

# Tendências/Debates

Os artigos publicados com assinatura não traduzem necessariamente a opinião do jornal. Sua publicação obedece ao propósito de estimular o debate dos problemas brasileiros e mundiais e de refletir as diversas tendências do pensamento contemporâneo

## Solução diante do acúmulo de funções

CELSO BASTOS

A grande dificuldade que agora se enfrenta, a de conciliar no mesmo órgão legiferante as funções distintas de fazer as leis comuns e exercer os demais misteres de um Congresso de um lado, e de outro o de aprovar uma Constituição, não existiria se tivesse prevalecido a tese da convocação de uma Constituinte autônoma. Os fatos parecem estar, mais cedo do que se pensava, a dar razão a todos que para ela profligavam.

Como a Constituinte funcionaria paralelamente ao Congresso, a este caberia o desempenho das funções de um Legislativo normal. Por inserirmo-nos dentre aqueles para quem só uma Constituinte exclusiva pode produzir uma Constituição a salvo de críticas quanto à sua legitimidade, é com um misto de desdém e pesar que ora somos levados a dizer da significação a se dar à proposta encabeçada por Ulysses Guimarães, consistente em destacar-se no próximo Congresso um pequeno número de parlamentares a quem se incumbiria das tarefas normais do Legislativo, liberando destarte os demais para os trabalhos constituintes propriamente ditos. É evidente que em tese somos contrários a esta solução a um só tempo bizarra, heterodoxa e casuística. Que calço teórico pode ser encontrado para respaldar uma manifestação com repercussões tão profundas no nosso modelo institucional,



inclusive na ordem de sucessão presidencial, cujo os propósitos não vão além dos de corrigir algumas das consequências desfavoráveis, advindas de uma votação que sepultou os anseios por uma renovação constitucional autêntica? Nenhum.

Do ponto de vista prático, a duplicação orgânica que ora se pretende é uma confissão do erro praticado de se confundirem coisas perfeitamente diferenciáveis. É a admissão plena de que não são bons os prognósticos da assim chamada Assembléia Constituinte, originada precisamente de uma das fontes donde brotaram as resistências contra a Constituinte pura.

Se contudo mudarmos de ótica e enfocarmos a questão de uma perspectiva eminentemente pragmática, calçada no porvir, somos obrigados a acreditar que a dita comissão reúne em seu prol ao menos o argumento de ser um mal menor. A sua não implementação confirmará, por certo, o caos que já se antecipa. Como se levar a cabo no seio de um Congresso já contaminado por toda a sorte de vícios, da indolência à

corrupção, que com muito desdouro chega no momento atual ao fim de uma das mais improficuas sessões legislativas, arrastada e modorrenta, os trepidantes trabalhos de informar, conhecer, debater e decidir sobre os intrincados problemas constitucionais deste país? Do alto de sua experiência de décadas como parlamentar, o deputado Ulysses Guimarães não insidaria no imperdoável erro de subestimar a ineficiência dos seus pares.

Por estas razões a sua proposta vem acompanhada de forte consenso. Não há como ser contra ela, se entendida a comissão que se sugere como um mero expediente destinado a evitar a duplicação das funções congressuais, já mal cumpridas quando não acumuladas com as de elaboração constitucional. Há ainda um argumento que corre em seu abono. A concentração do papel de legislador ordinário no órgão específico, diferente da própria Constituinte, preservará as nossas instituições do sério conflito que poderia emergir entre aquele órgão, por definição soberano, e o presidente da República, por ocasião do exercício de um possível veto na

tramitação de uma lei ordinária. Seria um desagradável contra-senso um órgão de poderes juridicamente limitados, como os da futura Constituinte, ver-se contraditado para um ato presidencial de rejeição de um projeto de lei, fato este inteiramente possível dentro da ordem jurídica atual, que vigorará de resto durante a feitura da nova Constituição. É sempre oportuno se lembrar que a dissolução por d. Pedro da nossa primeira Constituinte se deu exatamente mais por divergências quanto a questões políticas do momento do que por uma diferente visão do problema constitucional. Vista deste prisma, a comissão acalentada por seu idealizador é um instrumento útil para que se evitem alguns percalços supervenientes neste caminho já tão inçado de desalentos. São tantos os fatores que já militam em desabono da qualidade da obra a ser produzida pelo futuro Congresso que certamente a nação não toleraria mais um, o de ver o precioso tempo dos seus constituintes malbaratado em perleugas, miúdas e rasteiras, que marcam a atividade parlamentar no seu varejo político. Espera-se quase o impossível: o trabalho de gigantes, e contribuirá muito para isso a concentração da atividade constituinte, a ser muito desajeitadamente obtida pela propalada comissão.

CELSO BASTOS, 48, advogado e procurador do Estado, é professor da Faculdade de Direito da PUC-SP, vice-presidente do Instituto dos Advogados de São Paulo e diretor-geral do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional.

