

# Considerações em torno dos Poderes do Estado

PAULO DE FIGUEIREDO

Consultor-Geral do Senado Federal

## SUMARIO

I — **Preliminares:** Prerrogativas do Congresso, um tema momentoso — Quando se discute sem conhecimento de causa — Nem tudo que é bom para outros países é bom para o Brasil. II — **Os Poderes do Estado na Constituição:** A competência do Congresso confunde-se com a competência da União — O Congresso e suas atribuições exclusivas — As atividades do Executivo — O que pode o Judiciário — Os três "Poderes" nem são Poderes, nem são independentes — Só existe um Poder. III — **Ao Legislativo incumbem amplas e relevantes funções:** O Congresso não está peado em seus movimentos — Pela lei, o Congresso pode construir o modelo político, social e econômico do País — O Legislativo não está sozinho e necessita da colaboração dos outros Poderes — Falta ao Congresso um assessoramento superior — A dignidade de uma instituição está ligada à dignidade das pessoas que a representam — A representatividade dos parlamentares — O Congresso tem feito grandes coisas — Para enfrentar os problemas nacionais o Executivo, o Legislativo e o Judiciário têm que se dar as mãos. IV — **Democracia, um bem a resguardar:** O Legislativo é o poder popular mais autêntico — A democracia só é se for integral — Os fins do Estado moderno — Posição dos três "Poderes" — O Legislativo, o Executivo e o Judiciário têm poderes, mas não são Poderes — O homem é a meta final. V — **Fortalecimento do Executivo, tendência universal:** Todo poder tem um chefe. O chefe do Estado é o Presidente da República — O Executivo nas Grandes Potências democráticas e no Terceiro Mundo — A situação no Brasil — Não há submissão de um Poder a outro — Papel preponderante e singular do Senado Federal. VI — **O Parlamento continua em lugar de relevo:** O fortalecimento do Executivo não implica submissão do Legislativo — O importante papel do Parlamento no mundo atual — O Parlamento é a tribuna do povo — Sem Congresso não há democracia — O que o Congresso tem feito e o que pode fazer — A pre-

sença do Executivo no campo legislativo é tão necessária quanto a do Legislativo no campo executivo — O técnico e o político — Como aproximar os Poderes. VII — **Legislativo, Executivo e Judiciário são meros órgãos do Estado:** Só o Estado tem o poder, que exerce através dos três Órgãos maiores — As áreas de cada Poder não constituem compartimentos estanques — O imperativo da realidade — A Constituição vigente facilitou o enlace dos Poderes. VIII — **O Poder Legislativo no Brasil atual:** Posição do Legislativo — Não falta trabalho ao Congresso — O poder de fiscalização — Onde se faz necessária a presença do Executivo — Estado forte não quer dizer Legislativo fraco — As prerrogativas do Congresso — O negócio é trabalhar — As razões de um Executivo mais atuante — O liberalismo morreu — Separar os Poderes do Estado é negar o Estado. IX — **Como entender o problema:** A teoria da separação dos Poderes está caduca — Visão moderna do problema — A democracia e os partidos — O Legislativo e as aspirações do povo — O Presidente da República também representa o povo — Os três Poderes são iguais perante o Estado. X — **A realidade do Estado moderno:** O Governo é uno, mas se faz através de órgãos diferenciados — Há uma filosofia política a seguir, porém todas as Ideologias devem ser consideradas — Só o Estado tem o Poder, pelo qual “constrói” a Nação.

## I — Preliminares

A questão das prerrogativas, tema da predileção de alguns parlamentares, é coisa que se entrelaça intimamente com o problema da divisão dos Poderes e merece, sem dúvida, a atenção de quantos se interessam pelos temas políticos.

Muito se fala a respeito, e muitos dão a impressão de que falam de oitiva, não parecendo conhecer a matéria, pois, pelo que apregoam, ficam, aqueles que não conhecem a organização político-constitucional do Brasil, pensando que o Poder Legislativo, aqui, está completamente marginalizado, situando-se como um apêndice inútil no corpo do Estado.

Por outro lado, muitos dos que ainda não se libertaram do vício de, costas para o Brasil, só se preocuparem com coisas de Além-Mar ou dos Estados Unidos, insistem em, pedantemente, discorrer sobre exemplos europeus e norte-americanos, esquecidos de que os povos devem organizar-se politicamente de modo adequado às realidades nacionais, e, ainda, de que nem tudo que é bom para os países estrangeiros é bom, também, para o Brasil.

Além disso — o que é, na espécie, muito importante — cabe observar que alguns dos nossos ensaístas e dos nossos parlamentares, ao debaterem o problema, mostram-se bastante desatualizados, eis que se apegam a teorias e a idéias completamente caducas, pelo que aparecem, no cenário político, como verdadeiras figuras de além-túmulo...

Tentaremos, neste trabalho, uma abordagem objetiva, moderna e brasileira do assunto, buscando, sem demagogia, sem prejuízos e sem compromissos — a não ser com a Pátria —, fixar as linhas mestras pelas quais nos devemos nortear no exame desse problema, do relacionamento entre os Poderes do Estado.

## **II — Os Poderes do Estado na Constituição vigente**

Estabelece a Constituição (1), no art. 6º, que são Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, sendo vedado a qualquer deles delegar atribuições, salvo as exceções nela previstas.

No art. 8º define, de maneira pormenorizada, a competência da União, assim:

I — manter relações com Estados estrangeiros e com eles celebrar tratados e convenções; participar de organizações internacionais;

II — declarar guerra e fazer a paz;

III — decretar o estado de sítio;

IV — organizar as forças armadas;

V — planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais;

VI — permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;

VII — autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;

VIII — organizar e manter a política federal com a finalidade de:

a) executar os serviços de polícia marítima, aérea e de fronteiras;

b) prevenir e reprimir o tráfico de entorpecentes e drogas afins;

c) apurar infrações penais contra a segurança nacional, a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei; e

d) prover a censura de diversões públicas;

IX — emitir moeda;

X — fiscalizar as operações de crédito, capitalização e seguros;

XI — estabelecer o plano nacional de viação;

XII — manter o serviço postal e o Correio Aéreo Nacional;

XIII — organizar a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente a seca e as inundações;

XIV — estabelecer e executar planos nacionais de educação e de saúde, bem como planos regionais de desenvolvimento;

XV — explorar, diretamente ou mediante autorização ou concessão:

a) os serviços de telecomunicações;

b) os serviços e instalações de energia elétrica de qualquer origem ou natureza;

( 1 ) Constituição da República Federativa do Brasil — Subsecretaria de Edições Técnicas — Senado Federal — maio, 1980 — Brasília.

**c) a navegação aérea; e**

**d) as vias de transporte entre portos marítimos e fronteiras nacionais ou que transponham os limites de Estado ou Território;**

**XVI — conceder anistia; e**

**XVII — legislar sobre:**

**a) cumprimento da Constituição e execução dos serviços federais;**

**b) direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;**

**c) normas gerais sobre orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública; taxa judiciária, custas e emolumentos remuneratórios dos serviços forenses, de registros públicos e notariais; de direito financeiro, de seguro e previdência social; de defesa e proteção da saúde; de regime penitenciário;**

**d) produção e consumo;**

**e) registros públicos, juntas comerciais e tabelionatos;**

**f) desapropriação;**

**g) requisições civis e militares em tempo de guerra;**

**h) jazidas, minas e outros recursos minerais, metalurgia, florestas, caça e pesca;**

**i) águas, telecomunicações, serviço postal e energia (elétrica, térmica, nuclear ou qualquer outra);**

**j) sistema monetário e de medidas; título e garantia dos metais;**

**l) política de crédito; câmbio, comércio exterior e interestadual; transferência de valores para fora do País;**

**m) regime dos portos e da navegação de cabotagem, fluvial e lacustre;**

**n) tráfego e trânsito nas vias terrestres;**

**o) nacionalidade, cidadania e naturalização; incorporação dos silvícolas à comunhão nacional;**

**p) emigração e imigração; entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;**

**q) diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre desportos;**

**r) condições de capacidade para o exercício das profissões liberais e técnico-científicas;**

**s) símbolos nacionais;**

**t) organização administrativa e judiciária do Distrito Federal e dos Territórios;**

**u) sistema estatístico e sistema cartográfico nacionais; e**

- v) organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das polícias militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização.

No art. 43, determina que “cabe ao Congresso Nacional, com sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União”, pelo que fica ele habilitado para legislar a respeito de todos os assuntos enumerados nos diversos itens e alíneas do art. 8º, acima transcrito.

Mas, não é só. No mesmo art. 43, além de prescrever que o Congresso Nacional pode dispor sobre todas as matérias de competência da União, declara incumbir-lhe, também, de **maneira especial**, dispor sobre:

- 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 do domínio da União;
- VII — transferência temporária da sede do Governo Federal;
- VIII — concessão de anistia;
- IX — organização administrativa e judiciária dos Territórios;
- X — contribuições sociais para custear os encargos previstos nos arts. 165, itens II, V, XIII, XVI e XIX, 166, § 1º, 175, § 4º, e 178.

Vai mais além, ainda, a competência do Congresso, que, já agora com o caráter de **exclusiva**, consiste (art. 44) em:

- 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 vigor 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; e

IX — deliberar sobre o adiamento e a suspensão de suas sessões.

Não termina aí, porém, a competência do Congresso Nacional, seja agindo como Congresso mesmo, seja através de cada uma de suas Casas.

Assim, podem a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, em conjunto ou separadamente, criar (art. 37) comissões de inquérito sobre fato determinado e por prazo certo, mediante requerimento de um terço de seus membros, bem como (art. 38) convocar os Ministros de Estado para prestarem, pessoalmente, informações acerca de assunto previamente determinado, importando a falta de comparecimento sem justificação, do Ministro convocado, em crime de responsabilidade.

Pode a Câmara dos Deputados (art. 40), aliás com privacidade, declarar, por dois terços dos seus membros, a procedência de acusação contra o Presidente da República e os Ministros de Estado, como, outrossim, 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, e, mais, propor projetos de lei que criem ou extingam cargos de seus serviços e fixem os respectivos vencimentos.

A seu turno, a outra Câmara Legislativa, o Senado Federal, tem vastas e importantes atribuições, pois lhe compete, privativamente (art. 42):

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 Federal 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 art. 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 Es-

tados e dos Municípios; estabelecer e alterar os 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, declarados inconstitucionais 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.

Ao Senado Federal incumbe, igualmente (art. 23, § 5º), mediante resolução tomada por iniciativa do Presidente da República, fixar as alíquotas máximas para as operações internas, as Interestaduais e as de exportação, bem como o limite para a alíquota dos impostos de transmissão, a qualquer título, de bens imóveis, exceto os de garantia, assim como sobre a cessão de direitos à sua aquisição, também por proposta do Presidente da República (art. 23, item I, e § 2º).

A iniciativa das leis cabe (art. 56) a qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ao Presidente da República e aos Tribunais Federais com jurisdição em todo o território nacional. Aqui já se verifica que a formulação de leis não é privilégio do Congresso, dela participando o Executivo, pelo Presidente, e o Judiciário, pelos Tribunais de âmbito nacional.

Em outros dispositivos a Constituição alargará a competência legislativa do Poder Executivo.

Assim, no art. 51 estabelece que o Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais, se o solicitar, serão apreciados dentro de quarenta e cinco dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal; no art. 52 faculta ao Presidente da República elaborar leis delegadas; no art. 55 prescreve que o Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias: I — segurança nacional; II — finanças públicas, inclusive normas tributárias; e III — criação de cargos públicos e fixação de vencimentos; no art. 57 declara ser da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:

I — disponham sobre matéria financeira;

II — criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;

III — fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas;

IV — disponham sobre organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da adminis-

tração do Distrito Federal, bem como sobre organização judiciária, administrativa e matéria tributária dos Territórios;

V — disponham sobre servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; e

VI — concedam anistia relativa a crimes políticos, ouvido o Conselho de Segurança Nacional.

No art. 65 determina que é da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou, de qualquer modo, autorizem, criem ou aumentem a despesa pública; no art. 81, itens II, IV, X, XI, XII, XIII, XIX, XX e XXI, estabelece a competência privativa do Presidente da República para: iniciar, na forma e nos casos nela previstos, o processo legislativo; vetar projetos de lei; celebrar tratados, convenções e atos internacionais, **ad referendum** do Congresso Nacional; declarar guerra, depois de autorizado pelo Congresso Nacional, ou, sem prévia autorização, no caso de agressão estrangeira ocorrida no intervalo das sessões legislativas; fazer a paz, com autorização ou **ad referendum** do Congresso Nacional; permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam, temporariamente; enviar proposta de orçamento ao Congresso Nacional; prestar anualmente ao Congresso Nacional, dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas relativas ao ano anterior; remeter mensagem ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias.

No art. 82, II, caracteriza como crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentarem contra o livre exercício do Poder Legislativo, do Poder Judiciário e dos Poderes constitucionais dos Estados.

No art. 98 dispõe que os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo, para cargos de atribuições iguais ou semelhantes.

No art. 109 estatui que lei federal, de iniciativa exclusiva do Presidente da República, respeitado o disposto no art. 97 e seu § 1º e no § 2º do art. 106, definirá: I — o regime jurídico dos servidores públicos da União, do Distrito Federal e dos Territórios; II — a forma e as condições de provimentos dos cargos públicos; e III — as condições para aquisição de estabilidade.

No que tange ao Poder Judiciário, naquilo que interessa ao nosso estudo, cumpre destacar os seguintes artigos da Constituição: 118, parágrafo único, onde se prescreve que os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado Federal; 115, II, que dá aos Tribunais com-

petência para organizar seus serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos, na forma da lei, e propor ao Poder Legislativo a criação ou a extinção de cargos e fixação dos respectivos vencimentos; (115, IV) conceder licença e férias, nos termos da lei, a seus membros e aos juízes e serventuários que lhes forem imediatamente subordinados; o art. 42, II, que defere ao Senado Federal o poder de processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal; o art. 119, que dá ao Supremo Tribunal Federal competência para processar e julgar originariamente: nos crimes comuns, o Presidente da República, o Vice-Presidente, os Deputados e Senadores, os Ministros de Estado e o Procurador-Geral da República, e, nos crimes comuns e de responsabilidade, os Ministros de Estado; os conflitos de atribuições entre autoridades administrativas e judiciárias da União ou entre autoridades judiciárias de um Estado e as administrativas de outro, ou do Distrito Federal e dos Territórios, ou entre as destes e as da União; os mandados de segurança contra atos do Presidente da República, das Mesas da Câmara e do Senado Federal; a representação do Procurador-Geral da República, por inconstitucionalidade ou para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual; o art. 128, que sujeita à prévia aprovação do Senado Federal a escolha e nomeação dos Ministros do Superior Tribunal Militar; o art. 141, a, que submete à aprovação do Senado a escolha dos Ministros do Superior Tribunal do Trabalho; o art. 42, parágrafo único, em que determina que o Presidente do Supremo Tribunal Federal funcionará como Presidente do Senado Federal nos casos em que incumba ao Senado Federal julgar o Presidente da República e os Ministros de Estado e processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República.

Confrontando-se os citados dispositivos constitucionais, verificamos, de pronto, que, no atual regime político brasileiro, os chamados três Poderes do Estado estão intimamente enlaçados. Constantemente, de modo mais intenso ou mais brando, mais ou menos extenso, um aparece interferindo em área de outro. É que, no Estado moderno, cujo objetivo é o bem comum, isso acontece normalmente, pois o Estado constitui uma organização homogênea, inteiriça, indivisa, com os seus órgãos atuando em bloco e de maneira articulada, dentro de uma motivação única, consoante métodos comuns e visando a fins previamente delimitados.

Não se fale, na hipótese, em "invasão" de Poderes, como se um deles estivesse "ameaçado" por algum inimigo. Trata-se, ao contrário, de uma consentida conjugação de esforços em prol de um objetivo comum.

Ademais, cumpre advertir e acentuar: o que esses "Poderes" têm não é **independência**, e, sim, **autonomia**. Os chamados "Poderes" Legislativo, Executivo e Judiciário não são, na realidade, **Poderes**; são meros **órgãos** de um Poder. Do poder do Estado. O Poder Nacional.

Há, certamente, fiscalização, controle, de um sobre o outro. Mas isso se faz, não em termos de competição, porém de cooperação. Quando o Executivo veta um projeto de lei, está, apenas, em seu entender, pro-

curando evitar o que, para ele, seria um erro do Legislativo. Inversamente, o Legislativo, ao negar aval a uma proposta do Executivo, ao convocar um Ministro ou ao criar uma comissão de inquérito, o faz no pressuposto de que está apontando ao Executivo algo de falho em sua administração. O mesmo se pode dizer quando o Judiciário interfere em área de um ou outro daqueles "Poderes", ou tem sua área "invadida" por um deles.

