

# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



**SENADO FEDERAL**  
**SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS**

JULHO A SETEMBRO 1976 — ANO XIII — N.º 51

# Introdução à problemática do Poder Legislativo

Prof. OSCAR DIAS CORRÊA

Exmo. Sr. Presidente:

Reveste-se, por todos os motivos, de significado superior, a comemoração, em nosso País, do Sesquicentenário do Senado e da Câmara dos Deputados. Mais ainda, porém, marca-se de especial importância sua celebração neste Instituto, pela natural e notável ligação com que a história pátria vincula esta e aquela Augustas Instituições, no papel que têm desempenhado na luta pela realização do regime democrático no Brasil.

Com efeito, os cento e cinquenta anos do Legislativo coincidem com os cento e quarenta e três anos deste Instituto, e não será difícil verificar que as trajetórias de um e outro seguem, paralelas, o mesmo destino e o mesmo objetivo: a realização do Estado de Direito, de que a democracia é a configuração mais alta, mais nobre e mais humana.

As campanhas em que se empenharam os congressistas do Brasil, nesse período, pode dizer-se, foram as mesmas em que aqui se aplicaram os nossos antecessores: os mesmos temas, os obstáculos e os anseios. As vezes, os mesmos os estrênuos lutadores da causa e os mais insignes deste País. Citem-se apenas, nesta Casa, glórias dentre muitas, que pertencem a ambos: Montezuma e Rui Barbosa. No Instituto ou no Parlamento, o mesmo ímpeto, a mesma inspiração, o mesmo anelo, o mesmo fim: o engrandecimento do Brasil, o respeito aos direitos humanos, a integridade do regime democrático, a normalidade do Estado de Direito.

E quantas vezes, fechado ou constrangido o Congresso, não foi nesta Casa, ou nas congêneres do País inteiro, que se acastelaram os seus defensores, os impávidos lutadores democráticos desta Nação!

Nada, pois, mais significativo, nem mais justo, natural e oportuno que celebremos a data; e, para mim, nada mais honroso que me haja distinguido o ilustre Presidente Eduardo Seabra Fagundes — que vale por si e pelo nome que ostenta —, com a designação excelsa de representar o Instituto nesta solenidade.

Compreendo e justifico a razão da escolha: em modesta vida pública, vinte anos de Parlamento deram-me a consciência inabalável de que o Legislativo tem sido, e não apenas entre nós, o grande incompreendido, o grande injustiçado, o grande espoliado; e que se impõe que todos os que lhe conhecemos a missão — a grandeza e as debilidades, as lutas e os desfalecimentos —, sejamos os pregoeiros incansáveis de suas virtudes, os afirmadores convictos de sua indispensabilidade e os vanguardeiros tenazes da defesa de suas prerrogativas.

Todos os males se atribuem ao Legislativo; todas as falhas, todos os erros e equívocos lhe são irrogados; e, poder inerme, se lhe atiram todas as culpas pelas crises do regime e do País, enquanto se poupa o Judiciário, e se teme o Executivo e se lhe amplia a ação.

Os donos do poder, se, dificilmente, criticam o Judiciário, sentem-se autorizados a debitar ao Legislativo os males da Nação, e sobre ele investem como o responsável único.

Mas, acaso, são as leis responsáveis pelos desastres e imprevisões da administração? Ou a falta de leis? Ou de boas leis? Ou as críticas impedem o exercício do governo? Ou a fiscalização o prejudica? Ou o controle lhe tolhe a atuação?

Não. Tanto que embora incriminando o Legislativo, não se poupam de dificultar-lhe a tarefa de legislar, sonegando-lhe dados e informações; e, quando podem, editam, por si mesmos, leis e leis, leis às dúzias, às mancheias, às carradas, com que esperam resolver os problemas existentes, ou que criam; e leis contraditórias de leis, revogadoras de leis, sem nexos, nem causas; e leis que nem sempre, ou quase nunca, chegam a durar, de impróprias, inoportunas, falhas e erradas; e que, não amadurecidas, no tempo e no debate, ou mal elaboradas, trazem os estigmas da obsolescência, já que as leis, por si mesmas, não salvam as nações.

Por que, então, o preconceito antilegislativo que leva os governantes, sobretudo os de vocação cesarista, a investirem contra o Legislativo? Porque lhe temem a supervisão, a fiscalização, a crítica, o controle. Porque temerosos de que incida sobre seus atos a luz da crítica honesta; porque indispostos a limitarem sua atuação aos lindes das normas constitucionais e legais, e aos princípios democráticos; porque desejosos de assegurar-se o arbítrio de transformar sua vontade em lei, que editam ou revogam; porque ansiando fazer-se senhores de barão e cutelo dos direitos e prerrogativas dos cidadãos.

