia dos mais Poderes Políticos" (art. 98 da Constituição do Império de 1824). Com esse primado do Poder Moderador, os referidos quatro Poderes ficavam reduzidos a um só, o Poder do Imperador, cuja pessoa era "inviolável e sagrada, não ficando sujeito a responsabilidade alguma" (art. 99 da Constituição do Império do Brasil) — controlava ação dos outros Poderes. É certo que, a partir de 1847, quando foi criado o cargo de Primeiro Ministro, o que ensejou o advento do Governo Parlamentar mitigado, o Imperador passou a governar, em geral, de acordo com o Conselho de Ministros — conforme demonstramos no livro de nossa autoria publicado em 1982 *O Governo Parlamentar e a Crise Brasileira*.

A República, entre nós, consagrou o princípio MONTESQUENIANO da "independência e harmonia dos Poderes" (Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, arts. 15 e 79). Porém, em 1934, adotou a fórmula kantiana dos "Poderes coordenados entre si" (arts. 3.º e 88 da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934). Não havendo funcionado bem a técnica kantiana, o Brasil retornou, em 1946, ao sistema montesqueneano consagrado em 1891 (Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 1946, arts. 36, § 1.º) — consoante observamos em *A Constituição Federal Explicada*, de PAULINO JACQUES, Rio de Janeiro, Editora Forense.

III — O primado do Poder Legislativo

É no regime de Governo Parlamentar, ou seja, no Parlamentarismo, que se manifesta a primazia do Poder Legislativo. São variadas as formas como se apresenta essa primazia. No livro de nossa autoria, *O Governo Parlamentar e a Crise Brasileira*, acima referido, examinamos dezessete tipos, com as respectivas peculiaridades.

Neste capítulo, vamos acentuar, apenas, as modificações mais significativas que esse regime de Governo vem sofrendo ultimamente.

Assim, na Inglaterra, considerada a pátria do Parlamentarismo, a partir do Governo de Margareth Thatcher, ocorre a responsabilidade individual de Ministro de Estado, quando a responsabilidade governamental foi sempre coletiva, com a conhecida "moção de desconfiança".

Na França, de acordo com a Constituição de 1958, o Presidente da República é eleito diretamente pelo povo. Na Alemanha Ocidental, segundo

a Constituição de 1949, o Presidente da República, embora eleito por um colégio eleitoral, fica sujeito a destituição em certos casos previstos.

No Brasil Monárquico, a partir de 1847, com a criação do cargo de Primeiro Ministro, funcionou um regime de governo parlamentar mitigado (veja de PAULINO JACQUES, *O Governo Parlamentar e a Crise Brasileira*, cit. Capítulo X — 2.ª parte). No Brasil Republicano, com a Emenda Constitucional n.º 4, de 2 de setembro de 1961, instituiu-se um sistema, com as suas peculiaridades (veja de PAULINO JACQUES, *O Governo Parlamentar do Brasil*, Capítulo III). Infelizmente, esse sistema de governo que podia ter funcionado bem, foi extinto pela Emenda Constitucional n.º 6, de 23 de janeiro de 1963.

IV — *O clímax do Poder Legislativo*

O federalismo e a tridimensionalidade institucional constituem o fenómeno fundamental do clímax do Poder Legislativo.

A pretensa incompatibilidade ao federalismo com o governo parlamentar é afastada pelos próprios fatos, como o demonstram o Canadá, a Austrália, a União Sul-Africana, a Áustria e a Alemanha Ocidental, onde o sistema funciona plenamente.

A tridimensionalidade institucional decorre do princípio geral de que os Estados-Membros se regerão pelas "Constituições e leis que adotarem, respeitados os princípios fundamentais da União", entre os quais se inclui, no caso, o governo parlamentar. Importa dizer que, havendo parlamentarismo na União, não pode deixar de existir nos Estados-Membros, que se organizam à imagem e semelhança da União.

Também os Municípios, com autonomia dos interesses peculiares, organizar-se-ão sem desrespeito aos princípios gerais dos Estados-Membros que integram. Vale dizer que, havendo parlamentarismo nos Estados-Membros, não poderá deixar de existir nos respectivos Municípios.

É o parlamentarismo organizado e funcionando nas três dimensões estatais — União, Estados-Membros e Municípios. (veja de PAULINO JACQUES, *O Governo Parlamentar e a Crise Brasileira*, Capítulo XXXVI, onde o assunto é estudado minuciosamente, inclusive com organograma, cit.)

O tempo e o espaço, as coordenadas da existência em todas as formas de fenomenidade, bem explicam, como se vê, a importância e a significação do Poder Legislativo.