CONSTITUIÇÕES RECONSTITUÍDAS

CAIO TÁCITO

As Constituições nascem, ou deviam nascer, sob o signo da estabilidade e da permanência, como modelos de continuidade das instituições políticas e sociais.

Todavia, como os costumes e as perspectivas alteram no tempo as relações sociais, até mesmo a mais estável das Constituições modernas — como a norte-americana — em seus 223 anos de vigência sofreu 26 emendas até 1971.

A França vive, desde 1789, a diversidade de textos e de conteúdos, em um movimento dialético entre pólos diversos, levando CLAUDE EMERI e CHRISTIEN BIDERGADY a definir-lhe a instabilidade no sentido de que "a França está perpetuamente à procura de uma constituição, de uma regra de conduta que concilie os dois objetivos de autoridade e de liberdade" (La Constitution de 1789 à nos jours" — 1997 — p. 7).

A não ser a Inglaterra, que sabiamente fugiu à sacralidade de um texto escrito, o fenômeno é razoavelmente generalizado, como símbolo das variações de predomínio de correntes políticas.

Entre nós, alcançada a independência em 1822, logo nos defrontamos com o conflito de tendências díspares e, de certo modo, contraditórias.

Aclamado Imperador em Ata de 12 de outubro de 1822, Pedro I não aceitou as linhas dominantes que se desenhavam na Assembléia Constituinte e, dissolvendo-a, ofereceu o modelo completo de uma Carta constitucional que se tornou, por esta forma, a primeira Constituição do Império, oferecida e jurada em 25 de março de 1824.

Originária, por esta forma, sob o estilo de Constituição outorgada, fortalecia o domínio imperial, acrescendo, a par dos poderes constitucionais usuais, o Poder Moderador, "chave de toda a organização política, delegado privativamente ao Imperador, como chefe supremo da Nação e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independência, equilíbrio e harmonia dos demais poderes políticos" (art. 98). O art. 174 desde logo prevê que, passados quatro anos, a Constituição poderá ser reformada, se a Câmara dos Deputados entender conveniente.

A crise social de abril de 1831, levando à renúncia do Imperador, encontraria no Ato Adicional de 12 de agosto de 1834 o modelo institucional, atravessando, em relativa estabilidade, o segundo Reinado, graças ao equilíbrio de Pedro II no exercício

do Poder Moderador e nas opções políticas entre as correntes de opinião, entre as quais começa a despontar o sentimento republicano.

Sintomaticamente, porém, a transformação institucional termina por se operar menos por uma dominante ascendência do sentimento popular que por uma crise de origem militar.

A República tem como arma de ocasião antes a espada de Deodoro do que a espada da lei, até que, exilado o Imperador, possa o Governo Provisório consolidar, gradativamente, o equilíbrio político e jurídico, em termos que se vão espelhar na primeira Constituição republicana, de 24 de fevereiro de 1891, cujo art. 90 continha proposta de reformas quando apresentada por uma quarta parte ao menos dos membros de qualquer das Câmaras do Congresso Nacional.

As discrepâncias da política interna e partidária conduzem, na década de 20, a conflitos que se cristalizam em emendas constitucionais, consolidadas em novo texto consolidado na reforma de 7 de setembro de 1926.

A crise subsistia, porém, latente e a expectativa de nova eleição presidencial iria deflagrar no processo revolucionário de 1930.

O Decreto nº 19.398, de 11 de novembro de 1930, instituiu o Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil e a linha política inovadora conduziria a mais uma Carta magna: a Constituição de 16 de julho de 1934. O Decreto Legislativo nº 6, de 18/12/35, logo colocaria 3 Emendas Constitucionais.

O quadro internacional, exacerbando a luta de classes, viria repercutir em nova transformação, de fundo autoritário, a se espelhar na Constituição de 10 de novembro de 1937, emendada em 21 Leis Constitucionais de 1938 a 1946.

Mais uma vez coube ao Exército virar a página da história com a ação militar de 29 de outubro de 1945, que encerrou o período do Estado Novo e trouxe ao poder o Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro José Linhares.

A nova Assembléia Constituinte procurou alcançar o termo médio entre a tradição liberal e o Estado Social, configurando-se, afinal, na Constituição de 18 de setembro de 1946, admitidas emendas no art. 217.

Não se estabilizou o modelo de transação e Emendas Constitucionais se sucederam, com uma fracassada tentativa parlamentar, prevista no Ato Adicional, baixado com a Emenda Constitucional nº 4, de 2/9/61, revogada pela Emenda Constitucional nº 6, de 23/1/63.

Eleito Presidente da República, o General Eurico Dutra exerceu o mandato e foi sucedido, em novo pleito, por Getúlio Vargas, que superou nas urnas a Eduardo Gomes, em 1951.

O difícil ambiente político, econômico e militar, exacerbado pela oposição da UDN, com a destacada ação de Carlos Lacerda, levou a uma crise aguda que se consumou com o suicídio de Getúlio Vargas, em 24 de agosto de 1954. Em nova etapa eleitoral, foi acolhido Juscelino Kubitschek, com breve crise militar antecedendo à sua posse. Seu sucessor, Jânio Quadros, renunciou em 1961, trazendo ao poder o Vice-Presidente Jango Goulart, que não resistiu a novo movimento militar, em 1964, pondo termo à regularidade constitucional.

Novamente o movimento de fundo militar iria configurar no Ato Institucional nº 1, de 9 de abril de 1964, à busca de um novo estilo de Governo e à sucessão de novas Emendas Constitucionais, Atos Institucionais e Atos Complementares.