E mais: porque sabem que atingido o Legislativo se feriu fundo o regime, de que é o cerne, o poder que pode reagir, pela palavra, abalar pelo argumento, derruir pela convicção.

Não se interessam, porém, em eliminá-lo, fechando-lhe as portas, suprimindo eleições, despedindo os eleitos. Apesar de tudo, sentem-no

indispensável, necessário, quando mais não seja para coonestar-lhes os atos, ratificar-lhes os projetos, referendar-lhes as decisões.

A consciência disso leva-os a mantê-los abertos, mesmo quando tudo indica que os desejariam silentes, inertes e fechados.

Em verdade, essa concessão já representa sinal de vida, como o pulsar do coração indica que ainda não veio a morte; respira, ainda que confrangido, o peito, na opressão; espalha-se o sangue pelo corpo, ainda que deficientemente oxigenado; movem-se os membros, ainda que tardos e amortecidos. E não tardará que o organismo reaja, se reanime e viva vida intensa.

Porque, não há negar, sucedem-se regularmente as crises libertárias e as liberticidas: aos regimes de opressão — pelo excesso de opressão —, sucedem os de liberdade; aos liberais — pelo excesso de liberdade —, segue-se a opressão.

E o Legislativo é o primeiro a dar sinal de vida, como o primeiro a sentir os ataques mortais. Nele surgem sempre os primeiros acenos das grandes causas, dele partem os primeiros reclamos das aspirações maiores, com ele surgem os primeiros passos dos movimentos renovadores e salvadores.

Nele, todas as vozes têm eco, todos os tons ressonância, todas as aspirações guardada.

Não se encontrará nenhum grande anseio nacional que nele não tenha repercutido primeiro: porque nele se congregando representantes do povo de todos os quadrantes do País, e de todas as classes, raças, categorias e credos, naturalmente há de fazer-se o cenário imenso que, em miniatura sugestiva, espelhe a Nação.

Não obstante, ou por isso mesmo, o Legislador é incômodo e importuno. E como acentuava James Heaphey, professor da State University of New York at Albany, no Seminário recentemente promovido pelo Senado Federal:

“Os Legislativos têm sido sistematicamente negligenciados como instituições de importância nacional e como instituições de importância nos processos de desenvolvimento nacional e internacional”. (“O Parlamento: as incompreensões, os mitos, e a tese do seu declínio.”)

Isto, dizia, ocorre, certamente, nos Estados Unidos e, seguramente, em outros países. O que explicava como “visão distorcida que se tem do Poder Legislativo”; e “as discussões acadêmicas a respeito dele são mais baseadas em opiniões do que em fatos concretos”.

O primeiro erro de abordagem, afirma, está na “tendência insidiosa de comparar o presente e o passado, de maneira pouco favorável ao

primeiro”, “embora tenhamos muito pouca informação sobre o passado”.

Heaphey formula então duas perguntas relevantes:

“Primeira — “Se os Legislativos têm declinado tanto e durante tão longo tempo, se têm caído tanto, é bem provável devessem ter-se partido em um milhão de pedaços e assim desaparecido da face da terra?”

Entretanto, responde, eles ainda existem.

“Segunda — “Em que local e quando ocorreu o ponto máximo de desempenho do Poder Legislativo?”

Assevera que tem sido impossível responder à pergunta. E explica:

“Essa forma errada de discutir o Poder Legislativo está ligada à nossa tendência de acreditar que se algo é repetido, com a devida freqüência, por pessoas que acreditamos competentes, passará a ser considerado verdade, apesar do fato de ter sido sempre afirmado, e, nunca, de nenhuma forma, provado.”

Perguntemo-nos, pois: acaso terá o Legislativo, entre nós, decaído de sua dignidade e estará em declínio, descumprindo os seus deveres? Terá abdicado de suas funções?

Nenhum constrangimento temos, contestando respeitáveis opiniões, em responder negativamente. E para comprová-lo, nada como analisar-lhe a posição atual.

A verdade é que o Legislativo mudou. Como mudou o regime, mudaram as teorias, ao contato das novas realidades, mudou o pensamento político em face das profundas transformações das estruturas políticas e econômicas. Nova é a forma de seu exercício, novo o instrumental de que se vale, novas as condições em que se desenvolvem suas atividades, novos os regimes ideológicos que as envolvem, novos, no sentido de alterados, modificados, confundidos, misturados, novas as estruturas que lhe servem de base.

Em face dessas alterações profundas, que atingiram todas as instituições humanas, e mudaram o sentido das palavras, o rumo das idéias, a linha do pensamento, não poderia o Legislativo manter-se imóvel, como não se manteve nunca.

