

COLABORAÇÃO

## O PAPEL DO PARLAMENTO

### NO ESTADO MODERNO

Senador CATTETE PINHEIRO

O papel do Parlamento no Estado moderno é a grande questão que se levanta em todas as nações do mundo democrático.

As extraordinárias transformações impostas pela ciência e pela tecnologia, conduzindo ao pensamento de que somente os tecnocratas poderiam encaminhar e resolver os problemas de Governo, provocaram profundas modificações nos regimes políticos. E com isso adveio uma verdadeira instabilidade institucional gerada na procura do necessário equilíbrio político.

Nas nações democráticas, entre elas o Brasil, o Parlamento teve que se adaptar aos imperativos do mundo novo em que vivemos. Circunstâncias as mais diversas perturbaram ou modificaram a ordem constitucional, pela dissolução, suspensão ou limitações das prerrogativas do Parlamento. Mas, passadas as crises, o conceito de democracia, como legítima base do Poder, é tão forte, que o Parlamento renasce logo após, mesmo quando, no primeiro momento, um fracasso de seus métodos possa ter sido admitido.

É no Congresso que as reações mais antagônicas se manifestam, no debate muitas vezes apaixonante dos acontecimentos nacionais e internacionais, das idéias e dos anseios populares.

Sendo uma Casa de deliberações políticas, nem sempre o Parlamento é bem compreendido. E por isso alguns julgam tão fácil negá-lo. Mas, democracia é povo. É, sendo povo, não pode haver Democracia sem Congresso, "em suas virtudes e imperfeições espelhando as virtudes e imperfeições do povo que representa."

No exercício das atribuições que lhe competem, por força de dispositivos constitucionais, o Congresso Nacional é, na atualidade brasileira, o elo que vincula as aspirações populares de grandeza e de progresso ao esforço governamental para promover o desenvolvimento econômico e social. É — como sempre foi — o anfiteatro onde se travam o debate de toda gama de problemas e o entrelaço das correntes de opinião, evidenciando a atuação da classe política na vida do País, legitimando os atos necessários à manutenção da tranqüilidade e da segurança.

Soberania do Brasil sobre as duzentas milhas do mar costeiro; formação política e extensão cultural; elevação de Território a Estado; Reforma Agrária ou Reforma Bancária; todos os assuntos que interessam a cada qual de nós, são ventilados no Congresso Nacional, cujas decisões trazem sempre a marca da vitória da maioria e, conseqüentemente, o timbre da democracia.

O Capítulo VI da Constituição do País é dedicado ao Poder Legislativo, "exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal". São quarenta e seis artigos (com seus parágrafos e incisos) distribuídos desta forma:

Seção I (Disposições Gerais) — arts. 27 a 38;

Seção II (Da Câmara dos Deputados) — arts. 39 e 40;

Seção III (Do Senado Federal) — arts. 41 e 42;

Seção IV (Das atribuições do Poder Legislativo) — arts. 43 a 45;

Seção V (Do Processo Legislativo) — arts. 46 a 59;

Seção VI (Do Orçamento) — arts. 60 a 69;

Seção VII (Da Fiscalização Financeira e Orçamentária) — arts. 70 a 72.

Vinte e três por cento dos artigos da Constituição se incluem no Capítulo em referência, dedicado ao Poder que, no cumprimento de sua função legislativa, delibera sobre matérias de caráter financeiro, diplomático, jurisdicional e de controle da atividade governamental.

Além das tarefas oriundas do elenco de mandamentos constitucionais, o Congresso permanece atento aos temas de ordem local, regional, nacional e internacional. Examina o avanço da ciência e a evolução do comércio; debate os planos de Governo e põe frente a frente os debates contraditórios, a fim de que surja o esclarecimento necessário a tomada de posição correta. E, consciente do papel que desempenha, o Congresso brasileiro é, realmente, o ponto de

convergência dos canais de ação política, o centro mais evidente de representação popular.

Para que se chegue a tal conclusão, torna-se imprescindível compreender a hora presente, cheia de inquietação, de mudanças estruturais, de opções as mais difíceis.

