

CONGRESSO NACIONAL: COMPETÊNCIA GERAL E COMPETÊNCIA EXCLUSIVA*

Prof. Aloízio G. de Andrade Araújo

Professor de Teoria da Constituição

Vice-Diretor da Faculdade de Direito da UFMG

SUMÁRIO

1. Introdução. 2. Constituição e Regime Político. 3. Concepções e Métodos do Regime Político Democrático. 4. A Divisão de Poderes e o Sistema Presidencial de Governo. 5. A Divisão de Poderes entre o Legislativo e o Executivo no formalismo da Constituição Brasileira de 1988. 6. A Competência Geral do Congresso Nacional. 7. A Competência exclusiva do Congresso Nacional. 8. As Competências comuns e exclusivas das duas Casas do Congresso Nacional. 9. As Competências privativas da Câmara dos Deputados. 10. As Competências privativas do Senado Federal. 11. As Competências do Congresso Nacional e o processo legislativo. 12. Congresso Nacional e processo legislativo na Emenda Constitucional nº 1/65 e na Constituição de 1988. 13. A Competência do Congresso Nacional exercitada sob a égide da Constituição de 1988. 14. Conclusão.

1 INTRODUÇÃO

O tema, que me foi dado para dissertação nesta noite, é bastante atraente, pois, no momento histórico em que a Assembléia Nacional constituinte nos lega a Constituição Federal de 1988, é de todo importante que o Congresso, órgão depositário da Soberania nacional, tenha a sua competência

* Conferência pronunciada no Curso de Atualização sobre "A Constituição Federal de 1988", no dia 26.05.89, na Faculdade de Direito da UFMG

analisada para que verifiquemos o seu papel, não apenas no corpo do Sistema Presidencial de Governo, mas também no campo do Regime Político Democrático, que se pretende, definitivamente, implantado no Brasil.

Por esta colocação inicial vocês percebem que a tendência desta palestra é a de se estender para além dos arts. 48 a 52 da Constituição de 1988, porque a interpretação literal desses dispositivos, à luz do que apenas neles se acha expresso, é obra de gramático e lingüista, enfoque pouco apropriado ao foro Constitucional aqui instalado.

Por isso mesmo vou me adentrar em outros tópicos para a formulação, compreensão e conclusão do meu entendimento sobre a questão. Esta disposição não é tentativa de exercício de oratória ôca, mas resposta a razões de ordem metodológica.

É que, conforme vocês compreendem, a competência do Congresso Nacional não é uma realidade estanque, mas parte da estrutura, mais ou menos estável do Estado brasileiro, por onde flui a vida social e política pátrias.

Em decorrência, dividirei esta Conferência em quatro partes sucessivas.

Começarei por analisar as relações entre Constituição e Regime Político para, em seguida, atingir as relações entre Constituição e Sistema Presidencial de Governo - aí tratando da técnica de Divisão de Poderes - para, abordando a competência do Congresso Nacional - numa visão que abarcará também o processo legislativo - concluir sobre o funcionamento do Sistema Político Brasileiro.

Não vou e nem pretendo esgotar a matéria, pretensão que seria incabível no âmbito de uma Conferência, mas me disponho a oferecer-lhes alguns dados e parâmetros para suas análises e estudos.

2 CONSTITUIÇÃO E REGIME POLÍTICO

Pois bem, o objeto desta Conferência é a Competência Constitucional do Congresso e, então, em primeiro lugar é preciso que se fixe o Conceito de Constituição, que há de ser entendida aqui, não apenas como estrutura ou instrumento jurídico-político fundamental do Estado, mas, principalmente, como elo entre a Constituição formal e política e a Constituição Social, que preexiste àquela.

Então, tomo aqui a Constituição como a estrutura global da organização social e estatal que, através de instrumento jurídico, regula os seus fundamentos, a ordem estabelecida e o exercício do poder político para dar personalidade à sociedade e o Estado numa unidade sistêmica.

A Constituição, sob tal enfoque, é estrutura que tem o seu conceito relacionado intimamente ao conceito de Regime Político, vivificando-se, ambos, no Sistema Político concreto.

Aqui, nesta hora, tratarei apenas das relações entre Constituição e Regime Político, deixando as relações entre Constituição e Sistema Político para a conclusão da conferência.

Examinemos então as relações entre Constituição e Regime Político, que se pode conceituar como a expressão da realidade social e política que retrata a inter-relação entre as concepções do mundo e os métodos de criação de ordem jurídica.

É que as concepções do mundo - idéias, ideologias, tendências, crenças, tradições, usos e costumes - que operam na contextura das forças sociais e políticas, refluem para a formação e prática das regras jurídicas e, notoriamente, das regras constitucionais, dando-lhes vigência e eficácia absolutamente próprias e diferenciadas em cada Estado.

Em conseqüência, a Constituição é a melhor expressão do Regime Político, com ele até se confundindo na prática jurídico-política, porque a Constituição é depositária das regras formais fundamentais da organização social e política, e caixa de ressonância e síntese de toda a realidade social e política do Estado, ainda que nela não normatizada e expressa totalmente.

A Constituição, pois, refletida do Regime Político, é a estrutura por onde fluem as concepções dominantes no seio da sociedade estatal; conseqüentemente as normas inseridas na Constituição, por serem partes da mesma estrutura, se sujeitam ao mesmo processo de interação.

E aí se acha a integração ou distância entre a Constituição real e a Constituição formal, geradoras de unidade sistêmica observação necessária ao exame, mais à frente, das competências reais e competências formais do Congresso Nacional dentro do Sistema Político Brasileiro.

3 CONCEPÇÕES E MÉTODOS DO REGIME POLÍTICO DEMOCRÁTICO

A compreensão do tema impõe que eu aborde, ainda que sucintamente, o Regime Político e nele o Regime Político Democrático, para chegar-se à Constituição real.