Basta lembrar, de passagem, como se modificaram suas funções, desde quando, na Inglaterra — *mater parlamentorum* —, era apenas porta-voz das reclamações dos cidadãos junto ao Poder: necessidades públicas, excesso de imposição tributária etc., levando os soberanos a formular as medidas com base no pedido, o que nem sempre

ocorria exatamente. E daí, mais tarde, os Comuns apresentarem os pedidos em forma de projeto, no início do século XV (1414), pronto a ser decretado, como lembra William Bennett Munro, no seu "The Governments of Europe" (3ª ed., 1939, pág. 209). Confirmam-no os doutores: de André Mathiot ("Institutions Politiques Comparées: le pouvoir exécutif dans les démocraties d'occident" — Paris — "Cours de Droit" — 1967/68, pág. 516), assinalando que "mero órgão de conselho, livremente convocado, era adiado, prorrogado ou dissolvido pelo soberano"; a Manoel Gonçalves Ferreira Filho ("Curso de Direito Constitucional", Saraiva, 1973, pág. 96) e Milton Campos e Nelson Carneiro ("Organização dos Parlamentos Modernos" in "Revista de Estudos Políticos" — julho 1968 — janeiro 1969), afirmando que "tradicionalmente, poder financeiro, às Câmaras legislativas competia autorizar a cobrança de tributos, consentir nos gastos públicos, tomar as contas dos que usam do patrimônio geral". "O poder financeiro das Câmaras é historicamente anterior ao exercício pelas mesmas da função legislativa".

Se, pois, como observa Mathiot, "o Executivo é o primeiro e o mais antigo poder ... dos quais os outros se destacaram" — segundo a expressão de Hauriou, como explicar-se, então, a crença generalizada, e praticamente incontestada, do declínio do Legislativo?

Na pregação permanente, obstinada, obsessiva a que se dedicam os interessados nesse declínio, com todas as armas de que dispõem, e que são todas as que existem.

Em realidade, o que tem ocorrido é a substancial modificação na estrutura do poder, em consequência das alterações profundas das estruturas sociais — políticas e econômicas, sobretudo.

Não se poderia admitir que, modificadas estruturalmente as condições da vida social; profundamente alteradas as normas da conduta política; substancialmente diversos os pressupostos da atividade econômica, continuassem a prevalecer as mesmas crenças e doutrinas, os mitos ou as místicas anteriores.

As transformações do liberalismo político e do liberalismo econômico, operadas ao influxo daquelas mutações e dos embates com as idéias socialistas, por exemplo, teriam de conduzir a novas fronteiras ideológicas. No campo das idéias políticas, econômicas e sociais, pode dizer-se, não é possível que do choque de duas correntes — como a liberal e a socialista —, qualquer delas deixasse o embate sem sofrer a influência da crítica adversária.

E se o liberalismo "à outrance" dos primeiros liberais — mais teórico do que pragmático —, se abrandou, amainou, e se impregnou do *social*, para absorver, revitalizando-se, a crítica socialista, e renovando-se, com crescente e inusitada capacidade, para sobreviver e evoluir; o socialismo utópico, fez-se pseudocientífico e, sobretudo, pragmático, ce-deu terreno, e largo, à influência da mística liberal, desvestindo-se de muitos de seus mitos e reconhecendo a necessidade de atender aos apelos do *indivíduo*, não apenas *meio*, mas *fim*, e da *pessoa*, que a força do cristianismo integrou.

Vê-se, então, que os regimes de hoje, cá e lá, Ocidente e Oriente, não são senão pálida imagem da intransigência e do radicalismo que os engendraram, e que a realidade podou, impiedosamente, dosando-os, adaptando e modelando!

De tal forma se diversificaram as funções do Estado, de tal maneira se ampliaram as imposições de sua atuação na vida social — não mais a cidade antiga, mas o complexo colosso moderno —, de tal modo deve estender-se seu poder superior de controle à própria atuação do indivíduo ou das empresas, do homem ou do conjunto de homens, que as relações políticas, econômicas, jurídicas, sociais — do mais restrito ao mais amplo —, teriam de submeter-se a novas normas, moldes novos, novos modelos. Já não caberiam na separação rígida de poderes, tomada como “anacrônica e paralisante” por Mathiot (ob. cit., pág. 124), ela mesma fonte de despotismo, segundo Burdeau (“*Traité de Science Politique*”, IV, 317), para transformar-se em harmônica, equilibrada, concertada, instável, para não gerar o imobilismo que, segundo Marcel Prélot (“*Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*”, 5ª ed. Dalloz, pág. 90), resultaria “de uma completa igualdade e de uma perfeita separação”.

A instabilidade, a mutabilidade da vida social não haveria de atingir o impossível de estabilizar o instável, tornar imutável o mutável, estagnar o dinâmico. E surgiriam os momentos de predomínio de um e outro. E como o Executivo é o poder que realiza, efetiva, executa — modernamente, é o Governo —, para isso preparado e armado dos instrumentos necessários, obviamente tenderia à prevalência.

