



**Este item** está licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 3.0 Brasil

**Você tem o direito de:**

- **Compartilhar** — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato
  - **Adaptar** — remixar, transformar, e criar a partir do material
- O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

**De acordo com os termos seguintes:**

- **Atribuição** — Você deve dar o **crédito apropriado**, prover um link para a licença **e indicar se mudanças foram feitas**. Você deve fazê-lo em qualquer circunstância razoável, mas de maneira alguma que sugira ao licenciante a apoiar você ou o seu uso.
- **NãoComercial** — Você não pode usar o material para **fins comerciais**.
- **Compartilhalgual** — Se você remixar, transformar, ou criar a partir do material, tem de distribuir as suas contribuições sob a **mesma licença** que o original.

**Sem restrições adicionais** — Você não pode aplicar termos jurídicos ou **medidas de caráter tecnológico** que restrinjam legalmente outros de fazerem algo que a licença permita.



**This item** is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Brazil License.

**You are free to:**

- **Share** — copy and redistribute the material in any medium or format.
- **Adapt** — remix, transform, and build upon the material.

The licensor cannot revoke these freedoms as long as you follow the license terms.

**Under the following terms:**

- **Attribution** — You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made. You may do so in any reasonable manner, but not in any way that suggests the licensor endorses you or your use.
- **NonCommercial** — You may not use the material for commercial purposes.
- **ShareAlike** — If you remix, transform, or build upon the material, you must distribute your contributions under the same license as the original.

**No additional restrictions** — You may not apply legal terms or technological measures that legally restrict others from doing anything the license permits.

# Processo Legislativo: Relações entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo na Constituição de 1988

INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO  
Professor Titular da UnB

No ano de 1983, portanto ainda sob o regime constitucional da Carta de 1967-69, em artigo dedicado à memória do saudoso Ministro Raymundo de Souza Moura, que acabara de falecer, expusemos algumas idéias a respeito das relações entre o Executivo e o Legislativo como disciplinadas naquela Constituição.

Agora, quando passados já oito anos da publicação daquele trabalho — anos de profundas transformações na sociedade brasileira — experimentamos uma contraditória sensação de prazer e melancolia diante do que antes escrevemos sobre aquele tema. A sensação de prazer ou de alegria deriva do fato de que o desprezioso trabalho mantém-se relativamente atual, eis que, em suas linhas gerais, pelo menos do ponto de vista teórico, ainda serve para explicar, com razoável pertinência, o mecanismo das relações entre Executivo e Congresso Nacional, no quadro político e institucional dos nossos dias.

Quanto ao estado de melancolia, confessamos senti-lo pela constatação de que, nesse já longo entretempo, as práticas constitucionais quase não se modificaram, apesar do sopro liberalizante e democratizador que arejou o País, desde as campanhas das *diretas já* e pela convocação da Constituinte, até os dias que correm, quando se esgotou o chamado ciclo autoritário, promulgou-se uma nova Carta Política, restabeleceram-se as eleições diretas, em todos os níveis, inclusive para a Presidência da República, e foram devolvidas à legalidade todas as correntes de opinião, na mais ampla experiência de pluralismo político jamais vista no País.

Estranhamente, entretanto, no marco das relações entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo e, mais precisamente, no âmbito do cha-

mado *processo legislativo* — que é o tema central desta palestra —, parece que ainda vivemos sob o regime constitucional precedente, não obstante a nova Constituição tenha ampliado, sobremaneira, a competência do Congresso Nacional e reduzido, significativamente, as atribuições legiferantes do Presidente da República.

A propósito, *en passant*, não é demais lembrar — como todos sabemos — que a Constituição de 1988 foi talhada para um sistema de governo parlamentarista, que não logrou ser adotado porque, sob pressões variadas do então Presidente da República, à última hora fez-se opção presidencialista, sem a necessária adaptação do texto àquele atropelo palaciano, que, para muitos, tem dificultado o funcionamento das instituições até nos dias atuais.