O que existe, portanto, na democracia atual — que não é somente política, mas também social e econômica, uma democracia total — é um Estado que se movimenta através de órgãos específicos, mas estes se orientando, todos, no sentido da realização nacional do povo cuja vida esse Estado ordena e dirige.

Dáí não se cingir o "controle" dos "Poderes" uns sobre os outros, às tarefas financeiras, tanto que o Legislativo alcança, em sua missão policiadora, todos os setores de atividade: o social, o econômico, o político, o administrativo.

Tratados, empréstimos externos, a criação de tributos, concessão de terras, escolha de governadores, de embaixadores e de juizes, tomada de contas, processo e julgamento do Presidente da República e outras altas autoridades, concessão de anistia, planos de governo, lei de diretrizes e bases da educação etc., de tudo isso pode o Legislativo cuidar, num trabalho estafante e relevante, que se entrelaça com o realizado pelo Executivo.

De fato, no que diz respeito às relações do Executivo e do Legislativo, o "controle" é bilateral. Tudo se integra num movimento comum, mas executado por aparelhos diferenciados, cada qual adequado ao seu mister específico. E tem que ser assim, porque o Estado, sendo uno, exige unidade de governo e harmonia entre os órgãos mediante os quais exercita suas funções.

### III — Ao Legislativo cabem amplas e relevantes funções

Procedem de má fé, ou por desconhecimento da Constituição, aqueles que afirmam estar o Legislativo brasileiro imobilizado. Porque, ao contrário do que se tem dito e escrito, são muitas, amplas, profundas e relevantes as funções que a Carta Magna assina ao Congresso.

Como vimos, a ele cabe legislar em toda matéria da competência da União. Ora, tudo que se faz, na União, é feito em função de uma lei. Logo, o Legislativo pode, em verdade, estar sempre **presente** em todas as tarefas que a União realize. Se é pela lei, e com a lei, que tudo se organiza, e se o Legislativo tem competência para legislar em todo assunto que interesse à União, que maior poder de "controle" se poderia dar-lhe? Que mais alta missão? Que liberdade maior? Que mais importantes prerrogativas? ROSAH RUSSOMANO (2) viu bem a situação:

"Notaremos, aí, a influência do Legislativo estendendo-se à formação intelectual e moral de nosso povo, pois que lhe cabe

( 2 ) Rosah Russomano de Mendonça Lima — O Poder Legislativo na República — Livraria Freitas Bastos — Rio, Belo Horizonte — 1960.

lançar as diretrizes e bases da educação nacional. Notaremos sua decisiva atuação nos setores econômicos, pois que lhe compete legislar sobre produção e consumo, sobre o tráfego interestadual, sobre o comércio exterior e interestadual, sobre as riquezas do subsolo. Sentiremos sua decisiva atuação na unificação do Direito, de vez que, no Legislativo central, se concentra a competência para legislar sobre direito substantivo e sobre direito processual. Verificaremos sua importância, ainda, frente à situação dos estrangeiros, pois que aquela competência abrange a naturalização, entrada, extradição e expulsão dos alienígenas e, ainda, as normas pertinentes à emigração e à imigração."

Esses comentários da ilustre professora da Faculdade de Direito de Pelotas, se bem que anteriores à Carta de 67 (com a Emenda nº 1, de 1969) aplicam-se, contudo, *mutatis mutandis*, ao Legislativo atual, consoante se depreende dos dispositivos acima transcritos da Constituição vigente.

Realmente, o Legislativo, com a estrutura e as atribuições que a Constituição lhe deu, podendo, como vimos, legislar sobre tudo que for da competência da União, tem, por isso, condições de interferir, direta ou indiretamente, na formação da ordem social, política e econômica do País. Porque, pela **lei**, fixa as bases da organização nacional. Sua função nobre está nisso. E isso é o essencial, pois o qualifica como o "Poder" (órgão) político por excelência. Com a palavra, de novo, a douta ROSAH RUSSOMANO <sup>(3)</sup> que discorre magnificamente sobre o tema:

"Observando o desdobramento das múltiplas e complexas tarefas do Poder Legislativo, vemo-lo, ainda, influenciando variados setores da vida coletiva.

No atinente à **Ordem Econômica**, sabemos que, **por lei**, é que a União poderá intervir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade. **Por lei**, é que será promovida a justa distribuição da propriedade, com iguais oportunidades para todos. **Por lei**, é que será reprimida toda e qualquer forma de abuso do poder econômico. **Por lei**, é que se emitirão disposições sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais.

Do mesmo modo, o Legislativo estende sua influência sobre a **Ordem Social**, pois que emitirá as normas básicas de toda a legislação do trabalho e da previdência social, seguindo não só os preceitos do texto constitucional, como todos os que visem à melhoria da condição do trabalhador.

Ainda **por lei** será regulado o exercício de greve.

Na defesa do País, avulta a função específica do Poder Legislativo. **A lei** é que estabelece a organização, competência e

(3) Rosah Russomano de Mendonça Lima — obra citada.

funcionamento do Conselho de Segurança Nacional, assim como especifica as zonas indispensáveis à defesa nacional, fixando sua utilização. O serviço militar e outros encargos, impostos aos brasileiros, como necessários à defesa da Pátria, são também prestados nos termos e sob as penas da lei.

Os brasileiros, para que possam ocupar este ou aquele cargo público, devem observar os requisitos estatuídos **em lei**. Exige-se concurso, para a primeira investidura em cargo de carreira. Este também será exigido noutros, desde que **a lei o determine**. A garantia constitucional da estabilidade não se aplica aos cargos de livre nomeação e demissão. No entanto, quem os conceitua e define é **a própria lei**.

Os limites da aposentadoria compulsória podem ser reduzidos por **força de lei**, atenta a natureza especial do serviço, assim como a exigência dos trinta anos de serviço, para percepção de vencimentos integrais pelo aposentado, em face da natureza do serviço, poderá ser reduzida por **lei**.

A **lei** é que organiza o Conselho Nacional de Economia, instituído pelo Texto Supremo.

E, finalmente, o Poder Legislativo, estendendo sua atuação à vida política do País, é o órgão competente para, normalmente, decretar o estado de sítio. Mais uma vez, pois, a **lei** é indispensável para a consecução de relevante objetivo, ou seja, no caso, a legitimidade da medida de exame.

Esta enumeração, meramente exemplificativa, efetuada em face da realidade brasileira, demonstra, por si mesma, a importância da função legislativa na órbita social e, ao mesmo tempo, desvenda a certeza incontornável de que a elaboração da lei se exige como um dos mais difíceis e complexos problemas estatais."

Dessarte, quando tanto se fala em reconquista, pelo Legislativo, de perdas prerrogativas, seria o caso de se indagar: que mais dignificantes prerrogativas pode ele pretender que essas, que já possui, de ajudar, pela lei, na construção do edifício da nacionalidade?

Devemos, todavia, ser realistas. Se é tão relevante o papel do Legislativo, no ordenamento do Estado, reconheça-se que é um papel a ser exercido no plano ideal, teórico, da crítica, dos debates, da doutrinação, da feitura das leis. Sua parte, no trabalho estatal, pára aí. A execução de suas proposições já são da alçada de outro órgão: o Executivo.

Por outro lado, é necessário reconhecer que falta ao Legislativo um assessoramento superior condizente com as suas missões e as suas responsabilidades. Daí a necessidade da cooperação do Executivo e do Judiciário, mesmo para a tarefa de elaboração legislativa. É que todos

têm sempre alguma contribuição a dar, na feitura de uma lei. Pois a lei não é uma criação arbitrária, não é um ente abstrato. A lei é a resposta a uma necessidade. Tem um conteúdo real, nacional, mas sobretudo humano, porque é feita para disciplinar o relacionamento dos homens em sociedade.

Ao Executivo incumbe, portanto, fornecer ao Legislativo os elementos necessários ao estudo dos problemas nacionais e, portanto, à feitura das leis que deverão regular as atividades dos indivíduos, dos grupos e das coletividades brasileiras.

Assim, as informações, os dados, as técnicas, é o Executivo quem deve dar. O Legislativo age mais politicamente. E, também, mais nacionalmente. Porque no Parlamento estão representantes de todos os partidos e de todas as partes, logo, conhecedores das diversas realidades regionais, que, somadas e integradas, formam a realidade nacional. E a lei, norma geral, é sempre nacional. É aí, no dar ao Legislativo os elementos indispensáveis ao estudo e debate das questões, que o Executivo coopera com o Legislativo. Quanto ao Executivo, afirma-se na execução dos programas definidos em lei. Planos anuais, plurianuais, orçamento, tratados, tudo isso vira lei, tudo isso é discutido e votado no Congresso.

Não há, pois, que falar em "controle", pelo menos no sentido de submissão de um "Poder" pelo outro.

Ninguém pode presumir o Legislativo fazendo uma lei de má fé, nem que o Executivo pratique atos administrativos errados de propósito. Erros e falhas existem, até atos ilícitos, alguns, mesmo, criminosos, no mundo executivo, no mundo legislativo e no mundo judiciário, mas isso se deve à fraqueza dos homens e não à natureza das instituições, e existem as leis para prevenir, corrigir e punir essas coisas. E as leis, elaboradas pelo Legislativo, são postas em prática pelo Executivo. Cada Poder tem suas prerrogativas, cabendo a cada um exercê-las com dignidade e competência.

O Legislativo, dentro de suas funções constitucionais, tem muito o que fazer. Inclusive, através das Comissões de Inquérito. Essas comissões, integradas por representantes de diversos partidos, têm, na realidade, uma função "executiva". Mas não são "contra" o Executivo. Valem, ao contrário, como instrumentos legislativos de colaboração com o Executivo no exame de tarefas específicas deste "Poder". Através delas, o Legislativo procura indicar ao Executivo falhas, erros, omissões ou abusos de pessoas ou órgãos que não cumpriram com suas obrigações.

O mesmo se pode dizer do veto. Não é ato do Executivo "contra" o Legislativo, mas o chamamento do Legislativo ao reexame de uma proposição em que o Executivo, por seus órgãos técnicos, descobriu falhas que teriam passado despercebidas ao legislador.

O Legislativo e o Executivo, em verdade, não são mais que órgãos de um mesmo Poder. Agem, por isso, solidariamente, e não competitivamente.

De passagem, e ladeando um pouco o tema central de nosso estudo, lembraremos que a dignidade de uma instituição está intimamente ligada à dignidade das pessoas que a representam. Confunde-se o representante de um Poder com o próprio Poder. As pessoas com as instituições. Assim, quando o padre erra, ataca-se a Igreja; um erro de um militar pode atingir as Forças Armadas; a má fama de um aluno pode prejudicar uma escola; o parlamentar que prevarica atinge o Parlamento.

Em relação a erros de pessoas do Executivo, as soluções são mais prontas e práticas; há o **impeachment** para o Presidente da República, a demissão para os Ministros, que são de sua confiança, a substituição de embaixadores etc. Por outro lado, sendo um só o Presidente, sobre ele estão voltados os olhos de toda a nação. Ele está sujeito a uma fiscalização permanente.

No que tange ao Parlamento, as coisas mudam um pouco. São muitos, sobem a centenas, os parlamentares. Sua conduta quase se torna impessoal. Daí por que os erros, os vícios e as falhas de alguns podem mais facilmente comprometer perante a opinião pública a própria instituição.

No Congresso há gente de toda parte e de diversas categorias. O mandato parlamentar tem tempo certo, e sua cassação, mesmo quando necessária, nunca se faz pelo próprio Congresso, o que é um mal.

Críticas infundadas, insinuações malévolas, atitudes impatrióticas, articulações comprometedoras com grupos econômicos, omissões no cumprimento de seus deveres, projetos casuísticos, acontecem dessas coisas no Congresso, como, no Executivo, sucedem coisas que deveriam levar muita gente para a cadeia.

São, porém, coisas decorrentes de falhas humanas, pelo que, no trabalho de fiscalização recíproca, deveriam o Executivo e o Legislativo dispor de meios mais objetivos para livrar os Poderes do Estado desses elementos comprometedores.

A verdade é que não se pode admitir um parlamentar exortando o povo a boicotar os desfiles militares comemorativos do Dia da Independência; nem incitando as moças a não dançarem com estudantes das escolas militares; nem, em praça pública, no próprio palanque presidencial, pregando o fechamento do Congresso; nem atacando a pessoa do Chefe do Estado com palavras de baixo calão; nem se atracando em luta corporal com seus colegas; nem assassinando colegas em plenário; nem usando o mandato para favorecer transações ilícitas com empresários ou grupos econômicos etc. Nem tampouco se pode aceitar um Presidente que faça da Constituição um **desprezível** pedaço de papel; que diga que não pode governar por causa do Congresso; que se comprometa com empresas multinacionais; que se desvie, no exercício do seu mandato, das diretrizes ideológicas do partido que o elegeu; que pretenda impor seus pontos de vista pessoais em detrimento da opinião nacional; que se submeta a pressões de países estrangeiros etc.

No que toca ao Legislativo — Poder desarmado, e, por isso, o mais visado — há que se destacar e enaltecer o lado positivo de sua atuação. O Congresso Nacional tem a seu favor — embora, por falta de divulgação, muitos ignorem isso — iniciativas das mais sérias e mais importantes para o País. Assim, nele foram oferecidos e debatidos numerosos projetos sobre a reforma agrária, objeto de dois volumosos tomos; os problemas da Amazônia têm sido nele discutidos sob todos os aspectos; a questão da energia nuclear foi objeto de sérios estudos de uma comissão especial; o Projeto Jari foi revelado ao povo em seus mínimos pormenores; a reforma do Judiciário foi amplamente criticada; a venda de terras a estrangeiros e o trabalho suspeito de certas “missões evangélicas” no Brasil foram objeto de veementes denúncias; o problema do álcool combustível foi debatido em extensão e profundidade por diversos parlamentares, com apresentação de soluções objetivas e nacionais; o problema do endividamento dos Municípios, com o excesso de empréstimos, foi severamente apreciado; tratados diversos com países estrangeiros foram minuciosamente examinados; foram publicadas coleções de livros do mais alto interesse para a compreensão dos problemas políticos nacionais; figuras de projeção no mundo da ciência, da economia e do direito, frequentemente são convidadas para fazer conferências nas Casas do Congresso.

Esse trabalho legislativo, desconhecido do grande público, tem sido um trabalho edificante. E demonstra que o Parlamento brasileiro tem se portado à altura de suas responsabilidades. É como diz JOÃO OLIVEIRA FILHO (4):

“A dignidade do Poder Legislativo, entretanto, depende de seus membros. Devem prover, a tempo, o que falta nas leis para a Nação, fazer crítica construtiva, elaborar estudos econômicos, políticos, sociais, necessários para que todos fiquem conhecendo o que está faltando para o País, propor as medidas legislativas que são necessárias em todos os ramos do nosso Direito. Pouco importa que as propostas sejam adotadas de imediato ou não. O que é essencial é que o Congresso fique o **Forum** de todas as necessidades da Nação para seu desenvolvimento econômico e para seu desenvolvimento político.”

Na espécie, e recordando as grandes questões nacionais do momento — Amazônia, PROÁLCOOL, Reforma Agrária, Energia Nuclear etc. — tão intensamente discutidas no País, fique o registro de que o Congresso soube cumprir o seu papel, inclusive indicando caminhos a seguir e soluções a adotar.

Como se vê, nem só de festas vivem os parlamentares brasileiros...

De frisar-se é, também, que, falecendo ao Congresso, em princípio, competência para a iniciativa de projetos versando matéria financeira, e como grandes projetos, sobre grandes problemas, fatalmente importariam em criação de recursos para realizá-los, nem por isso deixou o

(4) João de Oliveira Filho — **Legislativo: Poder Autêntico** — Companhia Editora Forense — Rio, 1974.

Congresso de equacionar e debater essas questões, proporcionando ao Executivo elementos suficientes para uma consciente tomada de posição frente aos problemas abordados: "O Poder Legislativo" — escreve ainda JOÃO DE OLIVEIRA FILHO (5) — "é o criador das leis. Sua função é verificar o que falta na sociedade para ser regulado. A sociedade humana evolui de momento a momento. Não só as relações jurídicas entre os membros da sociedade precisam ser reguladas, como também é necessário que a lei dê ao Poder Executivo as autorizações necessárias para atender aos reclamos dos governadores. Cada membro do Poder Legislativo é um pesquisador da ordem social e o criador da norma legal para atender às distorções da ordem social".

