
O PODER LEGISLATIVO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

*Jarbas de Andrade Vasconcelos**

Passados vinte anos de sua promulgação, a Constituição de 1988 já pode ser analisada à luz de sua própria trajetória histórica. Independentemente do juízo que se faça a respeito dela, apontando-lhe qualidades e deficiências, penso que dois aspectos devem ser necessariamente considerados quando se procede ao debate em torno deste que é o marco jurídico-político da redemocratização brasileira, após 21 anos de regime autoritário.

Em primeiro lugar, não se pode fugir à realidade de que vivemos em um contexto histórico por demais distinto daquele em que a Carta foi elaborada e promulgada. A extrema celeridade das transformações, marca registrada da contemporaneidade, encarregou-se de oferecer à década inicial do século XXI uma nova fisionomia, em quase tudo afastada da existente em fins da penúltima década do século passado. Em apenas vinte anos, o Brasil acelerou seu processo de urbanização, enfrentou sucessivas e graves crises econômicas e fez brotar autêntica democracia de massas. Em igual período de tempo, acentuou-se o caráter global da economia e, ante a desestruturação da União Soviética e o desmonte do denominado socialismo real do Leste europeu, desfez-se a ordem internacional derivada da Segunda Guerra Mundial.

O segundo aspecto a ser salientado é justamente o que nos remete ao Título IV da Carta Magna – “Da Organização dos Poderes”, particularmente no que concerne ao Poder Legislativo, tema que será aqui tratado por especialistas. Destaco, em primeiro lugar, o fato de haver inegável similaridade, quanto a propósitos e a princípios filosóficos e doutrinários, entre as Constituições de 1988 e de 1946. Ainda que resultantes de contextos históricos específicos e diferenciados, tendo a separá-las algumas décadas de intensa e profunda transformação no país e no mundo, ambas se aproximam na evidente condenação ao autoritarismo e no intento de erigir uma ordem essencialmente democrática.

Afinal, a Carta de 1946 assinalava o início do difícil, tortuoso, mas pleno de vitalidade processo de construção da democracia no país, após 15 anos de Era Vargas, encerrados com a

* **JARBAS DE ANDRADE VASCONCELOS** é Bacharel em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco. É Senador da República pelo Estado de Pernambuco.

experiência ditatorial do Estado Novo. Da mesma forma, a Constituição de 1988 surge para balizar a nova ordem democrática, depois de duas décadas de prevalência do arbítrio. Daí a preocupação das duas Cartas em enfatizar a autonomia do Poder Legislativo, buscando blindá-lo contra ingerências externas que pudessem macular sua independência. Diferentemente de 1946, todavia, em 1988 o conceito de democracia se adensa, recusa-se a se contentar com os aspectos meramente formais do jogo político e de suas práticas tradicionais, verticaliza-se mediante a inovadora concepção de cidadania que a sociedade brasileira incorpora e passa a defender.

A Constituição de 1988 mantém a tradição republicana do bicameralismo, presente já na Carta de 1891, delineando com nitidez a área de trabalho das duas Casas do Congresso Nacional. Na mesma direção, ao consagrar o caráter federativo do Estado brasileiro, realça o papel do Senado Federal como ponto de equilíbrio entre as unidades da Federação. A atual Constituição ultrapassa em muito o estabelecido em 1946, ao afastar-se da concepção clássica de Câmara Alta – entendida como instância revisora das decisões oriundas da Câmara dos Deputados – e ao ampliar significativamente a abrangência da atuação do Senado. Isso se manifesta no vasto rol de competências privativas que lhe são atribuídas, além da prerrogativa de também propor matéria legislativa.

Ao redesenhar o Estado brasileiro, tal como se vê no Título IV, a *Constituição Cidadã*, conforme a nomeou o insuperável Dr. Ulysses Guimarães, tratou de situar o Poder Legislativo logo no Capítulo I, decisão carregada de evidente simbolismo, a indicar a evidente precedência da representação popular na configuração dos Poderes do Estado. A longa lista de atribuições não deixa dúvida quanto ao papel do Congresso Nacional no exame de praticamente todas as matérias de competência da União. Ademais, o texto constitucional assimila um procedimento usual no sistema parlamentarista de governo, que é o direito conferido ao Poder Legislativo de convocar Ministros de Estado ou autoridades diretamente subordinadas à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, sob pena de incorrerem em crime de responsabilidade caso não o façam.

Penso que mais do que listar as prerrogativas concernentes ao Poder Legislativo, consagradas pelo texto constitucional, talvez fosse sensato examinar o que foi feito, nestas duas décadas, para conferir-lhes existência real. Em outras palavras, a pergunta que se impõe pode ser assim sintetizada: na prática, o Congresso Nacional tem logrado fazer uso dos espaços que lhe foram assegurados constitucionalmente? A esse respeito, um ponto, entre dezenas de outros, bem poderia ilustrar o questionamento. No artigo que trata das

competências privativas do Senado, por exemplo, registra-se a faculdade de “avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios”. A atualidade do tema da reforma tributária, que insiste em atravessar governos e legislaturas, sem que se efetive, sugere que a função atribuída ao Senado pode estar sendo negligenciada.

Ao listar as atribuições do Congresso Nacional, a Constituição de 1988 lembra caber-lhe “zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes”. Vinte anos após promulgada a Carta, não são poucas as vozes que denunciam uma suposta usurpação dessa que é a função precípua do Poder Legislativo, razão fundamental de sua existência e elemento verdadeiramente definidor de sua natureza, qual seja, a de fazer leis. Possivelmente nada ilustra mais e melhor essa anomalia do que a forma pela qual as medidas provisórias vêm sendo utilizadas desde que inscritas no texto constitucional.

Ainda que a Constituição tenha definido as condições necessárias à edição das MPs, o que se verifica, na prática, é a inversão do processo legislativo. A utilização exagerada desse mecanismo – aliás, bem mais apropriado ao sistema parlamentarista de governo –, muitas das vezes sem que se atenda aos princípios de urgência, relevância e até mesmo de constitucionalidade, tende a subverter o papel do Congresso Nacional. Mais que isso, transfere ao Executivo o poder de pautar as atividades legislativas, transformando-se no grande autor e condutor da agenda política nacional. O que, convenhamos, não é bom para a democracia representativa.