Pois bem, apesar disso tudo, se compararmos os dois textos, o da anterior e o da atual Constituição, verificaremos que, em termos de *processo legislativo*, alterações significativas foram introduzidas na distribuição dos poderes entre o Congresso Nacional e o Presidente da República, mas, apesar disso, continua o Chefe do Executivo a ter a primazia na produção normativa, sem que se possa atribuir tal superioridade sequer à existência de uma folgada maioria parlamentar governista, pois é de todos conhecida a precária sustentação congressional de que dispõe o Presidente, para levar adiante os projetos de sua iniciativa, nestes compreendidas as medidas provisórias submetidas ao exame do Congresso Nacional, sobre as quais falaremos mais adiante.

Pois bem, se não obstante essas alterações textuais, ou jurídico-formais, no plano fático permanece mais ou menos idêntico o quadro daquelas relações, parece que o exame da questão se desloca do âmbito da Jurisprudência Normativa para o da Sociologia Jurídica e Política, enquanto ciências que estudam e procuram explicar as relações sociais tal como efetivamente se verificam, no plano da realidade, e não como *deveriam* ocorrer, no mundo das idealidades ou da normatividade pura.

Colocada a questão nesses termos ou nesse plano, vejamos como os estudiosos têm procurado analisar e explicar a chamada *crise do Parlamento*, nas mais diversas latitudes ideológicas.

Essa discussão, que se amplia ou se restringe à medida em que oscila o pêndulo do regime, ora no sentido da abertura política, ora no da restrição às liberdades públicas, pode ser resumida na indagação, que a todo instante se renova, com evidente caráter maniqueísta, sobre os fundamentos para uma opção segura entre a *eficácia*, que se considera apanágio do Executivo, e a *legitimidade*, que se proclama inerente ao Poder Legislativo, abandonada, consciente ou inconscientemente, qualquer tentativa de encontrar um meio termo capaz de conciliar essas tendências, em busca de uma

fórmula que, sem prejuízo da atuação, que se quer eficaz, do poder governamental, imponha a esse mesmo poder a satisfação de padrões mínimos de legitimidade.

Os que propugnam pelo fortalecimento do poder governamental argumentam que, no Estado contemporâneo, tendo mudado as funções do governo — antes negativas, agora positivas — o que os indivíduos querem e exigem do Estado é, antes, a satisfação dos novos direitos, caracteristicamente chamados *sociais*, que se consubstanciam em *serviços* e *bens*, do que o simples respeito ao direito de não serem incomodados pela burocracia estatal, ou de poderem criticá-la livremente. Essa é a idéia central que norteia a moderna democracia *social*, em cujo contexto o Executivo é apresentado como o Poder mais apto à imediata satisfação dessas necessidades, que se consideram mais prementes, apresentando-se o Legislativo como um Poder anacrônico, mais preocupado em defender ou resguardar interesses políticos ou eleitorais, dos seus integrantes ou dos grupos que representam, do que em resolver os graves problemas que afligem camadas cada vez mais amplas da população.

Para ilustrar essa linha de pensamento, vale reler as palavras adiante transcritas, de FRANCISCO CAMPOS, talvez o mais contundente e o mais radical dos nossos críticos do Poder Legislativo, mas nem por isso o menos lúcido dos seus analistas:

“Não há hoje nenhuma controvérsia relativa à incapacidade do corpo legislativo para a legislação direta. É a sobrevivência de um órgão às condições que o geraram. No século passado, o papel do Estado era, antes de tudo, negativo: intervir o menos possível. O Parlamento era um órgão eminentemente político, cuja função não era uma função técnica, mas política: controlar o governo e servir de órgão autorizado de expressão da opinião pública. A legislação se limitava a regular questões gerais e simples. Ora, a atividade parlamentar sofreu duas modificações radicais. A primeira delas no seu caráter representativo ou como órgão de expressão da opinião pública. Com o vertiginoso progresso das técnicas de expressão e de comunicação do pensamento, o Parlamento perdeu a sua importância como *forum* da opinião pública. Esta hoje se manifesta por outros meios mais rápidos, mais volumosos e mais eficazes. A opinião desertou os Parlamentos, encontrando outros modos de expressão. Ela não só deixou de exprimir-se pelos Parlamentos, como colocou a estes sob o controle dos meios de formação e de expressão da opinião pública. As salas das Assembléias Legislativas não comportam mais a opinião pública de hoje: o volume desta exige outros espaços mais amplos.

Por sua vez, mudaram as funções do governo; de negativas passaram a positivas. A legislação é hoje uma imensa técnica de controle da vida nacional em todas as suas manifestações. A legislação perdeu o seu caráter exclusivamente político de quando se cingia apenas às questões gerais ou de princípios, para assumir um caráter eminentemente técnico.