Mesmo impedido de iniciativas de proposições que impliquem matéria financeira, o Legislativo pode apresentar projetos sobre quaisquer questões, mesmo que redundem em ônus para o Tesouro, dando-lhes o caráter de medidas meramente autorizativas, ficando o Executivo, que tem recursos e competência para utilizá-los, com a responsabilidade de, valendo-se da autorização, tornar efetivas as soluções oferecidas. Ou, então, o Legislativo usa o recurso constitucional da delegação de poderes.

Feitas essas observações, forçoso é convir em que, se prerrogativas devem ser reivindicadas pelos parlamentares, devem ser as que lhes possibilitem dispor de condições efetivas para concretizar projetos que levem o Brasil a resolver seus problemas de base e afirmar-se como Estado soberano.

O Legislativo e o Executivo, principalmente, não de, no caso, cada qual em seu setor, mas de mãos dadas, realizar o máximo em favor do País. É preciso que eles formem uma frente única em prol dos reais interesses da Pátria. Porque a verdade é que, seja no setor executivo, seja no legislativo — como também no judiciário — há sempre algo a ser evitado, controlado, corrigido ou combatido, o que só pode ser alcançado se os "Poderes" agirem solidariamente, com igual eficiência e obedecendo à mesma inspiração, em busca de um mesmo fim. Comenta SÁ FILHO (6):

"A influência malfazeja dos interesses privados, a serviço de organizações poderosas, se faz sentir nos tribunais, de tendência conservadora; nos parlamentos, irrequietos e heterogêneos; nos órgãos administrativos, de todos os níveis."

E acrescenta (7):

"Os poderes não se contactam apenas mas intervêm na esfera das atribuições dos outros, para melhorar o seu entrosamento ou vinculação, em benefício do escopo comum."

( 5 ) João de Oliveira Filho — obra citada.

( 6 ) Francisco Sá Filho — *Relações entre os Poderes do Estado* — Editora Borsari — Rio, 1959.

( 7 ) Francisco Sá Filho — obra citada.

Todos sentimos hoje, realmente, os perigos dessa "influência malfazeja", de que são símbolo as empresas multinacionais. E não é só, pois casos de corrupção foram noticiados e denunciados, inclusive por elementos do Departamento de Estado dos Estados Unidos. Num momento desses é que se exige plena comunhão de idéias, de propósitos e de atitudes, entre os Poderes do Estado, em defesa da sociedade brasileira.

O de pior, que existe, é a predominância, na sociedade, de uma filosofia materialista e utilitária, com o afrouxamento da conduta moral dos homens. Os valores da autêntica civilização cristã, tão bem defendidos pela Igreja Católica moderna, estão sendo esquecidos ou menosprezados. Inclusive porque outras religiões ou seitas distilam nos homens o veneno de uma concepção de vida cética e imediatista e que põe na conquista da riqueza o alvo principal. Donde as negociatas e as acomodações. E há, repitamos, a força imensa das multinacionais, a modelar espíritos e vontades. Isso tudo torna imperiosa a presença constante e efetiva do Estado em todas as áreas de atividade, onde se revela cada vez mais necessária uma ação conjugada e resoluta do Executivo, do Legislativo e também do Judiciário, para o resguardo dos interesses nacionais.

A propósito, estamos assistindo, nos dias que correm, uma campanha sistemática de certa imprensa em prol da privatização de empresas públicas e contra o intervencionismo estatal. Ora, nenhum país, principalmente do chamado Terceiro Mundo, pode aceitar o Estado abstêmio, fraco, ausente, do tipo liberal. Pelo contrário, o Estado, hoje, tem que estar cada vez mais presente em todas as áreas, e, para isso, necessita ser cada vez mais forte, pelo que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário precisam somar suas forças contra todos os inimigos da pátria, externos ou internos.

#### IV — Democracia, um bem a resguardar

Dos três "Poderes", o Legislativo tem, no caso, a responsabilidade maior. Porque ele é, por sua origem, o mais autenticamente representativo do povo, e, por sua composição, o mais nacional. "Dos três Poderes" — é FRANCISCO SÁ FILHO (8) ainda, quem fala — "detém o Legislativo o privilégio de ser o mais democrático, porque espelha os vários matizes da opinião nacional. Enquanto os titulares do Judiciário são, com raras exceções, nomeados pelo Governo, e o Presidente da República é eleito pelos partidos, que constituem a maioria absoluta ou relativa, com exclusão dos demais, a escolha dos representantes do povo é feita por todas as forças partidárias do País".

Saliente-se que a coisa maior a zelar é a democracia, pois até hoje não se descobriu melhor ambiência existencial coletiva do que ela, e todos concordam em que não há democracia sem Parlamento. Porque democracia é o regime em que a nação (povo) é quem governa, por seus representantes, donde ressaltar KELSEN que (9) "el órgano legis-

( 8 ) Francisco Sá Filho — obra citada.

( 9 ) Hans Kelsen — *Teoría General del Estado* — Traducción directa del alemán por Luis Legaz Lacambra — Editorial Labor — Barcelona, Madrid, Buenos Aires — 1934.

lativo se halla en una situación de superioridad respecto de todos los que han de ejecutar las leyes”.

Ora, democracia exige governo entrosado com todas as camadas da sociedade. Com todas as correntes de opinião. Com todos os grupos de interesses. Exige, mais, que as aspirações coletivas, incluindo as das minorias, sejam devidamente consideradas. Daí a importância política fundamental do Parlamento. Daí, também, a necessidade de os órgãos do Estado agirem entrelaçadamente. Só em comunhão o Executivo, o Legislativo e o Judiciário podem ser eficientes. É preciso que haja unidade de propósitos, de métodos e de ação no governo. Eis por que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário hão de agir como um todo homogêneo e solidário em busca de um mesmo fim: o fim do Estado, cujo poder aqueles órgãos integram, cada qual com uma competência específica, uma responsabilidade própria, mas todos com um só objetivo: o bem comum. Colidentes, esses três “Poderes” se destruiriam e levariam aos regimes totalitários. Pois não há governo onde não existe unidade de comando:

“Es imposible mantener estrictamente diferenciadas en manos de diversos órganos las funciones que integran al Poder público. Por una parte, las diferentes funciones tienen la tendencia a encarnar en órganos distintos; pero éstos, en el transcurso del tiempo, van invadiendo o pretenden invadir por lo general cada vez más abiertamente, según el grado de su potencia política, las esferas afines de competencia funcional” (OSKAR GEORG FISCHBACH) (10).

Independência de Poderes é, atualmente, palavra sem sentido, termo sem conteúdo, expressão vazia, resíduo de um princípio caduco. Nascida da reação contra o poder absoluto dos reis, a “independência” de Poderes, divididos estes em três, na teoria de MONTESQUIEU, é, hoje, uma idéia morta. E registre-se e acentue-se, outrossim, que não somente o Poder Executivo esteve hipertrofiado, com os reis e os ditadores. Já aconteceu o predomínio absoluto das Assembléias Populares, e estas não foram menos tirânicas nem menos cruéis que os imperadores e os chefes totalitários.

A conjuntura política mundial, as contingências econômicas, os movimentos sociais, as lutas pela independência, as reações ant imperialistas, a expansão das multinacionais, tudo isso reclama, de cada Estado, para o bom ordenamento de seus interesses, providências rápidas, só possíveis quando há unidade de poder e de comando — mas de um poder legítimo, nascido da vontade do povo, e de um comando assentado no consenso nacional.

Não há domínio nem submissão de qualquer dos três “Poderes”, quando um interfere em área de outro; o que se quer, quando isso acontece, é que eles se encontrem, se ajustem e ajam articuladamente em

(10) Oskar Georg Fischbach — *Derecho Político General y Constitucional Comparado* — Traducción y notas de W. Paes y Luis Legaz — Editorial Labor, S/A — Barcelona, Buenos Aires — 1934.

busca de finalidades comuns. É o Estado que esses "Poderes" representam e, se algum deles se conduz mal, seus erros se refletem no funcionamento do próprio Estado.

É necessário compreender-se que o Legislativo, o Judiciário e o Executivo não são, em verdade, Poderes, e, sim, órgãos do Poder Nacional. Este, por força do princípio da divisão do trabalho, é exercido através deles. No dia em que todos se convencerem disso, o Executivo, o Legislativo e o Judiciário poderão, finalmente, ser vistos como realmente são: três "Poderes" distintos em um só Poder, o poder do Estado. O mistério cristão repete-se, *mutatis mutandis*, no plano político. Daí poder-se afirmar, com KELSEN (11), que "la unidad puramente lógica de la voluntad del Estado no desaparece porque la constitución delegue la legislación en varios órganos".

Vimos, já, que as maiores "prerrogativas" pertencem ao Legislativo. Justamente por ser o órgão de maior representatividade nacional, são mais amplas as suas atribuições políticas. Ou por iniciativa própria, ou por aperfeiçoamento, através de emendas, de projetos de outras origens, é ele, afinal, que faz as leis, mediante as quais se traçam os caminhos do País.

O Executivo, ao realizar seus planos, obedece aos princípios, normas e objetivos fixados em leis, estudadas, debatidas e aprovadas pelo Parlamento.

Ninguém está **acima** de ninguém. Os órgãos do Poder Nacional se associam, se interpenetram, se completam. Porque são peças de um mesmo aparelho.

Essa integração dos chamados três Poderes em nada prejudica a unidade do Estado. Essa unidade, ao contrário, pode ser sacrificada quando se procura dividir o que é indivisível: o Poder do Estado. É o que adverte MONTE ARRAES (12):

"O conflito entre poderes constitucionalmente distintos, mas praticamente confundidos, em todos os países e em todos os tempos, é uma decorrência natural do exagero com que, no campo da teoria, se tem querido separar mecanicamente, por processos artificiais, aquilo que, por sua natureza, se acha intimamente ligado, e, por sua substância, fundido em uma só unidade."

A hipertrofia de qualquer dos "Poderes" gera o desequilíbrio, "adoece" o Estado, facilita as ditaduras.

São efetivamente distintos os órgãos pelos quais o Poder Nacional do Estado se faz valer. Porque o Estado visa à **realização nacional** do povo. À **construção** da nação. Esta, quando politicamente organizada, é uma "arquitetura" rica e complexa e que exige, para sua conservação

(11) Hans Kelsen — obra citada.

(12) Monte Arraes — *O Poder do Estado* — Indústria Gráfica Italiana — Rio, 1935.

e permanência, o esforço de todos. Daí por que o Estado não pode ser abstêmio, nem mesmo neutro, precisando, ao contrário, estar sempre presente e atuante em todos os planos de atividade humana. Pois o Estado, em última instância, existe para o homem. E as necessidades do homem, na sociedade, apresentam-se em esferas variadas: a econômica, a social, a política, a moral, a religiosa. Todos os homens são indivíduos e são pessoas. E o Estado tem que ser uma ambiência existencial onde eles possam realizar-se como **indivíduos** e como **pessoas**. E, também, como **coletividade**, isto é, como **nação**. Pois nação é povo. E povo são os homens, todos os homens.

A grosso modo, o Judiciário, o Executivo e o Legislativo abrangem territórios jurisdicionais onde se projetam as necessidades essenciais dos homens em sua coexistência social. São, pois, órgãos naturais do Estado, com funções diferenciadas e importantes, mas, porque têm, todos, **no homem**, o seu motivo e o seu objeto, não podem jamais agir competitivamente, antes têm que somar suas forças e orientar-se num mesmo rumo. Daí proclamar MONTE ARRAES (13):

“A recíproca fiscalização, pois, exercida pelos três poderes constitucionais entre si, não é mais que um dos recursos instituídos pelo próprio poder do Estado, para facilitar a sua missão de ordenação funcional dos órgãos governativos.”

É isso mesmo. O poder é ou não é. E poder de verdade, poder real, independente, autêntico, é o poder da nação, o poder do Estado.

Assim, “divisão” e “separação” de “Poderes”, em termos de “independência”, são palavras vazias de sentido e que tresandam a coisas de além túmulo.

Só o Estado tem o poder; os três “Poderes” do Estado têm “funções” diferentes que exercem, porém, **pelo poder** do Estado. O Legislativo, o Executivo e o Judiciário **têm poderes**, mas **não são Poderes**.

O Legislativo, o Executivo e o Judiciário possuem, pois, como que um **poder delegado**, para o exercício de misteres específicos.

A fiscalização recíproca que os três grandes órgãos de Poder se fazem uns nos outros é, sem dúvida, justificável, pois as necessidades da Administração variam em função e na proporção das necessidades humanas, infinitamente diversificadas. Há mil áreas distintas de interesses a cuidar, em todas elas devendo estar presente o Estado, seja para corrigir, seja para evitar choques, seja para incentivar, seja para socorrer, seja para impor, seja para coordenar, seja para punir. Mais um vez: essas áreas de interesses, para serem eficientemente acudidas, exigem órgãos próprios, com liberdade de movimento e competência bem definida. Tudo em respeito ao princípio, largamente aplicável nas sociedades humanas, da divisão do trabalho. É como que colocar cada macaco no seu galho, a gente nunca se esquecendo, no entanto, de que os galhos, todos, pertencem à mesma árvore.

(13) Monte Arraes — obra citada.

O poder não é, repitamos, uma coisa abstrata. Tem uma motivação humana. Tem um conteúdo humano. Tem um sentido humano. Não existe como um fim em si, porém como um meio pelo qual os homens podem atingir os seus objetivos na sociedade. Existe, portanto, **em razão do homem, com o homem e para o homem.**

Ora, o Estado é um instrumento de realização nacional do povo. E o Estado opera através do poder. Este está, assim, a serviço dos homens que, em seu conjunto, formam a nação. O poder não pode, dessa maneira, ser dividido, porque, se dividido, se desnaturaliza, se atomiza, se anula. O Executivo, o Legislativo e o Judiciário têm, por conseguinte, de agir em função dos seres humanos que formam a nação que o Estado representa. O caminho do Estado é um só e por ele não há de andar, irmanados, os seus órgãos (Poderes) constitutivos. O homem é a base e o fim do poder. Legitima-o, para dele servir-se. Enfim, a meta do Estado é sempre o homem. Por isso, escreve J. BLANCO ANDE (14):

“El Poder no deambula por el Universo como una nube, ésto es, el Poder no es un fenómeno físico de la Naturaleza, ajeno al hombre. El Poder existe en función del ser humano, para servirle y facilitarle su misión en la vida.”

E acrescenta:

“El Poder se practica a través de una trilogía de sujetos, que intervienen en el proceso de ejercicio del Poder, de forma muy distinta. En primer lugar, el titular del Poder, el pueblo como colectivo de un país, que interviene como mandante del mismo, u que se reserva la facultad de revocarlo. En segundo lugar, el mandatario del Poder, que lo ostenta en función del cargo — y no personalmente — que lo impone u lo desarrolla, cumpliendo el mandato que ha recibido. En tercer lugar, el sujeto aislado, que lo acepta y se somete a él.”

O Poder se exprime sempre, portanto, no homem. Este é a fonte, o instrumento e o titular do poder. Quando se fala, assim, em Poder Nacional, pressupõe-se um Poder a serviço de toda a nação, respondendo às necessidades gerais do povo, e, quando se fala em Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário, presume-se esse Poder Nacional respondendo, através de órgãos próprios, a interesses específicos dos homens em determinadas áreas. Dentro desse entendimento, vê-se que o enlaçamento dos “Poderes” do Estado é algo de natural, de lógico, de necessário. No Executivo, o mandatário do povo tem que prestar contas de seus atos ao povo, que o Congresso representa. O Congresso dá e tira, corrige e completa, socorre e orienta, mediante leis que ordenam os diversos tipos de atividade: sociais, políticas e econômicas. O povo tem o poder de “controle” do Executivo através do Congresso. Mas o Presidente da República também é povo. Este está simbolizado nele, que, Chefe de Estado, a todos representa. O Presidente é o povo, não mais separado em partidos, mas individualizado num comandante. O povo

(14) J. Blanco Ande — *Teoría del Poder* — Ediciones Pirámide, S/A — Madrid — 1977.

atuando acima dos partidos. Daí a força de que o Executivo precisa, a sua liberdade, os poderes amplos, para bem gerir e conduzir os negócios públicos, com a cooperação do Legislativo e do Judiciário.

## V — Fortalecimento do Executivo, tendência universal

Falamos em Poder Nacional, o Poder da nação, do povo. Esse Poder manifesta-se através de três órgãos: o Legislativo, o Judiciário e o Executivo. Por delegação daquele Poder Maior, esses órgãos agem, com autonomia, em função dos superiores interesses da nação, visando ao bem comum.

