O PROBLEMA DA ELABORAÇÃO LEGISLATIVA

Rosah Russomano de Mendonça Lima

Professora de Direito Constitucional da Faculdade de Direito de Pelotas (Universidade R. G. do Sul).

"O trabalho jurídico é daqueles que exigem o máximo de paciência e de imparcialidade. Estudar numa maneira aprofundada os movimentos dos usos e e da jurisprudência, os resultados efetivos das legislações estrangeiras, reunir e interpretar os dados da estatística, é um trabalho científico e técnico. Nenhuma intuição nêle pode ter lugar.

O que fez o alto valor do Código Civil francês é que foi quase toda obra de juristas profissionais procurando resumir, sem intuições políticos reservados, o direito vivido, o direito histórico, o direito nacional do seu país".

JEAN CRUET

("A vida do Direito", pg. 327).

Uma das mais belas conquistas da humanidade foi, indubitavelmente, aquela que, à absorção dos poderes nas mãos de um só soberano, fez suceder o seu desligamento, a sua tri-partição, destruindo o despotismo e decortinando, para todos os cidadãos, novos e amplos horizontes de garantia e tranqüilidade.

O monarca absoluto, que possuía suas prerrogativas ilimitadas, pela propriedade com que legislava, executava as leis e as aplicava, exercendo essas atividades como se exercesse atributos inerentes à sua personalidade, aquêlê monarca absoluto assistiu, perplexo, ao desprendimento, de seu próprio eu, de funções que passaram a reclamar órgãos próprios e independentes.

O evoluer dos acontecimentos demonstrou, de modo categórico, a impossibilidade de reduzir, como dantes, as exigências da vida a fórmulas simplistas e, desde essa época, a divisão dos Poderes do Estado em Legislativo, Executivo e Judiciário passou a ser uma realidade axiomática e promissora, funcionando todos num perfeito entrosamento de equilíbrio e de acôrdo com as regras fundamentais de independência. No entanto, não em consonância com essa independência rígida, inflexível, que poderia ser um obstáculo, antes que um auxílio, aos objetivos da soberania; mas, sim, segundo uma independência dúctil, racional, que permite, em momentos de exceção, a intromissão de um poder na esfera de atividade do outro, para evitar demasias e arbitrariedades, realizando a teoria célebre dos "checks and balances".

Cada um desses Poderes, porém, — o Legislativo, o Executivo e o Judiciário — que dispõem de órgãos específicos, para o desempenho de suas funções; que as norteiam no intuito de satisfazer os altos interesses da coletividade; que possuem uma capacidade de ação característica, não prestando contas uns aos outros, salvo quando permitidos os contractos constitucionais; cada um desses Poderes encarna, pelo resultado conjugado de seus trabalhos individuais, a própria soberania nacional. Não se sobrepõem, assim, mutuamente, em importância, nem se encontram em planos desiguais.

Se, no entanto, não há supremacia de um, em relação aos demais, não se pode negar, em face das realidades sociais e dos problemas que se vão desdobrando, a importância crescente da função legislativa, tanto que o insigne PONTES DE MIRANDA, depois de assegurar: "Quem faz a lei é que é o mestre da vida social", acentua, ainda, que: "Os movimentos reformistas e revolucionários, quaisquer que sejam a sua natureza, os seus propósitos e as suas táticas, sem nos dizeres e, talvez, sem terem nítida consciência daquilo por que lutam, o que querem é, somente, chamar a si a feitura das leis". "(Comentários à Constituição Federal de 1.946, vol. II, pg. 7).

Nesses últimos decênios, tem-se procurado encontrar, no caos de tumultuosos acontecimentos, o meio mais apropriado, para resolver o problema da legislação. E, ante a infinidade de soluções apresentadas — muitas delas perfeitas, sob o ponto de vista teórico, mas inexecutáveis, ante as realidades sociais de certos Estados —, é ainda o ilustre PONTES DE MIRANDA quem executa uma síntese das mesmas, apontando, por exemplo, as que transferem, ao Executivo, parte da deliberação das leis; ao que introduzem práticas de democracia semi-direta, por meio do referendun e da iniciativa popular; as que optam pela exclusiva representação econômica; as que preferem a existência das representações profissional e democrática em câmaras diferentes; as que defendem a câmara única, constituída pelos deputados, eleitos

pelo povo, e pelos grupos profissionais, etc.. Esta última modalidade foi tentada entre nós, durante a vigência da Constituição de 1934, sem que a inovação conseguisse sucesso, ou, mesmo, sustar a derrocada progressiva por que passava o nosso Parlamento. Essa queda gerou o golpe de 10 de novembro de 1937, na confirmação histórica de que o Parlamento enfraquecido e desmoralizado abre caminho livre ao despotismo e à ditadura.

E' imprescindível, pois, para a garantia dos cidadãos e de todo o Estado, que o Poder Legislativo se mantenha conceituado e forte, sem que se torne, porém, igualmente despótico, porque, talvez, de todos, o mais temível seja o despotismo das assembléias, de que foi exemplo o aluvião de sangue que a Revolução Francesa derramou, em nome da Liberdade.

E, para a construção de um Legislativo que corresponda, fielmente, às aspirações da massa popular, para a edificação de um Legislativo que trace normas seguras e racionais, talvez, mais do que tôdas as teorias ventiladas, propostas e tentadas, sirva de inspiração e guia a simples expressão — "the right man in the right place" —, cuja aplicação tem tornado possível, nos tortuosos labirintos da atividade humana, a crescente especialização de funções da vida social.

São, neste sentido, categóricas as palavras de LAURENT, quando assegura que:

"S'il faut des hommes spéciaux pour appliquer les lois et les enseigner, à plus forte raison en faut-il pour les préparer"... ("Belgique Judiciaire, pg. 737).

E, ainda, a afirmativa de JEAN CRUET::

"Se, a bem dizer, não existe uma ciência das leis, há, no entanto, a maneira científica de legislar".