Os processos parlamentares continuaram os mesmos e a função dos parlamentares passou a ser infinitamente mais complexa e mais difícil. Ora, um corpo constituído de acordo com os critérios que presidem à constituição do Parlamento é inapto às novas funções que pretende exercer. Capacidade política não implica capacidade técnica, e a legislação é hoje uma técnica que exige o concurso de vários conhecimentos e de várias técnicas. Da incapacidade do Parlamento para a função legislativa resulta a falta de rendimento do seu trabalho. Não só o Parlamento funciona a maior parte do tempo no vazio, fugindo, assim, à execução de tarefa acima das suas forças e que não pode ser realizada mediante os defeituosos processos parlamentares, como, quando enfrenta a tarefa, o faz, a maior parte das vezes, de pontos de vista estranhos aos interesses em jogo, considerando as questões mais no plano do interesse político ou das exigências eleitorais do que no seu plano próprio e adequado. Um corpo numeroso, constituído de várias tendências de grupos e até de matizes individuais, não reúne, evidentemente, os requisitos próprios a uma obra legislativa homogênea e consistente.

.....

Daí o movimento geral em todo o mundo de retirar do Parlamento a iniciativa da legislação e de estender cada vez mais o campo da delegação de poderes. Não há hoje no mundo nenhuma obra legislativa importante que não tenha sido iniciativa do governo ou que não seja o resultado de uma delegação do poder legislativo." (*Direito Constitucional*. Rio, Forense, 1942, págs. 304/306).

Ressalvados, evidentemente, os excessos dessas críticas, explicáveis, em larga medida, pela formação autoritária do notável jurista, e pela sua estreita vinculação ao regime do Estado Novo, forçoso será reconhecer a pertinência de muitas de suas observações, quando mais não seja pelo menos no que respeita à crônica morosidade em que se desenrolam os trabalhos parlamentares, via de regra prejudicados pela extensão e prolixidade dos debates, nem sempre úteis ao aperfeiçoamento das propostas legislativas.

Nesse particular, há opinião quase unânime, entre os doutrinadores, no sentido de que o Parlamento soberano do século XIX, que tudo regia,

foi vítima de sua própria hipertrofia, como aconteceu na França, sob a 3.<sup>a</sup> República, que, no dizer de MALBERG, por investir o Parlamento não só do poder legislativo, mas também do poder constituinte, fez dele, em realidade, o órgão supremo do Estado (*Contribution à la Théorie Générale de l'Etat*. Paris, Sirey, 1920, tome premier, pág. 225).

Tendo chamado a si toda decisão política — observa M. G. FERREIRA FILHO — o Parlamento acabou sufocado pelo acúmulo das questões a debater, entrando em estado de apoplexia, e ficando virtualmente paralisado (*Do Processo Legislativo*. São Paulo, Saraiva, 1968, pág. 99).

Descrevendo esse quadro de transformação e de crise, assim se expressa o ilustre publicista:

“Os Parlamentos e seus métodos de trabalho não estavam, em realidade, em condições de dar conta desse acréscimo de funções e desse novo mister completamente diferente daquele para o qual foram imaginados, o controle político e, posteriormente, a elaboração legislativa. Organizado como centro de discussão, destinado a conciliar opiniões, a oposição radical das concepções políticas levava ao alongamento infrutífero do debate entre correntes inconciliáveis. Ora, esse alongamento, que não podia ser abreviado sem violência à liberdade de palavra dos parlamentares, já servia de arma para as minorias evitarem decisões que lhes parecessem inaceitáveis. A obstrução torna-se tática parlamentar freqüente.

Por outro lado, as questões econômicas, que as Assembléias passaram a ter de enfrentar à medida em que se desenvolvia o intervencionismo, dificilmente se ajustam ao processo de debate público, inerente aos Parlamentos. Em primeiro lugar, porque certas medidas só poderão dar os frutos esperados se forem *sigilosamente decididas*. Ora, não é possível conservar em sigilo uma medida proposta e discutida, ainda que em sessão secreta, por várias centenas de indivíduos, sobretudo, pertencendo esses indivíduos a grupos por elas muitas vezes afetados, não raro prejudicados.

