

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Roberta Gebrin Guimarães

O Poder Legislativo e a criação da lei

Uma análise do processo legislativo brasileiro sob a perspectiva do princípio da tripartição do poder.

MESTRADO EM DIREITO

SÃO PAULO

2008

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP**

Roberta Gebrin Guimarães

O Poder Legislativo e a criação da lei

Uma análise do processo legislativo brasileiro sob a perspectiva do princípio da tripartição do poder.

MESTRADO EM DIREITO

Dissertação apresentada à Banca Examinadora como exigência parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, sob orientação do Professor Doutor Luiz Alberto David Araujo.

SÃO PAULO

2008

Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

À minha mãe Sueli, minha melhor amiga, a quem devo não este trabalho, mas tudo o que consegui até hoje. Agradeço-lhe pelo eterno e incondicional apoio em todos os momentos de minha vida.

Ao meu marido Fabrício, que me incentivou e amparou nos momentos de renúncia.

À minha irmã Andréa, pelos muitos anos de convivência e companheirismo e pelos tantos ensinamentos úteis.

Ao meu pai Constantino, que me proporcionou a oportunidade de estudar.

Aos meus sogros Alberto e Simone, sem os quais teria sido impossível a caminhada em São Paulo.

Aos meus eternos “chefes” Rogério e Luis Carlos, que sempre me compreenderam e apoiaram.

Ao Prof. Dr. Luiz Alberto David Araujo, pela segura orientação e pela cortesia e atenção de sempre.

À Prof. Dra. Maria Garcia, que me acolheu como aluna ouvinte, permitindo meu ingresso no fascinante mundo da pesquisa.

A minha amiga Viviane, pelo auxílio em um momento tão importante.

Aos colegas da RALC, pelo ombro amigo e o carinho que facilitaram a minha jornada.

Aos meus irmãos Gabriel e Allan, que compreenderam minha ausência.

Os poucos amigos verdadeiros que me apoiaram e auxiliaram nessa empreitada, pelo que serei eternamente grata.

RESUMO

O objetivo do presente trabalho é analisar um importante tema do Direito Constitucional brasileiro, que é o processo de elaboração das normas jurídicas. Para tanto, traçamos um panorama do Poder Legislativo pátrio e de sua função até então considerada como precípua: a de legislar.

Começamos pela análise dos princípios como espécies de normas, a fim de examinarmos o princípio da divisão do poder e seu papel democrático no cenário político brasileiro e internacional. Isso se fez necessário, uma vez que tal princípio é premissa básica da distribuição das funções estatais, estando amplamente ligado à função legislativa do Estado e à forma do seu exercício. Logo, sua análise se torna imprescindível à compreensão do Poder Legislativo e do processo de elaboração normativa, assuntos nucleares desta pesquisa.

Em seguida, partimos ao estudo do Poder Legislativo, o que começa por uma retrospectiva histórica, com o levantamento da evolução do Parlamento brasileiro, desde sua origem até os dias atuais. Nesse contexto, abordamos as características e funções parlamentares, bem como sua composição, órgãos e funcionamento.

A partir de então, dedicamo-nos a investigar as diversas faces do processo legislativo brasileiro, explorando cada uma das espécies normativas por ele abrangidas e analisando a participação do Poder Executivo na formação das normas jurídicas.

Examinamos, também, o poder de deflagrar o processo legislativo e a questão da possibilidade do oferecimento de emendas às propostas legislativas, verificando que ambos refletem a concepção do princípio da divisão do poder, adotado pela Lei Maior.

Para complementar o trabalho, realizamos uma análise sucinta do processo legislativo nos Estados, Municípios e Distrito Federal, verificando sua simetria com o modelo federal e sua relação com o princípio da divisão do poder.

Sem a pretensão de esgotar o tema, nossa meta foi traçar as bases do processo legislativo brasileiro, após cinco anos de atuação profissional voltada ao assunto.

Palavras-chave: princípio da divisão do poder; Poder Legislativo; processo legislativo; iniciativa legislativa.

ABSTRACT

The aim of this paper is to analyze an important subject of the Brazilian Constitutional Law which consists in a process of legal provisions elaboration. Therefore we have made an over view from the Brazilian Legislative Power and its functions that is to legislate.

We have started from checking the principles as a kind of provision to exam the beginning of the power division and its role in the Brazilian and international democracy political scenery. It is essential to study such division due to this principle is a premise State function and it is in addition connected with the legislative obligation of the State. So to examine it is capital to understand the Legislative Power and the process of provisional elaborations in this research.

We have done an historical background of the Legislative Power by analyzing the evolutions of the Brazilian Parliament from its foundation until nowadays. For a better understanding of the matter we have mentioned the parliamentarian functions as well as its composition of the legal departments.

We have investigated the different Brazilian legislative process stage reporting each type of provision and analyzing the participation of the Executive Power in the legal provisions. We also researched the intention to start the legislative process and the possibility of a constitutional amendment in a legislative proposal and verifying how both can reflect in the principal of the power division in the Federal Constitution.

To sum up we have done a short investigation of the legislative process in the States, municipalities and Federal District checking their symmetry as a federal model and their relation with the power division. This paper does not intend to finish the discussion nevertheless establishes the basis from the Brazilian legislative process after five years of professional experience in the subject.

Keywords: principle of power division; Legislative Power; legislative process; initiate legislative action

SUMÁRIO

RESUMO.....	v
ABSTRACT	vi
LISTA DE SIGLAS	x
INTRODUÇÃO	1
1. DOS PRINCÍPIOS.....	4
1.1 Da necessidade das normas.....	5
1.2 Das normas jurídicas.....	7
1.2.1 Princípios e regras como espécies de normas.....	9
1.3 Conceito de princípio.....	13
1.3.1 Funções dos princípios.....	16
1.3.2 Classificação dos princípios	17
1.3.3 Princípios gerais de Direito, princípios constitucionais e princípios fundamentais.....	18
2. DO PRINCÍPIO DA TRIPARTIÇÃO DO PODER.....	22
2.1 Do poder.....	22
2.2 Das teorias de John Locke e de Montesquieu.....	26
2.3 A visão moderna da teoria da tripartição do poder	31
2.4 A divisão orgânica e espacial do poder no Brasil	38
3. DO PODER LEGISLATIVO	45
3.1 Histórico	46
3.2 Características.....	59
3.2.1 Das prerrogativas e impedimentos parlamentares	63
3.2.2 Das funções do Poder Legislativo	67
3.3 O que é lei?	76
3.4 Do funcionamento do Congresso Nacional	78
4. DO PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL.....	84
4.1 Breve histórico.....	84

4.2	Conceito e aspectos gerais	86
4.3	O processo legislativo e o procedimento ordinário	91
4.3.1	Iniciativa.....	92
4.3.2	Discussão e votação	93
4.3.3	Sanção ou veto.....	97
4.3.4	Promulgação e publicação	98
4.3.5	Outras considerações.....	99
4.4	Procedimentos legislativos diversos.....	100
4.5	Das espécies legislativas	102
4.5.1	Dos projetos de lei (ordinária e complementar)	103
4.5.2	Das propostas de emenda à Constituição	105
4.5.3	Dos projetos de decreto legislativo e de resolução	106
4.5.4	Das leis delegadas	107
4.5.5	Das medidas provisórias	110
4.5.6	Das leis orçamentárias	113
4.5.7	Dos projetos de Código	114
4.5.8	Dos projetos de consolidação da legislação.....	116
4.6	Da participação do Poder Executivo no processo legislativo	118
5.	DA INICIATIVA.....	122
5.1	Conceito e aspectos gerais	123
5.2	Da iniciativa parlamentar	126
5.3	Da iniciativa do Presidente da República	129
5.4	Da iniciativa do Poder Judiciário.....	131
5.5	Da iniciativa do Ministério Público	133
5.6	Da iniciativa popular	135
5.6.1	Da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados	135
5.7	Do vício de iniciativa e da sanção	136
5.8	Das emendas	138

6. DO PROCESSO LEGISLATIVO NAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO	144
6.1 Da observância da Constituição Federal.....	145
6.2 Dos Estados	153
6.2.1 Da iniciativa do Poder Executivo	154
6.2.2 Da iniciativa do Poder Judiciário.....	158
6.2.3 Da iniciativa do Ministério Público	161
6.2.4 Da iniciativa do Poder Legislativo.....	161
6.2.5 Da iniciativa popular	162
6.3 Dos Municípios.....	165
6.4 Do Distrito Federal.....	169
CONCLUSÕES	172
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	177

LISTA DE SIGLAS

art. – artigo

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADIn – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CF – Constituição Federal

CLP – Comissão de Legislação Participativa

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

DF – Distrito Federal

DJ – Diário de Justiça

DJU – Diário de Justiça da União

EC – Emenda Constitucional

ed. – edição

g.n. – grifo nosso

j. – julgamento

Loman – Lei Orgânica da Magistratura Nacional

MA – Maranhão

MG – Minas Gerais

Min. – Ministro

p. – página

PEC – Proposta de Emenda à Constituição

rel. – relator

RICD – Regimento Interno da Câmara dos Deputados

RICN – Regimento Interno do Congresso Nacional

RISF – Regimento Interno do Senado Federal

RS – Rio Grande do Sul

SP – São Paulo

STF – Supremo Tribunal Federal

STJ – Superior Tribunal de Justiça

TCU – Tribunal de Contas da União

TJGO – Tribunal de Justiça do Estado de Goiás

TJSP – Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo

INTRODUÇÃO

A Constituição, que é um sistema aberto composto de regras e princípios,¹ materializa a ideologia inspiradora do legislador constituinte. Com isso, os princípios adotados em seu texto revelam os valores fundamentais consolidados pelo sistema constitucional positivo.