A nova Constituição, editada em 24 de janeiro de 1967, pouco resistiria à pressão política e ao poder militar, alcançando mais outra edição, em 17 de outubro de 1969.

A par do exercício do poder militar, ressurge a tendência de restauração da representatividade popular, expressa no Compromisso da Aliança Democrática, com a sucessiva escolha de Tancredo Neves e de José Sarney para alcançar, com a Emenda Constitucional nº 26, de 27 de novembro de 1985, a convocação da Assembléia Nacional Constituinte.

Os extensos debates e as variações de tendências no curso da Assembléia constituinte consumaram, por último, a edição da atual Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988.

Em seus longos 250 artigos originais, acrescidos do Ato das Disposições Transitórias, largamente se amplia a declaração de direitos e liberdades individuais, direitos sociais, direitos coletivos e direitos difusos, em grande parte de teor programático, a exigir legislação ordinária e complementar.

Compostos regularmente os Poderes, ficou a Constituição pendente de dois momentos de reavaliação. O art. 2º do Ato das Disposições Transitórias fixou a data de 7 de setembro de 1993 para o plebiscito que definiria a forma (república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentar ou presidencialismo) a vigorar no País. Antecipou-se, ainda, após cinco anos da promulgação, a revisão constitucional, que se traduziu em 6 emendas Constitucionais de Revisão, a última delas publicada em 9 de junho de 1994.

Não permaneceu, porém, estável o novo texto constitucional. A partir de 31 de março de 1992, sucederam-se diversas outras emendas Constitucionais, a última delas — de nº 31 — promulgada em 14 de dezembro de 2000.

A Constituição continua, porém, a ser potencialmente instável. Tramitam, no Congresso Nacional, outros 13 Projetos de Emenda Constitucional, de autoria do Poder Executivo, e aproximadamente 831 outros Projetos de Emendas de iniciativa de Parlamentares.

A par desta relativa insegurança da ordem constitucional, manifesta-se a atribuição paralela do Poder Executivo, pela via da edição mensal de Medidas Provisórias, que se repetem não raro com alterações substanciais. Em fevereiro do corrente ano dependiam de manifestação do Poder Legislativo 52 Medidas Provisórias, algumas delas com mais de cinco anos de sucessiva reedição mensal, a desmentir, praticamente, a viabilidade de sua rejeição e a configurar a incerteza legislativa.

As Medidas Provisórias nasceram como sucessoras dos Decretos-leis como previsto no art. 62 da Constituição de 1988, facultando ao Presidente da República emiti-las, com força de lei, em caso de relevância e urgência do tema. Devem imediatamente ser submetidas ao Congresso Nacional e se não forem convertidas em lei formal perderão eficácia desde sua edição, cabendo ao Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas que delas tenham decorrido.

As primeiras 9 Medidas Provisórias acolheram os últimos decretos-leis, os de nº 2.473 a 2.481, de setembro e outubro de 1988.

A partir da Medida Provisória nº 10, de 21 de outubro de 1988, cada qual teve seu objeto próprio, definido na ementa, e eram reeditados mensalmente, em face do parágrafo único do art. 62, até serem apreciadas pelo Congresso Nacional.

Daí o número excepcional de milhares de Medidas Provisórias, renovadas mês a mês, embora, no momento, apenas 52 delas ainda dependam de apreciação legislativa sobre seu mérito.

São várias as alterações ou acréscimos de texto nas renovações mensais, segundo as conveniências do Governo.

Como exemplo expressivo do abuso do Poder Executivo merece ser referido o exemplo da Medida Provisória nº 1973-67, de 23 de outubro de 2000, que tem como ementa (e, portanto, definição do alcance de seu objeto) o "Cadastro Informativo dos créditos não quitados de órgãos e entidades federais" e foi instituída pela de nº 2.095.

Contudo, diante da urgência de regular, imediatamente, matéria diversa, valeu-se o legislador de curioso artifício, de manifesta inconstitucionalidade.

Acrescentou ao texto de Medida Provisória, de definido objeto, como preceito do § 3º do art. 29 — não obstante fosse preceito sobre matéria alheia, que

"Fica extinta a Unidade de Referência Fiscal — UFIR, instituída pelo art. 1º da Lei nº 8.383, de 30 de dezembro de 1991."

E igual definição permanece até a atual versão da M.P. 2.095/72, de 22-2-2001.

Mais do que à luz do antigo modelo dos Decretos-leis, a aplicação do sistema das Medidas Provisórias evidencia a subsistência da insegurança jurídica, perante a contínua transformação do direito positivo, ainda que a título precário.

Acresce que não obstante condicionadas, na redação constitucional, aos pressupostos de relevância e urgência, o Supremo Tribunal Federal se dispensa de examinar-lhes a pertinência, tendo-os como ato discricionário do Executivo.

Daí podermos dizer, a título de objetividade crítica, que se tornou utópico o clássico aforismo de que a ninguém é dado ignorar a lei, na medida em que as Medidas Provisórias, antigas ou novas, são passíveis de não serem idênticas a cada mês.

E como delas nem sempre é perfeito o vernáculo do autor, poder-se-á ter como desmoralizado também o princípio de que não há palavras inúteis nas leis.

Este é, em abreviada síntese, o quadro de instabilidade do sistema constitucional, cujo futuro político se avoluma de dúvidas na expectativa de próxima sucessão presidencial.

A incógnita continua a ser o dia de amanhã.