MACHADO HORTA, em artigo publicado na Revista Brasileira de Estudos Políticos (jan. 1958, pgs. 39/63) sintetizando o pensamento político moderno, bem retrata a realidade quando, invocando Kelsen, réduz todas as concepções ideais do mundo a duas: AUTOCRACIA e DEMOCRACIA.

A autocracia é a concepção do dogmatismo e, conseqüentemente, do absolutismo e da intolerância; a democracia, por sua vez, é a concepção do relativismo e, conseqüentemente, do criticismo e da tolerância.

Estas concepções ideais têm sua correspondência com métodos similares de criação e exercício da ordem jurídica e, portanto, métodos autocráticos e métodos democráticos.

A Autocracia, que concebe a criação e o exercício do direito como instrumentos de ordenação da sociedade, segundo os padrões dos governantes - independentemente dos indivíduos e da coletividade - tem como método a vontade férrea e impositiva, que não admite a sobrevivência dos grupos e indivíduos insubmissos e discordantes e que se impõe diretamente de cima para baixo, seja de forma expressa, seja de forma camuflada em consultas populares e eleições exclusivistas ou fraudadas através de falsos sistemas eleitorais e representativos.

A Democracia, como concebe a criação e o exercício de ordem jurídica como instrumento de ordenação da sociedade, segundo as aspirações dos governados, adota como método a consulta popular, através de eleições livres, guardados os princípios da representação política pluralista, que não aniquila os grupos e os indivíduos.

A Autocracia e a Democracia são sínteses de concepções ideais do mundo; concepções ideais porque nenhuma sociedade concreta conhece um ou outra com exclusividade.

Na prática política e estatal os Regimes Políticos, que delas advêm, Regimes Políticos Autocráticos e Regimes Políticos Democráticos, são sempre Regimes mistos, em função das dosagens de concepções - autocráticas e democráticas - preexistentes na realidade social.

Para caracterizar os Regimes Políticos reais e históricos a imagem da balança é bem apropriada como símbolo: imagine-se a pesagem das concepções reais, autocráticas e democráticas, sempre existentes no seio de determinada sociedade, colocando-as, separadamente, uma em cada um dos pratos da balança. O lado para o que a balança pender definirá o Regime histórico; se pender para o lado das concepções autocráticas ter-se-á um Regime Político Autocrático; se pender para o lado das concepções democráticas ter-se-á um Regime Político Democrático.

Esta imagem caracteriza a realidade dos Regimes Políticos, que são sempre mistos, mais autocráticos ou mais democráticos e nunca Regimes Políticos puramente autocráticos ou puramente democráticos.

Dando curso ao entendimento, que venho expressando, posso deixar de lado a classificação e os conteúdos históricos das concepções autocráticas e seus correspondentes Regimes Políticos para me ater aos Regimes Políticos

Democráticos, classificando-os, desde logo, como Regime Político Democrático Liberal e Regime Político Democrático Social.

Tais Regimes Políticos, que têm sucessivamente pouco mais de um século de existência, são herdeiros da Revolução anglo-franco-norte-americana e vêm, um após o outro, procurando realizar os ideais do individualismo, para cuja realização se impuseram desde logo as concepções da liberdade individual, do Estado de Direito e da Divisão de Poderes.

Para o Regime Político Democrático Liberal, primeira experiência histórico-democrática já ultrapassada, a concepção de liberdade individual era impeditiva da intervenção do Estado; o Estado de Direito, caracterizado pela submissão de todos e do Estado a normas escritas e prévias, contidas na Constituição, era mero instrumento de garantia das liberdades individuais; e a Divisão de Poderes, elaborada como ariete contra o arbítrio dos governantes, era também meio de defesa das liberdades individuais.

No entanto, a 2ª Revolução Industrial e a 1ª Grande Guerra levaram o Regime Político Democrático Liberal a evoluir para o Regime Político Democrático Social, apresentando-se este como solução de compromisso entre o individualismo exacerbado e a necessidade de se atender as exigências dos grupos sociais e do homem concreto.

Mantendo as concepções liberais das liberdades individuais, do Estado de Direito e da Divisão de Poderes, o Regime Político Democrático Social deu-lhes, contudo, novo entendimento e acrescentou-lhes quatro outras concepções: os direitos sociais, a intervenção do Estado, os Grupos de Pressão e Partidos Políticos fortes.

É que a liberdade individual no Regime Político Democrático Liberal se estabelecia no plano meramente teórico e jurídico, realizável em favor de poucos, dotados de condições econômicas, mas afastava o homem concreto e a massa do gozo dessas mesmas liberdades; as novas e crescentes liberdades, ou direitos sociais serão a partir desta constatação meios concretos através dos quais a liberdade individual possa ser praticada por todos. O Estado de Direito não mais se realizará sobre a proibição da atividade estatal, mas, ao contrário, recomendará a intervenção do Estado, em áreas cada vez mais extensas, a fim de preservar a própria liberdade individual em favor de todos. E a concepção de Divisão de Poderes, em consequência, é mitigada diante de nova necessidade histórica, exigente de crescente centralização do Poder, sem embargo de manter um sistema legal de controles recíprocos entre os poderes. E para coroar o novo Regime Político Democrático impõem-se as concepções de participação de partidos políticos fortes e de controle social e político através da pressão exercida pelos inumeráveis grupos de interesses, cada vez mais organizados e atentos.

O método de criação e exercício de ordem jurídica, em ambos os Regimes Políticos, é o mesmo: eleição de representantes, através de partidos políticos para a realização dos objetivos sociais, métodos que se adaptam segundo as concepções liberais ou sociais e outras a cujo serviço se acham.

Vocês localizam, com facilidade, as concepções e métodos democráticos, liberais e sociais, na evolução constitucional brasileira desde a Constituição Imperial de 1824.

Trazidos de culturas e experiências históricas diferentes da nossa, é fácil de se perceber que tais concepções ideais, ao serem lançadas na realidade nacional, se mesclam com várias outras características de nossa sociedade e se amalgamam com elas, dando às próprias concepções e métodos democráticos uma nova roupagem, um viço e uma textura próprios do sistema Político Brasileiro.