Ao prescrever que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são os Poderes da União independentes e harmônicos entre si,² a Constituição brasileira adota o princípio da divisão do poder. Esse princípio é um dos pilares do Estado de Direito, que visa limitar as ações do Governo, garantindo os direitos individuais e o predomínio das leis.

Outro princípio adotado pela Carta Magna é o denominado princípio da legalidade. Segundo ele, somente a lei pode obrigar as pessoas a fazerem ou deixarem de fazer alguma coisa; somente a lei é que pode definir os crimes e suas respectivas punições, impor deveres e instituir tributos.

No Brasil, o ente constitucionalmente incumbido da criação da lei é o Poder Legislativo, o qual desempenha essa tarefa por meio de um procedimento técnico específico: o processo legislativo – conjunto de atos necessários à produção normativa.

O presente trabalho tem o objetivo de retratar o processo legislativo brasileiro e sua intrínseca relação com o princípio da tripartição do poder, em suas versões orgânica e espacial. Para tanto, o princípio da tripartição do poder é analisado desde a sua concepção até o contexto da atualidade, já que é tido como o parâmetro da distribuição das funções estatais, sendo a base do processo legislativo pátrio.

¹ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999. p. 1.088.

² Constituição da República Federativa do Brasil, art. 2.º.

Assim, analisamos a repartição da função legislativa entre os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, inclusive retratando a preponderância deste último na edição das normas jurídicas.

Exploramos, também, a distribuição do poder entre a União, Estados, Municípios e Distrito Federal, realizando uma análise sucinta do processo legislativo no nível estadual, municipal e distrital, com o fim de verificar sua simetria com o modelo federal. Essa análise evidencia a influência do princípio da divisão do poder na dinâmica do processo legislativo dos entes federativos.

Como a compreensão do fenômeno de produção normativa envolve um satisfatório entendimento do órgão encarregado dessa função, é feita uma análise do Poder Legislativo brasileiro, retratando suas características, funções e funcionamento.

Pretendemos atingir os objetivos deste trabalho principalmente por meio da análise da legislação que versa sobre o tema. Não obstante, “um estudo jurídico não se completa se ficar na exegese das normas, se não integrar nessa tarefa primordial a verificação da realidade e a identificação dos valores a inscrever”.³ Portanto, a jurisprudência e a doutrina que tratam do assunto, bem como a nossa experiência prática advinda de alguns anos de atuação profissional voltada ao processo legislativo, também se fizeram presentes neste estudo.

Conseqüentemente, a jurisprudência do STF com relação ao processo legislativo estadual foi analisada, verificando-se em que moldes ocorre a observância da Lei Maior pelos entes federativos e como estes são influenciados pelo princípio da divisão do poder na confecção de suas normas jurídicas.

Foram utilizados o método bibliográfico e o de análise documental, com a coleta de dados concretos junto ao Congresso Nacional e a alguns Tribunais brasileiros, para a efetivação de um resultado seguro e preciso na pesquisa.

³ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 1.

Entre os métodos de interpretação, o escolhido foi o sistemático, em que se buscou analisar o tema delimitado em conformação com o sistema maior no qual está inserido: a Constituição Federal em vigor, “ponto de partida e limite último”⁴ da nossa empreitada.

Compreender o processo legislativo é tarefa basilar não só para a comunidade jurídica, como para todos os cidadãos, pois por intermédio de seus procedimentos é que são elaboradas as normas a serem seguidas por toda a sociedade. Além disso, a criação da lei deve interessar a todos os brasileiros porque essa é uma tarefa a ser empreendida pelo povo, indiretamente, por meio de seus representantes eleitos.

Conseqüentemente, o processo legislativo é um dos temas de maior relevância do Direito Constitucional, sendo o estudo dessa matéria de grande valor para a melhoria do sistema jurídico nacional, tão frágil e confuso, tão carente de atenção e cuidados.

No cenário atual, em que estão extremamente desacreditadas as instituições públicas e, especialmente, o Congresso Nacional, torna-se necessário retomar suas origens, bases e funções, desmistificando o verdadeiro papel que possuem os representantes do povo.

⁴ BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002. p. 182.

1. DOS PRINCÍPIOS

É inquestionável o entendimento de que os princípios são a base de sustentação de um sistema jurídico. Eles exercem funções de “ordem formal (concatenação lógica) e também de ordem material (significado, sentido e harmonização/convivência dos conteúdos normativos)”,⁵ sendo fundamentais ao plano em que se inserem.

Entre outras utilidades, os princípios servem como balizas interpretativas, como parâmetros para a revogação de normas que sejam a eles contrárias e como limite ao legislador e ao julgador, estando também aptos a preencherem lacunas e a serem aplicados em casos concretos.

Autênticas normas jurídicas, os princípios são dotados de alto grau de abstração e generalidade, capazes de fazê-los irradiar sobre as demais normas, o que confere lógica e coesão ao sistema de que fazem parte.

Com cada vez mais freqüência, os princípios vêm sendo abarcados pelas Constituições. Eles representam as finalidades máximas do legislador constituinte e exprimem os valores fundamentais que dão identidade ao conjunto constitucional. Ao serem incluídos nos textos constitucionais, ganham ainda mais importância e imperatividade por passarem à categoria de normas constitucionais, certamente incluídas na mais alta hierarquia normativa.

Um dos princípios de grande relevância adotado pela Constituição brasileira de 1988 é o da tripartição do poder. Premissa básica da distribuição das funções estatais, tal princípio está profundamente arraigado à função legislativa do Estado e à forma do seu exercício, o que faz com que sua análise seja primordial à perfeita compreensão do Poder Legislativo e do processo de elaboração normativa, assuntos nucleares deste trabalho.

⁵ ROTHENBURG, Walter Claudius. *Princípios constitucionais*. 2. tir. com acréscimos. Porto Alegre: Fabris, 2003. p. 53.

Com o intuito de nos aproximarmos do princípio da tripartição do poder, examinaremos sucintamente os princípios, a fim de entendermos o seu significado e importância.

Sendo os princípios espécies do gênero das normas jurídicas, iniciaremos nossa caminhada pelo exame dessas últimas, a partir da sua conceituação e da distinção entre as demais espécies normativas. Em seguida, consideraremos algumas espécies principiológicas existentes no sistema jurídico brasileiro para, então, situarmos o princípio da tripartição do poder dentro do plano normativo pátrio.

Um estudo mais aprofundado do princípio da divisão do poder é realizado no Capítulo seguinte, no qual serão verificadas suas características e atestada sua importância.

1.1 Da necessidade das normas

O ser humano, segundo a sua natureza, pode ser visto sob duas maneiras distintas: como ser individual ou como ser social.

Enquanto diversos autores defendem a aptidão humana à convivência social, John Locke afirma que os homens escolhem viver em sociedade não por instinto e sim para “desfrutar da sua propriedade pacificamente e sem riscos”.⁶

Embora o assunto seja controvertido, parte expressiva da doutrina admite a necessidade humana do convívio social. Nesse sentido, são as palavras de Dalmo de Abreu Dallari,⁷ apoiado na doutrina de Ranelletti:

(...) são muitos os autores que se filiam a essa mesma corrente de opinião, estando entre eles o notável italiano Ranelletti, que enfoca diretamente o problema, com argumentos preciosos e colhidos na observação da realidade. Diz ele que, onde quer que se observe o homem, seja qual for a época, mesmo nas mais remotas a que se possa volver, o homem sempre é encontrado em estado de convivência e combinação com os outros, por mais rude e selvagem

⁶ LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil* – E outros escritos. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994. p. 162.

⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998. p. 8-9.

que possa ser na sua origem. O homem singular, completamente isolado e vivendo só, próximo aos seus semelhantes mas sem nenhuma relação com eles, não se encontra na realidade da vida.

Na mesma linha, Goffredo Telles Júnior⁸ afirma que a recíproca dependência entre os seres humanos existe desde as mais remotas eras, de modo que “o estado social é o estado de natureza do homem”, pois este é um ser imperfeito que somente se completa por meio de seus semelhantes.

Compartilhando desse entendimento, acreditamos que o homem é um ser social e que, devido ao seu instinto de sociabilidade, os indivíduos se reúnem em comunidades e se organizam em Estados.

Ocorre, porém, que a organização dos Estados necessita do Direito, uma vez que as relações sociais acarretam conflitos de interesses, os quais demandam harmonização. Tal harmonização somente é possível com a regulamentação da convivência social humana, o que se faz com o estabelecimento de normas. Estas são fundamentais para a manutenção da ordem e da paz, pressupostos indispensáveis à convivência social harmônica.

Destarte, o Direito possibilita convivência pacífica entre os membros de uma sociedade em face do estabelecimento de normas de conduta, que definem o que pode ou não ser feito e o que se deve ou não deixar de fazer. Sendo assim, há sempre um elemento jurídico traduzido na criação de direitos e deveres, de faculdades e vinculações:

Se pode ter-se por exagerada a posição dos autores que assimilam o fenômeno estadual ao fenômeno normativo, pelo menos é claro que o Estado não pode ser compreendido sem Direito – que transforma os homens em cidadãos, que estabelece as condições de acesso aos cargos públicos, que confere segurança às relações entre os cidadãos e entre eles e o poder.⁹

⁸ TELLES JÚNIOR, Goffredo. *Filosofia do direito*. São Paulo: Max Limonad, 1966. p. 399-400.

⁹ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra Editora, 1990. t. I, p. 12.

Ocorre que diante da complexidade dos Estados modernos há cada vez mais campos abertos à normatização. Por isso mesmo é que observamos tantas normas, das mais diversas naturezas, no cotidiano da sociedade, o que confirma o brocado latino: “Ubi societas, ibi jus; ubi ius, ibi societas”.

Como se vê, o Direito é uma ciência cultural decorrente da necessidade humana de conviver em sociedade, sendo que o Estado e as próprias normas são resultados desse convívio social dos homens.