## A pergunta da Folha

**Você acha que deve ser criada uma comissão para tratar da legislação ordinária durante os trabalhos do Congresso constituinte?**

## Proposta lógica e com precedente jurídico

LUIS FRANCISCO CARVALHO FILHO

A pergunta da Folha é relevante. Primeiro porque há um processo legislativo definido pela Constituição Federal que não pode, pelo menos em tese, ser subvertido. Ela interessa ainda pela questão prática que se coloca: o futuro Congresso tem pela frente a tarefa de preparar uma nova Constituição para o Brasil, seja ela qual for, o que deve significar uma intensa disputa política, e talvez não existam condições materiais para o acúmulo da função legislativa ordinária, sem prejuízo de uma ou de outra. É preciso ter em conta que, empessada a Constituinte, a vida do país continua com seus problemas administrativos, econômicos etc.

A idéia de Ulysses Guimarães é a criação de uma comissão representativa do universo político do novo Congresso para exercer esse papel de legislador. Isso, enquanto se desenvolver o trabalho constituinte, que deve ser por um



curto espaço de tempo. Nada contra, até mesmo porque será um encargo marginal dentro de um processo mais importante.

Seria uma espécie de delegação de poder "interna corporis". Hoje esse mecanismo já existe e gera a formulação de uma das modalidades de lei delegada (artigo 52, Constituição Federal). Essa delegação não pode envolver as competências privativas do Congresso (artigo 44), do Senado (artigo 42) e da Câmara Federal (artigo 40), nem atingir algumas matérias especificadas: organização judiciária, nacionalidade, cidadania, direito eleitoral e sistema monetário. Como se vê, a proposta de Ulysses tem lógica e precedente jurídico. Esse mesmo poder é hoje delegável pelo Congresso também ao presidente da República (aí sim, uma previsão imprópria, que desnatura o processo legislativo).

Interessa a discussão sobre o funcionamento dessa hipotética comissão representativa. São possíveis dois procedimentos: um unicameral, outro bicameral (comissões formadas por repre-

sentantes da Câmara e do Senado, opção que manteria a atual sistemática de aprovação dos projetos). É perfeitamente viável a imposição de mecanismos de controle por parte da Assembléia Constituinte, assim, por exemplo: enumeração de matérias que seriam obrigatoriamente submetidas ao plenário maior; a concessão de um prazo para que, dependendo da iniciativa de um número mínimo de parlamentares, seja a votação repetida por todo o Congresso. A sua composição deveria ser exatamente proporcional à representação de cada partido e os seus membros escolhidos soberanamente pelas respectivas bancadas, ou aliança de bancadas minoritárias.

A grande vantagem está na possível agilidade da comissão. E parece óbvio que durante esse período não haverá grandes aventuras legislativas. A expectativa da nova Carta será um fator de inibição.

A dificuldade da proposta está na resistência dos próprios políticos. A comissão será o trabalho chato do ano. O "filet mignon" será a dedicação

exclusiva à discussão constituinte. Não esquecer que já em 86 a votação de qualquer projeto de lei dependeu de "esforço concentrado".

O combate teórico da idéia é de natureza absolutamente formal (inconstitucionalidade, ilegitimidade etc.) e não resiste ao primeiro argumento: a Assembléia Constituinte é soberana, inclusive, para regulamentar o funcionamento dessa comissão por intermédio de uma emenda constitucional, como disposição transitória, ou até mesmo no seu regime interno. Soa como um purismo extemporâneo, principalmente diante de tudo que já foi feito.

O vício de origem da Constituinte está no espaço congressual que o governo, via PMDB, lhe destinou, assim como na coincidência da escolha dos seus membros com a eleição dos governadores e nos defeitos da nossa estrutura eleitoral, praticamente a mesma do regime anterior. O resto é detalhe.

LUIS FRANCISCO CARVALHO FILHO, 28, é advogado, membro do Conselho Federal de Entorpecentes e da equipe de articulistas da Folha.

## Novo casuismo em nome da eficiência

JOSE CARLOS GRAÇA WAGNER

Antes do início dos debates sobre a Constituinte e sua forma de convocação — desde 1980 — sustentei em artigos a necessidade de separação entre a Constituinte e o Congresso. As razões são múltiplas. Algumas de ordem doutrinária, outras relacionadas com a "práxis" do nosso processo político.

Doutrinariamente, Constituição significa "estabelecer definitivamente" ou, em termos mais amplos, a operação de instituir ou fundar um Estado que se apóia em um estatuto jurídico fundamental (vide Gran Enciclopédia Rialp). Poder-se-ia afirmar que a Constituição é a expressão da vontade política da sociedade — a formulação dos meios e fins que um povo a si se propõe — atribuindo eficácia jurídica aos meios e organizando o poder para que os fins sejam alcançados pelo esforço comum.