Em segundo lugar, o debate parlamentar não permite que certas decisões sejam tomadas com a presteza exigida pelas circunstâncias. Na economia moderna, só a rapidez pode impedir prejuízos irreparáveis, decorrentes não só de eventos imprevisíveis como também de decisões de poderes políticos estrangeiros.

Enfim, a identificação entre a vontade do Parlamento e a lei acarreta nesse domínio problemas insolúveis. A economia é um terreno movediço, sujeito a fatores dificilmente ponderáveis, e a muitos impoderáveis. Assim, o que num determinado momento é conveniente e mesmo necessário pode ser noutra instante inconveniente e inútil. A intervenção do Estado no domínio econômico, pois, para ser eficaz, tem de ser flexível. Ora, essa flexibilidade não se ajusta à rigidez da lei que só ela pode obrigar a quem quer que seja, tanto a fazer como a deixar de fazer qualquer coisa." (*Do Processo Legislativo*, cit., pág. 101).

Impossibilitado, assim, de agir ou reagir prontamente, com a rapidez imposta pelas novas circunstâncias econômicas e sociais, o Parlamento acabou se transformando em fator de inibição da atividade estatal, atraindo para si toda a sorte de críticas e prevenções, profundamente nocivas ao prestígio da instituição, ainda quando estudos sérios e desapaixonados evidenciem que os preconceitos contra o Legislativo, quando submetidos ao crivo da pesquisa empírica, revelam-se desprovidos de fundamento, assentando antes em opiniões do que em fatos concretos. ("O Parlamento: as incompreensões, os mitos e a tese de seu declínio". *Anais do Seminário sobre modernização legislativa e desenvolvimento político*. Brasília-DF, Gráfica do Senado Federal, 1976, pág. 28).

A repercussão desse fenômeno e dos preconceitos que os circundam tem sido intensa também no Brasil, onde já se produziram vários estudos sobre a chamada crise do Legislativo, não sendo pequeno o número de juristas e cientistas políticos que preconizam a urgente reforma do Parlamento brasileiro, para ajustá-lo às novas exigências do moderno Estado Social, que, aqui como alhures, tem necessidades a atender em ritmo cada vez mais acelerado, incompatível como o modo de ser e de agir das nossas Casas Legislativas.

Dentre tais estudiosos, pelo elevado nível com que abordou o delicado problema da nova correlação de forças entre o Parlamento e o Executivo, no âmbito da elaboração legislativa, merece ser lembrado o ilustre MIGUEL REALE, que assim expôs o seu pensamento a esse respeito:

"Análise mesmo superficial da história política deste nosso atormentado século XX demonstra, desde logo, que o problema da competência legislativa e, mais particularmente, da técnica de elaboração das leis, sofreu profunda alteração nos seus dados iniciais, sobretudo em razão da gradual passagem de um tipo de Estado de funções estritamente jurídicas para um "Estado de Cultura", ou seja, concebido e reclamado como realidade cultural,

e, por conseguinte, cada vez mais dotado de capacidade de interferência nos múltiplos círculos da atividade humana.

Já foi ponderado que até hoje ao “Estado intervencionista” não corresponde plenamente uma nova Teoria Geral do Direito Privado, que atenda às peculiaridades do mundo contemporâneo, subsistindo ainda muitas categorias lógicas ou esquemas doutrinários plasmados em função do Estado Liberal, inenunciável por princípio a quaisquer incursões no plano das iniciativas individuais ou grupais.

A mesma observação me parece deva ser feita, e por maior soma de motivos, nos domínios do Direito Público, a começar pelo problema basilar da correlação dos Poderes do Estado. É notório que a rígida teoria da separação dos poderes já cedeu lugar à tese da independência e harmonia dos Poderes, ao mesmo tempo que veio prevalecendo a compreensão do exercício do poder estatal como desempenho de um serviço público, num sistema orgânico de atribuições, faculdades e deveres.

Foi esse novo entendimento que possibilitou mais correlação entre o Governo e o Parlamento, de modo a diminuir a distância entre o órgão que especificamente *aprova* as leis e aquele a quem cabe executá-las. Para não sairmos dos quadros da experiência nacional, bastaria lembrar que a Constituição de 1934, prevendo, em seu artigo 59, a possibilidade de comparecimento dos Ministros de Estado à Câmara e ao Senado, já assinalava, de maneira inequívoca, o abandono do presidencialismo clássico, visando a melhor complementariedade de funções.