Fazer política, hoje, é um verdadeiro desafio. Mas, se olharmos o passado, encontraremos as mesmas dificuldades. Aristóteles não insinuou facilidades ao político, de quem sempre se exigiu ação, paciência, tolerância, habilidade e discernimento, em nome do bem comum. Ora, se o bem-estar da comunidade é o produto acabado que o político trabalha, a matéria-prima é vária e escassa. Mas o político deve operar, mesmo quando há escassez de recursos políticos.

Isto posto, nesta segunda metade do século XX, a política é tão exigente como antanho, convindo ressaltar a tendência moderna de “o governo ser universalmente reconhecido e aceito como força ativa na formação de condições econômicas e sociais”.

No século passado, “o governo devia limitar-se ao fundamental e à função, um tanto negativa, de manutenção da lei e da ordem, agindo sempre, como foi dito depreciativamente, como um guarda noturno”. A transformação do papel do Estado, na conceituação de Carter e Herz, “é um subproduto das transformações econômicas e sociais, que têm, elas próprias, caráter revolucionário”. Acentuam:

“A Revolução francesa e a Revolução industrial, duas forças separadas mas inevitavelmente relacionadas sob o ponto de vista histórico — suscitaram mudança profunda nas atitudes para com o indivíduo e seu lugar dentro da comunidade. A Revolução francesa pregou a igualdade dos indivíduos, uma doutrina que desafiava diretamente as rígidas hierarquias da Europa, há muito existentes. Ao mesmo tempo, elevou os sentimentos de nacionalismo que exaltam a comunidade. Assim, o indivíduo foi libertado apenas para ser integrado no grupo. Mas se a Revolução preparou muito a ideologia e o estímulo para a transformação social, foi porém a Revolução industrial que criou as novas circunstâncias em que a mudança se tornou inevitável. A industrialização, com os seus processos de produção inovadores, abriu caminho para a atividade industrial e permitiu a mobilidade social até um ponto nunca visto antes. Todavia, enquanto o industrialismo, particularmente no seu estágio primitivo, estimulava o individualismo, a sua lógica inerente levava à produção em massa, à estandardização e a vastas unidades econômicas. Tanto na industrialização como na Revolução francesa, a tendência foi libertar o indivíduo das restrições do passado só para adaptá-lo a novas e mais amplas entidades. A decadência dos tradicionais grupos sociais e econômicos produziu inevitavelmente a mistura da sociedade característica dos nossos tempos. Nessa massa social, a tendência igualitária estimulava a mudança, enquanto uma atividade econômica em larga escala, aliada a formidável aumento populacional, pretendia nova estratificação da sociedade.”

Era natural que as instruções, ao impacto de forças tão grandes, fossem abaladas e sofressem modificações de estrutura. E o Estado, para manter o próprio equilíbrio, procurou adaptar-se às "exigências contraditórias" e se viu dotado de "governo enérgico, tanto na extensão de suas responsabilidades como no número daqueles que as assumiam".

No Brasil, o movimento revolucionário de 1964 eclodiu no instante em que o equilíbrio do Estado fora comprometido, originando Governo forte justamente em virtude da extensão das suas responsabilidades. O Congresso, durante todo o processo que desembocou no 31 de março, permaneceu em vigília, atento ao exacerbamento e colaborando para que a nova ordem se instalasse, aceitando, em nome do bem comum, restrições impostas pelas contingências. Assim podemos hoje ver assegurada a mudança *regular, periódica e pacífica* dos homens do Governo, ao mesmo tempo em que se desenvolve o processo de tolerância pelas opiniões opostas. Em ambas as Casas, o debate de questões transcendentais se realiza dentro das características democráticas, exercendo a oposição os direitos franqueados pela Carta Constitucional. Isso tranquiliza a todos, porquanto afirmado está o exercício do sistema democrático no Brasil, onde Executivo, Legislativo e Judiciário se empenham em superar dificuldades institucionais e cumprir, cada qual de per si, a parcela de poder conferida pela Lei Maior. Pode-se dizer que o Executivo, o Legislativo e o Judiciário completam a Unidade do Poder, numa gradação sugerida pela conjuntura.