Sem pretender esgotar as concepções do mundo, profundamente negativas para o exercício do Regime Político Democrático Social, mas que se acham arraigadas entre nós, limitar-me-ei a indicar: - o paternalismo, que inspira o nepotismo, o clientelismo, o populismo, a subserviência e o casuísmo; o individualismo, excludente da solidariedade, que promove o personalismo e o estrelismo; - e o conformismo, que gera a apatia, a passividade e a omissão.

Tais concepções históricas da vida política e institucional brasileira têm o ranço de autocracia, porque, inspirando ações personalistas dos governantes, exclui a sociedade da participação ativa e da responsabilidade social nos atos governamentais.

Vou deixar outras considerações pertinentes ao assunto para mais a frente, detendo-me aqui para passar à abordagem de outro tópico para ir me encaminhando para o cerne desta Conferência.

4 A DIVISÃO DE PODERES E O SISTEMA PRESIDENCIAL DE GOVERNO

Refiro-me ao Sistema Presidencial de Governo, iniciando por observar que o Regime Político e a Constituição, no âmbito do Sistema Político, é impulsionado pelo sistema de governo, mera técnica de repartição horizontal de competência ou funções do Estado.

Como resultante da divisão do trabalho, desde os primórdios das instituições políticas, a diversificação das atividades de legislação, administração

e jurisdição surgem mais ou menos estruturadas, ainda que, durante a maior parte da História, tenham se personificado num único líder ou chefe, pouco importando o nome que se lhe dê.

Esta diversificação das funções do Estado, que já fora estudada desde Aristóteles, acabou por ser desenvolvida por Locke e por Montesquieu, que veio a formular a doutrina da Separação ou Divisão de Poderes configurada na técnica do Sistema Presidencial de Governo, adotada pela primeira vez pelos Estados Unidos com a Constituição de 1787.

Uma das concepções ideais do Regime Político Democrático, a Divisão de Poderes não é privilégio desse Sistema de Governo, mas é também técnica adotada, com adaptações próprias, aos Sistemas de Governo Parlamentar e Colegial.

No entanto só nos referiremos aqui à técnica do Sistema Presidencial de Governo, porque é a técnica adotada pelas nossas Constituições Republicanas, achando-se hoje consagrada no art. 2º da Constituição de 1988: "São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

Como já examinamos esta concepção, transformada em técnica de Divisão de Poderes, tão cara ao Regime Político Democrático Liberal evoluiu diante da necessidade histórica para se transformar, sobretudo, em técnica de colaboração de poderes, sem uma distinção precisa diante dos fatos, pois a diferença se tornou apenas preferencial.

Em consequência, o antigo esquema, segundo o qual o Parlamento legisla, o Executivo administra e o Judiciário julga, foi substituído por outro, que dá a cada um dos poderes um certo privilégio funcional. O Parlamento preferentemente legisla, o Executivo preferentemente administra e o Judiciário preferentemente julga.

É que vocês não desconhecem que, diante da complexidade crescente do Regime Político Democrático Social, a legislação sob a forma regulamentar é crescente e deve ser de competência de todos; a administração dos próprios órgãos é igualmente competência de todos os poderes e a competência de julgar não é exclusiva do Judiciário, mas também é dada ao Executivo e ao Legislativo nas instâncias administrativa e política.

O que importa, hoje, é que a divisão de poderes, enquanto técnica a serviço do Regime Político Democrático Social, não seja uma separação que signifique antagonismos entre poderes absolutos, independentes e irredutíveis entre si, mas técnica compatível com a interação dos poderes nas mesmas funções em limites e num sistema equilibrado de pesos e contrapesos, que permita ao governo uma unidade permanente.

Como visto, teoricamente, no Estado Democrático Contemporâneo, a Divisão de Poderes é mais técnica de colaboração e controle entre os órgãos Legislativo, Executivo e Judiciário.

Já adentrando no cerne da Conferência, Competência Geral e Competência exclusiva do Congresso Nacional, tratarei, a partir de agora, apenas das relações entre Legislativo e Executivo no processo de elaboração da Lei dentro do enfoque de colaboração e controles recíprocos no formalismo da Constituição Brasileira de 1988.

5 A DIVISÃO DE PODERES ENTRE O LEGISLATIVO E O EXECUTIVO NO FORMALISMO DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

O Poder Legislativo é exercido, preferencialmente, pelo Congresso Nacional em colaboração com o Presidente da República, dentro de um perfeito sistema formal de controles recíprocos: como regra geral, ambos têm o poder de iniciativa das leis, o Congresso as discute e vota e o Presidente as sanciona ou veta.

No plano, pois, da função legislativa o Congresso Nacional e o Poder Executivo colaboram entre si e se controlam reciprocamente.

Por outro lado, em razão da mesma técnica, o Poder Executivo é também exercido com a colaboração e controle do Poder Legislativo, seja através do controle político exercido através da própria discussão e votação das leis, seja através do exercício privativo de funções de controle sobre atos e políticas administrativos do Poder Executivo, tanto no que tange ao Sistema Presidencial de Governo como no que diz respeito ao Estado Federal.

Se é dado o poder regulamentar ao Poder Executivo, tem também o Congresso Nacional, por si ou por suas Casas Legislativas, e poder regulamentar sobre matérias de seu interesse exclusivo.

Com tais considerações posso chegar à competência geral do Congresso Nacional, entendida como a competência exercida em colaboração com o Presidente da República e à Competência exclusiva, a referente a assuntos de sua economia interna, ou a de suas Casas Legislativas, bem como a funções de controle do Poder Executivo.

Não vou esgotar o assunto e nem entrar em detalhes pela impossibilidade de fazê-lo no campo estreito de uma conferência, mas me limitarei ao seu exame de forma geral para fixar as considerações aqui formuladas.

6 A COMPETÊNCIA GERAL DO CONGRESSO NACIONAL

A competência geral do Congresso Nacional é a competência legislativa de suas duas Casas, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, exercida, enquanto Poder Legislativo, com a colaboração do Presidente da República.