— A expressão Parlamento teve, durante o desenrolar dos anos, acepções diversas. Inicialmente, designava, apenas, a palestra que os monges entretinham, nos cláustros, após a ceia. Passou, depois, a indicar conferências de relêvo, entre pessoas de vulto, a exemplo daquela, que SIR COURTENAY ILBERT cita, realizada entre Luix IX e o Papa Inocêncio IV, no ano de 1245. E, ainda posteriormente, traduzia o termo Parlamento, não apenas as palestras de importância; mas, ainda, a reunião de pessoas, em assembléias nacionais, convocadas pelo monarca.

Daí por diante, o sentido da palavra em aprêço se foi restringindo e, hoje, é a mesma aplicada, usualmente, para designar o Congresso Nacional, formado por uma ou duas câmaras, cuja reunião habitual passou a independe de convocação do chefe do Estado, para se realizar, automaticamente, em épocas determinadas.

Gradativamente, através dos séculos, dilataram-se, em número e importância, as atribuições do Parlamento. O poder político do Parlamento inglês, por exemplo, dividido em duas Câmaras — a dos Comuns e a dos Lordes —, teve um grande desenvolvimento, durante os séculos 14 e 15, chegando a impor, em 1327, a renúncia de Eduardo II e, após, a de Ricardo II, resolvendo que, após sua deposição, ocuparia o trono Enrique de Lancaster. Esse desenvolvimento, porém, como é natural, não se processou no mesmo diapasão, o que ocasionaria o despotismo parlamentar. Suas faculdades restringiram-se durante o século 15, para se dilatarem novamente depois, a ponto de Thomas Smith afirmar, no século 15, em obra de sua autoria, "que el poder más alto y absoluto del reino inglés era el Parlamento". Não obstante, a história nos mostra a sucessão de novas hostilidades, entre rei e Parlamento, predominando, sempre, um em detrimento de outro, ao sabor das épocas e das exigências da vida em sociedade.

O Parlamento, porém, encarando o Poder Legislativo, se foi firmando e crescendo em autoridade, não só pelas relevantes funções que desempenha, como porque, a exemplo dos sistemas que, como o nosso, adotam a bicameralidade, se representam, nêle, a nação inteira e todos os Estados da Federação.

Na linha ascensional da evolução política e jurídica, os períodos em que o Parlamento é eclipsado, pela supremacia do Executivo, sintetizam, apenas, as quedas bruscas, peculiares aos desequilíbrios transitórios.

Para que essas quedas, entretanto, não se processem demasiado seguidamente; para que o Parlamento se situe no plano que realmente lhe compete, como órgão da soberania nacional; para que seja alcançado, em tôda a sua essência, o supremo propósito de traçar as normas abstratas e coercitivas com técnica, tornando-as aplicáveis e realizáveis; para que se efetuem essas atribuições, na sua legítima significação, indispensável se torna que o Parlamento se integre de representantes dignos, honestos e, sobretudo, capazes.

Caso contrário, a Assembléia Nacional, em vez de se dignificar, cairá no polo oposto, desacreditando-se no conceito público, pela redação de regras imprecisas, falhas e incompletas.

Para que o Parlamento, assim, colime seus objetivos, deverá assentar sobre a base sólida de uma representação tão perfeita, quanto o permitam as precárias condições do gênero humano.

Não se poderia, naturalmente, adotar o mesmo sistema de organização, para todos os Estados, porque nêles divergem as condições de ambiente, de sorte que o que triunfasse num determinado país poderia redundar em desastre incontestável, no seio de outra nação qualquer.

Preciso é, pois, que cada Estado, de acôrdo, embora, com os princípios gerais do Direito Público, procure, na estruturação de seus órgãos, aquela que melhor se coadune com a mentalidade de seu povo e que mais rapidamente aplaine as suas dificuldades.

Em nosso país, onde, desde a transformação de 1889, impera o regime democrático, republicano e federativo, o Congresso Nacional, acolhendo o exemplo da maioria dos povos civilizados, se divide em duas Casas. Uma delas, a Câmara dos Deputados, se compõe de representantes de tôda a Nação, eleitos diretamente pelo povo, pelo sufrágio universal e pela representação proporcional, enquanto a outra, o Senado Federal, é constituída pelos representantes dos Estados, eleitos também diretamente e pelo sufrágio universal, mas segundo o sistema majoritário. Enquanto, por conseguinte, o número dos representantes da primeira Casa varia, de acôrdo com o acréscimo ou decréscimo da população que vai representar, o número dos senadores, que configuram os Estados, é, sempre, fixo, em que pese às disparidades das variadas circunscrições administrativas, suas diferenças em extensão territorial, ou em importância econômica e cultural.

Assim, os componentes do Congresso Nacional são mandatários do povo, que os elege livremente, acatando os cidadãos, nessa escolha, regra geral, a diretiva imprimida pelos partidos políticos a que pertencerem.

Os partidos políticos desempenham enorme importância na sistematização da opinião pública nacional. Dependendo esta, para sua expansão, do reconhecimento dos princípios de liberdade, depende, igualmente, para seu desenvolvimento e coesão, da existência do partido político, que, na lição de SAMPAIO DÓRIA, “é, essencialmente, um acôrdo, entre certo número de cidadãos, para procederem em comum, nas eleições dos governantes, e na fiscalização do poder que estes exercerem”. (Curso de Direito Constitucional”, vol. I, pg. 322).

Os partidos políticos, portanto, arregimentam prosélitos, que se norteiam por uma orientação comum e que se submetem à disciplina imposta, muito embora, no seu verdadeiro sentido, seja esta uma disciplina racional, que não exige absurdos e que, concomitantemente, deixa a cada um dos filiados a faculdade de se submeter a seus ditames, ou não se sujeitar aos mesmos, podendo continuar no partido ou abandoná-lo para sempre, se assim o desejar.

E' a esses partidos que se outorga o privilégio de apresentarem candidatos às eleições. Consequentemente, apontam, também, seus candidatos ao Congresso Nacional. Os membros que os integram e, da mesma forma, todos os indivíduos apartidários, pronunciar-se-ão, no

momento das eleições, a favor de nomes incluídos nas chapas pertencentes às várias facções.