Veza em quando, surgem os chamados tecnicistas, que procuram minimizar e mesmo negar o Poder Legislativo. A grande maioria de tais propagandistas são, inegavelmente, especialistas de mérito discutível ou peritos sem experiência maior, todos politicamente despreparados, dando as mãos aos inimigos da Democracia.

Por outro lado, aparecem os que enxergam o Congresso Nacional reduzido em suas funções de Poder legiferante.

Evidentemente, uma e outra posição se assentam em base falsa. O que tem ocorrido, muita vez, é o esquecimento, por parte do analista, de fatores ponderáveis na evolução da estrutura dos Parlamentos. Os próprios sistemas de Governo têm sofrido modificações profundas. A democracia, por exemplo, se originou na Grécia. Mas todos os estudiosos da Política estão de acordo em que "o uso que os gregos faziam de democracia não tem aplicação alguma às circunstâncias atuais porque para os gregos implicava escravatura, baseando-se, de fato, nela, sendo, portanto, inteiramente diferente de tudo aquilo a que se aplicaria hoje em dia". (Cf. G.C. Field — *in* "Teoria Política".) Tanto que, na interpretação de Democracia, o Prof. E. H. Carr salientou:

"Não se ganhará muito ao levar a busca até o mundo antigo, em que o termo foi inventado, porquanto as democracias gregas baseavam-se abertamente na direção de uma classe privilegiada e dificilmente se situaria dentro de qualquer definição moderna do termo, ocidental ou russa."

Aristóteles faz em “A Política” afirmativas que poderiam prevalecer na sua época; entretanto, na atualidade, carecem de validade. Diz, para exemplificar:

“As revoluções surgem, não para pequenas cousas, mas de causas mínimas. O seu objetivo sempre tem importância. As menores causas se agravam quando atingem os senhores do Estado. É o que aconteceu outrora em Siracusa: o governo foi mudado devido a uma questão de amor havida entre dois magistrados. Um deles fez uma viagem; o outro aproveitou a ocasião para captar a afeição de uma jovem que o seu colega amava. O primeiro, por sua vez, para se vingar, atraiu à sua casa a mulher do rival. Todos os magistrados tomaram partido de um ou de outro, e disso resultou a discórdia geral.”

Episódios de tal ordem poderiam ocorrer em sociedades antigas que não tinham a complexidade estrutural das que constituem o mundo contemporâneo.

Também o liberalismo e o marxismo foram ultrapassados. O primeiro pregava a liberdade e a razão como realidades supremas para o indivíduo; o segundo encontrava motivo no papel do homem na elaboração política da história. Atualmente, o marxismo não passa de retórica e excessos políticos, enquanto o liberalismo se afigura como “forma trivial e irrelevante de mascarar a realidade social”.

O mundo ocidental prefere as vantagens do regime democrático e proclama os seus valores; os países socialistas se consideram praticantes do sistema. Cada país que se confessa democrático, entretanto, dispõe de regras próprias, de modelo seu, caldeado pela experiência nacional e fundamentado em determinadas definições e axiomas. Para muitos, a democracia está em perigo. O mundo moderno, em que as condições de concorrência se aprofundam mais e mais, principalmente pela ação agressiva dos Estados totalitários, teria, como consequência da competição, a redução gradual das possibilidades de sua manutenção.

Há quem afirme “que as suposições democráticas acerca de tolerância, discussão, responsabilidade das lideranças e inclinação ao ensaio, se baseiam em expectativas irreais de racionalidade e maturidade de parte dos indivíduos, e especialmente dos líderes”. Isso é lembrado por Gwendolen M. Carter e John H. Herz (in “Governo e política no século XX”), os quais acrescentam que os críticos da democracia “garantem, além disso, que a ideologia totalitária exerce uma atração mais forte do que a democracia na sociedade atual relativamente enraizada, industrializada e urbanizada. Essas críticas e dúvidas acerca da democracia se enquadram assim em três categorias: a eficiência de sua organização; as suposições sobre a capacidade humana e a força do seu apelo em tempos de incerteza e tensão. Por outro lado, outros duvidam da capacidade da democracia em lidar eficientemente com os negócios externos da idade nuclear”.

