

O Poder Legislativo na nova Constituição Brasileira

Senador IRAPUAN COSTA JUNIOR

Preliminares

Nasce a nova Constituição Brasileira sob o signo de inúmeras contradições. A primeira delas gira em torno do ser ou não ser. Não surgiu a Constituinte do clamor popular, mas da movimentação crescente de uma elite — as esquerdas brasileiras. Até às vésperas das eleições não tinham as massas consciência do significado de uma Assembléia Nacional Constituinte ⁽¹⁾, logo de sua função, alcance e importância. Outrossim não houve ruptura institucional que justificasse a confecção de um texto novo, representativo de nova ordem política. Processa-se, isto sim, uma transição contínua e pacífica, nos moldes da índole nacional. Não é de se estranhar, pois, que o novo texto não difira, em sua essência, do anterior. Diferirá, é certo, em detalhes mais ou menos significativos para o futuro da Nação, e de presença às vezes discutível em texto constitucional. Justifica-se, por isso, a dúvida: vale a nova Constituição o preço que por ela paga a Nação?

Outra contradição diz respeito à excessiva influência de interesses cartoriais e grupais nos trabalhos — e nos resultados.

O plenário Constituinte (e antes as subcomissões e comissões) tem sido um repositório de pretensões, pressões e catequeses constantes.

(1) A esse respeito podemos citar os seguintes artigos:

— *Jornal do Brasil* (27-6-86): QUASE METADE DA UnB NÃO TEM NOÇÃO PRECISA DO QUE É CONSTITUINTE.

Assim se inicia a reportagem: "São 1.323 jovens dos quais 41,9% não têm noção precisa sobre o que é Assembléia Constituinte e 25,1% sequer sabem do que se trata".

— *O Globo* (18-9-86): CONSTITUINTE: 68% NÃO SABEM PARA QUE SERVE. Eis o início do artigo: "Quase dois meses depois da primeira pesquisa realizada em 27 de julho, não se alterou o desconhecimento do eleitor do Rio sobre o significado da Assembléia Nacional Constituinte". Mais adiante, vem: "não sabem o que é a Constituinte 92% dos que vivem com renda familiar até dois salários mínimos, 78% dos que ganham de dois a cinco mínimos e 48% dos que recebem mais de cinco salários".

— *Folha de S. Paulo* (1º-10-86): CONSTITUINTE PARA POUCOS.

"A um mês e meio do pleito que indicará os congressistas responsáveis por escrever a futura Carta do País, a grande maioria dos eleitores brasileiros não tem idéia clara do que significa uma Constituinte...". Começa assim o editorial.

— *Jornal de Brasília* (4-10-86): MAIORIA DOS PAULISTAS IGNORA A CONSTITUINTE.

O início da reportagem é bem clara: "Uma pesquisa para tentar identificar o pensamento político dos cidadãos da Grande São Paulo revelou que apenas 20% da população sabem o que significa uma Constituinte...".

Formam-se, por isso mesmo, núcleos e grupos extremamente instáveis, ao sabor das pressões momentâneas, grupos esses por vezes de decisiva importância numérica, que vai se traduzir em aprovação de dispositivos constitucionais. As pressões (econômicas, políticas, ideológicas, emocionais etc.) somam-se às vezes o escasso conhecimento de certas matérias de cunho mais específico, a pressa na condução dos trabalhos, o alheamento, e o que é pior para um constituinte, a dificuldade de prever as conseqüências futuras do que se está votando (a incapacidade de "ver antes" a que se referia Carlos Lacerda). Resultam daí artigos ou parágrafos que só são úteis ou aplicáveis à primeira vista. Examinados mais acuradamente, resultam prejudiciais à sociedade ou inaplicáveis, quando não risíveis⁽²⁾.

E quanto à demora na conclusão dos trabalhos? Indaga-se. A resposta ou respostas (falta de um texto base, deficiente estruturação do calendário dos trabalhos, falta de *quorum* no início e fim das semanas etc.) pode explicitar uma situação, mas não justifica quedar um País à espera da retomada de investimentos nacionais e estrangeiros num momento crítico da economia, por cerca de dois anos. Este é o quadro nesta hora em que se termina a votação do 1.º turno.

Finalmente, para não citarmos outras contradições, fica aqui a frequentemente lembrada, de estar a Constituinte, nos detalhes a que nos referimos, tentando fazer girar ao contrário a roda da história:

Ser estatizante, num mundo que marcha para a privatização; ser xenófoba num momento de interpenetração econômica mundial; ser populista quando o caminho é o da verdade e o da austeridade.

Embora os fundamentos do ordenamento jurídico do Estado não tenham sofrido grandes abalos, algumas alterações são de se notar, entre elas aquelas que dizem respeito à ampliação do Poder Legislativo, que cresce agora no espaço do Executivo. Façamos algumas observações sobre esse tema:

(2) Um exemplo de dispositivo prejudicial à sociedade é o da nacionalização do extrativismo mineral (art. 205, § 3º), na medida em que inibe o investimento estrangeiro em setor carente de recursos internos e necessitado de absorção de tecnologia. Outro exemplo é o da proibição dos contratos de risco para a prospecção de petróleo em território nacional (art. 206) pelas mesmas razões acima e mais: por potencialmente inibir a Petrobrás de firmar contratos idênticos no exterior.