É o que estatui o artigo 48 da Constituição Federal, pois cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, excetuadas as matérias de competência exclusiva daquele, dispor sobre todas as outras matérias de competência da União.

Trata o art. 48, na sua enumeração exemplificativa, da função legislativa **stricto sensu**, i.e. da competência de dispor sobre todas as matérias da União, através de leis complementares e leis ordinárias.

7 A COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO CONGRESSO NACIONAL

Mas a competência do Congresso Nacional não se esgota na função legislativa **stricto sensu**, mas a expande à Emenda à Constituição e se estende ainda a funções político-administrativas de controle e fiscalização sobre atos e políticas do Poder Executivo.

São as competências exclusivas que ele não exerce em colaboração com o Presidente da República.

O art. 49 enumera de forma enunciativa em dezessete incisos a competência exclusiva do Congresso Nacional de controle e fiscalização sobre atos e políticas do Poder Executivo, aos quais deve oferecer ou não o seu consentimento e aprovação.

São enunciativas estas atribuições exclusivas, porque outras existem em outros dispositivos constitucionais, como a competência para elaborar o Regimento Interno comum às duas Casas Legislativas, receber o compromisso do Presidente e Vice-Presidente da República e conhecer do veto e sobre ele deliberar (art. 57 § 3º, II, III e IV) e ainda a competência para criar Comissão Parlamentar de Inquérito (art. 58, § 3º).

E inclui-se também entre as Competências exclusivas do Congresso Nacional a competência legislativa exclusiva, decorrente de seu papel de Poder Constituinte derivado e que se acha expressa no art. 60, que regula a Emenda à Constituição, competência legislativa de sua deliberação exclusiva, não sujeita à sanção presidencial, pois é promulgada pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

8 AS COMPETÊNCIAS COMUNS E EXCLUSIVAS DAS DUAS CASAS DO CONGRESSO NACIONAL

Passada, assim, em revista as competências geral e exclusiva do Congresso Nacional, examino agora as Competências privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, estatuídas nos arts. 51 e 52 da Constituição de 1988.

Elas podem ser esquematizadas em competências privativas comuns e competências privativas exclusivas.

São competências privativas comuns, além da participação no processo legislativo, a criação de comissões parlamentares de inquérito e a convocação de Ministro de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado.

Além destas competências privativas comuns, cada Casa Legislativa tem a sua competência privativa exclusiva.

9 AS COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

O art. 51, em seus cinco incisos, esgota as competências privativas exclusivas da Câmara dos Deputados, que são: - duas funções políticas: “a autorização, por dois terços dos seus membros, para a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado”, nos crimes de responsabilidade e “a eleição de dois membros, com mandato de 3 anos, para integrarem o Conselho da República”; duas funções regulamentares: “a elaboração de seu regimento interno” e “a disposição sobre a organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções de seus serviços e a fixação dos respectivos vencimentos”; e uma função de controle e fiscalização, a de “proceder a tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de 60 (sessenta) dias da abertura de sessão legislativa”.

A função política de autorizar a instauração de processos por crime de responsabilidade se inspira não no Sistema Presidencial de Governo, mas na forma de Estado Federal, que o Brasil adota, pois, sendo a Câmara dos Deputados, órgão representativo da soberania popular, deve ela se pronunciar, como representante do povo, em matéria de tal envergadura para a União Federal.

A outra função política, de indicar membros do Conselho da República, bem como as funções regulamentares e a função de controle e fiscalização são ditadas pela compreensão moderna da divisão de poderes e consequentemente do Sistema Presidencial de Governo.

10 AS COMPETÊNCIAS PRIVATIVAS DE SENADO FEDERAL

O art. 52 da Constituição taxativamente dispõe, em quatorze incisos, a competência privativa exclusiva do Senado Federal.

São funções judiciais, políticas e regulamentares que resultam, algumas da Forma de Estado Federal, outras do Sistema Presidencial de Governo.

Vocês bem sabem que o Senado, na organização do Estado Federal, é o órgão representativo dos Estados Membros, daí por que lhe são atribuídas competências privativas, que dizem respeito ao controle dos negócios da União.

Assim é que, como funções judiciais, pertinentes à representação dos Estados Membros, os dois primeiros incisos do art. 52 atribuem-lhe a competência para processar e julgar o Presidente e Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com aquele; e, ainda, processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador Geral da República e o Advogado Geral da União nos crimes de responsabilidade. Os incisos III a XI, ainda como resultantes do papel do Senado como representante dos Estados Membros, lhes atribui as funções políticas de aprovar a escolha de altos servidores da União, bem como a de controlar as finanças públicas da União, dos Estados e Municípios, através de autorização para operações externas de natureza financeira, de fixação dos limites globais para o montante da dívida pública consolidada, a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno e, ainda, a de aprovar a exoneração de ofício do Procurador Geral da República antes do término de seu mandato.

Tem ainda o Senado Federal competência privativa exclusiva em campos relacionados com o equilíbrio entre os poderes, que são a função política de eleger dois membros do Conselho da República para um mandato de três anos e as funções regulamentares de “suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal”, de elaborar seu regimento interno e dispor sobre os serviços de sua Secretaria, com autonomia limitada apenas pelos parâmetros da lei de diretrizes orçamentárias.

A teor apenas dos arts. 48 e 52 da Constituição Federal é nominalmente extensa a competência do Congresso Nacional, o que, teoricamente, acrescido pelas competências privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, dá à técnica de controles recíprocos do Sistema Presidencial de Governo um equilíbrio funcional entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo no Brasil.

II AS COMPETÊNCIAS DO CONGRESSO NACIONAL E O PROCESSO LEGISLATIVO

Mas a competência legislativa do Congresso Nacional, função preferencial de seu exercício no Sistema Presidencial de Governo não se esgota nos artigos retrocitados, e deve ser examinada à luz do processo legislativo que é tratado pelos arts. 59 a 69, porque vocês perceberão com facilidade que é no processo legislativo que se acha, verdadeiramente, o poder de legislar e então, poder-se-á comparar através dele o equilíbrio técnico ou o desequilíbrio entre os Poderes Legislativo e Executivo na realidade do nosso Regime Político e do nosso Sistema Político.