Tem-se entendido que, assim, se evitam as surpresas e se cerceia a impetuosidade demagógica, corolários fatais da confusão política.

O Brasil, em matéria político-eleitoral, tem, sem sombra de dúvida, nesses últimos anos, realizado inegáveis adiantamentos. Suprimiram-se os erros cometidos na época anterior a 1930, procurando evitar-se a ação sugestiva e quase interventiva do Presidente, no Parlamento, e destruindo-se as fraudes eleitorais, o sistema falso da verificação das eleições e do reconhecimento dos poderes pelos próprios corpos políticos.

O Código Eleitoral de 1932 transformou, bruscamente, o panorama e impulsionou, com forças novas, o entusiasmo da população. Não obstante, com o colapso havido em 1937-1945, perderam-se anos preciosos para a educação de nosso povo e, restaurados os partidos políticos, não se tem conseguido, apesar de tudo, compensar aquela regressão e concretizar os legítimos anseios da coletividade.

No tocante à indicação de candidatos, que devem integrar o Parlamento, por exemplo, estamos longe de atingir uma condição satisfatória. Influências diversas se fundem, para dificultar a consecução desse desiderato. As vacilações do momento atual — empecilho que é denominador comum a todos os Estados — conjugam-se à precariedade de nossos meios, de nossa educação cívica e de nossa preparação política.

Assim, as agremiações partidárias, na seleção dos nomes que devem compor as respectivas chapas, antes de compulsar o valor verdadeiro de cada um, como homem de intelecto e de ação, verificam, principalmente, suas possibilidades eleitorais, elevando-se, numa sucessão de lamentáveis erros, pessoas incompetentes, se bem que probas e com louvável intento de acertar, às culminâncias de legislador, apenas porque contam com um número certo de votos. No nosso Estado do Rio Grande do Sul, v.g., onde é intensa a corrente imigratória alemã e italiana, são, seguidamente, incluídos nas listas partidárias descendentes daqueles imigrantes, ou que ostentem um nome de uma outra nacionalidade, sem que, muitas vezes, os cidadãos, sobre os quais recaí tão alta deferência, sejam portadores, mesmo atenuadamente, dos atributos mínimos indispensáveis às importantes funções que lhes vão competir.

Noutras ocasiões, predomina, no seio de cada facção política, o desejo de premiar dedicações partidárias. E, mais um vez, relega-se a um plano inferior o mérito pessoal dos outros concorrentes.

Como consequência, a representação nacional, apesar de brilhantes exceções, é precária e falsa, despertando a desconfiança das

novas gerações, para com o Parlamento atual, e sua nostalgia, em relação ao que passou, a ponto da evocação de figuras exponenciais que integraram, digamos, a Constituinte de 1891, se realizar, sempre, num misto de sonho e de legenda...

Em todos os setores da vida social, a especialização de funções determina o aparecimento concomitante de pessoas que as desempenham de modo específico e que se denominam especialistas.

Não há muito tempo, um médico exercia todos os ramos da medicina, desde a clínica geral até a cirurgia. Com o decorrer dos anos, tais práticas se foram tornando obsoletas. O clínico não se imiscue nas complicadas técnicas cirúrgicas e todos os departamentos da ciência médica se acham cada vez mais estanques. Mesmo no nosso Estado, há oftalmologistas que só exercem sua especialidade, não atendendo os casos ligados à oto-rino-laringologia. E esta, a seu turno, em centros maiores, chega a se tripartir, sendo cada órgão alvo dos cuidados de um só indivíduo, que, demoradamente, se dedicou àquele estudo.

E, assim, em todos os demais ramos do conhecimento humano.

Pois bem: justamente em relação à Sociologia, ciência que, na classificação de Comte, ocupa o ápice, pela sua complexidade, justamente em relação à mesma, qualquer pessoa se julga apta, capaz, competente.

Seria ridículo o leigo que, com certa intuição matemática, quisesse intrometer-se nos quefazer de um engenheiro. Mas é justo e razoável que, em matéria de legislação, qualquer cidadão possa interferir, independentemente de suas qualidades...

HERBERT SPENCER, ante êsses óbices, gerais a todos os povos, demonstrava, no seu "L'individu contre l'E'tat", todos os "males causados pelas leis feitas sem o conhecimento da ciência social".

No legislador, sobretudo, em face de suas importantes atribuições, se precisa exigir uma série muito detalhada de requisitos. Deveriam escolher-se, pois, apenas aqueles que fôssem instruídos, que tivessem conhecimentos sociológicos e jurídicos, que se interessassem por problemas dessa natureza, de maneira pública e evidente, e que, ao mesmo tempo, soubessem adaptar suas teorias à realidade prática da existência.

Confirmando essa assertiva, assim se pronuncia AURELINO LEAL: "Não é que só possam ser legisladores os teóricos da sociologia. Ao contrário, penso que um cidadão, que só conheça as sociedades humanas através de princípios abstratos, será um detestável legislador. E' preciso que êle tenha uma cultura da ciência social e possua o poder de adaptar seus conhecimentos às capacidades e condições históricas do meio em que vive. Sem tais requisitos, não

poderá ser um bom legislador". ("Teoria e Prática da Constituição Federal Brasileira", pg. 220).

E são de CLERMONT TONNERRE as seguintes palavras sinceras, que valem como uma lição: "Se l'on me demande pourquoi, membre le l'Assemblée Nationale et coopérateur de l'ouvrage, je n'ai point aperçu dans le temps tous les défauts qui me frappent aujourd'hui, ma réponse sera simple et franche: aucune éducation ne n'avait préparé à cette auguste fonction de rédiger les lois, fonction pour laquelle Rousseau voulait une intelligente supérieure, qui vît toutes les passions des hommes et n'en éprouvât aucune; je me trompais de bonne foi, mais je me trompais, et il me manquait deux maître don les leçons sont quelquefois bienm cheres, le temps et la connaissanes des hommes".