E como o Legislativo é, por natureza e definição, o poder que critica, fiscaliza, contesta e controla, o contraste surgiria inevitavelmente.

O declínio da separação, porém, não significaria subordinação ou dependência, eis que a divisão de tarefas, a atribuição de funções — por mais que se negue —, é inelutável imposição da atividade humana; e a mais importante delas — o exercício do poder —, não fugiria à regra.

A explicação, porém, do fortalecimento do Executivo, que teria originado a debilitação do Legislativo, encontraria justificativa, como resumimos em palestra na Escola Superior de Guerra, em:

- a) complexidade dos problemas do Governo moderno;
- b) despreparo técnico dos parlamentares e do Parlamento;
- c) rapidez e dinamismo da ação política atual, que levam à necessidade de concentrar a ação do Governo em mãos que disponham de poder decisório imediato;
- d) demagogia das soluções políticas parlamentares.

O Legislativo teria falhado na sua missão:

- a) *legislativa* — na edição de leis e análise dos projetos do Executivo, pelo que se inventaram os decretos-leis e as leis delegadas;

- b) *política* — de crítica aos planos do Governo e à sua ação política, *forum* de debates que deve ser, transformando-se em mero referendador da vontade do Executivo, ou seu sistemático opositor ou contestante; deixando de apreçar ou rejeitar as proposições do Executivo, e, sobretudo, segundo Laski, de alertar a opinião pública;
- c) *de controle* — como fiscal da ação governamental, política, administrativa, financeira.

O que Duverger, no seu "Institutions Politiques et Droit Constitutionnel", I, pág. 141, sintetizava no tríplice poder de delimitação, de controle e de impulsão (ou reivindicação e oposição).

Ter-se-ia o Legislativo transformado em órgão inútil, cuja finalidade seria apenas a de coonestar a ação do Executivo e manter a aparência do regime democrático.

Ora, se é verdade que, aqui e alhures, nem sempre o Legislativo tem reagido, como seria de desejar-se, à invasão indébita do Executivo, e essa ausência de reação leva a um processo natural de enfraquecimento, não resta dúvida de que as críticas e acusações são injustas e extremadas.

A função legislativa que, como afirmam todos os tratadistas, não foi, de início, privativa do Parlamento, com a complexidade atual das atividades sociais não poderia restringir-se a um só dos poderes do Estado. Sempre se entendeu, dentro de certos limites de competência — como a organização dos seus próprios serviços e área próxima —, cada um dos poderes a exercesse. O que há muito se acentuava e, ainda em 18-8-1965, com segurança, assinalava, em seminário sobre a "Reforma do Poder Legislativo no Brasil", o eminente Ministro Oswaldo Trigueiro (págs. 13 e segs.).

Demais disso, a tarefa de legislar se exerce na medida em que a análise dos textos leva à consciência de que a realidade exige nova delimitação legal. E isto não é privilégio dos Parlamentos, pelo que a iniciativa do Executivo é também de aceitar-se, como participação na elaboração da ordem legal vigente. Se se aceita como indisputável que a sanção e o veto — atos típicos do Executivo —, integram a lei, como negar a esse mesmo Executivo a iniciativa do processo, seu acionamento, quando lhe parece que há um vazio a preencher?

Essencial, porém, que, entregue ao Legislativo o debate da questão, no seu seio e entre as forças que o compõem — entre elas as que representam politicamente o Executivo dominante e as que se lhe opõem —, se fira o debate, e surja a forma final, quase sempre de compromisso. E isto, lembra, expressivamente, James Heaphey (estudo citado), é muito significativo:

"O que é significativo sobre este processo de barganha é que, no final, existe um acordo, e que este acordo é aceito pelo público como legítimo."

E conclui:

“Aqui está a importância dos Paramentos, e quando falha essa capacidade de atingir acordos aceitáveis para o público, é que se pode, justificadamente, falar em crise do Parlamento.”

Ora, no Brasil — que nos interessa —, o que se tem visto, em toda a nossa sesquicentenária história do Parlamento, é que não fugiu ele, jamais, à sua responsabilidade e à sua missão, desde a Constituinte de 1823 até os dias de hoje.

Em todos os momentos graves, foi ele não apenas o palco da disputa, mas, quase sempre, o tribunal da decisão. E na maioria das vezes, dele partiu a solução para o problema, tido como insolúvel, entre os adversários na área política ou militar, e a que o entendimento das forças parlamentares deu a resposta da transação e da solução apaziguadora.

Ainda recentemente — para não ir longe —, quando, em 1961, pareceu que era inevitável a guerra civil, foi a solução encontrada pelas forças políticas que pôs fim ao impasse institucional; e, em 1964, credite-se ao Parlamento não só a preparação ideológica da Revolução in-cruenta de 31 de março, como boa parte no êxito de seu desfecho.