Pois bem, tudo indica ser necessário ir além dessas relações intermitentes, cercadas de rígido cerimonial, a fim de que a função de legislar não fique prejudicada por uma compreensão demasiado formal e abstrata do princípio da independência dos Poderes. Discordo, seja dito desde logo, daqueles que, imbuídos de pragmatismo tecnológico, chegam a considerar obsoleto e superado o princípio da independência dos Poderes, preferindo que os projetos de lei sejam estudados por Comissões mistas do Governo e do Congresso em base paritária, sem caber aos parlamentares a palavra final e decisiva na feitura das leis.

Penso, ao contrário, ser essencial ao Estado de Direito o reconhecimento de que, se as leis não são o resultado da competência e da função exclusivas do Legislativo, dada a participa-

ção cada vez mais relevante do Governo no processo legiferante, nem por isto deve deixar de caber ao Parlamento a decisão final, em se tratando de matéria de ordem legislativa.

Na concepção individualista do Estado, própria do século XIX, quando diminuta era a ingerência do Poder Público nos domínios da economia e das relações sociais, o apego ao princípio da separação dos Poderes teve como consequência converter, às vezes, o ato de legislar em uma verdadeira competição de competências, cada órgão estatal agindo com zelo e ciúme no campo de suas prerrogativas.

Se as franquias democráticas exigem, pois, a distinção de Poderes autônomos, tal princípio salutar não é incompatível com uma política de cooperação, em função do bem da coletividade.

Dentro do novo espírito, que todos nós sentimos ser essencial à racionalização do sistema representativo, é que devemos reformular os modos de colaboração do Executivo no momento decisivo da elaboração dos textos legais.

Tudo está, pois, não em negar a independência dos Poderes, mas sim em reconhecer que em nada ficará atingido tal princípio com o estabelecimento de um conjunto de medidas que assegurem a colaboração, ostensiva e permanente, dos órgãos executivo e parlamentar durante toda a tramitação dos projetos de lei, até a sua promulgação.

Desde que ao Legislativo fique assegurado o pronunciamento final e decisivo, nada sofrerá a sua expressão soberana pelo fato de receber, consoante sugestões que a seguir faremos, a contribuição positiva dos órgãos técnicos governamentais.

Só assim, penso eu, será possível atingir uma solução deveras capaz de atender às mutações súbitas e às exigências complexas que marcam a fisionomia do Estado Intervencionista, ou, por melhor dizer, de um Estado de Direito a serviço da civilização e da cultura." ("A elaboração legislativa no Estado Contemporâneo", in *Política de Ontem e de Hoje*, São Paulo, Saraiva, 1978, pág. 47/49).

Infelizmente, ao invés de conceber novos mecanismos de articulação entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo, para modernizar e racionalizar o processo de produção das leis, preferiu o Constituinte de 1988 ampliar pura e simplesmente as competências do Poder Legislativo, inclu-

sive para dispor sobre matérias que, a toda evidência, deveriam ficar entregues a regulamentação baixada pelo Poder Executivo.

Essa irrefletida ampliação de competências, paradoxalmente, não acarreta o fortalecimento do Poder Legislativo, antes provoca o seu enfraquecimento, pela impossibilidade de responder, prontamente, aos reclamos da sociedade, veiculados pelos órgãos de comunicação, habilmente utilizados não apenas pelo Governo, como por corporações e grupos de pressão de todos os tipos, em solertes campanhas de desmoralização da atividade parlamentar, apontada como dispendiosa e, até certo ponto, dispensável para atender às necessidades mais prementes da população.

Daí o uso reiterado, quase abusivo, das medidas provisórias, que todos os opositoristas criticam, a maioria combate, mas que ninguém imagina suprimir do texto constitucional — nem mesmo seus mais ferrenhos adversários — pelo medo de paralisar as atividades governamentais e, por via de consequência, colocar em risco o próprio funcionamento das instituições.