Dispositivos inaplicáveis há vários, como o que tabela juros para aplicações financeiras (art. 225).

E são objeto de chistes e chacotas, até entre Constituintes: a licença paternidade (art. 8º) e o art. 262 que diz: "A família, a sociedade e o Estado têm o dever de amparar as pessoas idosas, assegurando sua participação na comunidade, defendendo sua dignidade e bem-estar e GARANTINDO-LHES O DIREITO A VIDA, MESMO DURANTE A OCORRÊNCIA DE DOENÇAS FATAIS." Isto para não falar na anistia de débitos, algo jamais visto em texto constitucional (artigo das Disposições Transitórias).

O Poder Legislativo — Agora e depois

Entre as alterações que reforçam o Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, examinemos os mais importantes:

- 1 — O Congresso Nacional passará a estabelecer (por lei complementar) o número de Deputados por Estados e pelo DF (este número é hoje constitucional) (art. 56, § 2.º).
- 2 — O Congresso Nacional passará a dispor sobre “planos plurianuais e diretrizes orçamentárias...” (art. 58, inciso II).
- 3 — Passará a dispor sobre “fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas”. Não dispõe hoje sobre a modificação (art. 58, inciso III).
- 4 — Passará a dispor também sobre programas “setoriais” de desenvolvimento (art. 58, inciso IV).
- 5 — O Congresso ampliará seus poderes quando passará a dispor também sobre a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, dos Territórios e do DF, além da organização administrativa e judiciária da União (art. 58, inciso VIII).
- 6 — A criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública passará do domínio do Executivo para o do Legislativo (art. 58, inciso XI).
- 7 — O Congresso disporá doravante sobre telecomunicações (art. 58, inciso XII).
- 8 — Disporá também sobre “matéria financeira cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações” (art. 58, inciso XIII), e sobre normas gerais de direito financeiro (art. 58, inciso XIV), bem como sobre “captação e garantia da poupança popular” e “moeda, seus limites de emissão e montante da dívida mobiliária federal” (mesmo artigo, incisos XV e XVI).
- 9 — O inciso I do art. 59 dará ao Congresso Nacional, a nosso ver poderes excepcionais para avocação de questões externas, como “acordos” de negociação de dívida externa.
- 10 — O inciso III do mesmo artigo deixa clara a penalidade para ausência do País por parte do Presidente e Vice-Presidente da República sem a devida autorização: perda do cargo.
- 11 — A remuneração dos Ministros de Estado também será atribuição do Congresso, na nova Carta (art. 59, inciso VII).
- 12 — Os planos de Governo serão acompanhados e sua execução julgada pelo Congresso (art. 59, inciso VIII).
- 13 — O art. 59 é pródigo em inovações, sempre ampliando o poder do Legislativo:
 - na autorização de referendos e plebiscitos;
 - na concessão e renovação de canais de rádio e televisão;

- na escolha de membros do Tribunal de Contas da União;
 - no controle das atividades nucleares;
 - na autorização para exploração mineral nas terras indígenas e na alienação de terras públicas;
 - e até no acompanhamento dos resultados das viagens presidenciais (parágrafo único).
- 14 — O art. 61 dispõe, inovando, sobre a convocação de Ministros de Estado.
- 15 — A Câmara dos Deputados poderá autorizar instauração de processo contra Ministros de Estado (art. 64, inciso I), aprovar moção de censura a Ministro (inciso III) e recomendar afastamento de detentores de cargo de confiança (inciso IV).
- 16 — O Senado poderá, na nova Constituição, não só julgar como também “processar” o Presidente da República (art. 65, inciso I) e também processar e julgar o Procurador-Geral da União, o que não pode na Carta vigente (art. 65, inciso II).
- 17 — O Senado passará a aprovar a nomeação de Governadores de Territórios, do Presidente e Diretores do Banco Central e do Procurador-Geral da República (art. 65, inciso III).
- Acrescente-se que o Presidente, na nova Carta, perde a faculdade de baixar decretos-leis, que a derrubada de um veto presidencial dar-se-á não mais por voto qualificado de dois terços, como hoje, e que desaparece a figura do decurso de prazo, às 17 observações acima e teremos um elenco de 20 pontos em que, indiscutivelmente, se fortalece o Legislativo, ampliando sua influência sobre os outros dois Poderes.

Conclusão

Pelo que temos observado até esta altura dos trabalhos, a promulgação da nova Constituição corresponderá, para o Congresso Nacional como um todo, e para cada uma de suas duas Casas, a um considerável aumento de poder. Será esta a mais profunda diferença entre as duas Constituições. Seria isto motivo para concessão de alvíssaras? Não responderíamos positivamente sem antes contemplarmos a contrapartida desse aumento de poder em termos de trabalho, eficiência e equilíbrio, plenamente exercidos por este mesmo Congresso que terá, em assim agindo, feito recuar para limites mais modestos e próprios um Executivo inchado ao longo dos anos. E que terá, em assim não agindo, apenas feito aquilo que condena todos os dias, em todas suas tribunas: alcançado o poder pelo poder, legislando em causa própria. O Congresso terá sido, então, apenas o mais numeroso e bem sucedido “lobby” de quantos transitaram pelos corredores dos edifícios das nossas Casas Legislativas.