Atestada a necessidade das normas, sem as quais impossível seria a convivência social harmônica dos homens, passemos a analisá-las brevemente, abordando algumas de suas classificações e conceitos doutrinários e, mais à frente, as espécies normativas que importam ao tema central deste trabalho.

1.2 Das normas jurídicas

O vocábulo “norma” vem do latim, significando régua, esquadro. Atualmente, a palavra exprime o direcionamento das condutas humanas, com o fim de promover o convívio social harmônico.

Goffredo Telles Júnior¹⁰ nos aponta a existência de duas espécies de normas: as íntimas e as sociais, sendo as primeiras aquelas que visam o interesse próprio de cada indivíduo e as segundas aquelas que dizem respeito às relações entre as pessoas.

Segundo o citado jurista, as normas sociais dividem-se em normas de garantia, que visam assegurar uma vida condizente com a razão de ser do grupo, e normas de aperfeiçoamento, que visam aprimorar a convivência humana. As normas de garantia, por serem fundamentais à manutenção do grupo, são obrigatórias e denominam-se normas jurídicas ou normas de direito.

¹⁰ TELLES JÚNIOR, Goffredo. *Manual...* cit., t. I, p. 423-425.

Não são poucas as conceituações doutrinárias das normas jurídicas. Todas elas partem da idéia de que as normas são preceitos que visam regular o comportamento humano.

Robert Alexy,¹¹ por exemplo, define as normas jurídicas como o “acto con el que se ordena, prohíbe o permite y especialmente se autoriza una conducta”. De forma semelhante, Jhering¹² acredita que as normas são orientações para as ações humanas, regras segundo as quais devemos nos guiar.

Na mesma linha é a concepção de Maria Helena Diniz,¹³ para quem: “A norma jurídica é, sem dúvida, uma norma de conduta, no sentido de seu escopo direto ou indireto é dirigir o comportamento dos indivíduos particulares, das comunidades, dos governantes e funcionários (...)”.

Normas jurídicas são, então, instrumentos de direcionamento da conduta humana, dotados de imperatividade, ou seja, obrigatoriedade.

Do mesmo modo que ocorre com a conceituação das normas jurídicas, são diversas as suas classificações.

Miguel Reale¹⁴ classifica-as em primárias e secundárias, sendo aquelas as normas que enunciam as formas de ação ou comportamento lícito ou ilícito; e estas as normas de natureza instrumental.

Afirma o citado autor que tal distinção já era feita por Jhering, com alcance mais restrito, “ao se referir às normas que estabelecem o que deve ou não ser feito, e aquelas outras que se destinam aos órgãos do Poder Jurídico ou Executivo, para assegurar o adimplemento das primeiras, na hipótese de sua violação”.

¹¹ ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Políticos e Constitucionales, 2002. p.47.

¹² Apud FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *A ciência do direito*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1980. p. 50.

¹³ DINIZ, Maria Helena. *Curso de direito civil – Teoria geral do direito civil*. 18. ed. atual. de acordo com o novo Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2002. v. 1, p. 26.

¹⁴ REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. ajustada ao novo Código Civil. 5. tir. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 97.

A classificação de Reale é bastante semelhante àquela feita por Herbert Hart,¹⁵ com o diferencial de que Hart não se refere a normas em seu trabalho, mas sim a regras, o que lhe rendeu algumas críticas principalmente por parte de Dworkin.¹⁶

Hart distingue as regras primárias das secundárias pelo fato de as primárias se referirem à ação ou criarem uma obrigação, enquanto as secundárias não se limitam a estabelecer sanções, sendo mais complexas por atribuírem poderes. Segundo Hart, as regras secundárias se reportam às primárias e dela são subsidiárias.

Podemos, ainda, classificar as normas jurídicas em normas-princípios e normas-disposição.¹⁷ As primeiras são mais abstratas e as segundas, também chamadas de regras, estão restritas a situações específicas às quais se dirigem. De acordo com esta classificação e conforme exploraremos no item seguinte, tanto os princípios quanto as regras são espécies de um mesmo gênero: as normas jurídicas.

1.2.1 *Princípios e regras como espécies de normas*

Atualmente, é bastante aceito o entendimento de que os princípios e as regras são duas espécies distintas pertencentes ao gênero das normas jurídicas.

Robert Alexy¹⁸ é um dos precursores dessa corrente. O jurista distinguiu as normas em regras e princípios, afirmando que ambos se formulam com a ajuda de expressões deônticas básicas do mandamento, da permissão e da proibição.

Alexy acredita existir uma diferença qualitativa entre regras e princípios, de maneira que estes ordenam a realização de determinado direito, na maior medida possível, dentro das possibilidades jurídicas e reais existentes; enquanto aquelas

¹⁵ HART, Herbert Lionel Adolphus. *O conceito de direito*. Trad. A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996. p. 91.

¹⁶ Idem, *ibidem*, p. 321.

¹⁷ MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1988. t. II, p. 198.

¹⁸ ALEXY, Robert. Op. cit., p. 81-96.

somente podem ser cumpridas ou não. Tal critério atribui aos princípios o caráter jurídico de normas de otimização, que podem ser cumpridas em diferentes graus, sendo que a medida devida de seu cumprimento depende não só das possibilidades reais, mas também das jurídicas.

Além disso, Alexy diferencia as duas espécies normativas sob a hipótese de colisão. Para ele, quando há choque entre duas regras, uma delas será declarada inválida, e quando há choque entre princípios, o que possui o maior peso cederá conforme as circunstâncias, sem que o outro seja invalidado.

Outro precursor da corrente que considera regras e princípios como espécies de normas é Ronald Dworkin.¹⁹ Na sua opinião as regras são aplicáveis de maneira disjuntiva, num modo “tudo-ou-nada”, o que confere uma resposta precisa a uma situação específica. Já os princípios indicam uma direção sem exigir uma decisão em particular.

Segundo Dworkin, os princípios possuem “uma dimensão de peso ou importância”, que decidirá qual princípio vigorará em caso de colisão entre eles. Isso não ocorre com as regras, que são ou não importantes, devendo ser abandonadas ou reformuladas no caso de conflito entre elas.

Para o citado autor, princípios são *standards* que devem ser observados não porque favorecem uma situação econômica, política ou social considerada desejável, mas sim porque são uma exigência da justiça, equidade ou alguma outra dimensão da moralidade.

A tarefa de distinguir regras de princípio não é das mais simples, conforme assevera J. J. Gomes Canotilho,²⁰ o qual estabeleceu os seguintes critérios de distinção:

¹⁹ DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 36-43.

²⁰ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. rev. Coimbra: Almedina, 1999, p. 166-167.

a) Grau de abstracção: os princípios são normas com um grau de abstracção relativamente elevado; de modo diverso, as regras possuem uma abstracção relativamente reduzida.

b) Grau de determinabilidade na aplicação do caso concreto: os princípios, por serem vagos e indeterminados, carecem de mediações concretizadoras (do legislador? do juiz?), enquanto as regras são susceptíveis de aplicação direta.

c) Carácter de fundamentalidade no sistema de fontes de direito: os princípios são normas de natureza ou com um papel fundamental no ordenamento jurídico devido à sua posição hierárquica no sistema das fontes (ex.: princípios constitucionais) ou à sua importância estruturante dentro do sistema jurídico (ex.: princípio do Estado de Direito).

d) “Proximidade” da ideia de direito: os princípios são “standards” juridicamente vinculantes radicados nas exigências de “justiça” (Dworkin) ou na “ideia de direito” (Larenz); as regras podem ser normas vinculantes com um conteúdo meramente formal.

e) Natureza normogénica: os princípios são fundamento de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogénica fundamentante.

Noutra linha, citamos a apropriada diferenciação feita por Walter Claudius Rothenburg.²¹

Distinguem-se os princípios das demais normas jurídicas (as regras) em diversos aspectos. Já pelo conteúdo (os princípios incorporando primeira e diretamente os valores ditos fundamentais, enquanto as regras destes se ocupam mediatamente, num segundo momento), mas também pela apresentação ou forma enunciativa (vaga, ampla, aberta, dos princípios, contra uma maior especificidade das regras), pela aplicação ou maneira de incidir (o princípio incidindo sempre, porém normalmente mediado por regras, sem excluir outros princípios concorrentes e sem desconsiderar outros

²¹ ROTHENBURG, Walter Claudius. Op. cit., p. 81.

princípios divergentes, que podem conjugar-se ou ser afastados apenas para o caso concreto; as regras incidindo direta e exclusivamente, constituindo aplicação integral – conquanto nunca exaustiva – e estrita dos princípios, e eliminando outras conflitantes) e pela funcionalidade ou utilidade (que é estruturante de fundamentação nos princípios, enquanto as regras descem à regulação específica).

Tratando do assunto, Humberto Ávila²² afirma que: “É o modo como o intérprete justifica a aplicação dos significados preliminares dos dispositivos, se frontalmente finalístico ou comportamental, que permite o enquadramento numa ou noutra espécie normativa”. Para o estudioso, as normas são sentidos construídos a partir da interpretação sistemática de seus textos, sendo que “interpretar é construir a partir de algo, por isso significa reconstruir”.²³

Acreditamos que a diferença básica entre as duas espécies normativas está no fato de que as regras proíbem, permitem e estabelecem punições e os princípios expressam diretrizes, orientando a aplicação da regra ou suprimindo a sua ausência. Além disso, as regras são menos abstratas e gerais que os princípios:

Enquanto as regras são normas imediatamente descritivas, na medida em que estabelecem obrigações, permissões e proibições mediante a descrição da conduta a ser adotada, os princípios são normas imediatamente finalísticas, já que estabelecem um estado de coisas para cuja realização é necessária a adoção de determinados comportamentos.²⁴

A verdade é que jamais poderíamos falar em um sistema harmônico de normas sem a presença de regras e princípios, pois por trás de toda regra há um princípio que a fundamenta.

²² ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 3. ed. aumentada. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 41.

²³ Idem, *ibidem*, p. 25.

²⁴ Idem, *ibidem*, p. 63.

Este fato leva Luiz Alberto David Araujo²⁵ a afirmar que um sistema composto apenas por regras não permitiria a sua própria complementação e o seu desenvolvimento. Já um sistema constituído somente por princípios seria demasiadamente incerto e indeterminado. Por isso mesmo é que uma Constituição deve ser composta por regras e princípios.

Estando claro que os princípios são espécies de normas jurídicas e que, por assumirem essa condição, são dotados de imperatividade, passaremos à análise de seu conceito, funções e classificação e, posteriormente, de algumas de suas espécies.

1.3 Conceito de princípio

A palavra “princípio” vem do latim *principiu* e significa início, começo, origem das coisas. Tal noção, conforme afirma Paulo Bonavides,²⁶ “deriva da linguagem da geometria, onde designa as verdades primeiras”. O certo é que o vocábulo é polissêmico, variando de acordo com o enfoque do intérprete. Ele pode ser utilizado no sentido de “valor”, “fundamento”, “verdades primeiras”, ou de “preceito”, além de outros.

Luiz Alberto David Araujo²⁷ afirma que não é simples a tarefa de buscar um conceito para o termo “princípio”, visto que ele apresenta vários sentidos. Para o constitucionalista, os princípios são valores incorporados pelo Direito, que estão até mesmo acima deste. Eles constituem idéias gerais e abstratas que expressam, em maior ou menor escala, todas as normas que compõem o ordenamento jurídico, de modo que seria possível dizer até mesmo que cada área do Direito não é senão a concretização de certo número de princípios, que constituem o seu núcleo central.²⁸

²⁵ ARAUJO, Luiz Alberto David. *A proteção constitucional do transexual*. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 85.

²⁶ BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994. p. 228.

²⁷ Idem, *ibidem*, p.75-76.

²⁸ Idem, *ibidem*, p. 57.

Celso Antônio Bandeira de Mello²⁹ fornece um conceito bastante célebre do que vêm a ser os princípios, o qual merece ser citado:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico (...).

Humberto Ávila³⁰ também oferece uma conceituação bastante apropriada:

Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementaridade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta necessária à sua promoção.

Para o citado autor, os princípios possuem caráter finalístico e prospectivo porque visam à adoção de valores fundamentais, determinando um estado de coisas a ser construído. Já seu caráter de complementaridade e de parcialidade indica que eles não possuem a pretensão de gerar uma solução específica, mas sim de contribuir, ao lado de outros fatores, para a tomada de decisões.

Essa capacidade informadora dos princípios é bem lembrada por Walter Claudius Rothenburg,³¹ para quem eles são a “expressão primeira dos valores fundamentais expressos pelo ordenamento jurídico”, o que faz com que “determinem integralmente qual há de ser a substância do ato pelo qual são executados: princípios como limite e conteúdo, enquanto as demais normas nunca chegam a determinar completamente as que lhes são inferiores”.

²⁹ BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 545-546.

³⁰ ÁVILA, Humberto. Op. cit., p. 70.

³¹ ROTHENBURG, Walter Claudius. Op. cit., p. 16.

Para nós, o princípio é uma espécie de norma de caráter geral e abstrato, que traduz determinados valores existentes na sociedade. A generalidade e a abstração fazem com que os princípios necessitem de uma mediação do intérprete, o que confere a essa espécie de normas uma dinâmica especial.

Por serem vagos, sua concretização pode variar conforme o contexto histórico, de modo que a norma fica aberta aos avanços sociais, o que significa dizer que o conteúdo de um princípio pode ser transformado sem que haja a necessidade de alteração legislativa.

Sendo caracterizados pela generalidade, “pode-se encontrá-los de forma expressa ou não”,³² de modo que é comum a referência a princípios implícitos. Assim, conforme assevera Robert Alexy,³³ os princípios não precisam ser expressos, podendo tratar-se de derivações de normas detalhadas e de decisões judiciais, sendo “concepções difundidas acerca de como deve ser o direito”.

Um exemplo prático da existência dos princípios implícitos é o princípio da proporcionalidade, detectado a partir da leitura do art. 5.º, § 2.º, da Constituição brasileira. Embora não esteja previsto expressamente no texto constitucional, tal princípio é bastante utilizado, inclusive no que tange a decisões judiciais. Outros exemplos são o princípio da motivação dos atos administrativos e o da imparcialidade do juiz que, embora implícitos, são princípios bastante consagrados.

Salientamos, ainda, o caráter fundamental dos princípios, por eles exprimirem os valores básicos do sistema jurídico no qual se inserem. Aliás, como se tratam de valores, os princípios estão impregnados de sentimentos e emoções, o que inviabiliza uma aceção meramente intelectual dos mesmos:

O acesso aos princípios não se dá apenas por intermédio da razão, mas também da emoção. Dito de outro modo: o acesso à Constituição não é só intelectual; mas também afetivo. Os princípios, que não conseguem ser perfeitamente formulados e compreendidos

³² Idem, *ibidem*, p. 55.

³³ Apud ROTHENBURG, Walter Claudius. *Op. cit.*, p. 55.

através da linguagem, conseguem, porém, traduzir sentimentos. Quiçá por isso a apreensão que se tenha dos princípios é, muita vez ou em parte, intuitiva; é uma impressão.³⁴

Assim, os princípios são o alicerce e ao mesmo tempo as finalidades máximas do ordenamento jurídico, buscando assegurar os valores que o compõem.

1.3.1 *Funções dos princípios*

Os princípios são a base do sistema jurídico, servindo de fundamento a todas as demais normas. Eles são as principais balizas de interpretação, com o que pode dizer-se que possuem eficácia positiva e negativa. Positiva, quando conduzem a interpretação legislativa perseguindo determinadas finalidades consubstanciadas pelo princípio. Negativa, quando tornam inválidas disposições que os contrariam.³⁵

Outra função de maior importância dos princípios está relacionada à atuação do julgador. Por fornecerem os valores do sistema, além de servirem como limites à subjetividade do juiz, evitando que sua criatividade ultrapasse os limites da lei, servem também como parâmetro de legitimação da decisão, visto que uma decisão que despreze os princípios básicos do sistema fatalmente será ilegítima.

Isso sem falar que os princípios são como guias do legislador, ditando os limites e finalidades que estes devem seguir. Especialmente os princípios constitucionais devem ser observados durante os procedimentos legislativos, a fim de que seja garantida a constitucionalidade da norma gerada.

Não podemos esquecer também da função atualizadora dos princípios, já que, por sua textura aberta, eles são capazes de renovar o ordenamento jurídico sem que haja alteração textual em suas disposições. Sendo assim, os princípios são poderosos instrumentos de adaptação do Direito à mutabilidade social e às tendências da modernidade.

³⁴ ROTHENBURG, Walter Claudius. Op. cit., p. 65

³⁵ ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais*. São Paulo: RT, 1999. p. 55.

Além disso, os princípios são bastante úteis à atividade integradora, preenchendo as lacunas existentes no ordenamento jurídico por exprimirem o norte axiológico deste.

Outrossim, é preciso ter em mente que, como toda e qualquer norma jurídica, o princípio pode regular um caso concreto, mesmo que para isso necessitem da mediação do intérprete.

1.3.2 *Classificação dos princípios*

É bastante variada a classificação doutrinária dos princípios. Walter Claudius Rothenburg³⁶ acredita que a maioria delas tenha por base um critério de generalidade/positividade, que começa pela apresentação de princípios gerais de Direito, passa por princípios básicos relacionados a uma determinada concepção político-social e chega a princípios mais específicos e precisos.

A classificação engendrada por J. J. Gomes Canotilho³⁷ segue esse caminho, apontando a existência das seguintes espécies de princípios:

1. *Princípios jurídicos fundamentais* – são “os princípios historicamente positivados e progressivamente introduzidos na consciência jurídica”, que têm a importante função integrativa e de interpretação, aplicação e conhecimento do direito positivo;

2. *Princípios políticos constitucionalmente conformadores* – são “os princípios constitucionais que explicitam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte”, definindo a forma de Estado e de governo e o sistema político em geral;

³⁶ ROTHENBURG, Walter Claudius. Op. cit., p. 67.

³⁷ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. cit., p. 170-173.

3. *Princípios constitucionais impositivos* – são aqueles que “impõem aos órgãos do Estado, sobretudo ao legislador, a realização de fins e a execução de tarefas”, os quais identificamos como normas programáticas;

4. *Princípios-garantia* – são aqueles que “visam instituir directa e imediatamente uma garantia dos cidadãos”, possuindo a densidade de uma norma jurídica e força determinante.

Limitar-nos-emos a tratar, em seguida, das duas primeiras espécies apontadas por Canotilho, as quais denominaremos de princípios gerais de direito e princípios constitucionais, respectivamente. Trataremos também de uma terceira espécie de princípios, os fundamentais, que são espécies de princípios constitucionais, como será explicado no próximo item.

1.3.3 *Princípios gerais de Direito, princípios constitucionais e princípios fundamentais*

Passaremos, agora, a discorrer sucintamente sobre os princípios gerais de Direito, os princípios constitucionais e os princípios fundamentais, todos eles espécies principiológicas existentes no ordenamento jurídico brasileiro.

A primeira delas, os princípios gerais de direito, pertencem à teoria geral do Direito, tratando-se de cânones de incidência geral e obrigatória, relacionados a todas às áreas do Direito. Essa espécie de princípios é dedutível do sistema legal como um todo, incidindo em todas as situações.