Objetar-se-á, sem dúvida que, principalmente num país, como o nosso, de recente formação histórica, seria absurdo e irrealizável o pretender organizar-se uma Assembléia de numerosos representantes, onde todos apresentassem indiscutível valor intelectual e onde, mais do que isso, fôssem todos os indivíduos, não só de pensamento como, também, de ação.

Acrescentar-se-á, então, que o problema não é novo e que já está decidido, pelas *comissões parlamentares*, que são integradas, tanto quanto possível, por técnicos e especialistas.

A objeção, no entanto, se verdadeira em princípio, não está resolvida, pela constituição das referidas comissões; mas, pelo contrário, requer outra solução, que melhor realize a técnica de legislar e que traga novo impulso moralizador ao Parlamento.

As comissões parlamentares, aliás, estabeleceram-se, embora rudimentarmente a princípio, no século XVII, na Inglaterra, sob o reinado de Isabel. Começaram a nomear-se, então, pequenas comissões, que deveriam estudar certos projetos de lei e que se reuniam habitualmente em Westminster. Quando as questões cresciam em importância, aumentava-se, também, o número dos componentes das mesmas.

Evolvendo através dos séculos, temos o seu regime atual que, consoante os moldes de nosso sistema constitucional, "assegura, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos nacionais que participem da respectiva Câmara" (art. 40, parágrafo único, da Constituição Federal de 1946).

Apesar dos progressos trazidos pela evolução, o sistema de comissões não satisfaz. Em primeiro lugar, porque seus membros, muitas vezes, não são verdadeiros técnicos, nem conhecedores da ciência social; mas, sim, representantes que ocupam êsses postos por apre-

sentarem uma capacidade que assenta, exclusivamente, em mera presunção comum.

Em segundo lugar, as comissões, justamente por serem corpos menos numerosos, são mais passíveis de sofrer a pressão de interesses particulares, que nem de leve se articulem com os interesses da coletividade.

Já em sua obra — “O Governo pelo Congresso, à pg. 206” —, WOODROW WILSON, pronunciando-se sobre o sistema vigente nos Estados-Unidos, assim escreveu:

“Sente o eleitor que a sua desconfiança para com o Congresso se autoriza com o que lhe consta de corrupto poder exercido, nos corretores da Câmara, por certos indivíduos (the lobbyists), em ajeitar a ação legislativa aos seus interesses. Ouve de enormes subvenções solicitadas e obtidas, pensões alcançadas mediante o valimento de agenciadores profissionais dessas mercês, consignações votadas a bem de contratadores desonestos, e não deixa de ter base, para concluir que esses males são inerentes à própria natureza do Congresso; *porque não há dúvida nenhuma que a força do corretor parlamentar resulta, em boa parte, senão inteiramente, da facilidade, que lhe proporciona o sistema das Comissões*. Está na ordem natural das coisas o abrirem-se-lhe os mais asados ensejos de tratar com as grandes Comissões que, na Câmara dos Representantes, mordomam o dinheiro. Inexequível lhe fôra manobrar os seus planos na vasta arena da Câmara inteira; mas, entre os membros das Comissões, encontra quantidades manipuláveis. Em conseguindo lhe dê ouvidos a Comissão, ou parte dela, praticamente se apoderou da Câmara. Essa facilidade no acesso das Comissões a estranhos franqueia a influências ilegítimas fácil entrada em todos os ramos da legislação”.

O sistema das Comissões, pois, não resolve, quanto às exigências da técnica legislativa, pela inclusão, nas mesmas, de elementos que não têm real conhecimento da ciência jurídica e, ainda, não resolve, sob o aspecto moral, pela corrupção que propicia, em detrimento do prestígio e da independência do Poder Legislativo.

Uma pequena mudança, porém, na organização do Legislativo, poderia conduzir por melhores caminhos a técnica de legislar, caindo por terra as objeções que se levantam ao sistema das Comissões, sem que fôssem desvirtuados os moldes democráticos que se vêm dando à estrutura estatal.

No nosso Estado do Rio Grande do Sul, a Constituição Castilhistista de 1891, compreendendo a insuficiência com que vinham sendo elaboradas as leis e as falhas de sua redação, rasgou novos rumos à elaboração legislativa.

A redação definitiva das leis, pois, que era, antes, obra de muitos, competindo a uma comissão do Congresso — que se haveria de ressentir, sempre, dos defeitos peculiares às Comissões —, passou a ser obra de um só indivíduo: o chefe do Estado.

Esse sistema, porém, ao par dos inconvenientes que se traduziriam pelas facilidades à hipertrofia do Executivo, acarreta outros, correspondentes à só existência de um redator final, como o que NESIO PINHEIRO distingue — “Em período de grande produção legislativa, um só indivíduo não pode acompanhar, com seu trabalho, mesmo que seja intensivo, a produção quantitativa dos atos”.

Para que se não conceda, pois, tal prerrogativa ao Executivo apenas, fortalecendo-o em demasia; para que se não opere essa sobrecarga de afazeres, num só cidadão, preciso será que se outorgue tal concessão a um órgão coletivo.

Não, porém, ao órgão coletivo comum, representado pelo plenário do Parlamento, porque as dificuldades, então, se multiplicariam e se tornariam ainda mais complexas; mais, sim, a um órgão coletivo especial, que integrasse o Congresso Nacional, como o integram Câmara e Senado, e que fôsse composto, exclusivamente, de juristas, sociólogos, economistas e filólogos, de reconhecido saber e proficiência, todos indicados e escolhidos, de comum acôrdo, pelo Parlamento, integrado de seus dois ramos, pelo Executivo e pelo Judiciário. O número de componentes desse novo órgão, naturalmente, seria muito menor do que aquele que constitui a Câmara dos Deputados, devendo reservar-se algumas vagas, antes do preenchimento total, para serem ocupadas por especialistas indicados pelo próprio corpo técnico.

Substituindo o sistema de comissões, portanto, impor-se-ia este outro, em que a uma agremiação científica seriam confiadas a revisão final e a redação dos projetos de lei.