É preciso que, no caso, o poder organizado por uma Constituição não seja entendido como uma realidade supra-humana, derivado do Estado, como algo anterior ao próprio homem ou manifestado, na história, por imposição de leis científicas estranhas à natureza humana.

O homem, além da dimensão individual, tem uma dimensão social, pela simples razão de ser insuficiente para conhecer, por suas próprias forças, a plenitude da verdade e da justiça. Essa insuficiência impõe o esforço comum, para que o homem realize o seu próprio ser. O "eu" para ser pleno depende do "tu". Por isso o homem é social e a sociedade é uma necessidade humana. Do mesmo modo, a organização do esforço comum exige a atribuição de autoridade aos que possuem os dons necessários para a tarefa coordenadora, que se impõe. A autoridade é, essencialmente, serviço ao homem, coordenando a liberdade individual, essencial ao desenvolvimento do poder de criar que existe em todos os homens, com a própria finalidade dos dons humanos, inclusive do dom da liberdade que visam, pela interrelação, satisfazer as necessidades de cada um e de todos.

O Estado, como coordenador da integração entre os homens, promovendo o desenvolvimento do próprio fim da sociedade e afastando as causas de distorção ou desperdício desses mesmos dons, é uma



necessidade humana. Quando ultrapassa esse fim, o Estado estrangula o homem e o reduz a uma peça do poder utilizado ilegítimamente. O Estado não é mero assistente de uma desordenada atuação dos homens. Mas a sua presença não pode disciplinar a própria natureza do homem, no sentido de querer impor uma nova natureza, sob a alegação de fins sociais, que só são efetivamente sociais se tem suas raízes nessa mesma natureza. Em outras palavras, o Estado existe para contribuir para o desabrochar das virtudes e potencialidades de cada um e de todos e para impedir, até compulsoriamente, os desvios e distorções decorrentes do mau uso da liberdade e do mau uso da autoridade.

Como tudo que o homem faz, também a relatividade impregna a organização social, política, econômica e consequentemente jurídica por ele construídas. Por isso nenhum valor é conquistado em definitivo, exigindo que cada geração retome o esforço com a capacidade de constatar erros para corrigi-los e confirmar acertos, para mantê-los. Não há uma revolução definitiva, exatamente porque a insuficiência do homem para realizar-se plenamente não é suprida pela soma social dessas insuficiências. Pode ser reduzida, mas pode até ser exacerbada. Depende da manutenção do esforço comum e da consciência de que a relatividade do homem impõe estar a sociedade sempre apta a proceder à conversão de rumos. Esses pressupostos indicam a necessidade da representação popular, em grau elevado, no exercício do poder.

É o que se assiste hoje no país?

A Constituinte será formada por estruturas partidárias provenientes de legislação, com ligeiras adaptações, oriundas de um período superado, sem nenhuma consistência representativa. Pode este ou aquele partido, até empurrado por circunstâncias que nada tinham a ver com a decisão de seus integrantes, ter conseguido exprimir anseio da sociedade, geralmente por saturação desta em relação à insensibilidade dos governantes. Não é possível negar, porém, que as máquinas partidárias, montadas no regime anterior, foram feitas de cima para baixo, a partir de um monopólio de organização dos partidos, detidas por parlamentares existentes no momento da edição de normas ilegítimas e casuísticas.

A representatividade popular através dos partidos, que nunca foi forte entre nós,

fica ainda mais comprometida, agravada pela "reserva de mercado", na chapa de candidatos aos atuais parlamentares e pela divisão do horário de televisão — do poder eletrônico, mais eficaz do que o poder econômico — com base nas eleições anteriores.

Estes aspectos são também comprometedores da Constituição a ser elaborada, porque impõe a prevalência do passado sobre o futuro. Futuro não quer dizer mudar por mudar. Quer dizer reavaliar para mudar e para conservar. E muitas vezes significa dar nova força vital a valores de sempre.

Que se dirá, com tão baixo grau de efetiva representatividade popular do Congresso, de se atribuir a uma comissão de congressistas a competência plena para elaborar a legislação ordinária?

Trata-se, portanto, de iniciar a nova fase

da vida nacional com o velho vício do casuismo. E, de certo modo, a oficialização do colégio de líderes, com direito de votar pela bancada inteira, que vem sendo responsável por uma legislação conflitiva, impositiva e autoritária, em nome da eficiência legislativa, oficializando o desleixo dos legisladores.

Para que, então, uma nova Constituição se tudo recomeça como dantes, com todos os vícios do casuismo? Se já começarmos com essa nova redução do princípio constitucional da representação popular, mantido apenas na forma, que garantia se terá de que a nova Constituição não será tão desrespeitada como a atual, inclusive pelos que a fizerem?

JOSE CARLOS GRAÇA WAGNER, 55, é advogado, conselheiro da Ordem dos Advogados do Brasil (SP) e diretor da Associação Comercial de São Paulo.