O processo legislativo é definido pelo art. 59, limitado à elaboração de leis formais em colaboração com o Presidente da República, emendas à Constituição e leis materiais elaboradas apenas no âmbito do Congresso Nacional, sem a colaboração do Presidente da República; não constam do processo legislativo outras leis materiais editadas no âmbito do Poder Executivo e do Poder Judiciário.

São leis formais compreendidas no processo legislativo, as Emendas à Constituição as leis complementares, as leis delegadas, as leis ordinárias e as medidas provisórias: são leis materiais os Decretos Legislativos e as Resoluções.

As emendas à Constituição são de iniciativa do Presidente da República ou de pelo menos um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal ou de mais da metade das Assembléias Legislativas representadas pela maioria relativa de seus membros. Discutida e votada em dois turnos em cada Casa do Congresso Nacional a Emenda à Constituição será aprovada por maioria de três quintos e promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Não há, como se vê, iniciativa popular para emendar a Constituição e nem sanção presidencial nela, cuja colaboração com o Congresso Nacional se limite ao seu poder de iniciativa.

As leis complementares, verdadeiros adendos à Constituição, são leis que, a critério do Constituinte, devem expressamente complementar dispositivos constitucionais para dar-lhes aplicabilidade, sendo de iniciativa de qualquer membro ou comissão das duas Casas do Congresso Nacional, do Presidente da República e, no âmbito da competência dos respectivos órgãos, de iniciativa também do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Procurador Geral da República, admitida ainda a iniciativa popular; aprovadas por maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional as leis complementares estão sujeitas à sanção presidencial.

As leis ordinárias, que têm por limite formal matérias de competência da União e a não contrariedade à própria Constituição, são igualmente de iniciativa de qualquer membro ou Comissão das Casas legislativas, do Presidente da República e, no âmbito da competência dos respectivos órgãos, de iniciativa também do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Procurador Geral da República, admitida igualmente a iniciativa popular; aprovadas por maioria simples em cada uma das Casas do Congresso Nacional as leis ordinárias estão, igualmente, sujeitas à sanção presidencial.

As Leis Delegadas são elaboradas pelo Presidente da República, mediante delegação do Congresso Nacional, mas não podem versar sobre os atos de competência exclusiva do Congresso ou de suas Casas, nem sobre matéria reservada à lei complementar, nem sobre a legislação pertinente a organização judiciária e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros, bem como não é possível ser editada em matéria pertinente à nacionalidade, à cidadania, aos direitos individuais, políticos e eleitorais e nem sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

As medidas provisórias são decretos com força de lei e de vigência imediata, baixados pelo Presidente da República sobre qualquer matéria de competência da União e que o Congresso Nacional converterá em lei no prazo de 30 dias sob pena de perderem sua eficácia desde a edição das mesmas.

Os Decretos Legislativos são deliberações do Congresso Nacional sobre matérias de sua competência exclusiva, baixados por sua mesa diretora, após os trâmites regimentais.

Resoluções são atos do Congresso Nacional ou de suas Casas legislativas nas matérias que a Constituição lhes reserva expressamente ou que dizem respeito a matérias de sua economia interna.

Na definição do processo legislativo, ainda verifica-se que, ao Congresso Nacional, é dada a função preferencial de legislar, mas se levarmos em conta que quem impulsiona, conduz, controla e coroa o poder de legislar é o Presidente da República, então concluir-se-á que o Presidente da República, se não anula completamente o poder de legislar do Congresso Nacional, pelo menos o eclipsa.

É que o Presidente da República tem extenso poder privativo de iniciativa das leis, pode pedir urgência na votação de suas leis, pode vetar no todo ou em parte as leis votadas pelo Congresso, que, por sua vez, é impedido de apresentar e votar emendas que importem em aumento de despesa; e finalmente tem o Presidente da República poder para editar medidas provisórias.

Com efeito, a competência legislativa do Congresso Nacional é restringida pelo § 1º do art. 61, que atribui iniciativa privativa do Presidente da República de leis sobre grande número de matérias e ainda que não contida nele o art. 165 atribui, igualmente, ao Presidente da República competência privativa para a iniciativa dos projetos que estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Vocês avaliam que a competência legislativa de iniciativa de leis, dada ao Presidente da República, é muito maior do que o poder de iniciativa do Congresso, porque enquanto o Presidente tem poder de iniciativa ilimitada, o Poder Legislativo tem competência limitada.

Mas não param aí as restrições à competência legislativa do Congresso Nacional. Elas se expandem para a discussão e aprovação das leis de iniciativa do Presidente da República: é que são vedadas as emendas que aumentem despesas nesses projetos, exceção feita a Projetos de lei orçamentária, desde que as emendas sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; mas tal compatibilidade presume a indicação de recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, que não podem atingir, contudo, dotações para pessoal e seus encargos, nem o serviço da dívida, nem as transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal, e nem sobre recursos que sejam relacionados com a correção de erros e omissões ou com dispositivos do texto do projeto de lei, tudo na conformidade do § 3º do art. 166.

As restrições à competência legislativa do Congresso Nacional se estendem ainda ao pedido de urgência do Presidente da República para a apreciação dos projetos de sua iniciativa, pois a Câmara dos Deputados e o Senado Federal devem votá-los em 45 dias após o seu recebimento, sob pena de se obrigarem a sobrestar os demais assuntos até a deliberação final daqueles, nos termos dos §§ 1º, 2º, 3º e 4º do art. 64.

Mas as restrições à competência legislativa do Congresso Nacional se coroam mesmo é com as Medidas Provisórias, criadas em substituição aos Decretos-leis, que são competências legislativas do Presidente da República, que poderá adotá-los, com força de lei e eficácia imediata, em caso de relevância e urgência, submetendo-as ao Congresso Nacional, que as converterá em lei formal no prazo de trinta dias, conforme o disposto no art. 62 e seu parágrafo único.