A nova fórmula, em verdade, não encerraria novidade frisante, porquanto, estudando o ciclo constitucional francês, observaremos que, sob o domínio de Bonaparte, que nos deu a maravilha do Código Napoleônico, a Constituição Consular (1799) tripartia o Poder Legislativo, distribuindo-o em assembléias distintas: uma redigia as leis; outra as discutia e uma terceira as votava. Eram, respectivamente, o Conselho de Estado, o Tribunal e o Corpo Legislativo.

E, em nosso Estado do Rio Grande do Sul, BRUNO DE MENDONÇA LIMA, traçando o programa da antiga União Democrática Nacional, em 1933, consagrava, na parte votada à Organização Política, a existência de “órgãos coletivos técnicos, incumbidos de preparar os projetos de lei mais importantes, que deveriam ser submetidos à aprovação dos representantes da Nação”.

Reconhecem, pois, sociólogos e teóricos do Direito, a exemplo de WILSON — citado, neste ponto, com entusiasmo, pelo gênio de

RUY —, as deficiências da atual elaboração legislativa e os prejuízos acarretados pelo sistema das Comissões.

A solução indicada — extinção das Comissões e criação de um órgão, funcionando junto ao Legislativo, tendo por finalidade precípua a redação das leis —, essa solução satisfaria, sob o ponto de vista técnico e sob o ponto de vista democrático.

Não se lhe poderiam argüir intuitos ditatoriais, como sucedeu com a Constituição Castilhistas de 1891. Ficaria a democracia garantida em toda a sua plenitude, porquanto o novo instituto seria *uma agremiação exclusivamente técnica, sem o poder supremo de deliberação, que permaneceria pertencendo à órbita de competência dos representantes da nação. E não seria possível que se acusassem seus componentes de possuir uma capacidade balôfa, de fachada, de vez que a escolha dos mesmos, para integrar a distinguida agremiação, obedeceria a um real, desapaixonado, rigoroso e consciente progresso de seleção.*

SIR COURTENAY ILBERT, estudando o Parlamento Inglês, acentua que: “As faculdades da Câmara dos Comuns podem ser divididas em três categorias: legislativa, financeiras e críticas”. (El Parlamento su historia, constitucion y práctica”, pg. 50).

Essas faculdades, no cenário brasileiro, se compreendem no âmbito de ação das duas Casas do Parlamento, ora agindo separadamente, ora agindo de maneira conjunta.

As *atividades críticas*, nas quais se incluem as políticas e que se consubstanciam, v. g., na competência privativa da Câmara dos Deputados, para iniciar a tomada de contas do Presidente da República, quando não forem apresentadas dentro do prazo exigido pelo texto constitucional; para declarar a procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República, nos crimes de responsabilidade, e contra os Ministros de Estado, quando há conexão com os crimes praticados pelo magistrado supremo da nação; essas atividades críticas, que se traduzem, igualmente, entre outras, na competência privativa do Senado, para, transformado em tribunal político, julgar o “impeachment”, contra o Presidente da República, não deixariam de pertencer à esfera peculiar à Câmara e ao Senado, sem que houvesse interferência do novo órgão, incumbido da redação e revisão final das leis.

No atinente às *atividades financeiras*, já se faria sentir, em certos casos, a ação do citado corpo legislativo, porquanto o orçamento, por exemplo, como as demais leis, requer o concurso de técnicos, na sua redação.

Por fim, quanto às *atividades legislativas*, propriamente ditas, sem resquício de dúvida, a ação daquela agremiação seria inequívoca

e frisante, porquanto todo e qualquer projeto, sem importar de onde se originasse, pela iniciativa, seria redigido pelo conjunto de intelectuais especializados.

— A técnica da elaboração legislativa, consoante doutrina PONTES DE MIRANDA, se compõe de três elementos, que se podem representar: *pela iniciativa, pelo exame e pela deliberação* (“Comentários à Constituição de 1946, vol. II, pg. 7).

Fundindo-os, separando-os, mesclando-os em parte, as legislações modernas têm conseguido uma variada amostra, em que se podem observar as mais diversas combinações.

Ora — a criação desse órgão, formado por especialistas de valor e renome, selecionados, cuidadosamente, pelos mandatários do povo, integrantes do Parlamento, pelo chefe do Estado, cuja investidura decorreu, também, da vontade expressa da nação, e pela serenidade imparcial do Poder Judiciário, a criação desse órgão quebraria o molde clássico entre nós adotado, imprimiria uma transformação radical na feitura das leis?

Assim seria se, por exemplo, só a ele coubesse a iniciativa de projetos de lei; se se lhe concedesse a prerrogativa de deliberar sobre os mesmos; ou se se conjugassem ambas as faculdades, para lhas conceder.

Não seria, porém, esta a rota a seguir.

Um projeto de lei, pois, assim como pode ser iniciado em qualquer das Casas do Congresso, ou pelo Presidente da República, poderia, igualmente, ser iniciado pela plêiade de juristas, sociólogos, economistas, enfim, pelas pessoas de inteligência e cultura aprimoradas, a quem a experiência das coisas da vida houvesse, aperfeiçoando-as, furtado à mera condição de teóricos.

Qualquer projeto de lei, aliás, de iniciativa de uma das parcelas clássicas do Parlamento, ou do Presidente da República, seria, pelo órgão iniciador, apenas formulado em termos gerais e não poderia ser submetido à discussão, sem ter sido redigido devidamente, pelo corpo técnico, para que se lhe desse uma base científica e para que se evitassem, desde o início, “incoerência e antinomias berrantes de fundo e de forma, oriundas, precisamente, da falta de conhecimento do direito, de unidade de vistas, de carência de regras gerais”.

O poder de exame, propriamente dito, o poder de discutir os projetos de lei, porém, pertenceria, apenas, às duas tradicionais Casas do Congresso, não podendo o órgão (ocasionalmente iniciador e sistematicamente redator) se opor aos mesmos ou se pronunciar sobre sua conveniência ou impropriedade, ao menos, durante os primeiros tempos de seu funcionamento, porque suas prerrogativas, como as de todas as novas instituições, poderiam ser dilatadas ou decrescer, con-

forme seu aumento de conceito, na opinião pública, ou seu desmerecimento.