Por isso, invariavelmente, o que se nota são apenas clamores e críticas à chamada hipertrofia do Poder Executivo, mas nenhuma ação eficaz, de parte do legislativo, para ocupar efetivamente o espaço que a Constituição lhe assegura, seja antecipando-se em providências legislativas, seja rejeitando, em *votações positivas*, quer as medidas provisórias editadas pelo Presidente da República, quer os projetos de lei de iniciativa governamental, que os congressistas tenham por contrários ao interesse público.

Diversamente, o que se vê — e isso tem impedido, em larga medida, a regulamentação do processo legislativo das medidas provisórias, o chamado *Projeto Jobim* — é a tentativa de inverter o ônus da *inércia deliberativa*, para considerar insuscetíveis de reedição as medidas provisórias não aprovadas pelo Congresso Nacional, no prazo que a Constituição exige para se converterem em lei, sob pena de perda da eficácia.

Em suma, ao invés de criar mecanismos para *estimular* sua própria atuação, os congressistas ficam a imaginar fórmulas para *inibir* a atuação do Poder Executivo, que pretendem coarctar, por exemplo, com a conceituação *apriorística*, em sede legislativa, do que seja *relevante e urgente* para, a partir daí, impedir a própria decisão presidencial de adotar medidas provisórias consideradas necessárias pelo Chefe do Governo, segundo avaliação que sempre se entendeu discricionária e insuscetível de contrasteação, mesmo perante o Poder Judiciário, consoante antiga e não contestada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RTJ 44/54; RTJ 62/819; RDA 125/89).

Do lado do Executivo, não é menos preconceituoso o tratamento dispensado aos parlamentares — inclusive, paradoxalmente, até mesmo àqueles que lhe dão sustentação política —, muitas vezes surpreendidos com medidas de impacto, freqüentemente apresentadas sob a forma de *pacotes fechados*, que melhor seriam assimilados pela Sociedade se, *abertos*, fossem submetidos a prévia discussão com os representantes do povo, dos quais, invariavelmente, o Governo recolhe preciosas lições, não raro assimiladas a contragosto.

Com esses procedimentos, tais *contendores* só têm conseguido retardar, entre nós, a modernização e a racionalização nos procedimentos que devem nortear as relações entre o Parlamento e o Executivo, do que resulta, nos momentos de mais grave conflito, a necessidade de apelar-se para a mediação pacificadora do Poder Judiciário, chamado a arbitrar litígios que seriam facilmente evitados se aquele relacionamento se pautasse pelo princípio da *fidelidade à Constituição* e não por uma equivocada e mal concebida *lógica de resultados eleitorais*.

Há que se vencer, portanto, essa prevenção histórica que tem marcado, negativamente, as relações entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo no Brasil.

A persistência dessa prevenção, que não é apenas nossa, traduz um fenômeno que se observa na quase totalidade dos Estados *contemporâneos*, independentemente de diferenças ideológicas, como evidenciado em estudos e debates da maior amplitude, de que é exemplo o Inquérito promovido pelo Departamento de Ciências Sociais da UNESCO, em que se recolheram estudos de especialistas de vários países, como Iugoslávia, Grã-Bretanha, Canadá, União Soviética, França e Estados Unidos.

No último desses estudos — uma espécie de súpula das diferentes contribuições — o professor francês JEAN MEYNAUD observa que os relatórios nacionais são quase unânimes em reconhecer a expansão das atribuições do Executivo, como decorrência da ampliação da missão do Estado, a funcionar como fermento ativo de desequilíbrio entre os diferentes órgãos do sistema Governamental (“O papel do Executivo no Estado Moderno”. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*. Rio, Forense, 1959, pág. 150).

De fato, como já tivemos a oportunidade de salientar mais de uma vez, a disponibilidade de dados em maior abundância e precisão, no âmbito do Executivo, torna este Poder necessariamente mais habilitado à formulação e execução da política, em qualquer dos setores de atividade do Estado

contemporâneo, independentemente das ideologias abraçadas pelos diferentes regimes e governos.

Esta é uma questão que não deve dar margem a deformações ou distorções de perspectiva, porque não se trata de colocar numa balança, para pesagem, a importância, o relevo e a capacidade dos poderes, mas sim de analisar a diversidade das funções e dos papéis de cada um no contexto da atividade estatal.