Explica-se que isto ocorra: no Parlamento se representam todas as forças da Nação, todos os interesses, todas as classes, categorias profissionais, credos, convicções, tendências, aspirações. E se os que representam ali parcela de opinião estão unidos todos pelo mesmo ideal do bem comum, da ordem, da legalidade e da paz, não é estranhável que, após discussões e desentendimentos, acabem por convergir a um ponto comum que congregue os anseios gerais.

E a missão está cumprida: alertou-se o povo; mobilizaram-se as opiniões; discutiram-se motivos, meios e fins; alcançou-se fórmula de compromisso que consubstancia todos os interesses.

A complexidade dos problemas do governo moderno não representa, pois, obstáculo ao seu desempenho. Como não é de aceitar-se a crítica de despreparo de parlamentares e Paramentos, nem de que o Parlamento caiu de qualidade e eficiência.

Ocorre que, a respeito, o Parlamento seguiu a mesma linha de evolução e aprimoramento do Executivo. Já não é mais o tempo em que o parlamentar tinha de, com suas próprias forças, atender a convocação ou à provocação dos temas mais sérios, complexos e díspares. Modernamente, com a ampliação de atuação das Comissões Técnicas, com a criação da Assessoria Parlamentar, tal trabalho pode fazer-se com muito mais segurança e eficiência, e deixou o bulício, o aparato e o estrépito do Plenário para concentrar-se no moderado, discreto e seguro das salas das Comissões.

Ainda assim pode asseverar-se — sem medo de contestação ou erro —, nunca faltaram ao Parlamento os especialistas que, integrando as bancadas partidárias, fossem, em cada caso, chamados a opinar e pu-

dessem produzir obra admirável. Sempre houve, no Congresso, quem estivesse em condições de analisar, com proficiência, isenção e segurança, todas as matérias entregues à sua apreciação. E todos os projetos de leis de interesse nacional, submetidos ao seu exame, receberam, sempre, a efetiva e desinteressada colaboração da sua análise.

Em contrário — pode também assegurar-se, sem temor de erro ou contestação —, muitas vezes a atuação legiferante do Executivo se marcou da falta de balizamento dos interesses em contraste, o que a discussão do Parlamento propicia. Fechados nos seus gabinetes, os burocratas, ou tecnocratas (se preferirem) — e não vai nisso menosprezo ou ofensa —, vêem apenas ângulos da questão, sem atinar para consideráveis interesses outros, que devem ser resguardados, e que a discussão parlamentar faz virem à luz.

Aliás, muitas críticas ao Legislativo voltam-se contra os mesmos que as proferiram: porque é óbvio que se o Congresso não recebe as informações que requer do Executivo, e que lhe são cerceadas, falseadas ou negadas, não pode bem cumprir sua tarefa, já que lhe faltam os elementos essenciais para o conhecimento da situação que lhe cabe reger; se se restringe o direito de opinião, se a censura impede o livre debate dos temas nacionais, se as classes interessadas estão proibidas de manifestar-se, analisando os problemas que lhe são inerentes, pela pressão dos órgãos governamentais, não há como querer exigir do Parlamento que conheça a realidade, possa prover a ela, legislando. Nem se diga que a culpa é sua se a proposição que votou não é a com que sonhava a Nação.

Faça-se a justiça de inculpar os que lhe negam ou retiram as condições de atuar, e que, poder imbele, não tem como tomar por si mesmo.

Como querer, por exemplo, que o Congresso coopere, efetivamente, no combate à corrupção administrativa, ou se prepare para a eficiente elaboração legislativa se se coarcta a atuação das Comissões de Inquérito, negam-se-lhes as atribuições, submetem-nas ao jugo da maioria e lhe limitam o número — que é logo preenchido para impedir que outras, necessárias, se instalem?

Como pretender que o Parlamento cumpra sua tarefa política essencial, de análise e crítica aos planos do Governo, de combate aos equívocos da administração e aos abusos do poder, se se retiram, ou restringem as garantias inderrogáveis da inviolabilidade e da imunidade? Que mal pode fazer a um Governo sério a crítica, mesmo injusta, se deve haver sempre quem, representando-o, possa-a desmascarar, e anular, e desfazer com a tranqüila voz da verdade!

Como exigir que o Legislativo cumpra sua missão fiscalizadora, de controle da ação política, administrativa, financeira do Executivo, se se lhe negam meios, sonegam informações, recusam dados, sobre os quais se exerça?

Há que respeitar, sobretudo, sua missão, enfatizada por Harold Laski, de alertar a opinião pública. Entre nós, iríamos mais longe: de

criar a opinião pública, pela continuidade e dignidade do debate dos grandes problemas nacionais, que têm no Parlamento o seu *Forum* superior.