No entendimento de Celso Bastos,³⁸ eles são os princípios gerais do sistema, os quais não se restringem a apenas uma parcela do ordenamento jurídico, irradiando-se por toda sua extensão. Mesmo se insertos em uma Constituição, servem de base a todas as áreas jurídicas, estão presentes em todo o sistema, como seu fundamento último de validade. Eles advêm da consciência geral da sociedade e não necessitam de formulação jurídica, pois nascem da concepção do homem, dos valores adotados pela sociedade. São as verdades últimas no homem.

³⁸ BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica...* cit., p. 218-219.

Para Flórez-Valdés,³⁹ os princípios gerais de Direito são “las ideas fundamentales sobre la organización jurídica de una comunidad, emanadas de la conciencia social, que cumplen funciones fundamentadora, interpretativa y supletoria respecto de su total ordenamiento jurídico”.

Atualmente, há uma forte tendência de que as Constituições passem a abranger os princípios gerais de direito e, com isso, eles vêm adquirindo cada vez mais normatividade, sem, contudo, deixarem de se situar em um patamar mais elevado com relação aos demais princípios do sistema. Assim, mesmo constitucionalizados, os princípios gerais de direito não perdem seus traços distintivos.

Celso Bastos afirma que “os princípios gerais de Direito se identificam e se diferenciam dos demais princípios constitucionais pelo fato de apresentarem como nota característica a generalidade absoluta de sua incidência”, de modo que até mesmo os princípios constitucionais devem obedecer aos princípios gerais de direito, que são mais gerais e abstratos que aqueles. Estes são diretrizes de diretrizes.⁴⁰

O citado constitucionalista⁴¹ lista como princípios gerais de direito os princípios da justiça, da igualdade, da liberdade e da dignidade da pessoa humana.

Passando a examinar os princípios constitucionais, detectamos que estes se relacionam mais particularmente com o Direito Constitucional, sendo voltados à sistematização de questões fundamentais do Estado. Tais princípios consubstanciam a ideologia inspiradora da Constituição, traduzindo as decisões políticas fundamentais do legislador constituinte.

Luiz Alberto David Araujo⁴² acentua a primariedade dos princípios constitucionais, visto que dele decorrem outros princípios. Para o jurista, os

³⁹ Apud BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica...* cit., p. 223-224.

⁴⁰ BASTOS, Celso Ribeiro. *Hermenêutica...* cit., p. 220-222.

⁴¹ Idem, *ibidem*, p. 224.

⁴² ARAUJO, Luiz Alberto David. *A proteção...* cit., p. 56.

princípios constitucionais são o ponto de partida para a construção de toda a ordem jurídica, embasando todas as demais instituições do Direito e valendo como axiomas jurídicos ou verdades absolutas.

Celso Bastos⁴³ diferencia os princípios gerais de direito dos princípios constitucionais pelo fato de que os primeiros têm recebido da doutrina a concepção de subsidiariedade, ao passo que os princípios consubstanciados na Constituição são normas e, como tais, têm natureza cogente. Segundo o autor, isso acontece porque a Lei de Introdução ao Código Civil brasileiro atribui um caráter subsidiário aos princípios gerais de direito, o que é refutado quando eles adquirem *status* constitucional.

É que a Constituição é um sistema composto por regras e princípios, sendo ambos espécies de normas constitucionais. Somente esta afirmativa já enfatiza a força normativa e vinculante dos princípios, impondo sua aplicação como qualquer outra norma jurídica.

Aliás, é característica marcante da maioria das Constituições definir os traços fundamentais do Estado, enumerando sua organização política e governamental. Os dispositivos constitucionais que se encarregam dessa função são considerados matrizes do sistema, sendo denominados princípios fundamentais.

Desse modo, os princípios fundamentais são espécie de princípios constitucionais que apontam as valorações políticas fundamentais do legislador constituinte. Eles funcionam como guias de interpretação e de integração, dando unidade e coerência a todo o sistema constitucional.

Conforme José Afonso da Silva,⁴⁴ os princípios fundamentais da Constituição brasileira dividem-se em:

- a) Princípios relativos à existência, forma e tipo de Estado – princípio federalista, soberania, Estado Democrático de Direito (art. 1.º);

⁴³ Idem, *ibidem*, p.223.

⁴⁴ SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 29.

- b) Princípio relativo à forma de governo – princípio republicano (República, art. 1.º);
- c) Princípio relativo à organização dos Poderes – separação de Poderes (art. 2.º);
- d) Princípios relativos à organização da sociedade – princípio da livre organização social, princípio da convivência justa e princípio da solidariedade (art. 3.º, I);
- e) Princípios relativos à vida política – princípio da cidadania, princípio da dignidade das pessoas e princípio do pluralismo político (art. 1.º, II, III e V);
- f) Princípios relativos ao regime democrático – princípio da soberania popular, princípio da representação política e princípio da participação popular direta (art. 1.º, parágrafo único);
- g) Princípios relativos à prestação positiva do Estado – princípio do desenvolvimento nacional (arts. 3.º, II, e 4.º, I), princípio da justiça social (art. 3.º, III) princípio da integração regional (art. 3.º, III, segunda parte) e princípio da não-discriminação (art. 3.º, IV);
- h) Princípios relativos à comunidade internacional – princípio da independência nacional, da prevalência dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos, da não-intervenção, da igualdade entre os Estados, da defesa da paz, da solução pacífica dos conflitos e do repúdio ao terrorismo e ao racismo (art. 4.º) e o da integração da América Latina (art. 4.º, parágrafo único).

Os princípios fundamentais estão inseridos na Constituição Federal, em seu Título I – “Dos Princípios Fundamentais”, que abrange os arts. 1.º a 4.º. Aí se inclui o princípio da tripartição do poder (art. 2.º, CF), tão importante à compreensão do Poder Legislativo e do processo de produção normativa, o que nos leva a dedicar o Capítulo seguinte à apreciação desse tema.

2. DO PRINCÍPIO DA TRIPARTIÇÃO DO PODER

Conforme exposto no Capítulo anterior, os princípios são espécies de normas jurídicas que se tornam ainda mais imperativas após sua inserção em textos constitucionais. Aliás, é tendência da modernidade que as Constituições ganhem um rol cada vez maior de princípios, os quais acabam por representar as finalidades máximas do legislador constituinte e os valores fundamentais do sistema constitucional.

Alguns dos princípios inseridos nas Constituições se prestam a demarcar as vigas-mestras do Estado, delimitando sua forma e estrutura e designando os moldes da organização governamental e o regime político a ser adotado. Estes são os denominados princípios fundamentais.

O princípio da tripartição do poder se encaixa nessa espécie principiológica. Adotado pela Constituição brasileira, ele é pressuposto da distribuição das funções estatais, tornando-se indispensável ao entendimento do Poder Legislativo e do processo de elaboração normativa.

No entanto, para que possamos compreender a divisão do poder, é necessário que seja entendido o que é o poder.

Assim, partindo da definição de poder, analisaremos o princípio da tripartição do poder desde o seu nascimento, nos pensamentos de Aristóteles, John Locke e Montesquieu. Em seguida, passaremos a uma abordagem atual do princípio, chegando, ao fim, a sua análise no contexto brasileiro.

Somente depois disso estaremos aptos a ingressar no estudo do Poder Legislativo e de suas incumbências, em especial a de fazer leis.

2.1 Do poder

Como já dissemos, o homem, como ser social que é, tende a organizar-se em coletividades. Desse modo, a fim de dar solução aos conflitos decorrentes do

convívio social é preciso que sejam estabelecidas normas que possibilitem a coexistência harmônica.

Tais normas, para que vinculem os indivíduos de uma sociedade, devem ser impostas por um ente dotado de poder. Assim sendo, verifica-se que o poder é elemento essencial em qualquer organização social, elemento este capaz de fazer prevalecer determinadas vontades em prol do bem comum.

O termo “poder” pode ser definido como a capacidade de imposição de condutas aos indivíduos. Acepção semelhante é a fornecida por José Afonso da Silva,⁴⁵ para quem o poder é um fenômeno sociocultural que pode ser definido como “uma energia capaz de coordenar e impor decisões visando a realização de determinados fins”. Tal imposição só é possível por meio da organização social que se dá pelo Direito.

De acordo com Dalmo de Abreu Dallari,⁴⁶ primeiramente concedia-se o poder àqueles considerados fisicamente mais aptos para defender o grupo. Posteriormente, passou-se a concedê-lo aos indivíduos dotados de maior capacidade econômica.

Ainda segundo o mesmo autor, nas sociedades primitivas, a outorga de poder estava sempre ligada à vontade de uma divindade, o que ocorreu até o século XVIII, com a afirmação do poder divino dos reis. A idéia do poder como algo inerente ao povo surge a partir da Idade Média e toma força com o passar do tempo, evoluindo ao juízo atual de que o poder, para que seja considerado legítimo, deve ser consentido pelo povo que a ele se submete.

Na acepção jurídica, poder é algo exercido de acordo com as regras jurídicas vigentes, em busca da realização do bem comum. Na acepção política, poder significa a força exercida pelo Estado, impondo obediência à coletividade.

⁴⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 11. ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 108.

⁴⁶ DALLARI, Dalmo de Abreu. *Op. cit.*, p. 42-43.

O certo é que o Estado não existe sem o poder, que é a energia vital à criação de normas jurídicas e à submissão de todos a tais normas, com vistas a preservar o bem comum e a boa convivência social. Tal poder, para que atinja essas finalidades, deve estar bem estruturado.

O poder político pode ser visto sob duas perspectivas: uma interna e outra externa. Internamente, o poder estatal é superior a qualquer outro existente no Estado, pois as normas jurídicas dele resultantes prevalecerão sobre quaisquer outras regras de natureza social. Externamente, o poder é soberano, devendo ser acatado e reconhecido por outros Estados. Isso implica em reconhecer que os Estados são independentes e se situam em patamar de igualdade, não havendo entre eles relação de subordinação. Por isso mesmo é que se diz que o poder é superior e soberano.