Todo Poder, contudo, tem um chefe. E é evidente que o Poder Nacional, de que estamos sempre falando, há de ser simbolizado também em um homem. E é. O seu representante e o seu símbolo é o Presidente da República. Disso não há que fugir. Querer negar isso é querer negar a realidade, é trapacear com a verdade. Mesmo porque é dele, afinal, a responsabilidade maior pela condução dos negócios do Estado. Por isso, porque os problemas nacionais dos diversos povos o exigem e, sobretudo, devido à conjuntura mundial, verifica-se na atualidade uma indisfarçável tendência para o fortalecimento do Poder Executivo. Essa tendência é uma constante nos Estados modernos, seja entre os povos superdesenvolvidos, em desenvolvimento ou subdesenvolvidos.

Compreendeu-se que a velha tese liberal da divisão dos Poderes estava, na prática, redundando na diluição, no enfraquecimento do poder, na confusão, na anarquia.

Observou-se, igualmente, que o Legislativo não estava suficientemente equipado para acompanhar as transformações verificadas, em ritmo de alta velocidade, no mundo social, no mundo político e, sobretudo, no mundo econômico.

O *laisser-faire*, tão caro aos "liberais", e que tanto contribuíra para o desenvolvimento das nações, deixou de ser um instrumento de libertação para constituir um instrumento de escravização do povo pelos grupos econômicos privilegiados. E houve revoluções, e houve guerras, e o socialismo dominou a quarta parte do mundo, as massas se conscientizaram, o fascismo e o nazismo apareceram, as ciências progrediram de modo fantástico, o mundo se transformou radicalmente. E todos entenderam, então, que os Estados tinham de acompanhar a marcha dos tempos, sob pena de submergirem na voragem dos acontecimentos.

Foi quando, sem menosprezo pelos outros "Poderes", o "Poder" Executivo teve ampliada a sua competência, mesmo nos países de maior tradição liberal. CLOVIS RAMALHETE <sup>(15)</sup>, tratando do assunto, assim, divulga o que sucede nos Estados Unidos, Inglaterra, Itália, Alemanha Ocidental e França:

Nos Estados Unidos: "Influente na opinião pública americana, condutor da política interna e externa e tendo alcance sobre a programação

(15) Clóvis Ramalhete — "Executivo versus Legislativo" — In *Carta Mensal* — Julho, 1943 — Ano XIX — n.º 220.

legislativa, o Presidente dos Estados Unidos exerce hoje funções que se encontram ampliadas por complexos fatores.”

Na Inglaterra: “Desde a reforma de 1911 que esvaziou a Câmara dos Lordes, em contínua concentração do Poder, a Câmara dos Comuns se foi integrando com o Gabinete.” Na Inglaterra — diz, ainda — “diariamente, quarenta e cinco minutos de expediente parlamentar são dedicados às interpelações ao Governo. Permite-se o assentamento dos Ministros do Governo no corpo legislativo, sem formalidade prévia. Mas inversamente deve haver a antecipada inscrição do parlamentar interpellante ao Governo, com a pergunta registrada e o dia que designa para a resposta do Governo, a qual será sempre publicada”.

Na Itália: “Os poderes do Presidente lembram um pouco, na Itália, o Poder Moderador brasileiro do Império. A concentração do Poder Central, subordinando integralmente o Poder local, assegurou-se na Itália com o Comissário do Governo junto a cada Conselho Regional. Leis que estes aprovam dependem do visto do Comissário, para ganhar eficácia.” E adiante: “O esforço dos parlamentares, que é geral no mundo, para manter atualizada a **representatividade**, inspirou na Itália duas providências: uma, a de dar competência para iniciativa de leis a órgãos e corpos além de aos parlamentares e bancadas, os quais para tanto foram habilitados por lei constitucional; a outra, consiste na quebra do monopólio estatal da iniciativa das leis, a qual foi também outorgada ao povo pela Constituição da Itália desde que manifestado em coletividade que subcreva o Projeto, composta de pelo menos 50.000 eleitores para a apresentação, ou 500.000 para a ab-rogação de certas leis promulgadas (à exclusão das leis fiscais, orçamento, tratados e outros).”

Na Alemanha Ocidental: “A Constituição da República Federal da Alemanha de 1949 atendeu às exigências de estabilidade do Poder Central e da autodefesa dum Estado moderno.”

Na França: “A integração Governo-Parlamento mostra-se clara. O Presidente nomeia e demite o Primeiro-Ministro e preside o Conselho dos Ministros. Pode solicitar ao Parlamento, antes de promulgar lei votada, **uma nova** deliberação, ou a da lei ou a de certos artigos. Faculta-lhe a Constituição (art. 11) que, ou por proposta do Governo, ou por deliberação conjunta de ambas as Assembléias, seja submetido a “referendum” projeto de lei que altere a organização dos poderes, ou sobre outras matérias relevantes, algumas típicas apenas de Estado europeu.” Acentua: “No famoso e polêmico artigo 16, a Constituição instituiu fulminantes poderes de crise: Quando as instituições, a independência da Nação, a integridade de seu território ou a execução de compromissos internacionais estejam ameaçados, de modo grave e imediato, e quando o funcionamento regular dos poderes públicos for interrompido, o Presidente da República toma as medidas exigidas pelas circunstâncias, após consulta oficial ao Primeiro-Ministro e aos Presidentes das Assembléias, assim como ao Conselho Constitucional.”

Se isso acontece, agora, nos países do Ocidente, cabe não esquecer que, nos países do chamado Terceiro Mundo, sempre predominou o Executivo, inclusive no Brasil.

Convém salientar, todavia, que nos países democráticos mais adiantados nunca houve **competição** entre os "Poderes", estes agindo sempre integrada e harmonicamente, em áreas afins mas diferenciadas, no cumprimento de funções específicas.

Em verdade, não há "controle", mas **interação** dos "Poderes".

Nos Estados Unidos existe a praxe das reuniões do Presidente da República com os líderes de partidos e os Presidentes das duas Câmaras. Isso sucede, também, no Brasil, atualmente, e é um costume que precisa ser institucionalizado, não podendo ficar à mercê do "feitio" do Presidente da República.

O Congresso, nos Estados Unidos, não foi, em nenhum momento, subestimado. Tem um poder imenso. Porque nele se "vê" o povo. Daí a sua força e o seu prestígio. O caso Watergate, que resultou na renúncia de NIXON, é uma amostra do quanto ele vale.

Na Inglaterra, ao fazer-se a integração da Câmara dos Comuns com o Gabinete, o que se fez, na realidade, foi uma aproximação maior entre o Executivo e o Legislativo. Os projetos de lei, lá, surgem desses entendimentos de alto nível. No que toca ao Brasil, temos a legislação delegada, sempre oriunda de conversas entre figuras do Legislativo e o Chefe do Governo e seus Ministros.

O exemplo da Itália, altamente democrático, acontece em outras formas, em qualquer país. Pois nada impede que uma entidade particular elabore um projeto e o ofereça, como sugestão, ao Congresso ou a qualquer parlamentar, a um Ministro de Estado ou ao próprio Presidente da República, para seu encaminhamento ao Parlamento. A propósito, sejam permitido lembrar uma sugestão nossa: a criação de um Conselho de Estado, onde teriam assento o Presidente da República; os ex-Presidentes da República; o Vice-Presidente da República; o Presidente do Senado Federal; o Presidente do Supremo Tribunal Federal; o Presidente da Confederação Nacional das Indústrias; o Presidente da Confederação Nacional do Comércio; o Presidente da Confederação Nacional da Agricultura; o Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil; o Presidente da Confederação dos Trabalhadores; o Presidente da Associação Brasileira de Imprensa. Esse Conselho, escrevemos então <sup>(16)</sup>, "estaria fadado a exercer uma ação moderadora no governo, assegurando maior equilíbrio na relação entre os demais Poderes do Estado e propiciando um clima político mais favorável à estabilidade democrática".

Continuemos, porém. Na França, igualmente, o fortalecimento do Executivo vai se fazendo mediante um maior enlaçamento com o Legislativo.

(16) Paulo de Figueiredo — "Contribuição ao estudo de um modelo político brasileiro" — Revista de Informação Legislativa n.º 57 — 1978 — Senado Federal — Brasília.

Aqui no Brasil sucede algo semelhante, embora à moda da terra.

A prática governamental, nos Estados modernos, vai evidenciando, assim, que a "divisão de poderes" é uma página já virada no livro da história política dos povos. A realidade, hoje, é uma integração perfeita dos "Poderes". Ou melhor: reconhece-se que, em verdade, não há **Poderes**, há **um só Poder**, o Poder Nacional, o Poder do Estado, que se manifesta e se desempenha e se impõe através de órgãos autônomos, distintos e correlatos, operando em campos diferenciados mas sem barreiras intransponíveis entre eles.

Há "controle"? Sim. Esses **órgãos** (Executivo, Legislativo e Judiciário) se fiscalizam uns aos outros: mas aquilo que se convencionou chamar de "controle" não é mais, de fato, do que uma simples **interação**.

O Legislativo organiza comissões de inquérito, examina contas, interpela Ministros, aprecia os projetos do Executivo, aprova magistrados, governadores e embaixadores, fiscaliza empréstimos, confirma tratados, tem o poder do **impeachment** etc., mas nada disso deve ser entendido como **controle**, visto que esta expressão pode fazer pressupor a possibilidade — inaceitável — de o Executivo errar intencionalmente. O Executivo comete, sim, erros que o Legislativo pode corrigir. Mas o Legislativo também erra, e o Executivo há de ter meios de também corrigir esses erros, para o que o veto a projetos de lei não basta. Estamos, por isso, cada vez mais convencidos de que um Conselho de Estado, do tipo que sugerimos em nosso trabalho <sup>(17)</sup> muito contribuiria para alcançar os objetivos desses "controles" e para melhor harmonizar os "Poderes" do Estado.

Seja como for, existe esse "controle" (que preferimos chamar "interação") entre os três órgãos maiores do Poder Nacional. Mas esses órgãos não se conflitam em suas operações. Não pode haver antagonismos entre eles. Seria absurdo imaginar o Estado competindo consigo mesmo. Desse modo, aceitemos todos: a luta entre Poderes é coisa de um passado distante.

Insistamos, porque necessário: o Executivo, o Legislativo e o Judiciário são apenas órgãos, os mais importantes, órgãos de supervisão do Estado. Integram o Poder Nacional, funcionam em termos de equilíbrio e têm uma finalidade comum.

De tudo isso podemos deduzir, com CLÓVIS RAMALHETE <sup>(18)</sup>, "o incisivo abandono do ortodoxismo da Doutrina da Separação" e que "vai sendo modelado, em substituição, um movimento pela integração cooperativa do Executivo e Legislativo".

Esse enlace dos "Poderes" às vezes enseja confusões no desempenho de suas atribuições. Mas é justamente aí que se revela toda a mentira da teoria da separação de poderes. No modo de operar do Estado moderno evidencia-se que ele age como um bloco homogêneo e uno.

(17) Paulo de Figueiredo — obra citada.

(18) Clóvis Ramalhete — obra citada.

através de seus órgãos. Não apenas o Executivo “aparece”, a todo instante, na área legislativa. Também o Legislativo “é visto” constantemente nas regiões do Executivo. Mesmo no que tange ao Judiciário, nota-se essa interação. Donde dizer SÁ FILHO (19):

“Distintos e autônomos, os Poderes trabalham sinergicamente, mas, para o melhor rendimento, não bastam seus contatos, senão ainda a intervenção de uns na esfera própria das atribuições dos outros.”

Recordemos: a Câmara dos Deputados tem, também, funções executivas e judiciárias: procede a inquéritos, convoca autoridades para prestar informações, nomeia servidores, organiza seus serviços, instaura processo contra o Presidente da República etc.

O Executivo tem iniciativa de leis, emite decretos-leis, veta, regulamenta, concede perdão etc.

O Judiciário, igualmente, desempenha algumas funções executivas e legislativas: organiza serviços, elabora orçamento, apresenta projeto, declara a inconstitucionalidade das leis etc.

E a outra Casa do Legislativo, o Senado? Este, segundo JOÃO DE OLIVEIRA FILHO (20) em comentário à Constituição de 1946, aplicável à atual, chega a ter, no contexto político-constitucional brasileiro, uma posição singular:

“O Senado, nada obstante faça parte do Congresso Nacional ou do Poder Legislativo, é, em um dos seus aspectos constitucionais, órgão do Poder Executivo, e, em outros, órgãos do Poder Judiciário.

Como órgão do Poder Executivo, compete principalmente ao Senado Federal aprovar, mediante voto secreto, a escolha de magistrados, nos casos estabelecidos pela Constituição, autorizar empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal, fazendo, assim, a intervenção nos Estados que, de ordinário, compete ao Presidente da República, nos termos do artigo 2º da Constituição de 1946.

Como órgão do Poder Judiciário, julga o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele, processa e julga, também, nesses crimes, os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República.”

Tudo isso serve para evidenciar que a separação de Poderes é idéia ultrapassada e que o bom andamento dos negócios públicos requer uma atuação solidária dos chamados três Poderes.

(19) Francisco Sá Filho — obra citada.

(20) João de Oliveira Filho — obra citada.

Diferentes, com funções diversificadas, autônomos — mas não “independentes” — o Legislativo, o Executivo e o Judiciário não somente devem trabalhar em harmonia como também cooperar uns com os outros nas esferas jurisdicionais de cada um. Compreendeu-se isso. Daí ter o Legislativo funções executivas: comissões de inquérito, aprovação de magistrados, autoridades e embaixadores, organização de serviços, nomeação de funcionários, homologação de tratados; e judiciárias: leis interpretativas, **impeachment**, julgamento do Presidente da República e Ministros (Senado), processo do Presidente da República (Câmara dos Deputados), concessão de anistia etc. Daí ter o Executivo funções legislativas: iniciativa de projetos, edição de decretos-leis, poder regulamentar, sanção ou veto, delegação de poderes; e judiciárias: justiça administrativa, poder de perdão, contencioso administrativo etc. Daí ter o Judiciário funções legislativas: interpretação de leis; controle da constitucionalidade das leis; iniciativa de projetos; presidência do Senado no julgamento do Presidente da República; e executivas: organização de serviços, nomeação de servidores, correição etc.

## VI — O Parlamento continua em lugar de destaque

Esse entrelaçamento dos “Poderes”, com a indisfarçável prevalência do Executivo, não pode levar à conclusão de desprestígio do Judiciário e, principalmente, do Legislativo.

Observando-se o panorama político-constitucional do mundo, e, no mundo, o brasileiro, verifica-se que o Parlamento continua prestigiado e ocupando, na vida dos povos, um lugar de importância fundamental. Isso porque o ideal político dos povos continua sendo a democracia, e porque não há democracia sem Parlamento.

As massas ascenderam na escala social; conscientizadas e organizadas, elas constituem um peso político considerável. O princípio da igualdade transbordou do plano político para se tornar efetivo também no plano social e no plano econômico. O que se quer, hoje, é uma democracia integral, que valha, efetivamente, como uma ambiência existencial onde todos os homens possam dispor de condições capazes de lhes proporcionar uma equitativa participação nos bens da civilização e da cultura.

Essa democracia se equaciona, politicamente, em termos de partidos. As várias camadas sociais se arregimentam, buscando cada uma a satisfação de seus interesses. Donde as diversas agremiações partidárias, que se fazem representar no Parlamento com seus programas, suas reivindicações, suas ideologias.

O Parlamento é, dessa maneira, esse caldeirão vivo, quente, agitado, onde fervem as idéias e os ideais de todos, gente do governo e gente da oposição, gente branca, negra, amarela ou vermelha, gente modesta ou aristocrática, rica ou pobre, civis, militares, católicos, ateus, protestantes, espíritas, muçulmanos, budistas etc.

É isso o Parlamento. Sobretudo, uma válvula de escape para as tensões sociais. Órgão, portanto, indispensável, no regime democrático — o

único capaz de responder às aspirações do homem, porque o único onde a dignidade dos homens é devidamente considerada.