Sugeridas, no entanto, emendas, durante a discussão, a ação dos especialistas novamente se faria sentir, no atinente à redação das mesmas.

Finalmente, quanto à deliberação última — já por si bipartida, pois que o Poder Legislativo vota e o Executivo tem a faculdade de vetar —, não haveria manifestação alguma, por parte da Câmara especializada.

A tradicional Inglaterra, consoante ensina JEAN CRUET ("A vida do Direito, pg. 327), reconhecendo a imperiosa necessidade de beneficiar-se com a ação eficiente dos especialistas, criou o PARLIAMENTARY COUNSEL'S OFFICE, que tem, por finalidade, redigir os "bills" governamentais. E, justamente porque, naquele Estado, cabe à iniciativa do governo a grande maioria dos projetos de lei, facilmente se compreenderá o valor da atuação do referido órgão e o que ele deve expressar, perante as nações civilizadas, que lutam com as tramitações de sua imperfeita elaboração legislativa.

O corpo técnico, a que se refere o presente estudo, seria, em última análise, uma adaptação da instituição que tantas vantagens tem levado à Inglaterra, onde as leis, graças à sua atuação, perderam as características de obscuridade, confusão e prolixidade, para serem cristalinas, compreensíveis e cientificamente concisas.

Apenas, em vez de funcionar junto ao Executivo, seria ligado ao Legislativo.

Não se argumente, ainda uma vez, trazendo à baila a capacidade das comissões parlamentares, para suprir o trabalho dos juristas e especialistas. E', ainda, JEAN CRUET quem, na obra citada, frisa, irresponsavelmente:

"Há, fora de dúvida, no seio das comissões parlamentares, homens eminentes e instruídos, mas a composição variável e variada, dessas comissões, permite-lhes antes a troca rápida das idéias que o esforço persistente necessário para reunir os materiais da elaboração legislativa e dar, por este modo, ao estabelecimento dum texto, o sólido alicerce das realidades objetivas previamente verificadas".

Não avançamos, pois, às exigências de SAINT-GIRONS, que estabelece, de maneira categórica:

"Il faut de jurisconsultes, et seulement des jurisconsultes pour bien préparer les lois, pour maintenir dans la législation nationale

une harmonie constante et progressive". Manuel de Droit Constitutionnel", pg. 421).

Sem chegarmos, porém, a essas assertivas dogmáticas, em face das próprias realidades da vida e da precariedade das condições ambientais hodiernas e nacionais, concluímos:

2.^o — A elaboração legislativa, tal como se acha regulamentada atualmente, é, sem contestação possível, falha e incompleta;

2.^o — A divisão do trabalho e a especialização de atividades, que se impõem em todos os departamentos da ação humana, são indispensáveis, sobretudo, quando se trata do exercício de funções de relêvo, como são as legislativas;

3.^o — Uma vez que é inexecutível a ereção de um Congresso onde prevaleçam os excepcionalmente capazes, homens de inteligência, cultura e ação, torna-se exigível a criação de uma entidade, que apresente componentes com estas condições:

4.^o — A nova agremiação técnica será formada por pessoas reconhecidamente competentes, indicadas e nomeadas, em sua grande maioria, pelo Legislativo, pelo Executivo e pelo Judiciário;

5.^o — Um pequeno número de vagas será preenchido por especialistas nomeados, diretamente, pelo próprio órgão que se constituir;

6.^o — Com a fundação deste, desaparecerão as malsinadas Comissões Parlamentares, sem que estremeçam, sequer, as bases democráticas, uma vez que serão limitadas suas ações à parte técnica;

7.^o — Terá funções circunscritas às atividades propriamente legislativas, em sentido amplo, não se imiscuindo nas atividades críticas e políticas, que continuarão pertencendo exclusivamente ao Parlamento;

8.^o — Ser-lhe-á concedida a iniciativa de projetos de lei, assim como se atribui a mesma às duas Câmaras e ao Presidente da República;

9.^o — Afora o poder de iniciativa, terá o dever de redigir os projetos de lei, partam eles donde partirem;

10.^o — Finalmente, a agremiação não se imiscuirá nas várias discussões, nem realizará qualquer atividade, quando tiver lugar a deliberação final, cabendo-lhe, porém, a redação das emendas que, porventura, forem oferecidas.

* * *

Portanto, na própria conjugação de opiniões, oriundas dos mais diversos países civilizados, e unânimes em condenar o atual processo legislativo; no exemplo da vetusta Inglaterra, criadora, por excelência, do regime representativo e conservadora de belas tradições, que, sem vacilar, soube erigir uma instituição de especialis-

tas, para interferir na redação das leis; no exame detido das condições sociais dos povos em geral, e, sobretudo, da nossa nação; no próprio estudo retrospectivo e minucioso do raciocínio expendido, anima-nos a sadia convicção de que, principalmente, o sistema proposto não investe contra os elevados preceitos democráticos, não pugna pelo império absoluto de uma minoria de técnicos, nem se ressentente de inconciliáveis fúrias iconoclastas.

RELATÓRIO E PARECER

Relator: DARCY AZAMBUJA

A tese tem merecido o estudo de quantos se preocupam com a boa organização do regime representativo e a perfeição das leis, e é uma contribuição original à sua solução.

A autora acentua, com proficiência, o papel cada vez mais importante dos poderes legislativos nos Estados modernos e depois passa às imperfeições que eivam o processo de elaboração das leis, que freqüentemente se promulgam com evidentes vícios de forma e de fundo.

Quer por sua má redação, quer também pela deficiência de conhecimentos dos problemas sociais, por parte de seus autores, as leis suscitam muitas vezes dúvidas e provocam males que poderiam ser evitados.

Isso se deve em grande parte, prossegue a autora, à composição dos parlamentos, que deveriam ser, e não o são, formados por juristas, sociólogos, economistas.

Sendo os membros do Poder Legislativo eleitos pelos partidos políticos, estes antepõem as possibilidades eleitorais do candidato às qualidades de saber e experiência dos complexos problemas sociais.