Nessa linha, são as lições de José Afonso da Silva:⁴⁷

O Estado, como grupo social máximo e total, tem também o seu poder político ou poder estatal. (...) o poder político tem que coordenar e impor regras e limites em função dos fins globais que ao Estado cumpre realizar. Daí se vê que o poder político é superior a todos os outros poderes sociais, os quais reconhece, rege e domina, visando ordenar as relações entre esses grupos e os indivíduos entre si reciprocamente (...). Essa superioridade do poder político caracteriza a soberania do Estado, (...) que implica, a um tempo, independência em confronto com todos os poderes exteriores à sociedade estatal (soberania externa) e supremacia sobre todos os poderes sociais interiores à mesma sociedade estatal (soberania interna).

Não se deve olvidar do importante fato de que o poder pode contar com o emprego da força por parte do Estado, a fim de que sua prevalência seja garantida. A força é o instrumento que obriga o cumprimento incondicional das normas jurídicas e deve ser utilizada para que os fins estatais sejam atingidos.

⁴⁷ SILVA, José Afonso da. *Curso...* cit., p. 108.

Além disso, prevalece a doutrina de que o poder é uno e indivisível. Uno porque no interior do ente estatal deve existir uma fonte singular que irradia comandos cogentes, sob pena de abalo da estrutura estatal, já que a existência de mais de uma fonte disciplinando a vida de uma mesma sociedade resultaria em descontrole e falta de segurança jurídica. Indivisível porque, sendo ele uno, não pode fracionar-se e distribuir-se nas mãos de vários, pois se isso ocorrer haverá o risco de dissolução do poder estatal.

Fernanda Dias Menezes de Almeida⁴⁸ ratifica as idéias acima afirmando que o poder estatal é soberano, uno e indivisível:

Seja como for, o certo é que classicamente, no Estado moderno, o poder tem se caracterizado como soberano, vale dizer, como poder que não tem superior, que se autodetermina sem subordinação a qualquer outro poder interno ou externo.

Diz-se, mais, do poder estatal soberano, que é uno e indivisível.

É uno porque seria contraditória a existência de duas soberanias num mesmo Estado. Como, de fato, coexistirem no mesmo âmbito de jurisdição dois poderes soberanos, se acabamos de ver que a soberania é incompatível com qualquer tipo de subordinação?

É indivisível porque, aplicando-se o poder globalmente ao conjunto de situações fáticas verificáveis no Estado, seria ilógica a existência de várias partes separadas do mesmo poder.

Mesmo concordando com a doutrina que considera que o poder estatal é uno e indivisível, apoiamos a idéia de que ele precisa ser distribuído, tendo em vista a complexidade das organizações dos Estados modernos e os malefícios advindos da concentração excessiva de poder em uma única pessoa ou órgão.

⁴⁸ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. O Poder Legislativo e suas atribuições no Estado contemporâneo. *Revista Jurídica* 9 de Julho. São Paulo: Procuradoria da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, n. 2, p. 231-223, jul. 2003.

Com base nessa idéia é que surge a teoria da divisão do poder, adotada na forma de princípio fundamental pelo art. 2.º da CF de 1988.

2.2 Das teorias de John Locke e de Montesquieu

A doutrina da divisão do poder encontra antecedentes no pensamento de Aristóteles, que, em sua obra *Política*, repartiu as funções do Estado em deliberante, executiva e judiciária, sem distribuir essas funções a órgãos diferentes, como atualmente concebemos.

Marcílio de Pádua, na obra *Defensor de Pacis*, publicada em 1324, também fez referência a algo parecido com o que hoje chamamos de princípio da tripartição do poder.

Todavia, foi depois da Revolução Gloriosa, quando se desencadeou um grande desenvolvimento constitucional na Inglaterra, ensejando a aprovação da *Bill of Rights* em 1689, é que se iniciou um processo de contenção do poder monárquico, passando tal poder a ser compartilhado com o Parlamento. A partir daí surge o sistema de repartição de funções entre os Poderes dos Estados.

Com base nesse precedente, John Locke desenvolveu a doutrina da divisão do poder, aperfeiçoada por Montesquieu, que demarcou as funções do Estado, determinando que cada uma delas deveria ser exercida por órgão distinto, de modo a impedir a concentração de poder em uma única pessoa ou órgão.

John Locke, em obra produzida no século XVII, trouxe uma sistematização primitiva do que hoje se entende por separação dos poderes.

Para ele, os homens escolhem viver em sociedade não por instinto, mas sim para “desfrutar da sua propriedade pacificamente e sem riscos”,⁴⁹ o que é possível por meio das leis. De tal forma, “a primeira lei positiva fundamental de todas as comunidades políticas é o estabelecimento do poder legislativo”.

⁴⁹ LOCKE, John. Op. cit., p. 162.

Em suas reflexões, Locke⁵⁰ enxerga o Poder Legislativo como aquele poder supremo, escolhido e nomeado pelo povo, sendo ele o resultado da fusão dos poderes de cada membro da sociedade delegado ao legislador, que está sujeito às limitações de tal delegação. Nas palavras do filósofo:

(...) é um erro acreditar que o poder supremo ou o legislativo de qualquer comunidade social possa fazer o que ele desejar, e dispor arbitrariamente dos bens dos súditos ou tomar qualquer parte delas como bem entender. Isso não deve ser muito temido em governos em que o legislativo consiste inteiramente, ou em parte, de assembléias de composição variável, e cujos membros, quando elas são dissolvidas, retornam à condição de súditos e estão sujeitos, da mesma forma que o restante das pessoas, às leis comuns do seu país. Mas em governos que o legislativo reside em uma assembléia permanente ou em um único homem, como nas monarquias, pode-se sempre recear que eles creiam ter um interesse distinto do resto da comunidade (...).⁵¹

Para Locke, não é aconselhável depositar o Poder Executivo nas mãos de uma pessoa que tenha participação no Legislativo, pois, neste caso, ela não estará subordinada ao Legislativo:

(...) e como pode ser muito grande para a fragilidade humana a tentação de ascender ao poder, não convém que as mesmas pessoas que detêm o poder de legislar tenham também em suas mãos o poder de executar leis, pois elas poderiam se isentar da obediência às leis que fizeram, e adequar a lei a sua vontade, tanto no momento de fazê-la quanto no ato de sua execução, e ela teria interesses distintos daqueles do resto da comunidade, contrários à finalidade da sociedade e do governo. Por isso, nas comunidades civis bem organizadas, onde se atribui ao bem comum a importância que ele merece, confia-se o poder legislativo a várias pessoas.⁵²

⁵⁰ Idem, *ibidem*, p. 160 e 163.

⁵¹ Idem, *ibidem*, p. 167.

⁵² Idem, *ibidem*, p. 170.

Na visão de Locke, a divisão do poder deveria se dar em Executivo e Legislativo, sendo que o primeiro deveria ser contínuo para garantir a execução das leis e o segundo deveria ser dissolvido após a aprovação das leis que regeriam a sociedade.⁵³ O doutrinador destaca, ainda, a existência de um terceiro poder, o Federativo, que seria o responsável pela administração e segurança do poder público externo, sendo que o Legislativo mantém sempre o poder de punir os Poderes Executivo e Federativo, auxiliares àquele.

Embora possamos delinear a divisão de funções e uma certa inter-relação de dependência entre os poderes na doutrina de Locke, é com Montesquieu que a teoria da tripartição do poder ganha a representação por nós conhecida na atualidade.

Montesquieu liga a tese da repartição do poder à manutenção da liberdade, que para ele só existe quando não há abuso de poder, sendo definida como “o direito de fazer tudo aquilo que as leis facultam”.⁵⁴ Para o filósofo, existem três espécies de poder: o legislativo, o executivo das coisas que dependem do direito das gentes, e o executivo daquelas que dependem do direito civil:

Pelo primeiro poder, o príncipe ou o magistrado cria as leis para um tempo determinado ou para sempre, e corrige ou ab-roga aquelas que já estão feitas. Pelo segundo, determina a paz ou a guerra, envia ou recebe embaixadas, estabelece a segurança, previne as invasões. Pelo terceiro, pune os crimes ou julga as questões dos indivíduos.⁵⁵

Este último foi chamado pelo autor de “o poder de julgar”, o que corresponde ao Poder Judiciário, por nós conhecido nos dias atuais.

⁵³ Idem, *ibidem*, p. 171 e 175.

⁵⁴ MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2006. p. 164.

⁵⁵ Idem, *ibidem*, p. 165.

Montesquieu defende que não se deve reunir os três poderes em um único corpo, uma vez que isso significaria a perda da liberdade, pois a concentração de poder gera tirania e dá margem a governos despóticos. Assim, para o filósofo, o homem livre deve ser governado por si próprio, de modo que o Legislativo deve ser exercido pelo povo, por meio de seus representantes. Já o Poder Executivo deve ser exercido por um monarca, “porque essa parte do governo, que quase sempre tem necessidade de uma ação instantânea, é mais bem administrada por um só do que por vários”,⁵⁶ ao contrário do que ocorre no Poder Legislativo.

Montesquieu sustenta, ainda, que o Legislativo não deve se reunir sem ser convocado pelo Executivo, o qual deverá estabelecer o momento da sessão e sua duração. Isso porque é o Executivo que conhece as circunstâncias e a conveniência da reunião do Legislativo, de forma que “se o poder executivo não tem o direito de controlar os empreendimentos do corpo legislativo, este tornar-se-á despótico, pois, como pode atribuir a si todo o poder que pode imaginar, destruirá todos os outros poderes”.⁵⁷

Assim, a doutrina de Montesquieu aponta para que o Executivo detenha o poder de veto sobre a legislação aprovada pelo Legislativo, sob pena de ficar despojado de suas prerrogativas, já que não pode legislar justamente para que a liberdade seja privilegiada, devendo participar da legislação ao menos para se defender, impedindo maus atos.⁵⁸

Como se vê, a teoria de Montesquieu sistematizou a separação orgânica do poder, baseada na divisão de funções e na contenção de um poder pelo outro, o que hoje é conhecido como “sistema de freios e contrapesos”. Essa inovação trazida pelo filósofo é o que confere grande mérito a sua teoria, segundo afirma Celso Ribeiro Bastos:⁵⁹

⁵⁶ Idem, *ibidem*, p. 168-170.