Se outro valor não tivesse o Parlamento, este só, que ninguém lhe pode negar — o de ser a tribuna do povo — já bastaria para justificá-lo. É essa função maior tipicamente sua que há de ser levada em conta, quando se tentar uma nova estruturação do Estado, visando a um maior enlace dos "Poderes". CLÓVIS RAMALHETE <sup>(21)</sup> abordou corretamente o problema, ao escrever:

"Quanto à reformulação da doutrina da função do Legislativo, porém, os fatos indicam a procedência da voz profética de CHURCHILL, quando definiu os Parlamentos modernos como grandes **foruns** de debate. Esta função contribui para que os Legislativos permaneçam os captadores das aspirações populares em conflitadas direções. Acrescente-se o conceito atual, em Ciência Política, de que os partidos políticos colocam-se entre o povo e o poder, o governo e os governados."

É isso. Democracia direta é impossível. O povo, porém, está **presente** nos partidos. Cada partido político é um universo ideológico. E o Parlamento acolhe, reúne e integra esses partidos, num conjunto animado, onde as idéias se cruzam, se corrigem e se completam, favorecendo a procura de um denominador comum às aspirações gerais.

O Presidente da República é eleito, também, por um partido. Tem, assim, um compromisso ideológico, pois — presume-se — foi escolhido em função da filosofia política do partido que o elegeu e não pode negar essa ideologia depois de eleito, o que seria uma traição ao povo. Dessarte, nem por ser, o Presidente, o Presidente de todos os brasileiros, ele está desobrigado dessa ligação ideológica com o seu partido, o que não o impede de, sem ferir a linha político-filosófica com a qual está comprometido, atender, num mínimo possível, às reivindicações dos grupos minoritários.

Os partidos políticos se fazem valer, no governo, através da atuação de seus representantes no Parlamento. As diferentes bancadas agem em conformidade com os programas partidários, que sintetizam uma ideologia. Em seu conjunto, os diversos partidos expressam todo o povo, logo, a vontade nacional. São o próprio povo em sua projeção política.

Ora, o Presidente, eleito por um partido, e pelo partido vitorioso, é, conseqüentemente, um legítimo representante do povo, tanto quanto o são os parlamentares.

Assente essa verdade, entende-se por que o Presidente (Executivo) e os parlamentares (Legislativo) têm de agir em harmonia, solidariamente, obedientes aos propósitos dos partidos, mas respeitando a filosofia política dominante — a do partido vitorioso, que representa a maioria do povo.

---

(21) Clóvis Ramalhete — obra citada.

O Executivo está, sim, mais forte. Mas o Legislativo, “a par de **forum** de debates, ou substitui ou aspira a substituir as suas velhas tarefas, pela missão política de um indispensável e adequado controle do Executivo. Constata-se a permanência deste encargo; e o esforço dos Legislativos para ampliá-lo. Tal controle em geral se exerce por três instrumentos específicos principais: votação dos orçamentos; comissões de inquérito; e interpelação dos governos” (CLÓVIS RAMALHETE) (22). Além disso, legisla sobre todas as matérias da competência da União, aprova a escolha de magistrados, de ministros e de embaixadores, autoriza empréstimos externos, toma contas, discute planos de governo, homologa tratados, tem o poder do **impeachment**, processa e julga o Presidente da República etc.

Diga-se agora, por cabível na espécie e oportuno, que o tecnicismo, às vezes predominante na área executiva, nem sempre resolve. Haja vista o que vem acontecendo na economia, a cada dia mais desnacionalizada. E estão aí, sem serem executados, ou sendo-o a passo de tartaruga, os denominados “projetos de impacto”. E existe Jari. E o Pantanal, a reclamar a presença do Estado. As estradas de ferro, por incrível ato de desgoverno, foram desativadas. Não temos, praticamente, nenhum programa efetivo para o aproveitamento de nossos rios como vias de navegação. O Proálcool, que deveria ser transformado em Alcobrás (organizado e dirigido, em monopólio, pelo Estado) está sendo assediado pelas multinacionais. Temos automóveis demais e arroz, milho e feijão de menos. Quando se aumenta o preço do petróleo importado, aumenta-se também — por quê? — o preço do álcool, que pode e deve ser exclusivamente nosso. O Nordeste continua reclamando assistência. E a reforma agrária não vai além dos paliativos.

A culpa por essas coisas é muito menos do Congresso do que do Executivo. Mas é do Congresso também, pois, como **forum** de debates, pode dar à discussão desses problemas uma dimensão nacional e oferecer sugestões e diretrizes para a sua solução.

A verdade é que, no Brasil, o Estado tem que ampliar ainda mais o seu campo de operação. Tem que ser mais presente e atuante. Mais intervencionista.

Não vale, na espécie, invocar exemplos estrangeiros, como os Estados Unidos, o mais lembrado, porque aquele país só pratica as normas do liberalismo econômico para efeito externo, em suas relações com os outros países, pois, mais forte, usa da livre concorrência para subjugar os países mais fracos. No âmbito interno o Estado norte-americano é profundamente **intervencionista**. Lá, os **trustes** são ferozmente combatidos, enquanto, fora de suas fronteiras, pretendem, ajudados pelo governo, dominar o mundo.

Os chamados “exemplos estrangeiros”, de citação tão cara a certa imprensa, só devem ser lembrados como pontos de referência. Não há que imitar por imitar. Imitar apenas porque certas grandes potências fazem isso assim ou assado. Nossos problemas são outros, têm caracteris-

(22) Clóvis Ramalhete — obra citada.

ticas peculiares, exigem soluções diferentes. O nosso mal, até 1937, foi imitar sempre, esquecidos de que há grandes mazelas, também, na Europa e nos Estados Unidos. Ademais, repitamos, nem tudo que é bom para eles é bom, também, para nós. Muitas vezes, é o contrário disto que se verifica. O que não se deve, jamais, em política, é violentar as realidades nacionais.

As realidades brasileiras devem, pois, pesar sempre na criação de nossas estruturas sociais e econômicas. Do mesmo modo, há que se respeitar o sentimento democrático do nosso povo, inerente à nossa formação. Povo que somos, principalmente, resultado do cruzamento do branco português com o africano e o índio. Aqui se busca uma democracia não só política, também uma democracia social, bem como uma democracia espiritual e uma democracia econômica. O racismo, que fez do negro americano um marginal, não existe aqui; nem a intransigência religiosa dos protestantes e católicos irlandeses. Agora, com o afluxo das correntes imigratórias, somos um povo universal, mais ainda pelas virtudes do cristianismo que informou, desde o começo, o nosso caráter. Daí ser a democracia, aqui, antes de uma idéia, um **sentimento** profundamente enraizado no coração de nossa gente.

Por tudo isso, precisamos criar e desenvolver um modelo político **brasileiro**, no qual o Estado tenha os "Poderes" enlaçados e não divididos. Nada de competições. Nada de hegemonias. Prerrogativas, só as de bem servir ao povo e ao País.

O poder, uno, quem o tem é o Estado. E o Estado é como que uma empresa, que visa à "construção" do País.

O Parlamento, ainda hoje, ou melhor, mais ainda hoje, tem, por sua natureza, uma missão insuperável a cumprir, na parte que lhe toca, na edificação da arquitetura nacional. Donde dizer GETÚLIO CARVALHO (23):

"Espera-se, por conseguinte, lhe seja restituída parte das funções por ele exercidas no período compreendido entre 1946 e 1964. Embora não venha, provavelmente, a constituir um "Legislativo ativo", capaz de novamente competir com o Executivo na formulação de políticas governamentais, deverá o Congresso Nacional dinamizar suas atividades fiscalizadoras, cerceando algumas iniciativas da Administração, com vistas a evitar abusos no exercício do poder. É provável também que consultas ao Poder Legislativo se façam cada vez mais intensamente, antes de se submeterem, formalmente, ao Congresso, projetos de leis concebidos pela burocracia governamental. É de se prever, ainda, que o Congresso intensifique suas atividades de **forum** de debates, permitindo a veiculação de idéias e de alternativas que façam face aos projetos do Poder Executivo. Será possível, desta forma, assimilar certas reivindicações locais e regionais, ora negligenciadas nos planos de desenvolvimento econômico e so-

(23) Getúlio Carvalho — "Poderes do Estado: o Executivo Forte" — In *A Defesa Nacional* — Ano LXVI — n.º 681 — Janeiro, fevereiro — 1979.

cial. A par disso, demandas originadas nas classes menos favorecidas encontrarão no Congresso uma ressonância, nem sempre percebida nos escalões técnicos do governo."

O Executivo carece, realmente, de maior competência em matéria legislativa. Os tempos o exigem. Mas todo poder, se não bem definido e ordenado juridicamente, tende a hipertrofiar-se. Daí a razão por que o Legislativo também necessita, em contrapartida, de maiores atribuições fiscalizadoras, isto é, de possibilidades maiores de penetração no setor executivo, o que politicamente se explica e justifica pelo caráter nacional de sua representatividade, o que lhe dá autoridade bastante para corrigir, modificar, recusar ou aprovar as proposições legislativas oferecidas pelo Executivo.

A **presença** do Executivo no campo legislativo é tão necessária quanto a do Legislativo no campo executivo.

Já advertimos que o técnico nem sempre focaliza e resolve os problemas em consonância com a realidade nacional. É que lhe falta a visão global das coisas, a vivência das realidades nacionais, a experiência dos negócios públicos, o senso comum, que só o verdadeiro político possui. Para governar, é preciso que os homens de governo possuam essa visão **política** das coisas.

É necessário, porém, que o Congresso também se aparelhe, tecnicamente, para bem cumprir suas tarefas. É necessário um assessoramento constante e capaz, amplo, variado e de alto nível. Que poderia existir no próprio Congresso, mas que ele pode buscar fora de seus quadros políticos ou funcionais. De qualquer modo, seria interessante um maior entrosamento do Parlamento com entidades públicas e privadas — com a Petrobrás, a Companhia Siderúrgica Nacional, a Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação dos Servidores Cíveis, o Clube Militar, as Confederações Nacionais da Indústria, do Comércio e da Agricultura, a Confederação Nacional dos Trabalhadores, a Associação dos Professores, as Uniões de Estudantes, a Nuclebrás e, sobretudo, com as Universidades, o que lhe valeria tornar-se mais informado para o desempenho de suas funções, debatendo mais a fundo os problemas do País e melhor fiscalizando a Administração Pública. Isso foi bem compreendido por JOSAPHAT MARINHO (24), quando comentou:

"Ninguém nega acentuada tendência do mundo contemporâneo de fortalecer o Poder Executivo, inclusive dando-lhe força legislativa, para que ele possa acudir mais imediatamente aos reclamos da justiça e da administração. Mas a tendência de ampliação dos poderes legislativos do Executivo é contrabalançada pela ampliação dos poderes de controle do Legislativo."

(24) Josaphat Marinho — citado por Paulo Sarazate in *A Constituição do Brasil ao Alcance de Todos* — Livraria Freitas Bastos — Rio, São Paulo — 1968.

(25) *Les Parlements dans le monde* — Publié en 1966 par l'Union Interparlementaire — Recueil de données comparatives — Préparé par Valentine Herman et Françoise Mendel.

A União Parlamentar <sup>(25)</sup> enxergou, igualmente, a situação, com clareza e objetividade:

“L'ampleur croissante de l'activité gouvernementale a rendu l'information du Parlement indispensable pour exercer correctement ses pouvoirs de représentation nationale et de contrôle. Deux problèmes doivent être signalés à cet égard. Le premier est celui de l'adaptation du contrôle à son objet, les différentes formes de l'activité gouvernementale ne se prêtant pas toujours aisément au genre de surveillance que peuvent exercer des assemblées nombreuses et non spécialisées. Le droit constitutionnel offre néanmoins au Parlement un large éventail des moyens pour remplir sa mission dans les meilleures conditions. Le second problème — et le plus important — est celui de l'utilisation judicieuse de ces diverses techniques, chacune d'elles ayant été conçue en fonction d'une tâche précise: contrôle de la politique générale, surveillance de l'administration, défense des particuliers, dénonciation et répression des abus et des injustices etc.”

O Parlamento é o órgão político por excelência, e nele estão os homens com vivências mais profundas e extensas dos problemas regionais (que, em conjunto, formam o problema nacional) pois eles vieram de todos os recantos do País, onde, ora como vereadores, ora como prefeitos, como comerciantes ou industriais, como profissionais liberais, como deputados estaduais ou como governadores, sentiram de perto as necessidades das administrações locais, em si e em suas conexões com a administração federal.

Ao Executivo, que dispõe de numeroso grupo de técnicos, de suficientes elementos de pesquisa e de fartos recursos materiais, cabe fornecer ao Legislativo, em cada caso, as condições e as informações que possibilitem ao parlamentar melhores bases para discutir e encaminhar as questões submetidas ao exame do Parlamento. Mas isso nem sempre acontece, ficando o Parlamento, muitas vezes, sem meios para colaborar melhor no estudo de certas matérias. Daí a crítica de AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO <sup>(26)</sup>:

“A inação do Congresso face às verdadeiras necessidades legislativas decorre, pois, em grande parte, da falta de organicidade e de orientação do Executivo.”

Realmente, ocasiões houve, no Brasil, em que proposições gigantescas, os chamados “projetos de impacto” do Executivo, foram editados praticamente sem a menor participação do Legislativo. E muitos fracassaram, ou estão caminhando por demais vagarosamente.

Outras vezes, o Executivo tomou medidas que deveriam ter sido debatidas no Parlamento e não foram e constituíram verdadeiras monstruosidades político-administrativas, como a extinção de estradas de ferro e

(26) Afonso Arinos de Melo Franco — *Evolução da Crise Brasileira* — Companhia Editora Nacional — São Paulo, 1965.

o favorecimento de rodovias, em detrimento de ferrovias e hidrovias, num País de pouco petróleo, de grande extensão e de muitos rios...

Mais: o Congresso publicou dois grossos volumes de estudos sobre a reforma agrária e praticamente muito pouco fez o Executivo nesse setor de tão vital importância para a tranqüilidade social do País.

Do mesmo modo, numerosas vozes se têm levantado no Congresso, apontando a gravidade do problema amazônico, incluindo o chamado "Projeto Jari", mas Jari continua como um "quisto" perigoso encravado no organismo pátrio e o problema amazônico não foi ainda convenientemente equacionado pelo Executivo.

Por isso tudo, seria aconselhável uma aproximação maior — não só de fato, mas também de direito, legal, obrigatória, institucional — entre Executivo e Legislativo, para efeito não somente de estudo, mas, também, de soluções dos grandes problemas nacionais, o Executivo fornecendo principalmente dados, elementos, informações, recursos, e o Legislativo visualizando-os em sua dimensão política nacional e em suas repercussões com os interesses de todas as camadas da população. A propósito desse entrelaçamento Executivo-Legislativo, observa, ainda, AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO (27):

"Quem se informa sobre os processos de elaboração legislativa nos Parlamentos das grandes democracias, verifica a alta qualidade dos serviços técnicos postos à disposição dos representantes. Frequentemente os projetos reclamados pelo Executivo e aprovados pelo Legislativo são preparados fora das Câmaras, por grupos de trabalho especializados, funcionando sob recomendação dos poderes interessados. Na Inglaterra, então, isto é habitual."

O Parlamento age politicamente, o Executivo administrativamente. O Parlamento é a palavra, o Executivo é a ação. O Parlamento vê os problemas de modo global, o Executivo em sua especificidade. O Parlamento dá as leis, o Executivo as realiza. O Parlamento indica os caminhos, o Executivo constrói esses caminhos. Ambos, o Executivo e o Legislativo, são necessários, mas ninguém está acima de ninguém, ninguém é mais do que ninguém, ninguém está submisso a ninguém.

Os parlamentares representam o povo. Este é a fonte do poder. Não basta isso, porém, para dar aos parlamentares autoridade suficiente para o estudo dos problemas e a feitura das leis. É necessário, mais, que eles estejam capacitados para o desempenho de seus altos mistéres. Daí, dever o povo selecionar seus representantes no Congresso; daí, ser preciso um assessoramento superior aos parlamentares; daí, a necessidade de um entrosamento maior com o Executivo, o órgão mais habilitado a oferecer ao Congresso as informações de que ele carece. "Cumpre", diz ALMIR DE ANDRADE (28), "salientar ainda a tecnização crescente das

(27) Afonso Arinos de Melo Franco — obra citada.

(28) Almir de Andrade — *Lições de Direito Constitucional* — Editora Rio — 1973.

funções de governo — em consequência do que, apesar de conservar-se o povo como origem e fonte da soberania e do poder político, já se procura hoje, em todas as Constituições, condicionar a capacidade dos representantes do povo, por ele eleitos, não apenas ao fato simplista de serem **representantes da vontade popular** — o que, por si só, não oferece qualquer garantia da eficiência deles no exercício do mandato — mas também às habilitações que os fazem tecnicamente capacitados para as funções que irão desempenhar”.