Para aperfeiçoar a elaboração legislativa e escoimá-la dos vícios que a enfermam, propõe a tese a criação de um órgão colegiado, anexo ao legislativo, que teria por função precípua a redação final dos projetos de lei, e também o poder de iniciativa dos mesmos.

Composta exclusivamente de homens de cultura, seria eleito pela Câmara, pelo Senado, pelo Poder Executivo e por si mesmo, e constituiria um corpo coletivo de supervisão na elaboração das leis, sem tirar a decisão final ao Parlamento.

A Comissão apreciou devidamente o contexto da tese, e, louvando sua erudição e finalidade, resolveu aprová-la, com a seguinte modificação. Entendendo que sua cabal adoção implicaria extensa reforma constitucional, tem como preferível que a criação do órgão referido deva ser matéria regulada pelo regimento de ambas as casas do Congresso, excluindo, pois, a iniciativa dos pro-

jetos de lei, mas atendendo ao objetivo fundamental da louvável inovação.

DEBATES EM PLENÁRIO

O SR. PRESIDENTE — Júlio César Bonazzola — Está em pauta o “Problema da Elaboração Legislativa”, de autoria da illustre professora Rosah Russomano de Mendonça Lima, sendo relator da tese o eminente professor Darcy Azambuja.

O SR. DARCY AZAMBUJA — Sr. Presidente, se V. Excia. me permite, farei um breve resumo da tese e do parecer apresentado pela Comissão.

A illustre professora apresenta a tese subordinada ao título “Problema da Elaboração Legislativa”. Ela explana com proficiência e apoiada não somente em autores, como na observação direta dos fatos, a importância cada vez maior, do Poder Legislativo dos Estados modernos, isto é, a função cada vez mais efetiva e profunda que o Estado exerce através da lei. Ao mesmo tempo, mostra como essa elaboração legislativa, devido a diversas circunstâncias que aponta a seguir, se ressentente de vícios e de defeitos que prejudicam e, muitas vezes, anulam a ação do Estado, que se processa através das leis quer quanto à forma, quer quanto ao fundo, nos Parlamentos modernos. Aliás, como sempre foi, se ressentente de vícios, que decorrem, principalmente — segundo o pensamento da autora — em razão da composição dos parlamentos. As leis, visando regular relações oficiais e os interesses da sociedade deveriam, quer pela forma, quer pelo seu conteúdo intrínseco, atingir diretamente a sua finalidade. No entretanto, os Parlamentos dos Estados modernos, em geral, se compõem, na sua grande maioria, de pessoas que não são juristas, que não têm cultura sociológica, econômica, filosófica necessárias, e que, sobretudo, se deixam levar por interesses políticos-partidários, de modo que as leis se revestem de graves defeitos, não só na sua redação, como quanto ao próprio objetivo dos seus autores, que não têm bastante competência e experiência para elaborar uma lei, no seu verdadeiro sentido.

A seguir, diz a autora, que se deve, em grande parte, este defeito a que os parlamentos modernos são formados, na sua generalidade por pessoas indicadas pelos partidos políticos, e os partidos políticos não se preocupam precipuamente com a indicação de indivíduos que se notabilizem pela sua cultura jurídica, sociológica, econômica ou filosófica e, sim pelas suas possibilidades eleitorais. Este é um mal dificilmente removível, mas seria de todo interessante para a sociedade — ainda é a autora quem o diz — procurar, senão suprimir, pelo menos atenuar este defeito da elaboração legislativa, propugnando medidas no sentido de que os parlamentos se com-

pussem, pelo menos na sua maioria, de pessoas competentes do ponto de vista intelectual e idôneas do ponto de vista moral.

Depois de várias considerações, ela sugere uma solução original e interessante. Atendendo a que não seria possível modificar tão rapidamente a mentalidade dos homens, partidos e agremiações, que, a exemplo, do que se começou a tentar na Inglaterra, se criasse um órgão anexo aos poderes legislativos, um órgão coletivo, composto exclusivamente de juristas, sociólogos, economistas e pessoas, enfim, notáveis pela sua cultura e experiência dos problemas sociais.

Este órgão coletivo seria eleito, parte pela Câmara, parte pelo Senado, no nosso caso; alguns membros seriam nomeados pelo poder executivo, pelo Presidente da República, e outro eleitos pelo próprio órgão, depois de constituído por esta eleição preliminar, sempre com esta exigência fundamental de que fôsse composto de notabilidades jurídicas, sociológicas ou filosóficas.

Este órgão teria por missão fundamental elaborar os projetos de lei, dar a redação final aos projetos de lei elaborados pelo parlamento para que, pelo menos na sua forma, eles não apresentassem os vícios, defeitos e obscuridades encontrados com muita frequência nas leis.

Em segundo lugar, aduz, em geral nos parlamentos predominam os interesses políticos, discussões que muitas vezes tiram o tempo dos membros do Poder Legislativo para propor projetos de leis inadiáveis. Teria também esse órgão iniciativa nas leis. Assim como, pelo nosso regime os deputados e senadores, comissões técnicas de cada Casa Legislativa, ou o presidente da República têm o direito à iniciativa das leis, esse órgão também o teria.

Mas, sua função fundamental seria exatamente dar redação final a todos os projetos de leis elaborados pelo parlamento, sem intervir nas discussões, sem tirar ao parlamento a decisão final, a última palavra sobre todos os assuntos.

De sorte, que pareceu à Comissão, que era uma sugestão interessante e original.

No entanto, exatamente por isso, como sua adoção cabal dependeria de uma reforma constitucional, pareceu à Comissão que seria razoável adotar a conclusão da tese com a modificação de que esse órgão, em vez de só poder ser criado mais tarde em virtude de uma reforma constitucional, o que levantaria controvérsias, poderia ser criado no próprio Regimento Interno do próprio Poder Legislativo, fôsse o Regimento Interno da Câmara, do Senado, das Assembléias estaduais ou das Câmaras municipais, que poderiam criar esse órgão exatamente nos termos em que a tese o propõe. Naturalmente criado no Regimento Interno, não poderia ter a faculdade de iniciativa, que só a Constituição pode autorizar.