Não ficam aí tais restrições. Há os que duvidam “se o executivo democrático pode ser decisivo e de longo alcance, ao mesmo tempo que responsável perante o público”. Há quem negue validade às lideranças políticas e os que chegam a indagar se “o direito de votar todos os anos, ou de quatro em quatro anos, seria verdadeira forma de participação política”.

Desde que o homem se organizou em sociedade, procura-se a melhor forma de Governo. Nessa busca incessante, a autoridade governamental tem sido encarnada pelo faraó, pelo sátrapa ou pelo rei, pelo tirano ou pelo imperador, pelo ditador ou pelo presidente. A democracia grega ensejou a democracia americana iniciada por Thomas Jefferson, para quem "o governo representativo começara algo intrinsecamente novo na experiência humana".

O Brasil adotou o estilo político representativo, consciente de que seguiria "a maior realização isolada do homem, no arranjo das relações políticas". Inegavelmente, a humanidade — que passara pelo poder irresistível dos déspotas (Assíria, Babilônia, Egito, Macedônia, Roma) e por tantas formas brutais de compulsão do indivíduo; que tivera injustiças codificadas em lei e vilões na distribuição da justiça — estava diante de uma solução política genial: dispunha de liberdade de pensamento e de ação. Edmund Cahn, no livro "O impasse da democracia", admite que:

"A condição do democrata apresenta-se como algo novo e jovem na superfície da Terra, e a sua atuação no sentido da criação política apenas começou. Em todos os tristes estágios da história, o dele é o primeiro que, graças à inteligência, induzirá os elementos de uma sociedade justa à existência prática."

Quando a Nação brasileira se encontrava na plenitude dos seus direitos democráticos, foi intensamente trabalhada pelos inimigos do sistema representativo. O Congresso era alvo continuado dos adversários, que chegaram a qualificá-lo de "Clube". O ambiente nacional passou a ser tumultuado pelas crises geradoras da intranquilidade social. Sobreveio a desorganização econômica e a instabilidade se instalou na faixa política. A democracia brasileira, desamparada, ficou à mercê de um vendaval de greves, insatisfações, desassossego e desvario, açulado até pelos próprios organismos governamentais.

Em determinado instante, atendendo ao maior movimento popular dos últimos tempos, as Forças Armadas compreenderam, sob a instância do próprio Poder Político, a necessidade de intervenção. Reconheciam, naquele instante, que o sistema democrático era o mais conveniente ao País. Mas a democracia brasileira se encontrava combatida, indefesa, ameaçada de sucumbir ao ataque persistente dos que a negavam. E quando tudo parecia perdido, eclodiu o movimento de 31 de março de 1964.

O Congresso, contra o qual se lançavam os inimigos da democracia, permaneceu aberto e elegeu o primeiro presidente revolucionário. Se houve ação que atingiu membros do Parlamento, a instituição foi preservada e prestigiada. A experiência, contudo, exige total amparo ao sistema democrático. E somente a austeridade da Revolução poderá salvar a nossa democracia

Se me perguntassem qual o modelo brasileiro de Governo, não teria dúvida em qualificá-lo de "democracia renovadora" que permite a liberdade de pensamento e ação, mas impede o desencadeamento de forças negativas, que intranquilizem e tumultuem o processo desenvolvimentista, no plano econômico, social e político.

É praticando a *democracia vigilante* que o Brasil encontrou o seu caminho e passou, em poucos anos, de um País marcado por crises permanentes e inflação galopante, a constituir exemplo de trabalho, tenacidade e progresso. A compreensão brasileira é de que a liberdade de pensamento e de ação é essencial ao homem; no entanto, é preciso que também haja respeito ao semelhante, à autoridade, à lei.