Tem razão o ilustre ensaísta. Mas, a não ser que os senadores e os deputados passassem a ser escolhidos pelos grupos profissionais — e, nessa hipótese, teríamos uma Câmara corporativa —, não há como evitar a eleição de elementos sem preparação técnica específica.

Ademais, deve-se reconhecer, por justo, que nem por ser bom profissional e bem conhecer os problemas de sua classe o indivíduo tem senso político, quando, no Parlamento, exige-se dos que ali têm assento, antes de tudo, uma visão política das coisas.

Registre-se, também, que nem sempre os homens mais cultos foram, no Brasil, os melhores parlamentares.

Ainda é de considerar-se que situação semelhante ocorre em relação à Presidência da República, pois não raro se elegem, para o alto cargo, indivíduos sem o necessário preparo.

Ocupam cadeiras no Parlamento, médicos, advogados, industriais, agricultores, esportistas, professores, diplomatas, trabalhadores, servidores públicos civis e militares. Gente de todas as profissões, de toda parte, de todos os partidos. Em condições, por isso, de bem apreciar as proposições, do ângulo de sua categoria profissional e de sua região. Conhecem os problemas locais, têm experiências variadas, “viveram” as realidades regionais. Têm uma compreensão política amadurecida. Falta-lhes, contudo, um maior gabarito técnico. O ideal seria que os parlamentares — como os presidentes da República — fossem todos homens de alto saber, mas isso seria a elitização do Parlamento, que, ao contrário, deve espelhar o povo com autenticidade. Além disso, repetimos, a experiência demonstra que nem sempre os parlamentares de maior cultura foram os mais operosos, eficientes e patriotas. Isso sem considerar que, de um representante do povo, exigem-se outras qualidades de ordem moral que não são apanágio exclusivo dos indivíduos mais cultos.

## **VII — Legislativo, Executivo e Judiciário são meros órgãos do Poder**

Em suma, considerado o exposto, há de se ver, com realismo e objetividade, que o Executivo, o Judiciário e o Legislativo, dentro da compreensão exata do Estado moderno, não são Poderes, são meros órgãos do Estado. Só este tem o poder, um poder nacional, pois ele é a própria nação em sua projeção jurídica. Cada um desses órgãos move-se em áreas diferenciadas, mas não estanques, valendo, antes, como simples campos de trabalho, designados a cada um deles para suas tarefas espe-

cíficas. Em suas operações, porém, esses órgãos se interligam e se associam no trabalho comum de construção da nacionalidade. Assim, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário como que são três Poderes distintos em um só Poder, como ironicamente diria DUGUIT<sup>(29)</sup>: “une puissance souveraine, une en trois pouvoirs est une conception métaphysique, analogue au mystère chrétien de la trinité...”

O que se tem de considerar, antes de tudo, são as realidades das coisas, pois só assim se pode proceder a uma racional definição de competências.

Vimos a amplitude das funções do Legislativo, o que torna esse “Poder” carregado de responsabilidades. Mas é necessário admitir que certas matérias não de ficar, predominantemente, na alçada do Executivo, pois o Parlamento não tem como enfrentá-las, o que não exclui, entretanto, a sua faculdade fiscalizadora. O Parlamento, insistamos, deve traçar as linhas gerais de coordenação dos problemas nacionais. Ou seja, deve indicar os rumos político-filosóficos a seguir, pois exprime a vontade da nação. Respeitando essa filosofia, e sem ultrapassar aquelas linhas, o Executivo há de ter plena liberdade de movimentos.

O trabalho estatal é distribuído por competências específicas, como qualquer trabalho. O operário faz uma coisa, o engenheiro outra; diferentes os trabalhos do médico e do enfermeiro; do advogado e do juiz; do industrial e do comerciante; do professor e do aluno; da dona-de-casa e da empregada doméstica; do civil e do militar. Tudo, porém, é trabalho. E a sociedade se faz com esse e por esse trabalho. Assim, no Estado. O povo se representa no Parlamento, e este tem um papel determinado na condução dos negócios do Estado. O mesmo sucede em relação ao Judiciário e ao Executivo. Este, fiel aos ideais fixados pelo povo, através do partido político vitorioso, há de procurar realizar, com os seus especialistas — cientistas e técnicos — essas aspirações populares. FRANCISCO CAMPOS<sup>(30)</sup>, assim abordou a questão:

“As últimas conseqüências da revolução industrial criaram, porém, aos governos, novas e complexas funções, estendendo a área do seu controle de maneira a envolver na sua deliberação questões para cuja elucidação se exigem conhecimentos técnicos e especializados cada vez mais remotos ainda à compreensão das pessoas cultivadas. A densidade e a extensão da área de governo tornam cada vez mais inacessíveis à opinião os problemas do governo. Enquanto se tratava de questões suscetíveis de serem colocadas em termos de sentimento ou de encontrar resposta adequada ou satisfatória na atmosfera de emoção originada dos debates públicos, ainda era possível o funcionamento do regime de opinião. Eram questões humanas por excelência, no sentido de acessíveis ao entendimento ou ao sen-

(29) Léon Duguit — *Traité de Droit Constitutionnel* — Ancienne Librairie Fonténoing et Cie Editeurs — Paris, 1923.

(30) Francisco Campos — *O Estado Nacional* — Livraria José Olympio — Rio, 1941.

timento geral. As questões que se encontram hoje no plano das cogitações do governo são, porém, de outra natureza. Ou são questões remotas à compreensão geral, ou estranhas ao interesse geral, por não serem susceptíveis de despertar emoções sem as quais não se estabelece nenhuma corrente de opinião pública, ou são questões que envolvem no seu seio, pelo menos em estado de latência, tais possibilidades de antagonismo ou de conflito, que propô-las ao pronunciamento da opinião pública seria expor-se ao grande risco de provocar contra a sua decisão a resistência violenta dos interesses em cujo prejuízo fosse ela proferida, e, portanto, tornar inevitável uma forma de luta que o processo democrático se propõe precisamente evitar.”

Efetivamente, o Congresso não tem como discutir certos problemas, mas isso não o impede de examiná-los em suas repercussões políticas. Cabe, pois, ao Executivo uma competência maior no estudo e solução de determinadas questões.

O Congresso, às vezes, negligenciou seus deveres ou pecou por excesso de morosidade. Por exemplo: até hoje não procedeu à atualização dos nossos Códigos; ficou cerca de dez anos para aprovar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação; demorou em excesso a feitura da Lei de Previdência Social; ainda não elaborou um estatuto para a Amazônia; não disciplinou em lei o aproveitamento de nossos minérios estratégicos; não está dando a necessária cobertura política à execução do Acordo Nuclear com a Alemanha, medida fundamental ao nosso futuro como Estado soberano.

De outro lado, não é admissível permitir-se o Executivo relegar, como o fez, a um plano secundário, o problema das ferrovias e das hidrovias, quando o Brasil é um País de extensão imensa, de muitos rios, mas de pouco petróleo; nem permitir a proliferação desmedida de escolas superiores onde o lema é — “pague e passe” — verdadeiras casas comerciais onde se vendem diplomas a qualquer um; nem deixar de monopolizar a produção e a distribuição do álcool, combustível em que assenta um dos pilares de nossa verdadeira independência; nem deixar que continuem funcionando mordomias altamente onerosas para o Tesouro Nacional.

De qualquer modo, respeitada a função política maior do Legislativo, convém deixar ao Executivo ampla liberdade de movimentação no setor administrativo: “Qualquer observador, mesmo superficial, da vida política brasileira, verifica que o Congresso Nacional está praticamente incapacitado para o exercício da tarefa legislativa no sentido clássico, isto é, a tarefa de elaborar as grandes leis reguladoras da vida política e da ordem econômica e social do País”, diz OSWALDO TRIGUEIRO <sup>(31)</sup>, o que não exclui o reconhecimento da competência do Congresso para exigir o enquadramento de qualquer solução para qualquer problema nos rumos de uma política consentânea com os superiores interesses da nação.

(31) Oswaldo Trigueiro — *Problemas do Governo Democrático* — Brasília, 1976.

Aliás, a Constituição vigente facilitou as coisas, ao adotar o instituto da delegação de poderes, o que foi feito, certamente, tendo-se em vista a impossibilidade de o Legislativo examinar e solucionar, com eficiência, certas questões fundamentais para o País. Trata-se, por sinal, de uma medida de indiscutível conveniência política, perfeitamente justificável, como explica HERMAN FINER<sup>(32)</sup>:

“Las razones para delegar el poder en el Ejecutivo son diversas y inescorables.

1) En casi todos los países se debe primeramente a la excesiva cantidad de asuntos que caen dentro del Parlamento, comparado con el tiempo que tienen para tratar los asuntos. Puesto que hay que elegir, la mejor elección consiste en concentrar la atención en una clara definición de los fundamentos de las leyes, y dejar los reglamentos y órdenes derivadas para que los formulen los departamentos. Ningún Parlamento puede hallar tiempo suficiente para llevar a cabo esta función, aunque trabajase las veinticuatro horas del día sin interrupción.

2) Muchos de los problemas sobre los que hay que legislar tienen un carácter técnico complejo; por ejemplo, las clases de máquinas, los formatos, las drogas, las enfermedades de los animales, reglas de seguridad, todo ello ha de ser regulado por la ley. Los Parlamentos, tal y como están organizados, no están en situación de dominar y decidir estas cuestiones. Necesitan experts, científicos y técnicos para que los ayuden a completar las leyes.

3) La rapidez con que se dan nuevas situaciones, por ejemplo, nuevos proyectos sobre las minas de carbón, determinados actos llevados a cabo por un país extranjero con relación a su política económica o algún nuevo negocio ruinoso, requieren una cierta flexibilidad o discreción administrativa.

4) (Este apartado se aplica de modo más especial a los Estados Unidos).

Algunos sectores legislativos son muy poco claros respecto de lo que ha de hacer el Congreso, que vacila, por lo que es muy importante que el Congreso valore de acuerdo con el Ejecutivo — De aquí que se dependa de la experiencia y progreso de comisiones, como la Comisión Federal de Comercio, la Comisión Interestatal de Comisión.”

O Parlamento, hoje, tem de atuar mais fortemente nos debates das grandes questões, na captação dos anseios populares e na fixação de princípios e diretrizes da política nacional global. O que não exclui sua participação na feitura das leis, seja iniciando-as, seja discutindo, emendando, aceitando ou rejeitando projetos. E sem nenhuma diminuição,

(32) Herman Finer — *Teoría y Práctica del Gobierno Moderno* — Traducción de Enrique Tierno Galván — Editorial Tecnos, S/A — Madrid, 1964.

igualmente, de suas funções fiscalizadoras. E isso não é pouco. No mais, é contar com o Executivo, dele recebendo e a ele dando a colaboração necessária em tudo que diga respeito aos negócios nacionais.

## VII — O Poder Legislativo no Brasil

Feita essa incursão teórica no mundo das relações entre os chamados "Poderes" do Estado, voltemos a considerar, de modo mais direto, esse problema no Brasil.

Repitamos que, ao contrário do que apregoam alguns, o Poder Legislativo, hoje, em nosso País, está constitucionalmente estruturado em termos que lhe asseguram uma larga competência no estudo e no encaminhamento, através das leis, dos grandes problemas nacionais.

O orçamento, a dívida pública, o efetivo das Forças Armadas, planos e programas, criação de cargos e fixação de vencimentos, limites de territórios, transferência de sedes de governo, concessão de anistia, organização administrativa e judiciária dos territórios, comissões de inquérito, nomeação de Ministros, Embaixadores e Governadores, autorização para empréstimos externos, sobre tudo isso, matéria de competência da União, pode dispor o Congresso, com a sanção do Presidente da República.

Quer dizer: é amplíssima a competência do Legislativo. E o fato de o Presidente da República poder usar o veto contra os projetos de lei que ele elaborar, não lhe diminui a autoridade, pois pode, igualmente, rejeitar esse veto:

"A menção à sanção presidencial não deve levar ao engano de que, sem ela, não se completa a elaboração de disposições relativas à matéria aqui enunciada. Isso seria conferir ao veto um caráter absoluto que o mesmo não possui no direito constitucional em vigor. Na verdade, o veto pode ser sempre superado por uma nova deliberação do Congresso" (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO) <sup>(33)</sup>.

Além disso, o Congresso, em determinadas matérias, tem competência absoluta, como no processo e julgamento do Presidente da República, na apreciação de tratados, na aprovação de Ministros e Embaixadores, nos atos de declaração de guerra e de celebração de paz, na passagem ou permanência temporária de forças estrangeiras no território nacional, no afastamento do Presidente e do Vice-Presidente, quando se ausentarem do País, na aprovação ou suspensão de intervenção federal ou estado de sítio, na incorporação ou desmembramento de áreas de Estados ou de Territórios, na mudança de sua sede, na fixação dos subsídios dos Parlamentares e do Presidente e Vice-Presidente da República.

Como se vê, não falta trabalho ao Congresso, dentro de sua jurisdição própria, nem naquela área em que ele atua conjugadamente com o Executivo.

(33) Manoel Gonçalves Ferreira Filho — Comentários à Constituição Brasileira — Edição Saraiva — São Paulo, 1972.

E se essa competência, hoje, não é ilimitada, mesmo no domínio da elaboração das leis, o mesmo acontece em relação ao Executivo, inclusive em seu campo próprio de ação.

Tudo porque os interesses da democracia revelaram que o sistema de pesos e contrapesos hoje se manifesta em termos de um perfeito enlaçamento de poderes, tendo em mira o bem comum.

O fato é que o poder fiscalizador do Congresso brasileiro dos atos do Executivo é grande e carregado de responsabilidade. A rigor, é quase sem limites. Todos os fatos e atos direta ou indiretamente relacionados com a competência da União podem ser pelo Congresso examinados. Pode o Congresso discuti-los, divulgá-los, criticá-los, mostrando erros e acertos e possibilitando, assim, por pressão da opinião pública, que ele traduz, uma mudança de atitudes ou de rumos do Executivo. Falta, sem dúvida, ao Parlamento, no caso, o poder de sanção. Não pode punir, nem anular. Mas as suas críticas têm efeito moral. Além disso, nada impede que, após um inquérito, por exemplo, o Congresso faça uma lei, relativamente ao assunto pesquisado, para corrigir o que achou errado na área executiva. CLAUDIO PACHECO <sup>(34)</sup> assim falou a respeito:

“É reconhecida a enorme extensão deste poder de inspeção, também denominado de competência geral de controle, que ainda mais se alarga pelo fato de não constar qualquer demarcação de limites àquela faculdade para instituir comissão de inquérito, pelo que ao menos se admitiu que se deve estender a todos os fatos direta ou indiretamente relacionados com a competência geral do Congresso. No sistema da Constituição brasileira, esta competência é a mais ampla e então, em círculo com ela, aquela competência geral de controle tem uma incalculável amplitude. Apenas haverá um elemento de limitação ou de vacilações, na omissão constitucional de qualquer indicação para os efeitos, as decisões ou o desfecho dos inquéritos. Não está explícito se, pelas conclusões da sindicância, o corpo legislativo pode revogar ou obstar os efeitos dos atos apurados e considerados como insubsistentes. Certamente poderá fazê-lo por todas as providências que estejam dentro da área de sua competência constitucional, por todos os provimentos legislativos do seu âmbito, ocorrendo certamente, quanto ao mais, um efeito indeterminado, embora efetivo, de repressão moral.”

O art. 37 da Constituição vigente dá essa competência ampla ao Congresso, para efeito de proceder a comissões de inquérito, sendo válido ainda, portanto, o comentário de CLAUDIO PACHECO, conquanto feito acerca da Carta de 1946.

É grande, pois, essa faculdade de fiscalização que o Congresso possui, a qual alcança, também, a Administração Indireta, onde, por

(34) Cláudio Pacheco — *Tratado das Constituições Brasileiras*, vol. V — Rio, 1965.

sinal, é mais reclamada por todos, devido ao que nelas tem ocorrido, como bem salienta PONTES DE MIRANDA <sup>(35)</sup>:

“A Constituição de 1967 referiu-se, em muitos pontos, à fiscalização que há de exercer, quanto aos atos do Poder Executivo, o Congresso Nacional. No art. 48 há passo adiante: deixou-se a lei — que não é lei complementar — regular o processo de fiscalização pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, ou por aquela, ou por esse, dos atos do Poder Executivo e da Administração descentralizada. A falta de fiscalização da Administração descentralizada tem sido um dos grandes males do Brasil. É de importância frisar-se que a permissão da edição de lei que regule a fiscalização põe nas mãos dos deputados ou dos senadores, ou daqueles e desses, poderes que podem evitar a tumultuosa e calamitosa feitura de portarias e de instruções, a ausência, por parte do Poder Executivo, de exame e vigilância do que se passa com as obras públicas, principalmente nas Administrações descentralizadas, como a das reitorias e das autarquias.”