12 CONGRESSO NACIONAL E PROCESSO LEGISLATIVO NA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 1/69 E NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Comparemos, ainda que rapidamente e sem detalhes, as competências do Congresso Nacional e o processo legislativo da Constituição de 1988 com seus similares de Emenda Constitucional nº 1/69, que deu nova redação à Constituição de 1967.

Realcemos, de início, que a Emenda Constitucional nº 1/69 foi baixada pelos Ministros Militares, em época de recesso do Congresso Nacional, com os poderes que o Ato Institucional nº 5/68 atribuía ao Poder Executivo, então exercido por eles.

No que tange à competência legislativa *stricto sensu* o art. 48 da vigente Constituição não evoluiu sobre o seu correspondente art. 43 da Emenda Constitucional nº 1/69. Por serem meramente enunciativos, a maior enunciação da vigente Constituição não pode ser considerada sequer tecnicamente mais perfeita.

No que diz respeito à competência exclusiva do Congresso Nacional, num e noutro diploma fundamental, verifica-se que a Constituição de 1988 atribuiu-lhe sete novas atribuições, não estampadas na Emenda Constitucional nº 1/69 e que são as contidas no art. 49, incisos V, XII, XIII, XIV, XV, XVI e XVII; não se consideram os incisos X e XI, porque um é competência inerente e, portanto, meramente explicativa, e outro é mera repetição de competência exclusiva contida no art. 70 da vigente Constituição, já existente no art. 70 da Emenda Constitucional nº 1/69.

Com relação à competência privativa da Câmara dos Deputados houve um reforço de atribuições desta Casa Legislativa apenas para a eleição de dois membros do Conselho da República, agora criado, e para regular por Resolução (art. 51, IV) os seus serviços administrativos, o que na vigência da Emenda Constitucional nº 1/69 era objeto de lei formal (art. 40, III).

Quanto à competência privativa do Senado Federal pequena foi também a evolução da Emenda Constitucional nº 1/69 para a Constituição de 1988; além da explicitação exemplificativa maior de atribuições que já lhe eram reconhecidas pelo art. 42 daquele diploma fundamental, a Constituição de 1988 atribuiu ao Senado Federal a eleição de dois membros do novo Conselho da República e a disposição por Resolução (art. 52, XIII) sobre os serviços administrativos de sua Secretaria; perdeu o Senado, sem perda contudo de seu prestígio, a competência privativa para legislar para o Distrito Federal, uma vez que este atingiu *status* autônomo na conformidade do art. 32.

Como se vê desta comparação, em termos de competência legislativa **stricto sensu** nenhuma evolução ou crescimento houve do Congresso Nacional da Emenda Constitucional nº 1/69 para a Constituição de 1988; o reforço de sua autoridade nominalmente houve por um acréscimo de controles políticos sobre atos do Poder Executivo, a que já tive a oportunidade de me referir.

Afirmar há pouco que é no processo legislativo que se acha o verdadeiro poder de legislar e então é de se compará-lo entre a Emenda Constitucional nº 1/69 com a Constituição Federal de 1988.

Daquela para esta a grande alteração havida foi a substituição do Decreto-lei pela Medida Provisória, que significa clara involução e diminuição de competência legislativa do Congresso Nacional, com o conseqüente desprestígio da representação popular.

Com efeito o Decreto-Lei, criado pela Constituição de 1967 e mantido pela Emenda Constitucional nº 1/69, tinha a sua edição limitada, desde que não houvesse aumento de despesas, a matérias de Segurança Nacional, finanças públicas, inclusive normas tributárias, e a criação de cargos públicos e fixação de vencimentos, mesmo assim em casos de interesse público relevante e de urgência; submetido ao Congresso Nacional cabia-lhe sobre ele deliberar, rejeitando-o ou aprovando-o no prazo de 60 (sessenta) dias, sob pena de sua aprovação por decurso de prazo (art. 55).

Já a Medida Provisória, agora instituída, só tem por limite a impossibilidade de editar Emendas à Constituição e de versar sobre as competências exclusivas e privativas do Congresso Nacional e de suas Casas Legislativas. Sobre quaisquer outras competências da União podem ser baixadas Medidas Provisórias, a teor do art. 62.

Noto mais que, também como os Decretos-Leis, as Medidas Provisórias não podem ser emendadas pelo Congresso Nacional, que as converterá ou não em leis no prazo de trinta dias, limitando-se a competência do Congresso a disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes, conforme se lê no parágrafo único do art. 62: "AS MEDIDAS PROVISÓRIAS PERDERÃO A SUA EFICÁCIA, DESDE A EDIÇÃO, SE NÃO FOREM CONVERTIDAS EM LEI NO PRAZO DE TRINTA DIAS A PARTIR DE SUA PUBLICAÇÃO, DEVENDO O CONGRESSO NACIONAL DISCIPLINAR AS RELAÇÕES JURÍDICAS DELAS DECORRENTES".

A inocorrência de decurso de prazo para aprovação das Medidas Provisórias sequer é relevante; não aprovadas no curso de trinta dias, reedita-as o Presidente da República, conforme ocorreu na semana passada com as Medidas Provisórias 57 e 58, repetitivas de outras não aprovadas no prazo constitucional.

Fora a troca para pior do Decreto-Lei pela Medida provisória, nenhuma mundaça substancial houve no processo legislativo da Emenda Constitu-

cional nº 1/69 para a Constituição de 1988; - permaneceu a restrição à competência legislativa do Congresso Nacional pela iniciativa privativa do Presidente da República; permaneceu igualmente a restrição de emendas que aumentem despesas; permaneceu o regime de urgência para os projetos de iniciativa presidencial, alterado o decurso de prazo de Emenda Constitucional nº 1/69, pelo sobrestamento dos trabalhos do Congresso até deliberação final sobre os mesmos projetos.