Não será ele, e não tem sido nunca, o mero contestador, o opositor sistemático. Posso dizê-lo com autoridade — perdoem-me a imodéstia: em vinte anos de atividade parlamentar —, e mesmo quando a Oposição, das mais árduas, aguerridas e agressivas — de que tive a honra de participar —, parecia querer abalar e derrubar o Governo, nunca se deixou de votar lei de interesse público. Por mais que se alertasse a opinião pública — por todos os meios ao seu alcance —, para os demandas que, em seu entender, se cometiam, usando todos os recursos, mesmo os mais radicais que os regimentos concediam, nunca se negaram ao Governo os meios que — ainda erradamente, em nossa opinião —, requeria para debelar crise nacional.

E quantas vezes, vezes sem conta, essa oposição não conseguiu comover as forças da maioria, e o Parlamento não se engrandeceu no serviço da Nação, dando-lhe a legislação que lhe atendia melhor aos interesses, a medida que convinha à solução do problema nacional?

Os erros do Legislativo — e obviamente que os comete, como todos neste mundo —, não são maiores do que os dos outros poderes, nem insuscetíveis de correção, antes facilmente elimináveis, tanto mais quanto sua ação encontrará sempre a revisão de outro poder, ao aplicar-se ou efetivar-se.

Grave é que cometa o erro de acomodar-se, por temor de represália; não que reaja, e pague pela reação. Mesmo porque, de outra forma, facilitará a natural tendência de invasão e alargamento da órbita dos outros poderes, em especial do Executivo, que, naturalmente, pelo uso da força, essencial à execução das tarefas, tende a ampliar-se.

De tudo nos fica a convicção inconcussa de que não é possível Governo responsável sem Legislativo, Executivo e Judiciário responsáveis, cada um na órbita das funções que lhe cabem. Quanto ao Legislativo, só ele pode dar ao Executivo assessoria independente — de todas as classes, grupos, facções, credos, categorias profissionais —, estranha à assessoria remunerada, unilateral e engajada dos servidores que o Governo contrata, interessada nas soluções que lhe convêm, e que podem não ser as mais convenientes à Nação. Assessoria legislativa, que os técnicos não podem suprir, pela própria posição unilateral e parcial em que são colocados e que os leva à deformação da visão global. Assessoria que falta, por exemplo, na edição dos decretos-leis, que balburdiam a vida jurídica nacional, surgindo como fantasmas que atropelam a ordem legal, quando todas as medidas que determinam, poderiam, com vantagem, ser tomadas, em prazos angustos, mas com o debate e a participação da opinião pública, bastando que, para isso, se convocasse ao consenso em favor do interesse nacional.

O que Jacques Cadart, professor da Sorbonne, assinala no seu recente "Institutions Politiques et Droit Constitutionnel" (vol. II, págs. 895 e segs.), ao salientar o desaparecimento, na França — como aqui,

dizemos —, da justificação dos decretos-leis e de outras medidas semelhantes, que atingem o poder do Parlamento.

Também a crítica referente à morosidade das deliberações, em face do dinamismo da ação política atual, é improcedente. O Legislativo pode decidir, e decide, rapidamente, quando interesses gerais o exigem. Como pode e deve retardar e obstruir a deliberação, quando esses mesmos interesses gerais o aconselham. E se fazem mal as discussões intermináveis, ou morosas, ou as dilações injustificáveis, fazem ainda mais mal as leis votadas sem serem lidas, e analisadas, e debatidas, e estudadas, nos prazos irrisórios e concomitantes, para várias proposições, e que amanhã têm de reformar-se, porque não atenderam à convocação da realidade, que não se chegou a pressentir, e, menos ainda, a apreender.

Como não procede a crítica que acusa de demagógicas as soluções políticas parlamentares, quando se vê que a possível demagogia do Legislativo é inexpressiva ante a força da demagogia do Executivo. Aquela depende da apresentação do projeto, das discussões e votações nas duas Casas do Congresso, e da sanção do Executivo, que, inclusive, pode apropriar-se dela, o que quase sempre acontece, esta, a demagogia do Executivo, depende da simples ação demagógica do servidor, que, armado do poder de executar, pode prometer e efetivar a promessa, com os meios diretos de que dispõe.

A verdade surge clara, nítida, inconfundível na afirmação de Ortega e Gasset, lembrado por Heaphey:

“Por toda parte fala-se mal do Parlamento; mas as pessoas não vêem que em nenhum país importante existem tentativas de substituí-lo. Nem mesmo existem esquemas utópicos para estabelecer outras formas de Estado que pareçam melhores.”