A propósito, quem se dedicar ao estudo comparativo da distribuição de funções entre os Poderes do Estado, nas Constituições atuais, constatará, sem maior esforço, que, no particular, é expressivo o predomínio do Executivo — entendido como Governo e Administração — reservando-se ao Parlamento a função política de controle dos atos administrativos. Esta tendência, que se pode considerar universal, como acentuado no aludido Inquérito da UNESCO, decorre da nova concepção do papel do Estado, que deixou de ser mero espectador da vida coletiva para ser o agente efetivo de todo o processo de desenvolvimento político, econômico e social.

Nesse contexto, como assinalou GEORGES BURDEAU, tornou-se caduca a concepção de Executivo que faz dos governantes agentes sem imaginação de uma lei que se elabora sem eles, ou que reduz as funções de Governo à simples execução, sem criatividade, das ordens emanadas do Parlamento (*O Poder Executivo na França*).

Tendo mudado as funções do Governo, que — já acentuamos —, de negativas passaram a positivas, não é mais a abstenção que os homens requerem do Estado, mas sim uma ação positiva, capaz de transformar a ordem social, para que os indivíduos possam exercer os direitos que a ordem jurídico-política liberal lhes reconhecera, mas não tinha meios para possibilitar fossem efetivamente fruídos.

Sendo o Estado social do século XX cada vez mais intervencionista e cabendo ao Governo o papel de agente propulsor dessa intervenção, é inevitável a preponderância do Executivo sobre o Legislativo, em todos os Estados contemporâneos. É o que se constata em numerosos estudos de Ciência Política e de Direito Público, a evidenciarem que, em todos os quadrantes ideológicos, nos países totalitários como nos países democráticos, nos regimes parlamentares como nos regimes presidencialistas, nas monarquias como nas repúblicas, o predomínio da função condutora está no âmbito do Executivo, cabendo, sim, ao Legislativo a função insubstituível de controle, de fiscalização, de acompanhamento e de formulação das grandes opções nacionais.

De mero executor das leis, na doutrina clássica da separação dos Poderes, o Executivo transformou-se, inicialmente, em co-legislador ao lado do Parlamento e, agora, passa a assumir posição cada vez mais relevante dentro do processo legislativo, do qual tem iniciativa livre e, em alguns casos, até mesmo exclusiva, sem falar no poder do veto, através de cujo exercício o Presidente da República pode, eventualmente, cercear ou impedir a produção legislativa do Parlamento. É de todos conhecido o problema das relações, dos pesos e contrapesos, do uso abusivo do poder de veto e dos impasses a que ele tem levado todos os regimes de processo legislativo complexo, em que a lei se elabora com a participação do Legislativo e do Executivo.

Nesse panorama, é particularmente significativo o exemplo da França, que, tendo servido de berço a Montesquieu — o mais famoso pregador da separação dos Poderes — possui hoje uma Constituição que enumera, para restringir, as matérias de competência legislativa do Parlamento, considerando todas as demais como de caráter regulamentar e, assim, entregues à disciplinação pelo Poder Executivo.

No Brasil, a nossa Constituição atual, que, neste particular, está precisando de uma revisão atualizadora, contém dispositivo que confere atribuição ao Congresso Nacional para, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência legislativa da União.

Na prática, o que se verifica é que essa enumeração é meramente formal, enunciativa de uma previsão de comportamento que efetivamente não se verifica, porque, se confrontarmos esse dispositivo com o que atribui competência ao Presidente para adotar medidas provisórias e aquele que lhe assegura iniciativa privativa para as leis que regulam determinadas matérias, veremos que a participação do Executivo no processo legislativo é substancialmente mais importante do que o papel desempenhado, no particular, pelo Congresso Nacional.

Assim, no Brasil, como de resto ocorre na maioria dos Estados contemporâneos, o quadro é o mesmo, e idêntica é a forma de condução dos problemas de interesse nacional, com ampla prevalência do Poder Executivo como formulador e executor da política de Governo em todos os setores. Mesmo dispondo, até bem pouco tempo, de sólida maioria parlamentar, que sempre lhe garantiu uma convivência tranqüila com o Congresso, o Poder Executivo no Brasil sempre teve a primazia do processo legislativo, de tal forma que, até hoje, tem sido reduzido o número de leis originárias do próprio Legislativo em comparação com as patrocinadas pelo Poder Executivo.