Nenhuma restrição é feita ao indivíduo. As garantias individuais permanecem no texto constitucional, na lei e na ordem instituída. Mas a liberdade só pode ser assegurada, desde que o homem livre tome a si o encargo de zelar pela instituição que lhe permite o benefício e a honra de ser livre. O modelo brasileiro continua democrático; a experiência, no entanto, sugeriu a vigilância permanente, para a segurança em favor da democracia.

Para Pontes de Miranda, “todo problema político dos nossos dias gira em torno da elaboração da lei”. Isto porque o entendimento é este: *quem faz a lei é o mestre da vida social*. O grande mestre do Direito assegura que assenhorar-se da função legislativa tem sido a preocupação de todos os movimentos reformistas. Considera ele, portanto, a feitura das leis o *maior poder*. E enfatiza (in “Comentários à Constituição de 1967” — Tomo II, pág. 528):

“Em todas as Constituições, o coração está nos artigos em que se decide qual o corpo, ou o indivíduo, que *delibera*, na transformação dos projetos em lei. É a seta que vai da dimensão *política* à dimensão *jurídica*. Se o corpo ou o indivíduo tem a iniciativa, o exame e a deliberação — de tudo dispõe.”

O art. 27 da Constituição estabelece que “o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”. Esse mesmo texto integrava as Cartas de 1946 (art. 37) e de 1967 (art. 29). É a manutenção da bicameralidade, assim definida:

“A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos, entre cidadãos maiores de vinte e um anos e no exercício dos direitos políticos, por voto direto e secreto, em cada Estado e Território” (art. 39 da Constituição).

“O Senado Federal compõe-se de representantes dos Estados, eleitos pelo voto secreto e direto, dentre os cidadãos maiores de trinta e cinco anos, no exercício de seus direitos políticos, segundo o princípio majoritário.” (Art. 41 da Constituição.)

Quanto às atribuições do Poder Legislativo, o texto constitucional aponta:

“Art. 43. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente:

- I — tributos, arrecadação e distribuição de rendas,
- II — orçamento anual e plurianual; abertura e operação de crédito, dívida pública; emissões de curso forçado;
- III — fixação dos efetivos das forças armadas para o tempo de paz;
- IV — planos e programas nacionais e regionais de desenvolvimento;

- V – criação de cargos públicos e fixação dos respectivos vencimentos, ressalvado o disposto no item III do art. 55;
- VI – limites do território nacional; espaço aéreo e marítimo; bens de domínio da União;
- VII – transferência temporária da sede do Governo Federal;
- VIII – concessão de anistia; e
- IX – organização administrativa e judiciária dos Territórios.”

Além disso, no art. 44, a Lei Maior aponta, como de competência exclusiva do Congresso Nacional:

- “I – resolver definitivamente sobre os tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo Presidente da República;
- II – autorizar o Presidente da República a declarar a guerra e a fazer a paz; a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, nos casos previstos em lei complementar;
- III – autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País;
- IV – aprovar ou suspender a intervenção federal ou o estado de sítio;
- V – aprovar a incorporação ou desmembramento de áreas de Estados ou de Territórios;
- VI – mudar temporariamente a sua sede;
- VII – fixar, para viger na legislatura seguinte, a ajuda de custo dos membros do Congresso Nacional, assim como os subsídios destes, os do Presidente e os do Vice-Presidente da República;
- VIII – julgar as contas do Presidente da República;
- IX – deliberar sobre o adiamento e a suspensão de suas sessões.”

O Senado Federal, pelo art. 42 da Constituição, tem competência privativa para o seguinte:

- “I – julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;
- II – processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal e o Procurador-Geral da República, nos crimes de responsabilidade;
- III – aprovar, previamente, por voto secreto, a escolha de magistrados, nos casos determinados pela Constituição, dos Ministros do Tribunal de Contas da União, do Governador do Distrito Federal, bem como dos Conselheiros do Tribunal de Contas do Distrito Federal e dos Chefes de Missão diplomática de caráter permanente;



IV — autorizar empréstimos, operações ou acordos externos, de qualquer natureza, de interesse dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ouvido o Poder Executivo Federal;

V — legislar para o Distrito Federal, segundo o disposto no § 1º do artigo 17, e nele exercer a fiscalização financeira e orçamentária com o auxílio do respectivo Tribunal de Contas;

VI — fixar, por proposta do Presidente da República e mediante resolução, limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados e dos Municípios; estabelecer e alterar limites de prazo, mínimo e máximo, taxas de juros e demais condições das obrigações por eles emitidas; e proibir ou limitar temporariamente a emissão e o lançamento de quaisquer obrigações dessas entidades;

VII — suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarado inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

VIII — expedir resoluções; e

IX — propor projetos de lei que criem ou extingam cargos de seus serviços e fixem os respectivos vencimentos.”