Malgrado essa posição do Legislativo, não se pode fugir à compreensão de que, no Estado moderno, o Executivo há de ter uma interferência maior na feitura das leis e uma maior liberdade para agir no campo político. É que os acontecimentos, tanto no plano internacional quanto no nacional, precipitam-se com uma celeridade incrível, criando situações inesperadas e que exigem ação imediata, sob pena de sacrifícios gerais e prejuízos às vezes irremediáveis para o País.

Porque o Congresso, por sua natureza, não dispõe de certos elementos, cumpre ao Executivo, pelos recursos que lhe são próprios, e por imperativo de segurança, de ordem e de afirmação de nossa soberania, tomar providências prontas e decisivas, em determinadas conjunturas, o que só é possível se ele dispuser de uma competência maior para comandar o governo.

É desse tipo o Estado brasileiro. O Executivo é forte. Mas o Legislativo, ao contrário do que dizem alguns, continua um Órgão largamente capacitado para o exercício de suas atribuições, pois lhe é facultado, através da lei e outros atos, fazer-se presente em todos os setores de atividade. Executivo forte não significa Legislativo fraco.

São muitas as prerrogativas do Congresso. Este, às vezes, se omite. Que se culpe então a si próprio e não transfira essa culpa a outrem. Seus poderes são vastos; enorme a sua responsabilidade. O negócio é trabalhar. Entender a política como ciência do Estado. Ver no Estado um instrumento de realização nacional. E visar, sempre, o bem comum, lado a lado com os outros dois órgãos maiores de Governo, o Executivo e o Judiciário. Que maiores prerrogativas, pois, que essas que já possui, de poder, pela fiscalização, dar a tônica do processo de desenvolvimento global do País?

(35) Pontes de Miranda — Comentários à Constituição de 1967 — Tomo III — Editora Revista dos Tribunais.

Mesmo certos dispositivos considerados autoritários, da Carta Magna, o Congresso pode alterar, se o quiser, pois tem o poder de emenda. Pode, inclusive, revogar o art. 182 daquele Estatuto. Tudo isso é admissível, no Estado brasileiro, tudo isso fala de um Legislativo também forte. E tudo isso está certo, porque o Parlamento é o povo.

Entretanto, é também, e ainda, o povo (Colégio Eleitoral, conjunto de representantes do povo) quem elege o Presidente da República. Logo, o Presidente também é o povo.

Assim, a interferência do Legislativo no Executivo justifica a do Executivo no Legislativo. E isso sucede. Acontece porque Executivo, Legislativo e Judiciário não são Poderes. Poder ou é ou não é. Poder é o Poder Nacional, o poder do Estado, que é a Nação juridicamente estruturada. O Estado se movimenta através do governo. Governo são os três órgãos — Legislativo, Judiciário e Executivo — atuando, solidários, numa tarefa comum, visando a um fim comum. Mas, se o Presidente também é o povo, e se ao Executivo incumbe o comando do governo, então não há como não reconhecer a necessidade de um Executivo habilitado a bem cumprir os seus encargos. Em todos os Estados modernos isso se verifica. E também no Brasil. Os fatos, como expõe MICHEL TEMER<sup>(36)</sup>, são esses:

“Duas realidades se põem aos olhos do observador, seja leigo, seja jurista: a fática e a jurídica. Nem sempre elas coincidem, embora certos pontos devam ser coincidentes e derivados do Direito pela simples razão de que este apanhou os fatos e os definiu, a fim de que assim fossem observados pelo núcleo social por ele criado.

Tal é, precisamente, o caso da ordem coativa de comportamento imposta pelo Estado, vale dizer, pela ordem normativa. Ao tempo do absolutismo soberano, dotado de poder incontrastável de mando, estabelecia a ordem normativa que regeria o comportamento de seus súditos, a sua vontade era produtora dos atos gerais que obrigavam seus comandados.

A função de natureza legislativa, pois, era por ele exercida e, como ainda não se manifestara o gênio de CHARLES DE SECONDAT, o Barão de Montesquieu, sistematizador das várias tendências doutrinárias propugnadoras do exercício de cada função (a legislativa, a executiva e a judiciária) por órgãos distintos e independentes uns dos outros, o soberano exercia também as demais funções de natureza executiva e judiciária.

Quando, porém, após sangrentos episódios históricos, tripartiu-se o poder, distinguindo as funções para entregá-las a órgãos independentes uns dos outros, mas de atividades harmônicas, **a função de natureza legislativa foi entregue ao povo que, por**

(36) Michel Temer: “Executivo forte: equívoco no plano jurídico” in Revista da Consultoria-Geral do Estado — Vol. 8 — N.º 21 — 1978 — Publicação do Instituto de Informática — Estado do Rio Grande do Sul.

**melo de representantes**, passou a editar ordem normativa para satisfazer as suas aspirações, conhecendo o mundo, então, o que a ciência política convencionou denominar de "Estado de Direito".

A função executiva, por sua vez, competiu ao monarca, que passou a agir na conformidade da lei, nos moldes daquilo que o povo, por seus representantes, entendia adequado aos seus anseios. A preocupação dos povos foi a de conferir inquestionável preponderância à atividade legislativa, ficando a executiva adstrita ao disposto na lei. Preponderava, assim, a vontade geral em relação à vontade individual.

Apesar de ser esta a fórmula original do fenômeno da tripartição do poder, o certo é que se apregoa, presentemente, a necessidade de um Executivo "forte", capaz de agir com presteza, porque as questões de governo demandam soluções rápidas e eficazes. E a verdade é que a ordem jurídica nacional, editada a partir de 1964, caminhou no sentido de atender a tal postulado político.

Tanto foi assim que se ampliou consideravelmente a participação do Presidente da República no processo legislativo. Antes, adstrita a sua participação à sanção e ao veto, bem como à iniciativa das leis (arts. 67 e 70 da Constituição Federal de 1946), alargou-se agora o campo material de sua iniciativa exclusiva (art. 57 da Constituição Federal de 1969), permitindo-lhe a elaboração de atos com força de lei, como é o caso dos decretos-leis (art. 55 da Constituição Federal) e a possibilidade da edição de leis delegadas (art. 52 da Constituição Federal)."

Vê-se, pois, que, se antes o Executivo tinha poderes absolutos (os antigos monarcas), e se, em certa época, as Assembléias absorveram em sua competência um poder maior (Revolução Francesa), tenta-se, agora, um equilíbrio na relação dos dois Poderes, buscando-se integrá-los e movimentá-los solidariamente, num processo harmônico e que tem por objetivo a consecução do bem comum, mas dando-se ao Executivo, sem dúvida, o comando da nau governamental.

Prossegue MICHEL TEMER (87):

"A partir deste alargamento da participação do Executivo no processo legislativo, concebeu-se a idéia do Executivo "forte", de um poder cuja atividade prepondera em relação à do Legislativo. Teria havido uma inversão em relação às primeiras idéias do Poder tripartido, as quais colocavam o Legislativo como mobilizador da atividade executiva.

Mas esta concepção não encontra suporte na realidade constitucional, e por isto mesmo é falsa e destituída de rigor científico.

---

(87) Michel Temer — obra citada.

O exame das disposições constitucionais pertinentes às espécies legislativas previstas no art. 46 da Lei Magna ressalta o engano daquela concepção."

A análise de MICHEL TEMER aborda proficientemente o assunto, ressaltando aspectos geralmente negligenciados pelos críticos apressados.

Realmente, pela colocação constitucional do problema, podemos dizer que não cabe falar em Executivo forte, e, sim, em Estado forte. Mas de um Estado democrático, em essência, porque o Parlamento, expressão colegiada do povo, tem uma posição preponderante na Constituição e na movimentação da ordem institucional. É dele a última palavra, sempre. Nem se confunda o órgão com os indivíduos que nele servem. Se há parlamentares que não estudam, que negligenciam seus deveres, que não discutem projetos, que não alteram leis, que não debatem problemas, que se omitem, afinal, em sua conduta, não culpem por isso a Constituição, nem o regime, nem o Executivo, culpem-se a si próprios. A verdade é que o Legislativo tem plenas condições legais de dispor, a seu arbítrio, do processo governamental, no que tange à apresentação ou discussão de projetos, crítica e fiscalização dos negócios públicos.

Pode o Congresso, dessarte, informar o regime segundo sua própria filosofia política, a ser traduzida num determinado ordenamento jurídico. É como diz, ainda, MICHEL TEMER (38):

"Não se pode ignorar que no **plano político** houve especial fortalecimento do Executivo, que se refletiu na ordem jurídica nacional. Mas daí não se pode extrair a ilação segundo a qual, atualmente, no **plano jurídico**, a atividade do Executivo prepondera sobre a do Legislativo. Este, utilizando-se do instrumental que o constituinte lhe confere, é ainda, e apesar de tudo, o inaugurador da normatividade primária infraconstitucional. Daí não se pode falar, no **plano jurídico**, de Executivo forte."

É, pois, de acatar-se, por conveniente, uma **autonomia** nos chamados Poderes do Estado, nunca, porém, uma **divisão**, uma **separação**, uma **independência**. Pois existe um enlace entre eles, que, a rigor, digamos, mais uma vez — são órgãos de um só Poder. No Estado, uma de cujas características é a sua unidade, não cabem três Poderes **distintos**. Separar o Legislativo, o Executivo e o Judiciário como Poderes independentes é negar o Estado, cujo Poder eles integram, mas apenas como órgãos diferenciados. O poder, em última instância, é da Nação, que se projeta no Estado, e, através do Estado e com o Estado, se move, se afirma e se realiza como um ente político soberano.

As atividades do Legislativo, do Judiciário e do Executivo são afins, se interpenetram, tendem a um único fim.

O tempo de MONTESQUIEU já vai longe. Passou a era do romantismo liberalesco. A crença na livre concorrência só é hoje seguida pelos que, através dela, procuram subjugar o próximo, pois é invocando essa

(38) Michel Temer — obra citada.

crença que os "peixes grandes" devoram os "peixes pequenos". Não é honesto permitir-se uma concorrência livre entre forças desiguais, seja no plano político interno, seja no externo. Liberalismo econômico redundaria necessariamente na escravização do "fraco" pelo "forte". E dos Estados subdesenvolvidos ou em desenvolvimento pelas grandes potências. Agora, os tempos são outros. O Estado deixou de ser uma entidade abstrata, um corpo estranho à nação, um apêndice político. O Estado é a Nação mesma, em sua organização perfeita. E nação é povo, todo o povo. O Estado, hoje, tem assim, de ser onipotente e onipresente. Dentro, é claro, de uma moldura jurídica e sem jamais fugir à sua missão, que é a de servir ao homem. Há, pois, o Estado, de ser uno, indiviso, homogêneo, nacional e humano.

A liberdade, claro, é ainda um dos valores básicos na vida dos homens. Mas não pode ser exercida sem limites, e o seu limite está no respeito à liberdade do próximo, seja este um indivíduo ou um povo. Não se pode conceber uma liberdade que implique escravização do nosso semelhante. Não pode haver liberdade para exploração dos povos por alguns Estados privilegiados. Dessa maneira, não basta liberdade para votar, para ir aos templos, para xingar, para protestar. É preciso liberdade para trabalhar, para morar, para se alimentar, para estudar, para amar, para viver. O miserável não é livre. E o liberalismo favoreceu a expansão da miséria pela permissibilidade de seus conceitos e normas, que tanto forçaram o distanciamento social dos homens, separados em ricos e pobres. O Estado, hoje, quer a liberdade, mas para todos, a fim de que todos, usando-a, possam tentar a sua plena realização como indivíduos e como pessoas, o que só pode ser alcançado por intermédio do Estado, pois só este é capaz de criar e garantir condições gerais de existência que ensejem a todos igualdade de oportunidades.

O Estado, hoje, não existe apenas para assegurar aos indivíduos uma plena liberdade de movimentação, com vistas à satisfação de seus interesses, e, sim, principalmente, para tentar o bem comum, e o bem comum é o bem de todos os indivíduos que compõem a coletividade nacional. O Estado, hoje, tem fins precisos, que consistem em propiciar a todos os cidadãos o direito à educação, o direito ao trabalho, o direito à liberdade, o direito à assistência, o direito à saúde, o direito ao ideal, o direito à vida. Ora, um Estado desse tipo há de ter seus órgãos de governo operando de maneira solidária, pronta e integral. Não pode, em nenhum momento, ser um Estado dividido.

O liberalismo acabou. Acabou o Estado-gendarme, abstermão, artificial, omissão, ausente.

Separar o Poder do Estado em Poderes distintos e independentes é esvaziar o Poder, é negar o Estado, é impedir o governo.

Estado é nação. Nação ordenada em termos jurídicos. Um todo articulado. Uma ordem legal. Uma coisa viva e atuante. O poder pertence à Nação, ao Estado, onde ela se informa, e que exerce esse poder através de órgãos específicos, obedientes, estes, ao princípio da divisão do

trabalho, mas todos trabalhando para um objetivo único. O Estado há de ser, é, teleológico. Seu fim último é o homem, pois é no homem que ele se motiva, com o homem que ele se movimenta, ao homem que ele serve. O Estado liberal só se preocupava com a liberdade política, o resto ficava por conta da competição, os mais fortes, os mais audazes, os mais afortunados — e também os menos escrupulosos — vencendo sempre.

No Estado moderno a liberdade não é um valor absoluto, pois tem um condicionamento humano e é colocada em função dos interesses totais de todos os homens, de todas as coletividades, de todas as nações.

Isso posto, não há como falar-se, nos dias fluentes, de um relacionamento dos “Poderes” do Estado em termos de independência — o que pressupõe competição, nem de paralelismos — que presume rumos diferentes, mas de harmonia, de colaboração, de unidade, de complementação, de organicidade.

### IX — Como entender o problema

Parece-nos aconselhável repetir a afirmação de que não há, em realidade, “Poderes” distintos e independentes no Estado, e sim órgãos, apenas autônomos. O Legislativo, o Executivo e o Judiciário constituem esses órgãos maiores e devem funcionar, em relação ao Estado, como a cabeça, o tronco e os membros funcionam em relação ao indivíduo humano. Há, entre esses órgãos, um desempenho articulado, um enlace de funções, uma interação permanente. Ora, quando, num ser humano, os órgãos não estão devidamente sintonizados, ele adocece, pode até morrer. Assim, no Estado onde o Executivo, o Judiciário e o Legislativo não afinam sua conduta por um mesmo ritmo.

Esse o entendimento político a prevalecer na conceituação dos Poderes no Estado moderno, tão convincentemente explicado por MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO (39):

“Não levaria a lugar algum o exame da situação do Legislativo caso se descurasse do problema da divisão de poderes no Estado contemporâneo, em face da realidade e da missão hoje ao mesmo atribuída.

MONTESQUIEU, ao erigir o sistema da separação de poderes, tinha em mente um Estado — cumpre salientar — que visava a liberdade dos cidadãos, e não a prosperidade ou o bem-estar destes. Para ele, a legítima finalidade do Estado era garantir a todos o máximo de liberdade, compatível com a vida social. A felicidade do homem não se incluía entre as tarefas assumidas pelo Estado. Competia a este, segundo o pensamento exposto no **O Espírito das Leis**, apenas estabelecer e manter as regras, fixar e impor a ordem, o quadro jurídico, dentro do qual cada um

(39) Manoel Gonçalves Ferreira Filho — “O Poder Legislativo e sua missão” — Conferência pronunciada em 1.º de janeiro de 1973, na Câmara Municipal de Ribeirão Preto — In *Convivium — Investigação e Cultura* — Ano XII — n.º 3 — 1973.

cuidaria dos próprios interesses, do próprio bem-estar. Dentro do qual todos poderiam buscar a felicidade em segurança. Em segurança, porque cada qual conheceria claramente as normas que deveria respeitar. Em segurança porque cada um saberia que os outros haveriam de obedecer a essas mesmas normas.

Nesse plano é que se compreende a divisão de poderes. Ao Legislativo não caberia mais do que editar essas regras, ao Executivo assegurar o seu cumprimento por todos, pela força se preciso, ao Judiciário resolver objetiva e imparcialmente os litígios que eventualmente surgissem, definindo o alcance, a extensão, a interpretação dessas normas.