13 A COMPETÊNCIA DO CONGRESSO NACIONAL EXERCITADA SOB A ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

5 de outubro foi o marco, que separou a Emenda Constitucional nº 1/69 da Constituição promulgada pelo Poder Constituinte Popular instalado no princípio desse ano.

Vou lhes oferecer agora alguns dados concretos, demonstrativos da competência geral e da competência exclusiva do Congresso Nacional, através do processo legislativo, nos sete meses que se seguiram à promulgação da Constituição.

Esses dados foram tirados da revista "LEX" e abrangem todo o processo legislativo, com a participação ou não do Presidente da República, entre 6 de outubro de 1988 e 20 de abril último, não estando atualizados porque nem o número relativo ao último decêndio de abril, nem os números relativos a maio chegaram às nossas bibliotecas. E dependem eles ainda de confirmação, o que buscarei no PRODASEN, a que não tive acesso em face da greve dos funcionários da Universidade, daí por que é natural que eu tenha cometido algum lapso, pelo que, em havendo algum, vocês me desculparão.

De qualquer forma os números são muito significativos:

O processo legislativo gerou, entre 6 de outubro de 1988 a 19 de abril de 1989, os seguintes instrumentos normativos, legislativos ou materiais:

Emenda à Constituição	-	-
Leis Complementares	1	Quadro I
Leis Ordinárias	64	Quadro II
Leis Delegadas	-	-
Medidas Provisórias	44	Quadro III
Decretos-Legislativos	12	Quadro IV
Resoluções	64	Quadro V

Uma análise superficial dos anexos traduz estes números: A única lei complementar sancionada no período foi a Lei nº 59 de 22 de dezembro de 1988, que deu nova redação a parágrafo do Código Tributário Nacional; das 64 leis ordinárias sancionadas, 18 foram decorrentes de Medidas Provisórias, 20 leis sobre Servidores e aumento de vencimentos, 11 leis sobre matérias administrativas, uma lei orçamentária, uma lei sobre a eleição de Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores dos Municípios criados, 8 leis sobre matéria financeira e tributária e 5 leis versando assuntos diversos.

Deixando de analisar as Medidas Provisórias, o Congresso baixou no período 12 Decretos Legislativos, 6 abrangendo aprovações de Acordos Internacionais, dois rejeitando decretos-leis baixados na vigência da Emenda Constitucional nº 1/66, 1 sustando a dissolução da Embratur, da EBTU e do GEIPOT e 2 aprovando textos de Decretos-leis baixados igualmente na vigência da Emenda Constitucional nº 1/69. Todas as 64 Resoluções baixadas são de autorização para contratação de operações de crédito interno ou externo ou para elevar o montante da dívida consolidada, com exceção de duas que tratam uma de fixação de remuneração do Governador do Distrito Federal e outra que estabelece normas para que o Senado Federal exerça a competência de Câmara Legislativa do Distrito Federal.

14 CONCLUSÃO

A comparação deste quadro com a competência nominal do Congresso Nacional, estatuída no art. 48 da Constituição Federal, acrescida do exame do processo legislativo, me levam a observar que o verdadeiro poder de legislar no Brasil foi centrado, de maneira indisfarçável, no Presidente da República, restando ao Congresso nacional, na prática, dar-lhe ou negar-lhe o seu consentimento e exercer funções de controle e fiscalização sob os atos do Poder Executivo e sobre atos respeitantes à indignidade da União.

E mais, o exame comparativo entre o processo legislativo da Emenda Constitucional nº 1/69 e da Constituição de 1988 demonstra que o Congresso Nacional foi esvaziado de sua competência legislativa **stricto sensu** pela introdução da Medida Provisória, instituto que desobriga mesmo o Presidente de remeter Mensagens de encaminhamento de projetos, porque ele pode baixar desde logo decreto com força de lei.

Por tais razões e em contrapartida, observe-se que o Presidente da República teve a sua competência alargada e fortalecida pela Constituição de 1988, a níveis só superados pela competência auto-adquirida por Getúlio

Vargas, na vigência da Constituição de 1937, e pelos Presidentes Militares na vigência dos Atos Institucionais.

Em decorrência, fora os períodos em que o Congresso Nacional esteve fechado, ou aberto na vigência dos Atos Institucionais, nos últimos 50 anos não se conheceu um Poder Legislativo mais enfraquecido do que este que aí está, com a agravante de ser ele próprio criador, enquanto Poder Constituinte, e criatura, enquanto poder constituído, deste vazio de sua própria competência.

E vejam vocês que superam a 150 as leis complementares e ordinárias deixadas pela Constituinte ao Congresso Nacional para se dar eficácia à própria Constituição, fora inúmeras outras capazes de, se editadas, aperfeiçoar o Estado de Direito. E não falta aos Congressistas competência nominal para ter a iniciativa delas.

Por que o fenômeno?

A resposta a esta questão depende do retorno ao exame da técnica de divisão de poderes em face das concepções democráticas modernas dentro da realidade brasileira.

Espero que tenha ficado claro para vocês que o Regime Político Democrático Social, além das concepções de liberdade do Estado de Direito e da Divisão de Poderes, adotou as concepções dos direitos sociais da intervenção do Estado, de partidos políticos fortes e da participação social permanente, através do controle dos grupos de pressão, concepções novas que alteraram o próprio conceito dos três primeiros postulados liberais.

Voltada a questão, agora, ao tema, Competência do Congresso Nacional, devo realçar que este é o órgão representativo da soberania popular e da soberania nacional, eleitos os seus membros por eleições periódicas através de Partidos Políticos.

Na conformação do Estado liberal, a inércia congressual era até exigência das concepções voltadas exclusivamente a impedir que os governantes se intromettessem na atividade social, o que traria, segundo os seus postulados, sérios prejuízos à liberdade individual dos governados. E o Poder Executivo deveria ficar também inerte pelas mesmas razões, limitando-se à prática de administração que não interferisse no campo das atividades privadas. Compreende-se então que a divisão de poderes fosse clara: o Executivo administra e o Parlamento legisla.