Essa situação, que não constitui característica exclusiva do Estado brasileiro, também se verifica na França, conforme narrado por PIERRE LAROQUE, ao analisar a repartição das iniciativas e o exercício do Poder Legislativo sob a atual Constituição, nos termos seguintes:

“Em primeiro lugar, no domínio legislativo, se o número das proposições de leis devidas à iniciativa dos membros do Parlamento é considerável, a proporção dessas proposições que se concretizam e se transformam em leis é, pelo contrário, fraca. Os projetos governamentais, muito menos numerosos, têm oportunidades muito mais consideráveis de aprovação. Muitos fatores concorrem para isso: primeiramente, os parlamentares nem sempre dispõem de todos os elementos de informação, da competência técnica e jurídica que lhes permita estabelecer o texto duma proposição viável; em segundo lugar e sobretudo porque o governo, ainda que fraco, dispõe no plano parlamentar de meios de pressão, em virtude de regulamentos de assembléias e da possibilidade de por em jogo sua própria existência — ou, em todo caso, o peso dessas responsabilidades políticas — seja para o pôr obstáculo à discussão duma proposição que não lhe convenha, seja para apressar a discussão e favorecer a adoção de seus próprios projetos. É entretanto muito mais fácil opôr-se a uma proposição do que fazer votar um de seus projetos, pois que nas assembléias compósitas, as maiorias negativas se constituem mais freqüente e facilmente dos que as maiorias positivas.”  
(*O Papel do Executivo...*, cit., págs. 94/95).

O quadro brasileiro, semelhante ao francês, não deve, entretanto, levar o observador menos arguto a concluir, sem maior exame, que se tornou obsoleta ou até mesmo dispensável a participação do Poder Legislativo no esforço pela emancipação econômica e social do País.

Sendo o Parlamento — pelas suas origens — o órgão mais apto a legitimar as opções adotadas no combate ao subdesenvolvimento, ele ocupará sempre uma posição de insubstituível relevo na condução do processo desenvolvimentista, sobretudo porque o preço que se terá de pagar para a consecução desse grande objetivo não poderá ser legitimamente imposto à sociedade civil se não contar com a aquiescência de todos os seus segmentos.

Nesta perspectiva, pode-se dizer que, nos países em vias de desenvolvimento, iguais ao Brasil, os Parلامentos não podem nem devem ser margi-

nalizados, porque, como assinalou PAULO BONAVIDES, só existe uma via segura para vencer o subdesenvolvimento sem sacrifício das liberdades políticas: associar, em laços de consentimento e confiança mútua, a vontade dos governantes e a vontade dos governados.

Diante desse quadro, cabe indagar qual seria o procedimento mais apto a viabilizar essa participação do Legislativo, que todos entendem necessária, embora poucos indiquem os caminhos capazes de levar ao resultado pretendido.

A resposta, para nós, é de formulação simples: o Parlamento contemporâneo, já não dispendo de condições para exercer o papel de motor na tomada das decisões — que hoje parece irreversivelmente entregues ao Executivo — pode e deve exercer uma função inibidora dessa mesma tomada de decisões, negando a legitimidade de seu assentimento a tudo quanto lhe pareça contrário aos interesses da sociedade civil, que ele encarna e representa.

Dessa forma, o Executivo, se pretender legitimar as suas decisões, terá de negociar com o Legislativo para, através dele, obter o apoio da opinião pública, sem a qual o Governo tende a se isolar dos cidadãos, abrindo um fosso perigoso entre a Nação e o Estado.

Por isso, nesse contexto, cremos ser mais adequado falar-se em reconquista do que em devolução das chamadas prerrogativas do Poder Legislativo, porque a revalorização do Parlamento haverá de resultar de seu próprio esforço e tenacidade, nunca de uma espontânea retração do Executivo, que, pela sua própria natureza, tende a se expandir sempre e a ocupar espaços cada vez maiores.

O momento atual, em que se verificou a mais ampla renovação do Congresso Nacional, parece propício a essa nova atitude, que esperamos seja adotada em clima de liberdade, mas também de profunda responsabilidade.

Esse é novo tipo de relacionamento que entendemos deva ser desenvolvido entre os Poderes Executivo e Legislativo, no atual momento da vida política brasileira, se quisermos ver reconhecida a nossa democracia como um regime de poder aberto, no qual os prós e os contras são tidos por igualmente válidos, com a minoria de hoje podendo vir a ser a maioria de amanhã.