Outra é a finalidade que o pensamento contemporâneo defere ao Estado. A concepção prevalecente é a de que este, em vez de apenas assegurar que uns não sejam embaraçados ou prejudicados por outros, na busca de seus interesses legítimos, na procura da felicidade, deve ele próprio estabelecer a prosperidade geral. Assim, a atividade do Estado se inspira numa meta que é conquistar para todos o bem-estar.

Tal missão desloca o fulcro da ação estatal. No Estado liberal, pressuposto na separação de poderes, era esta eminentemente jurídica. Fazer a lei, aplicar a lei, julgar segundo a lei. No Estado contemporâneo é ela eminentemente econômica, pois é a expansão da economia condição imprescindível da prosperidade geral. De fato, para criar o bem-estar, tem o Estado de fornecer trabalho e impor remuneração condigna, a fim de que não falte para ninguém o alimento, a habitação, o vestuário. Tem de zelar pela saúde de toda a população, de propiciar a todos instrução. Em tal contexto, o político e o econômico profundamente se permeiam, dificilmente se distinguem."

O povo tem, portanto, hoje, uma visão política de maior alcance, pois situa a política como um processo de desenvolvimento nacional global, sendo o Estado a mola propulsora desse desenvolvimento, pelo que há ele, o Estado, de estar **presente** não só na área jurídica, mas também na social e na econômica, com poderes suficientes para, em cada uma dessas áreas, criar e garantir ao homem condições que lhe permitam sua real e integral realização. "Neste quadro" — como diz, ainda, MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO (40) — "evidentemente outra é a relação entre o Executivo e o Legislativo, diversa é a função que cada um desempenha no âmbito geral do governo da sociedade", e acrescenta:

"Tem o Executivo, necessária e naturalmente, um papel preeminente na promoção do bem-estar, missão última a que se destina o Estado na sociedade contemporânea. Por um lado, somente ele tem a possibilidade de decisões prontas, firmes e fle-

(40) Manoel Gonçalves Ferreira Filho — O Poder Legislativo e sua missão — obra citada.

xíveis que reclama a direção da economia. Somente ele pode pilotar as forças produtivas no dia-a-dia, conduzindo-as para o atendimento do interesse geral por entre os problemas e dificuldades que a cada momento se levantam. Conforme salienta BERTRAND DE JOUVENEL, com rara felicidade: "A política econômica e social é uma especulação sobre o futuro que reclama uma contínua revisão dos cálculos e conseqüentemente, reajustamento das medidas tomadas. Essa tarefa exige um **modus operandi** mais leve e mais maleável do que a votação de leis."

Por outro lado, como nas democracias atuais, estruturadas em partidos, nele se concentra a cúpula destes, forçoso é aceitar que a ele se atribua a orientação geral do Governo."

Nem por isso, todavia, o Legislativo ficou marginalizado. Se o Executivo tem **maior campo de ação**, o Legislativo tem **área maior de criação**, de crítica, de captação, de debate, de doutrinação.

O Legislativo discute, examina, ausculta, modifica, indica, propõe soluções. O Executivo realiza os planos e os programas, à procura das soluções propostas, e, como só ele dispõe dos recursos, o seu papel, no processo de desenvolvimento do País, é mais visível.

No Legislativo, no entanto, estão os representantes diretos do povo. Eleitos pelos diversos partidos, e não apenas pelo partido principal. Donde sua importância como órgão do Estado. O Parlamento traduz o pensamento de todas as camadas da população. Tem, por isso, uma dimensão nacional maior do que o Executivo, que só se projeta nacionalmente porque vincula-se, necessariamente, ao Legislativo, em sua tarefa governamental, nele se escorando e se inspirando. No Executivo tem assento o partido vencedor. No Legislativo se representam todos os partidos. E as minorias também são povo, também compõem a nação, que, às vezes, como a nação brasileira, tem uma formação verdadeiramente universal, visto que nela, praticamente, fundem-se todas as raças.

Os órgãos (Poderes) do Estado participam do governo em igualdade de condições, embora operem, no exercício de suas funções, de maneiras diferentes.

É assim no Estado moderno, onde observa, ainda, MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO (41):

"Em tal quadro, porém, não se amesquinha a função do Legislativo, nem lhe é sonogada participação na orientação política geral. Realmente, se o Executivo se torna a mola mestra que impulsiona politicamente o Estado, nem por isso tal impulso se faz, ou se pode fazer, sem a colaboração e a participação do Legislativo.

---

(41) Manoel Gonçalves Ferreira Filho — O Poder Legislativo e sua missão — obra citada.

Na definição da orientação de governo como no estabelecimento das normas dirigidas à realização das metas programadas, é indispensável uma conciliação entre os interesses antagonísticos dos inúmeros grupos que compõem a sociedade. Esta conciliação presume uma arbitragem, sempre levando em conta o bem comum. Como foi salientado noutra trabalho, já a lei escrita trazia consigo, historicamente falando, "a idéia de arbitragem, de ponderação imparcial dos interesses particulares, em nome de uma idéia de Justiça mais objetiva porque desvinculada do particularismo de pretensões divergentes, porque desligada, numa certa medida, da relação de forças entre os grupos interessados".

Na estrutura governamental, o lugar próprio desta arbitragem é o Parlamento. Neste se reúnem os representantes do povo, incumbidos de uma dupla missão: transmitir a opinião dos governados sobre os problemas em debate, tomar a decisão mais condizente com o interesse geral e com a Justiça, ouvidas e ponderadas as razões de todos.

Para a conciliação e por ocasião dela, abre-se naturalmente um amplo debate sobre o plano de governo e sobre as proposições que o implementam. Nesta discussão mais uma vez contribui o Legislativo para o regime.

De fato, não só o debate contribui para esclarecer aspectos muitas vezes descurados, trazendo por isso melhoria e aperfeiçoamento para as propostas, como também preenche uma das necessidades elementares da democracia. Nesta é ponto fundamental a decisão do povo, em última instância, sobre a política de governo. Ora, isto pressupõe, como dizia ROUSSAN, que somente delibere o povo "quando suficientemente informado". Ninguém deve ser chamado a decidir sobre aquilo que desconhece, ninguém pode tomar decisão racional se não conta com ampla informação sobre o tema discutido.

Ora, o debate parlamentar é um dos meios pelos quais se difunde entre o povo a informação sobre os grandes problemas políticos. Mormente porque a imprensa livre pode reproduzi-los, estendendo por toda parte o alcance de tal debate. Assume este, destarte, um inegável caráter educativo, pois no contraste dos argumentos, no confronto dos aplausos e da crítica, ganha o cidadão conhecimento matizado e lapidado do **porquê** e do **para que** das medidas governamentais, dos mais variados aspectos de todos os problemas que a Nação há de enfrentar".

E continua:

"Por outro lado, esse debate enseja o indispensável controle sobre o Executivo. Por ele facilmente se pode verificar se há fidelidade e respeito à opção popular, com ele se torna possí-

vel responsabilizar os governantes pelos atos e pelas omissões prejudiciais ao interesse comum.”

Diz, ainda:

“Afora essa contribuição que o Legislativo tem no estabelecimento, no debate e no controle da política governamental, é preciso não olvidar o papel que ele continua a ter, em primeiro lugar, na elaboração das leis.

Ao Parlamento compete, como tarefa mais nobre, estabelecer o conteúdo da lei. Sem dúvida, essa função ele a exerce com a participação do Executivo que nela intervém pela iniciativa e pela sanção final. Ora, “no Estado de Direito somente a lei gera obrigações.”

Recorda, mais, MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO (42):

“Ninguém está obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, reza a Constituição.”

E acrescenta:

“É verdade que não cabe apenas ao Legislativo, no direito atual, a elaboração de atos com força de lei. Em quase toda parte, como no Brasil atual, ao Executivo é dado o poder de editá-los, seja por força de delegação — caso das leis delegadas — seja por meio da atribuição de um verdadeiro poder de regulação de determinadas matérias, dispensada autorização parlamentar — caso dos decretos-leis, circunscritos no Brasil à segurança nacional, à criação de cargos e às normas financeiras e tributárias. Entretanto, mesmo esses atos estão sob o controle do Legislativo. As leis delegadas presumem expressa autorização, bem como o estabelecimento de certos padrões, ou **standards**, que sirvam de orientação para o Executivo. Os próprios decretos-leis se sujeitam à aprovação parlamentar.”

### Conclusões

Dessas considerações todas, lastreadas na realidade dos Estados modernos, entre os quais o Estado brasileiro, deduz-se, necessariamente, em resumo, que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, embora autônomos, não são independentes, pelo que não são **Poderes**, mas órgãos de um Poder.

Ninguém submete ninguém, não há hierarquia, há é um enlaçamento perfeito entre eles, que operam, não paralelamente, mas conjuntamente, em áreas diferenciadas mas interligadas, numa mesma direção.

---

(42) Manoel Gonçalves Ferreira Filho — O Poder Legislativo e sua missão — obra citada.

O governo se realiza mediante as operações levadas a efeito por esses órgãos em seus setores próprios de atuação. Mas essas operações — do Executivo, do Judiciário e do Legislativo — são operações de um mesmo governo, num mesmo Estado. Donde a observação de FIDES OMMATI <sup>(43)</sup>:

“São os poderes do Estado, com efeito, um sistema de vasos comunicantes, e quanto mais houver essa comunicação e essa ajuda mútua, de forma compreensiva e harmônica, melhormente funcionará o mecanismo estatal, com conseqüências positivas na vida da Nação.”

É certo que o Chefe do Executivo é o Chefe da Nação. Em suas mãos se enfeixa a responsabilidade política maior. Ele, conquanto eleito por um partido, ou por alguns partidos, uma vez na presidência tem de se conduzir como o representante mór da nação. O partido que o elegeu deve dar a tônica ideológica da sua conduta, porém o Presidente tem de ser sensível às aspirações das outras camadas da população, mesmo as que integrem partidos sem representatividade parlamentar. Portanto, como acentua TEMISTOCLES CAVALCANTI <sup>(44)</sup>, o importante “para a renovação da estrutura dos poderes deve partir de uma reformulação do tipo de relações entre eles. Para isso é necessária a revisão das condições em que cada poder é exercido, e disciplinar as relações entre eles, de forma a assegurar a autonomia de cada um, o perfeito relacionamento entre eles e a inteira eficácia de suas funções”. O importante, assim pensamos, é que, antes de mais nada, todos se convençam de que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário **não são Poderes**, harmônicos e independentes, e **sim órgãos de um mesmo Poder**, autônomos e solidários. A compreensão e a conscientização dessa verdade facilitará a tarefa do Governo. O fato, como também realça TEMISTOCLES CAVALCANTI <sup>(45)</sup>, é que o “Presidente da República tem no Legislativo o seu apoio político, as bases políticas para obter a sua participação e colaboração nos planos de governo”, e “é nos planos de governo afinal que se assenta toda a política econômica, social e administrativa de qualquer país, porque o governo tem os meios para elaborar esses planos”.

Cada órgão do Poder tem uma contribuição a dar ao Estado, e a do Legislativo é relevante, pois ele é o próprio povo na variedade de suas aspirações multiformes. Faltam, porém, ao Legislativo condições técnicas e materiais para pesquisas e planejamentos globais, que pode sugerir, debater e orientar, mas nunca fazer. Por isso, os planos de governo têm de partir do Executivo, incumbindo ao Legislativo discuti-los, corrigi-los, aperfeiçoá-los ou recusá-los.

---

(43) Fides Ommati — “Dos Frelos e Contrapesos entre os Poderes do Estado” — In Revista de Informação Legislativa — n.º 55, Senado Federal — 1977.

(44) Temístocles Cavalcanti — “O Poder Executivo e suas relações com o Poder Legislativo” — In Carta Mensal — Órgão do Conselho Técnico da CNC — n.º 214 — Rio, 1973.

(45) Temístocles Cavalcanti — obra citada.

Cada órgão dará ao Estado o que lhe for possível; o Executivo, os programas, os recursos, a tecnologia, a especialização; o Legislativo, a crítica, a visão global dos assuntos, o pensamento do povo sobre as teses em debate; o Executivo elabora os programas, fornece as informações, indica os recursos; o Legislativo democratiza os projetos e nacionaliza as soluções, na medida em que os parlamentares, delegados de todas as classes e todas as regiões do País, têm sempre uma contribuição a dar para um melhor acabamento dos projetos e planos do Executivo.

Tudo isso leva, no Estado moderno, a uma integração maior dos Poderes, predominando, é inegável, o Executivo, na coordenação do processo de desenvolvimento nacional.

Compreendeu-se, outrossim, de maneira definitiva, que sendo o Estado um instrumento de realização nacional dos povos, há ele de ter uma presença efetiva e constante em todas as áreas e em todos os planos de atividade, não havendo mais como nem por que impedir-se a sua intervenção nesses setores.

Conseqüentemente, o Presidente da República, que é o Chefe do Estado, há de ter a responsabilidade maior na condução desse processo desenvolvimentista. Daí a maior presença do Executivo na obra governamental. Tal é um fato de verificação constante, no Estado moderno. CLÓVIS RAMALHETE <sup>(46)</sup> insiste nesse ponto:

“Os traços mais gerais da transformação atual do Estado parecem ser os seguintes: na face interna, o aumento do poder e a ampliação de competências aceitas; o ocaso da concepção ortodoxa ou absoluta, da separação dos Poderes, com a conseqüente imposição do conceito de “enlace dos Poderes”, entre governo e Legislativo. O primado do Executivo parece de fácil verificação em Direito Constitucional Comparado, mas dele resulta o atual problema de reconceituar o Legislativo, para sua **efetividade** no poder e para sua representatividade como intermediante entre sociedade e Estado. O novo conceito da função do Estado agora considerado por toda parte propulsor da vida nacional, ocasionou a ampliação de suas competências e de suas tarefas de tutela.”

Realmente, é necessário não esquecer nunca essa característica que singulariza o Legislativo: ele é o órgão intermediante entre sociedade e Estado. Ou melhor, talvez: o órgão que projeta o povo no Estado. Daí decorre a necessidade de bem se definir o papel do Legislativo no Estado moderno, papel que há de ser de relevo, sob pena de se marginalizar o povo do processo de construção nacional.

No Brasil, vimos, já, fartamente, o Legislativo, ainda na Constituição vigente, foi situado em uma posição superior e de alta responsabilidade.

---

(46) Clóvis Ramalhete — obra citada.

Quanto ao Judiciário, continua com suas prerrogativas. O Executivo teve dilatada a sua competência.

O certo, agora, e só não vê quem não quer, é que, no Brasil como nas grandes democracias, não mais existe — se é que existiu, realmente, algum dia — separação absoluta de Poderes.

Nas funções administrativas, predomina o Executivo. Nas legislativas, o Parlamento. Mas o Executivo também opera no campo legislativo, e o Parlamento também interfere nas coisas do Executivo. Nessas esferas de atuação principalmente — a legislativa e a executiva — que incluem atividades múltiplas e multiformes, se alicerça o processo político nacional.

Pois bem: política, em seu mais puro significado, é a ciência do Estado, ou a arte de governar, sendo, por conseguinte, coisa de que participam, em conjunto ou separadamente, mas sempre solidariamente, o Executivo e o Legislativo.

A base política, necessária ao Executivo, ou melhor, ao Presidente da República, quem dá é o Congresso, onde atuam os partidos, agremiações representativas das várias camadas da população e das diversas tendências do pensamento do povo.

A sociedade nacional só pelo Parlamento tem uma presença real no governo. Mas o Presidente da República, uma vez eleito, e porque eleito, representa, igualmente, senão toda a sociedade, pelo menos a sua maioria, expressa no partido majoritário, que o elegeu.

O Executivo predomina no governo, mas tão-somente enquanto e o quanto dispõe de recursos e condições para realizar, em tempo hábil, aquilo que a nação precisa. O porta-voz da nação é, no entanto, o Parlamento, que está constitucionalmente capacitado para, mediante leis, traçar os caminhos que a nação deve seguir, o que, na prática, é feito em harmonia com o Executivo, mesmo porque o partido do Presidente tem, normalmente, a maioria nas Casas Legislativas.

De qualquer modo, modernamente, os interesses de segurança e de resguardo da soberania das nações exigem um Executivo mais livre e atuante. É isso o que se vê em todo mundo. E no Brasil também. Por tudo isso, não se pode mais falar em divisão de Poderes. As palavras soam falsas. Porque não têm nenhum conteúdo real. O que existe, em verdade, de relevante, é o enlace dos Poderes, que, como assinala CLÓVIS RAMALHETE (47), “hoje ocupa o lugar dos objetivos políticos que haviam construído no passado a **Separção**” e “é fenômeno de relevo nas mudanças no Estado moderno”.

(47) Clóvis Ramalhete — obra citada.