Cumpra ainda assinalar, no que diz respeito à competência do Senado Federal, o art. 23, §§ 2º e 5º, e o parágrafo único do art. 171 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969:

“Art. 23. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I — transmissão, a qualquer título, de bens imóveis por natureza e a cessão física e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como sobre a cessão de direitos à sua aquisição; e

II — operações relativas à circulação de mercadorias, realizadas por produtores, industriais e comerciantes, impostos que não serão cumulativos e dos quais se abaterá, nos termos do disposto em lei complementar, o montante cobrado nas anteriores pelo mesmo ou por outro Estado.

§ 1º .....

§ 2º O imposto de que trata o item I compete ao Estado onde está situado o imóvel, ainda que a transmissão resulte de sucessão aberta no estrangeiro; sua alíquota não excederá os limites estabelecidos em resolução do Senado Federal por proposta do Presidente da República, na forma prevista em lei.

§ 3º .....

§ 4º .....

§ 5º A alíquota do imposto a que se refere o item II será uniforme para todas as mercadorias nas operações internas e interestaduais; o Senado Federal, mediante resolução tomada por iniciativa do Presidente da República, fixará as alíquotas máximas para as operações internas, as interestaduais e as de exportações.

.....”

Art. 171. A lei federal disporá sobre as condições de legitimação da posse e de preferência para aquisição, até cem hectares, de terras públicas por aqueles que as tornarem produtivas com o seu trabalho e o de sua família.

Parágrafo único. Salvo para execução de planos de reforma agrária, não se fará, sem prévia aprovação do Senado Federal, alienação ou concessão de terras públicas com área superior a três mil hectares.”

Já a Câmara dos Deputados tem competência privativa sobre o seguinte (art. 40):

I — declarar, por dois terços dos seus membros, a procedência de acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado;

II — proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

III — propor projetos de lei que criem ou extingam cargos de seus serviços e fixem os respectivos vencimentos.”

Aí estão alinhados os pontos que permitem a compreensão meridiana do Congresso Nacional, na atualidade brasileira. Todo o trabalho de elaboração das leis lhe é submetido. Inclusive os decretos-leis baixados pelo Presidente da República lhe são levados a exame, na forma do § 1º do art. 55, podendo haver rejeição.

x x x

Para muitos, o Parlamento está em crise, no mundo. O Estado moderno estaria forçando a ampliação dos poderes do Executivo, em detrimento do Legislativo. Por isso mesmo, as Casas legislativas estariam fadadas ao fechamento. Tal entendimento chegou a causar pânico em certos setores políticos, permitindo intensa campanha visando à reforma do Legislativo.

Embora admitindo a necessidade de reformulação do processo de feitura das leis, descreio no desaparecimento do Parlamento, como instituição. Principalmente no Brasil, onde o direito constitucional desconhece a hipótese, conforme esclarece o insigne Pontes de Miranda:

“A Constituição de 1967, como a de 1946, a de 1934 e a de 1891. desconhecem a *dissolução* do Congresso Nacional.”

A reforma do Legislativo deve ser entendida como necessidade de acompanhar a evolução das conquistas humanas, em todos os setores de atividade. É uma ação de revigoramento, de renovação dos métodos de trabalho, para tornar-se mais e mais eficiente. Agora mesmo, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados se interessam pelo assunto, não pelo temor do desaparecimento do Legislativo, mas pela compreensão de que é imprescindível dotar-se de novos elementos de trabalho, para o real cumprimento de suas obrigações constitucionais.