⁵⁷ Idem, *ibidem*, p. 171.

⁵⁸ Idem, *ibidem*, p. 173.

⁵⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 21. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2000.

O mérito essencial da teoria de Montesquieu não reside contudo na identificação abstrata dessas formas de atuar do Estado. Isto, como já vimos, já fora feito, se bem que mais toscamente, na Antiguidade, por Aristóteles. Montesquieu, entretanto, foi aquele que, por primeiro, de forma translúcida, afirmou que a tais funções devem corresponder órgãos distintos e autônomos. Em outras palavras, para Montesquieu à divisão funcional deve corresponder uma divisão orgânica.

Essa concepção influenciou o ideário liberal superveniente e serviu de base para a Revolução Francesa. Desde então, a teoria da divisão do poder se tornou um verdadeiro dogma, o que fez com que seus princípios fossem abarcados pelos diversos textos constitucionais aprovados em seguida.

A Constituição do Estado norte-americano da Virgínia foi a primeira a adotar a divisão de poder em seu texto, o que ocorreu em 1776. Um ano mais tarde, a Constituição Federal dos Estados Unidos da América seguiu o mesmo caminho. Como se vê, foi importante a contribuição norte-americana no que tange à consolidação da doutrina da tripartição do poder, já que foi nos Estados Unidos da América é que se deu, pela primeira vez, a positivação do referido princípio.

Em 1789, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão estabeleceu, em seu art. 16, que “toda sociedade, onde a garantia dos direitos não esteja assegurada nem a separação de poderes determinada, não possui Constituição”. No mesmo ano, a França aprovou sua Constituição que também continha a doutrina da divisão do poder.

A partir de então, a tripartição do poder foi sendo incorporada paulatinamente pelos diversos textos constitucionais do mundo, marcando a origem dos Estados de Direito.

2.3 A visão moderna da teoria da tripartição do poder

Como vimos, o poder estatal produz normas para controlar a conduta dos cidadãos. Esse encargo do Estado é tido como sua função legislativa, que o incumbe de criar normas jurídicas gerais e abstratas dotadas de imperatividade.

Se o Estado é capaz de gerar normas jurídicas, ele também deve estar apto a aplicar essas normas, o que é realizado pelo desempenho da função executiva.

E para garantir o cumprimento das normas, entra em campo a função jurisdicional do Estado, que atua no caso de conflitos de interesses havidos entre os cidadãos ou entre eles e o Estado.

A partir daí, depreende-se que existe uma divisão nas funções exercidas pelo Estado:

Ao poder legislativo compete elaborar as leis, corrigir ou abrogar as que se fizeram. O poder executivo tem na sua esfera de competência a política externa e a promoção da segurança. O poder judiciário incumbe-se de punir os crimes e julgar as pendências entre particulares. (...) Os poderes, assim discriminados são a garantia da liberdade política.⁶⁰

É que o poder estatal, mesmo sendo indivisível, pode ter seu exercício fracionado sem que isso implique na sua dissolução. Deste modo, poderá haver a divisão das funções estatais. Todavia, a mera divisão das funções não evita, por si só, a concentração do poder em mãos únicas, de forma que é imprescindível haver a distribuição dessas funções a órgãos distintos e independentes.

Portanto, a teoria da separação do poder está centrada na repartição das funções inerentes ao Estado e sua distribuição a entes diversos, o que tem sido denominado de divisão orgânica das funções estatais:

⁶⁰ BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1967. p. 122.

A divisão de poderes fundamenta-se, pois, em dois elementos: a) especialização funcional, significando que cada órgão é especializado no exercício de uma função; (...) b) independência orgânica, significando que, além da especialização funcional, é necessário que cada órgão seja efetivamente independente dos outros, o que postula ausência de meios de subordinação. Trata-se, pois, como se vê, de uma forma de organização jurídica das manifestações do Poder.⁶¹

Sendo o poder estatal uno e indivisível, conforme está pacificado na doutrina, o que se divide são as funções estatais em executiva, legislativa e judiciária. A primeira tem por objeto a administração da coisa pública, a segunda é responsável pelo trabalho de criação e inovação do ordenamento jurídico e a terceira está voltada para a aplicação da lei ao caso controvertido.⁶²

Isto posto, fazemos nosso o questionamento feito por Fernanda Dias Menezes de Almeida.⁶³

Por que a preferência pela expressão “separação de poderes”, quando tecnicamente teria sido mais adequado falar em “separação de funções”, já que, a rigor, a teoria de Montesquieu se apóia na distinção de três funções estatais e em sua atribuição a três órgãos autônomos?

As funções acima apontadas são as precípuas de cada um dos Poderes, sendo que um Poder acaba realizando funções inerentes aos outros de forma secundária, justamente para que lhes seja garantida a independência recíproca. Logo, a Constituição deverá estabelecer quais são as funções primordiais de cada um, permitindo que cada um deles exerça subsidiariamente as funções dos demais, com vistas a assegurar a autonomia dos órgãos executores das funções estatais.

⁶¹ SILVA, José Afonso da. *Curso...* cit., p. 110.

⁶² ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 149-150.

⁶³ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *O Poder...* cit., p. 213-223.

Isso deve ocorrer justamente para evitar que um órgão necessite de outro para a realização de determinada medida incluída entre as funções típicas deste último, o que prejudicaria a independência entre eles.

Se assim não fosse, um Poder necessitaria dos outros para cumprir tarefas básicas, como a aquisição de materiais, contratação e demissão de funcionários e aprovação de normas internas. Isso prejudicaria a independência entre eles, característica primordial da teoria idealizada por Montesquieu.

Nas lições de Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior,⁶⁴ a autonomia financeira é fator primordial para a independência, de forma que aquele que detém o controle financeiro do Estado, o Poder Executivo, não subordine os demais. Outro item fundamental à garantia da independência entre os Poderes é a proibição de que uma pessoa ocupe ao mesmo tempo cargo em mais de um Poder.

Compartilhando deste entendimento, Michel Temer⁶⁵ aponta oito características necessárias à manutenção da independência entre os Poderes:

1. Competências bem definidas pelo texto constitucional, sendo que nenhuma norma infraconstitucional pode subtrair competências que foram entregues pelo constituinte;

2. Inviolabilidade dos deputados e senadores por suas opiniões, palavras e votos, garantindo a independência do Legislativo e visando impedir o cerceio, mesmo que psicológico, na atividade dos representantes do povo, que têm, entre outras funções, a de fiscalizar os atos do Executivo;

3. Proibição de determinadas atividades a deputados e senadores;

4. Proibição de que um parlamentar seja processado criminalmente sem a prévia licença de sua Câmara;

⁶⁴ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso...* cit., p. 317 e 251.

⁶⁵ TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 121-124.

5. Impedimento aos magistrados de exercer outras funções, salvo uma de magistério;

6. Proibição de que magistrados recebam percentagens ou custas nos processos ao seu despacho e julgamento; de se dedicar à atividade político-partidária; de receber auxílios ou contribuições de pessoas físicas ou entidades públicas ou privadas; e de exercer a advocacia no juízo ou tribunal do qual se afastou, durante três anos – tudo com o objetivo de impedir o comprometimento emocional do juiz que lhe retire a desejável imparcialidade;

7. Indelegabilidade de atribuições, a não ser nos casos constitucionalmente previstos;

8. Impossibilidade de investidura em poderes distintos, a não ser nos casos permitidos pela Constituição.

Entretanto, é preciso atentar para o fato de que a independência entre os Poderes não pode ser irrestrita, já que, conforme determina o sistema de freios e contrapesos, as interferências de um Poder nos outros são necessárias, a fim de que abusos sejam evitados e de que se conserve o equilíbrio do sistema.

Por isso mesmo é que existe a cooperação do Poder Executivo no processo legislativo, por meio do veto e do poder de iniciativa. Da mesma forma, o Poder Judiciário poderá declarar inconstitucionais normas oriundas do processo legislativo. Outra forma de interferência de um Poder em outro é o fato de o Legislativo funcionar como órgão investigador e até mesmo julgador, em determinadas circunstâncias.

No caso do Brasil, são vários os mecanismos de interferências dispostos na Constituição. Alguns deles foram muito bem levantados por José de Afonso da Silva:⁶⁶

⁶⁶ SILVA, José Afonso da. *Curso...* cit., p. 111-112.

Se ao Legislativo cabe a edição de normas gerais e impessoais, estabelece-se um processo para sua formação em que o Executivo tem participação importante, quer pela iniciativa das leis, quer pela sanção e pelo veto. Mas a iniciativa legislativa do Executivo é contrabalançada pela possibilidade que o Congresso Nacional tem de modificar-lhe o projeto por via de emendas e até de rejeitá-lo. Por outro lado, o Presidente da República tem o poder de veto, que pode exercer em relação a projetos de iniciativa dos congressistas como em relação às emendas aprovadas a projetos de sua iniciativa. Em compensação, o Congresso, pelo voto da maioria absoluta de seus membros, poderá rejeitar o veto, e, pelo Presidente do Senado, promulgar a lei, se o Presidente da República não o fizer no prazo previsto (art. 66).

Se o Presidente da República não pode interferir nos trabalhos legislativos, para obter aprovação rápida de seus projetos, é-lhe, porém, facultado marcar prazo para sua apreciação, nos termos dos parágrafos do art. 64.