Ou como assinala, expressivamente, o próprio James Heaphey:

“É importante lembrar que a forma de poder e tipo de autoridade a que nos referimos só pode existir enquanto o povo, que é controlado pelo Governo, crê na legitimidade do Governo. O Parlamento é o legitimador do poder do Governo, o que não quer dizer que o Parlamento serve apenas para homologar as ações do Executivo. Pelo contrário, o que desejo dizer é que, historicamente, a capacidade de crescimento do poder do Governo dependeu da capacidade de funcionamento dos Parla-mentos. Outra forma de dizer isto é afirmar que a legitimidade do Governo, a sua aceitação pelo povo, depende de um Parlamento viável e em funcionamento.”

Não se tente, porém, sob color de aperfeiçoar o nível de preparação do Parlamento, transformá-lo em órgão de assessoramento burocrático, ou tecnocrático, como se pretende, retirando-lhe o essencial, que é sua tarefa política.

Há, porém, que atentar para os riscos dos modelos democráticos modernos, que Jean Meynaud aponta no seu “La Technocratie” (pág.

11), em face de se tornar o político, “num mundo cada vez mais dominado pela preocupação de rendimento”, o simples executor das vontades técnicas. Em outros termos: “o funcionamento efetivo do sistema político comporta a passagem da decisão às mãos dos técnicos, que conquistam, assim, faculdades próprias, independentes, a um tempo, dos governantes e do público” (pág. 9).

Então, diz Meynaud, “o político conserva a aparência do poder, mas perde, de maneira mais ou menos ostensiva, a substância dele” (pág. 26).

Daí a definição (pág. 27): “a passagem da função técnica à tecnocracia se completa quando o técnico, enquanto tal, adquire a capacidade de decidir, ou determina, de maneira preponderante, as escolhas do responsável oficial”.

Tal regime se aproxima, por certo, da “tecnodemocracia” que Duverger afirma estar funcionando na maioria dos países ocidentais, exclusão feita dos Estados Unidos (“Institutions Politiques et Droit Constitutionnel”, I, pág. 31), ainda que nos pareça que tal regime não pode pretender a virtude de se dizer democracia. Isto porque, como acentua Marcel Prélot (ob. cit., 6ª ed., pág. 53), “por mais que nos pareça que nenhuma democracia é exclusivamente democrática”, há que lutar por ela, e só se pode consegui-lo na medida em que se impeça o domínio absoluto de um poder sobre os outros.

A verdade é que o Executivo se tornou o “poder ativo”, como diz Bertrand de Jouvenel, excessivamente ativo, completariamos.

Enquanto isso, já lembrava Orlando Carvalho, no Seminário sobre a “Reforma do Poder Legislativo no Brasil”, em 1965 (pág. 219):

“O Parlamento moderno passa por uma fase crítica, apertado, de um lado, pelo crescimento desmesurado da burocracia administrativa e das técnicas de planejamento que estreitam paulatinamente a competência parlamentar na orientação global da economia, e, de outro lado, pela ação dos Partidos políticos, dos grupos de pressão, dos sindicatos.

Sua esfera de ação diminui, e, no entanto, sua faina diária aumenta consideravelmente, por excesso de trabalho legislativo, sem expressão e sem peso para a direção geral do País.”

E formula sua receita:

“Para retornar ao seu legítimo papel, representativo, o Parlamento moderno necessita realizar a sua reforma, a nosso ver, na direção de despojar-se da massa de legislação que é obrigado a processar, no exame da qual perde tempo e prestígio, e permite, pela sua omissão, que o controle político do Governo passe a ser exercido por outras entidades.”

Não basta, porém, desejá-lo: há que lutar contra a tendência do Executivo de impedi-lo. E não com a renúncia, antes com a reação,

reforçando o diálogo com o Governo, porque “o espírito da democracia, diz J. Lacroix (Prélot, ob. cit., 6ª ed., pág. 57), é o sentido do diálogo”.

Se a democracia tem o direito e o dever de defender-se, impedindo a subversão do regime, nem sempre, ou quase nunca, é a violência o remédio eficaz de consegui-lo, se as místicas só se desfazem pela desmistificação e não pela perseguição. Tanto mais se fortalecerá o regime quanto puder afirmar sua potencialidade para manter a paz, fomentar o desenvolvimento e garantir a segurança, sem atentar contra a liberdade dos cidadãos, todo indivisível que abrange os direitos políticos, econômicos e sociais.

Nem se separe rigidamente liberdade política de liberdade econômica, e, sob pretexto de assegurar esta se constranja aquela. As relações entre uma e outra são demasiado estreitas para que possam contrapor-se; e se não se pode, a rigor, dizer que são xifópagas, pelo menos se entream e condicionam; por mais que os socializantes tentem opô-las, para, pela pressão ideológica sobre os menos favorecidos, forçar o predomínio do Estado dominante, e que importa, inclusive, na alienação, explícita ou implícita, do Legislativo, e na vinculação do Judiciário aos objetivos do poder estatal.

