

IVES GANDRA DA SILVA MARTINS

## Um Congresso Nacional omissso

O debate emocional que se coloca sobre a criação de três CPIs (Judiciário, Sistema Financeiro e Empreiteiras, a primeira delas manifestamente inconstitucional) não consegue esconder a fragilidade da atuação do Parlamento Brasileiro nos primeiros dez anos da Constituição. O debate político e as comissões parlamentares, de forte apelo popular, não ofuscam o fato de o Parlamento ter-se transformado num Poder Legislativo menor.

O verdadeiro Poder Legislativo, no Brasil, é o Poder Executivo, que, por meio de medidas provisórias (MPs), legisla ordinariamente. Infelizmente, o Parlamento, na maioria das vezes omissso, deixa que todas as medidas provisórias sejam reeditadas (uma delas chegou a ter 67 reedições), pois não as examina, no prazo de 30 dias, como determina a Constituição.

É de lembrar que as medidas provisórias foram introduzidas no texto constitucional (artigo 62) porque se pretendia implantar no Brasil o regime parlamentarista de governo, razão por que se copiou do direito italiano (o sistema de governo é parlamentar na Itália) esse mecanismo de delegação das funções legislativas do Parlamento ao Executivo. Como, na undécima hora, o parlamentarismo foi substituído pelo presidencialismo, esqueceram-se os legisladores supremos de retirar, também, tal instituto, que se justifica num regime, mas é um perigo no outro. É que, no sistema parlamentar, sempre que o Gabinete não tem suas medidas provisórias aprovadas, pode não receber mais o voto de confiança do Parlamento e ser derrubado, pois nada mais é do que uma longa manus do Legislativo a dirigir o país.

Ora, desde o momento em que a Presidência da República passou a ter tal instrumento



**Hoje, o verdadeiro Poder Legislativo, no Brasil, é o Poder Executivo**

à sua disposição, o País assiste, estarecido, à abusiva utilização que dele faz o chefe do Executivo e à absurda omissão do Parlamento (se examinasse cada medida provisória nos 30 dias determinados pela Constituição, nunca haveria reedições), tanto no exame das próprias medidas provisórias como na elaboração de leis, até mesmo das necessárias para tornar eficazes disposições constitucionais, que terminam não sendo produzidas.

Poder-se-ia argumentar que o Congresso Nacional já produziu 28 emendas constitucionais. Quase todas elas, entretanto, foram propostas pelo Executivo. É de considerar, ademais, que as principais reformas constitucionais estão "patinando" no Congresso, como a reforma política, a do Judiciário e a tributária. Há que considerar, ainda, o fato de que, na revisão de 1993, o "Parlamento Constituinte derivado" produziu seis pífias alterações do texto supremo, sendo a primeira delas um plano social de emergência com data certa para terminar, o que gerou, no seu término, a produção de mais dois outros planos provisórios, pois o Brasil continuava, apesar de 1988, tendo uma Constituição provisória. Mal elaborada no seu início - com o decisivo apoio do atual presidente da República e do atual governador de São Paulo -, foi também mal revista, a ponto de as reformas previdenciária e administrativa terem ficado muito aquém do desejado, sobre ser mal aplicada por todos os poderes.

É de lembrar que, de acordo com a Constituição, as medidas provisórias só podem ser editadas em caso de relevância e urgência, condições raramente presentes quando do exercício ordinário e corriqueiro do ato de legislar que o Poder Executivo claramente assumiu. E o Poder Judiciário não só permitiu

tal utilização abusiva das MPs como admitiu que reedições pudessem convalidar os textos que deveriam perder a eficácia em face da não-conversão, contra a expressa determinação do parágrafo único do artigo 62, a determinar que, se não convertida ao fim de 30 dias, a medida provisória desaparece definitivamente do universo jurídico, não podendo mais seus efeitos permanecer, a não ser os "irreversíveis", que devem ser regulados não pelo Executivo, mas pelo Legislativo.

Em outras palavras, leu a Suprema Corte texto diferente do redigido na Constituição, assim expresso: "Art. 62 (...), § único - As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de 30 dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes."

Com o poder de legislar "outorgado" pelo Poder Judiciário ao Poder Executivo e com a omissão notória do Congresso Nacional em limitá-lo, hoje o verdadeiro Poder Legislativo é o Poder Executivo, fato que nenhuma CPI consegue mudar, apesar do fantástico palanque político que elas propiciam. É que as CPIs põem em evidência o Legislativo, apesar de suas conclusões não terem nenhum força condenatória, pois (artigo 58, § 3.º) devem ser leva-

das ao Ministério Público, que é quem, se for o caso, proporá as ações cabíveis para que o "Poder Judiciário" - e não o "Poder Legislativo" - decida sobre a matéria.

É que a discreta ação de legislar não tem grande espaço na mídia e a circense atuação nas CPIs sempre assegura monumentais manchetes, com o que os parlamentares preferem a instauração de CPIs ao exercício da função de legislar, que lhes é própria.

Não me impressiona que o Legislativo, em número de diplomas legais, tenha produzido muitas leis, a maioria sem maior expressão. O que me impressiona é que as matérias legislativas de relevância promulgadas no País se tenham originado de medidas provisórias, que, depois de longo tempo, são transformadas em leis de conversão, ou ainda permanecem reguladas por esse instrumento sucessivamente reeditado.

Gostaria que, na democracia brasileira, o Legislativo fosse legislador. A Constituição federal dedica à função legislativa 26 artigos (do artigo 44 ao 69) e à criação de CPIs, apenas um parágrafo do artigo 58. Que a sua principal função seja altamente exercida é o que deseja o País, e não que o Parlamento se dedique, preferencialmente, à menor de suas funções, descrita em apenas um parágrafo dos cinco que compõem o artigo 58. Até porque esta pode ser exercida pelo Poder Judiciário, que, mesmo nas CPIs com conclusões condenatórias, é quem deve reexaminar a matéria, desde que instado pelo Ministério Público.

Se cada poder se aplicasse em exercer bem a sua atribuição principal e se abstivesse de invadir a área de atuação dos outros, a democracia brasileira seria indiscutivelmente mais forte e o País estaria em melhores condições que atualmente.



■ Ives Gandra da Silva Martins, professor emérito das Universidades Mackenzie, Paulista (Unip) e Escola de Comando e Estado Maior do Exército (Eceme), É presidente da Academia Internacional de Direito e Economia e do Conselho de Estudos Jurídicos da Federação do Comércio do Estado de São Paulo