Os Partidos Políticos eram, então, meras agências eleitorais, sem quaisquer compromissos com o povo, pois os compromissos se faziam a título pessoal entre candidatos e eleitores, restando aos representantes eleitos a mera guarda do "LAISSER FAIRE, LAISSER PASSER".

Já no bojo do Estado Social Democrático, a inércia congressual é inadmissível porque é a lei que assegurará os direitos sociais e, a partir delas, a

liberdade individual, tornando-se o Estado de Direito o clima de solidariedade social em que todos tenham direitos efetivos ao gozo da própria vida social. E pelas mesmas razões a missão do Executivo moderno não se esgota na simples execução da lei e deve ele ser dotado de maior capacidade política, administrativa e até legislativa. E então a divisão de poderes evolui para uma colaboração de poderes em que surge a figura já examinada das funções preferenciais.

No Estado Social Democrático, em conseqüência, a representação política se faz, não mais no plano meramente individual, de compromissos pessoais, mas de compromissos com programas e soluções globais que resolvam os problemas concretos do homem concreto.

E então surge a necessidade de Partidos Políticos fortes, fortes porque dotados de programas, fortes porque seus partidários crêem na capacidade de seus Partidos realizarem programas de interesse nacional e os Partidos se tornam, então, condutos por onde passam os anseios e exigências populares para, através do processo eleitoral, se cristalizarem no Governo, seja através da função legislativa, seja através da função executiva.

E da mesma forma que os Partidos Políticos se organizam para estabelecerem programas de interesse comum, a sociedade se organiza em grupos para a busca da satisfação de seus interesses parciais; é o indivíduo relativizado diante da massa, em que aquele já não consegue realizar os seus menores interesses se não se ligar por laços de solidariedade a grupos, eis que as soluções já não se estabelecem mais no plano meramente individual, mas coletivo. E esses grupos formam a seiva viva e permanente dos Partidos Políticos, seiva que desaguará no Poder Legislativo, tornado caixa de ressonância e campo de soluções legislativas que serão executadas pelo Poder Executivo.

Sob tal enfoque se compreende, na vida democrática social pluralista, haurida de partidos fortes, o crescente agigantamento do Poder Executivo, sem prejuízo do equilíbrio entre as funções legislativas e executivas, porque o Presidente é aí o responsável pela condução e execução do programa de seu Partido e, conseqüentemente, o Congresso, por sua maioria, já solidária por antecipação com este mesmo programa, pode se limitar a dar-lhe o seu consentimento e aprovação e exercer o controle do papel legislativo crescente do Presidente da República, além dos outros controles.

Mas vocês percebem que o quadro partidário brasileiro é totalmente de formação liberal, no sentido de ser ainda mero veículo transportador de candidatos a postos eletivos. E, à falta de Partidos Políticos fortes e programas partidários, os programas de governo são programas pessoais, normalmente improvisados depois das eleições e executados a partir de decisões tomadas em círculos privados, ao arpejo do próprio povo e do próprio Congresso Na-

cional, esvaziado de sua representatividade porque é órgão coletivo sem conjuntos, porque é resultado da soma de indivíduos eleitos e não órgão catalizador de representações partidárias.

Visto o processo legislativo brasileiro, sob tal ângulo, não há colaboração de poderes, mas supressão do Poder Legislativo pela preeminência legislativa do Presidente da República sobre o Congresso Nacional, fenômeno ocorrido agora com a legitimação de uma Constituinte Popular.

Outro adendo que é preciso fazer para a compreensão da competência real do Congresso Nacional na realidade constitucional brasileira, é a advinda de outros elementos formadores do nosso Sistema Político, que é permeado das concepções do paternalismo, do individualismo e do conformismo já referidos.

No embate das forças sociais, que crescem e se organizam, paulatinamente, em torno de seus interesses fundamentais, faltam os condutos partidários para compatibilizar os interesses desses grupos com o interesse geral.

Em conseqüência, distantes o Congresso Nacional e o Presidente da República, a massa dos interesses coletivos vive esquartejada entre três opções: entre o conformismo dos governados descrentes, o grevismo inconseqüente fruto da falta de diálogo concreto entre governantes e governados e o paternalismo das soluções casuístas dos governantes, aprovados sempre precipitadamente por um Congresso Nacional também conformado.

E nesse clima o personalismo e o estrelismo individualistas se tornam virtudes fundamentais, capazes de sempre divorciar, nos níveis executivo e legislativo, a linguagem dos palanques da prática governamental.

E o Sistema Presidencial se presta, como nenhum outro sistema de Governo, para este papel simulador da democracia num quadro de ditadura personalista a prazo certo, segundo o modelo constitucional brasileiro: se o Estado Social moderno é complexo e exige novo papel do Poder Executivo, este pode agigantar-se e prescindir do Congresso Nacional, enfraquecido constitucional e partidariamente.

Esta é a moldura da competência do Congresso Nacional brasileiro, que, como vocês percebem, é um quadro pintado com as cores das competências nominais e formais dos arts. 48 a 52, advindas de esmaecidas concepções democráticas, liberais e sociais, pelas cores vivas de concepções autoritárias bem atuantes na realidade do nosso sistema político.

O Congresso Nacional, por isso mesmo, é apenas uma peça desta estrutura global, deste Regime Político misto, meio democrático e meio autocrático.

Em tamanho equilíbrio a balança em que se pesam as concepções do mundo determinantes do nosso Regime Político é difícil avaliar os caminhos por onde trilhamos, se de avanço democrático ou de retrocesso autoritário.

Mas há dois rumos em direção à trilha democrática, que passa obrigatoriamente pelo fortalecimento do Poder Legislativo. Um é o rumo do Sistema Parlamentar de Governo, técnica de separação de poderes, que obriga, necessariamente, o fortalecimento dos partidos políticos. Outro é o rumo cultural da consciência coletiva, a ser adquirida, de que o Regime Político Democrático só é possível de ser realizado com a permanente comunhão entre governantes e governados através de Partidos Políticos fortes.