Foi nesse sentido, sr. Presidente, que a Comissão aprovou unanimemente a tese e a submeteu à aprovação do plenário.

O SR. PRESIDENTE — Em meu país o assunto foi tratado pelo mais ilustre civilista deste século, por Alfredo Colmo. Propõe ele esta mesma idéia faz quase 40 anos, e as objeções que se fizeram foram de duas ordens, quanto ao aspecto teórico e quanto ao aspecto prático.

Quanto ao aspecto teórico, foi objetado que de certo modo havia um princípio de delegação de função pública, o que era perigoso, porque atentava, de certa maneira, contra o princípio de soberania que assim se delegava.

Para obviar essa dificuldade negou-se que a opinião do corpo de letrados tivesse caráter imperativo, que ficaria apenas como um corpo acessório.

Depois, vieram as dificuldades práticas. Todos conhecemos, porque temos vivido um pouco a vida parlamentar, como cada senhor deputado deseja ser soberano em suas idéias, e não se havia de querer submeter.

Na realidade, a iniciativa não logrou êxito, mas entendo que, realmente, muitas leis não apresentariam os defeitos que possuem, se houvesse um corpo de letrados, de conselheiros que estivesse em condições de contribuir para a melhor elaboração legislativa, integrado por sociólogos, economistas, juristas de nomeada, um verdadeiro corpo técnico, paralelo ao corpo parlamentar, que tivesse caráter decisório.

O SR. DARCY AZAMBUJA — Neste ponto, o Poder Legislativo, nos Estados modernos, está em grande inferioridade em relação ao Executivo, pois este dispõe de um corpo de técnicos, de órgãos informativos, enquanto que aquêle conta, apenas, com os seus próprios membros.

O SR. CAMILO MARTINS COSTA — Mas nada impede que o Poder Legislativo se enriqueça com a organização dessas Comissões. Nós todos, sob certos aspectos, concordamos com a ilustre autora da tese. Entretanto, frisamos e fazemos algumas restrições quanto à idéia de colocar o Poder Legislativo sob a tutela desse órgão, embora no estado em que estamos, não se possa negar que o Poder Legislativo é invadido por elementos que não estão à altura da delicada tarefa de elaborar e ultimar a lei.

Mas, o que não seria esse Poder Legislativo quando não tivesse mais essa responsabilidade? Acho que não devemos tirar ao Poder Legislativo a responsabilidade pela feitura das leis, até porque isso serve, enfim, de filtro, digamos, para que esse Poder Legislativo não seja um desaguadouro de nulidades e de mediocridades.

Admito que o Poder Legislativo, que tem o poder regimental, deva enriquecer sua organização com essas comissões técnicas.

Mas, eu seria intransigentemente contrário à idéia, em razão de uma reforma constitucional, que colocasse o Poder Legislativo sob a tutela de um órgão de correção. Quanto a este aspecto, data vênha o grande aprêço que tenho à autora da tese, fui intransigentemente contrário. Agora, reconheço a verdade de suas argumentações; reconheço que se possa sugerir ao Poder Legislativo a formação dessas Comissões, que são perfeitamente normais.

Mas, eu preferiria o inconveniente do legislador que não soubesse legislar, do que o inconveniente de que não tivesse nem mais a responsabilidade de legislar, porque aí ficaria pior.

O SR. PRESIDENTE — O problema não seria somente regimental, senão legislativo.

O SR. DARCY AZAMBUJA — Bem, ficaria a cargo do próprio Poder Legislativo. Nada impede que a Câmara dos Deputados, amanhã, resolva criar uma Comissão, com cargos remunerados, elementos eleitos por ela, técnicos encarregados da elaboração final das leis.

O Poder Legislativo, rec onhecendo essa necessidade, organizaria essas Comissões técnicas, pois creio que o princípio de soberania seria resguardado, porque a sua organização competiria ao próprio Poder Legislativo. Assim como compete ao Poder Legislativo a organização de seus serviços. Essas comissões nada mais seriam do que o desdobramento de seus serviços.

O SR. CAMILO MARTINS COSTA — Isto quando faltassem os valores, mas em geral os tem.

O SR. DARCY AZAMBUJA — Seria realmente interessante um órgão criado pelo próprio Poder Legislativo, com essa finalidade.

O SR. CAMILO MARTINS COSTA — Aliás, freqüentemente o faz, convocando técnicos, funcionários especializados, etc.

O SR. DARCY AZAMBUJA — Assim como tem uma Comissão de taquígrafos, poderia ter uma comissão de redatores técnicos. Neste sentido, o Legislativo tem cochilado, porque enquanto o Executivo dispõe destes técnicos, destas comissões, de elementos de informações, o Legislativo dispõe só de seus próprios membros, que têm uma série de deveres e responsabilidades outras, e nem sempre podem atender a essa parte. A nossa experiência mostra que são sempre três ou quatro os elementos do Parlamento que se encarregam da redação final das leis, quando não é um só.

O SR. JÚLIO CÉSAR BONAZZOLA — Isso acontece em todo o mundo.

O SR. DARCY AZAMBUJA — E' verdade que a lei já foi muito discutida enquanto projeto, mas o secretário lhe dá redação como melhor lhe parece.

Tanto é verdade que nós sabemos que as comissões de redação dispõem de poderes tão amplos que vão ao ponto de reformar uma lei, a pretexto de fazer redação. Não resta dúvida que, depois, a redação final é aprovada pelo Plenário, mas a confiança na comissão de redação é tal que muitas inovações, introduzidas a pretexto de melhorar a redação, passam despercebidas.

O SR. JÚLIO CÉSAR BONAZZOLA — De qualquer maneira, o trabalho da dra. Rosah Russomano é uma iniciativa que merece as nossas felicitações, porque demonstra grande preocupação técnica.

Só há a ser considerado pelo plenário o voto da Comissão.

O SR. DARCY AZAMBUJA — Que é no sentido de que este órgão seja criado pelo próprio Legislativo, no seu regimento interno.

O SR. PRESIDENTE — Se não houver objeções, vou considerá-lo aprovado. (Pausa) Aprovado.