Na França — que os pregoeiros do Executivo forte apontam como regime ideal —, a reação em favor da proteção dos poderes do Parlamento é declarada, por muitos, como Jacques Cadart (“Institutions” cit., II, 982), “desejável e urgente”, “de modo progressivo e pragmático”, para, utilizando “o método experimental”, verificar até que ponto deve prosseguir a reforma que modifique “o regime autoritário e plebiscitário” de De Gaulle, aquele “cesarismo democrático” a que se refere Marcel Prélot.

Entre nós, há que restaurar, no texto constitucional e na pragmática do exercício, algumas prerrogativas do Legislativo, que se podaram nas últimas reformas, já que não se inventou ainda órgão que pudesse substituí-lo no desempenho da difícil e complexa função de legislar, supervisionar, fiscalizar e controlar.

A aspiração maior do homem é realizar o regime democrático, o mais que seja possível; a tal ponto que os próprios regimes de opressão se intitulam democráticos e assim procuram apresentar-se. E não se descobriu ainda regime democrático sem atuação eficaz do Parlamento, o que o faz tão indispensável que mesmo os regimes cesaristas lhe mantêm, quando menos, viso de independência.

Há, pois, que revitalizá-lo. Entre nós, essa missão avulta, no momento em que a Emenda Constitucional nº 1, de 1969, não lhe favorece a atuação e deve ele, pois, primar no exercício das que o texto constitucional lhe reconhece. É o meio único de revalorizar-se: fazendo-se o grande *forum* de debate dos problemas nacionais, o centro reivindicador da restauração da plenitude das prerrogativas democráticas do cidadão, o porta-voz isento, mas firme, das críticas aos erros que se cometem e aos abusos que se praticam, para que o Governo os conheça e não se renovem; o requerente infatigável das informações sobre a

coisa pública; o iniciador ou colaborador eficaz na tarefa legislativa; o supervisor e fiscalizador da obra administrativa; o controlador seguro da situação financeira; vale dizer, defendendo suas prerrogativas indeclináveis de Poder, de que não há de abdicar.

A tarefa não é fácil, nem de hoje, e em todos os tempos foi obstada pela vocação ampliadora do Executivo. Mas em todos os tempos se exerceu, com maior ou menor amplitude, maior ou menor êxito.

O importante para nós, e nesta hora, é que, nestes cento e cinquenta anos, se tenha firmado o pressuposto da indispensabilidade do Poder Legislativo, e tanto mais indispensável quanto mais incômodo. Não melhor, nem pior, hoje do que ontem: diferente, com as modificações que a conjuntura lhe tem imposto. Mas vivo, presente, atuante. O serviço que prestam os que o integram é inestimável. Enquanto o debate se fere no Congresso, há sempre a possibilidade de entendimento. Enquanto os Partidos se digladiam, nas disputas eleitorais ou nas votações dos Parlamentos, por mais acirradas que sejam, a liberdade está assegurada.

Por mais se acentue que a rigidez do regime partidário pode ter colaborado no declínio do respeito pelo Parlamento (O. Hood Phillips — R.C. "Reform of the Constitution", Londres, 1970, pág. 61; Lord Champion e outros: "Parliament, a Survey": Londres, 1952, pág. 10), o Parlamento exige os Partidos, que, como a Democracia, dão-lhe vida e forma.

Com a convicção arraigada de muitos anos, muitas lutas e alguma experiência, podemos afirmar que, nestes cento e cinquenta anos, o Parlamento brasileiro cumpriu o seu dever. Padeceu riscos, sofreu desfalecimentos, suportou injúrias, como todas as instituições humanas, e o próprio homem, mas prestou serviços inestimáveis, que a Nação não esquece.

Confiamos em que continuará a prestá-los, apesar de todas as dificuldades que tenha de enfrentar, a maior das quais é a desconfiança ou o despreço dos que não lhe conhecem as lutas e as vitórias. E dos que, não crendo na democracia, não acreditam nela.

Nós, que cremos na liberdade e na democracia, e acreditamos que "a democracia é inseparável da liberdade, porque sem esta — a liberdade — a vontade do povo não existe, reduzida a uma caricatura derisória e trágica, e sem aquela — a democracia — a liberdade é sempre precária, sempre em perigo" (Jacques Cadart, ob. cit., pág. 987), consideramos que o Poder Legislativo é o sinal de vida da democracia e da liberdade. Que são tanto mais vitais quanto ele mais respeitado e cónscio de sua missão.

Que os anos próximos dêem ao povo brasileiro a certeza dessa realidade, que há de prevalecer contra todos os obscurecimentos, conveniências e incompreensões, como sobreviveu galhardamente a todos os riscos, desfalecimentos e injúrias destes cento e cinquenta anos.

É o em que confia o Instituto dos Advogados Brasileiros, falando agora, como sempre, em nome do Brasil!