O Presidente da República não interfere na função jurisdicional, em compensação os ministros dos tribunais superiores são por ele nomeados, sob controle do Senado Federal, a quem cabe aprovar o nome escolhido (art. 52, III, a).

São esses alguns exemplos apenas do mecanismo dos freios e contrapesos, caracterizador da harmonia entre os poderes. (...) harmonia, que não significa nem o domínio de um pelo outro nem a usurpação de atribuições, mas a verificação de que, entre eles, há de haver consciente colaboração e controle recíproco (...).

Como se vê, a divisão do poder é mais uma divisão de funções estatais, pois o poder é uno e pertence ao povo. A visão moderna da doutrina da repartição do poder vislumbra muito mais a coordenação harmônica no desempenho dos órgãos do Estado que a completa independência entre os Poderes estatais.

A divisão rígida do poder, em que cada função estatal é exercida por um único órgão, decorreu da necessidade de contenção do poder monárquico no passado e não mais faz sentido nos dias atuais, já que a maioria das nações estabeleceu sistemas democráticos de governos. Com isso, entendemos que a

teoria de Montesquieu foi relativizada. O que existe hoje é a interpenetração dos Poderes, de modo que cada um tem sua função precípua, mas não deixa de exercer funções inerentes aos outros Poderes, de maneira subsidiária.

Nesse sentido, Manoel Gonçalves Ferreira Filho⁶⁷ afirma que a teoria da repartição do poder desempenhou papel relevante na história, contribuindo de forma decisiva para a instauração do governo moderado. “Hoje, todavia, sua importância costuma ser minimizada; seu fim, profetizado; sua existência, até negada.”

O autor chega a dizer que com o sistema de partidos vigente, ela é mais aparente do que real, nos casos em que o mesmo partido detém o Executivo e a maioria parlamentar. Isso sem falar no fato de que, presentemente, é o Executivo que mais exerce a tarefa legislativa.

Outra não é a opinião de Fernanda Dias Menezes de Almeida:⁶⁸

Na verdade – e a afirmação que se segue já é até um lugar comum – Montesquieu não estava preocupado em criar uma teoria de base científica. O que ele pretendeu transmitir foi uma receita de arte política para a contenção do arbítrio. Sua intenção era fazer a apologia do governo moderado, em contraposição ao absolutismo monárquico, aproveitando o exemplo da monarquia limitada britânica. O que ele idealizou sob a inspiração do modelo inglês – embora este modelo, como descrito em *Do espírito das leis*, em 1748, já não correspondesse bem à realidade da vida política da Inglaterra, onde já se implantara o parlamentarismo – foi um sistema de freios e contrapesos para evitar os abusos dos detentores do poder.

Da mesma forma, Celso Bastos acredita que, atualmente “a divisão rígida destas funções já está superada, pois, no Estado contemporâneo, cada um destes órgãos é obrigado a realizar atividades que tipicamente não seriam suas”.⁶⁹

⁶⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1993. p. 119.

⁶⁸ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. O Poder... cit., p. 213-223.

⁶⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso...* cit., p. 159.

Verificamos o mesmo entendimento junto ao Ministro do STF Joaquim Barbosa,⁷⁰ para quem não existe um conceito apriorístico de separação de poderes, visto que tal conceito teria se adaptado ao longo da história e, apesar das idéias poderosas de Locke e Montesquieu, estas não devem ser seguidas em sua forma original.

Karl Lowenstein⁷¹ compartilha do mesmo juízo, afirmando que o princípio da tripartição existe até hoje devido à dificuldade de superação e substituição de suas idéias:

Incluso la más joven colección de constituciones después de la segunda guerra mundial se mantiene firme en dicho principio, sin tener en cuenta su superación y alejamiento de la realidad en el siglo XX. Un simple viaje a la forma más corriente del gobierno, el parlamentarismo, hubiera podido convencer a los autores constitucionales de que el Poder Legislativo e el Ejecutivo non están separados ni personal ni funcionalmente. Los miembros del gobierno son miembros del parlamento; se ha producido, pues, una integración de estos poderes.

J. J. Gomes Canotilho⁷² vai mais além, defendendo que a irrestrita separação do poder sequer foi prevista por Montesquieu:

Hoje, tende a considerar-se que a teoria da separação dos Poderes engendrou um mito. Consistiria este mito na atribuição a Montesquieu de um modelo teórico reconduzível à teoria dos três poderes rigorosamente separados: o executivo (o rei e os seus ministros), o legislativo (1.^a câmara, 2.^a câmara, câmara baixa e câmara alta) e o judicial (corpo de magistrados). Cada poder recobriria uma função própria, sem qualquer interferência dos outros. Foi demonstrado por Eisenmann que esta teoria nunca existiu em Montesquieu: por um lado, reconhecia-se ao executivo o direito de interferir no legislativo, porque o rei gozava do direito de veto; em

⁷⁰ STF, ADIn 3.367, rel. Min. Cesar Peluzo, DJ. 17.03.2006.

⁷¹ LOWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 1983. p. 55.

⁷² CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. cit., p. 260.

segundo lugar, porque o legislativo exerce vigilância sobre o executivo na medida em que controla as leis que votou, podendo exigir aos ministros conta da sua administração; finalmente, o legislativo interfere sobre o judicial quando se trata de julgar os nobres pela Câmara dos Pares, na concessão de anistias e nos processos políticos que deviam ser apreciados pela Câmara Alta sob acusação da Câmara Baixa. Além disso, mais do que separação, do que verdadeiramente se tratava era de combinação de poderes: os juizes eram apenas “a boca que pronunciava a palavra da lei”; o poder executivo e o legislativo distribuíam-se por três potências: o rei, a câmara alta e a câmara baixa, ou seja, a realeza, a nobreza e o povo (burguesia). O verdadeiro problema político era o de combinar estas três potências e desta combinação poderíamos deduzir qual a classe social e política favorecida.

Mesmo concordando que o que ocorre no Brasil é a divisão do exercício das funções estatais entre órgãos distintos, continuaremos utilizando a expressão “divisão do poder”, tendo em vista ser ela amplamente difundida.

2.4 A divisão orgânica e espacial do poder no Brasil

O princípio da separação do poder está presente no ordenamento jurídico brasileiro desde a aprovação da primeira Constituição do País, a Constituição imperial de 1824, que trazia, ao lado dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o Poder Moderador, teorizado por Benjamin Constant, o qual era exercido pelo imperador.

O art. 9.º daquela Carta determina que: “A divisão, e harmonia dos Poderes Políticos é o princípio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer efetivas as garantias que a Constituição oferece”. O art. 10 do mesmo diploma estabelece que: “Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Império do Brasil são quatro: O Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial”.

Com o advento da República e a aprovação da Carta de 1891, o Poder Moderador desaparece da Constituição brasileira e é incorporado o sistema de

distribuição de competências como consequência da adoção da forma federal de organização do Estado, por influência da Constituição norte-americana.

A partir daí, positiva-se o sistema de freios e contrapesos, com a presença de três poderes independentes e harmônicos, conforme dispõe o art. 15 da Carta Republicana, a qual estabeleceu que: “São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, harmônicos e independentes entre si”.

Em seu texto, entretanto, percebe-se a preponderância do Poder Executivo exercido pelo Presidente da República, característica esta que reflete uma “fórmula aclimatada ao ambiente latino-americano”, nos dizeres de Pinto Ferreira.⁷³

A Constituição de 1934, em seu art. 3.º, estabeleceu: “São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si”, atribuindo ao Senado a função de coordenar os Poderes federais.

No entanto, com o estabelecimento da ditadura militar, novo texto constitucional foi aprovado em 1937, concentrando os três poderes no Presidente da República, o que perdurou até 1945.

Fiel a sua inspiração autoritária, o texto de 1937 dispôs, em seu art. 38, que o Poder Legislativo deveria ser exercido pelo Parlamento Nacional, com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República. O primeiro deveria proferir parecer nas matérias de sua competência consultiva e o segundo teria o poder de iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis.

Em 1946, o princípio da tripartição do poder foi resgatado pela nova Constituição aprovada, que trouxe a fórmula da divisão orgânica do poder, atualmente em vigor, a qual determina que: “São poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si” (art. 36). Tal fórmula

⁷³ PINTO FERREIRA. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002. p. 88.

foi mantida nas Constituições de 1967 (art. 6.º), na Emenda Constitucional n. 1 de 1969 (art. 6.º) e na Carta de 1988 (art. 2.º), atualmente em vigor.

Sendo assim, a divisão orgânica do poder está consubstanciada no texto constitucional em vigor, situando-se, inclusive, entre seus núcleos imodificáveis (art. 60, § 4.º, III). A separação das funções estatais é, então, cláusula pétrea, o que significa que as normas constitucionais que tratam do assunto não podem ser abolidas.

Todavia, não há no nosso texto constitucional uma prescrição clara de quais são as funções típicas e atípicas dos órgãos de poder, o que é vislumbrado a partir de uma leitura sistemática do texto constitucional que inclui a observação das normas de distribuição de competência.

Outro fator importante é que, no Brasil, além de existir a divisão orgânica das funções estatais, há também sua divisão espacial, pois nosso Estado é dividido em unidades federadas, às quais são distribuídas parcelas das funções do Estado.

Conseqüentemente, o Brasil não é um Estado do tipo unitário, em que as funções estatais são exercidas por apenas um centro. Pelo contrário, são vários os centros de poder no País: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, unidos em uma Federação.

Os entes federativos possuem autonomia político-administrativa, de acordo com o que prevê o art. 18 da CF, o que faz com que eles executem certas atividades com independência.

Inclusive no que tange à função legislativa, as unidades da Federação possuem sua esfera de atuação, a qual está delineada pela Constituição Federal. Isso ocorre porque: “A partilha do poder de legislar é sempre o fulcro da repartição

de competências, já que a lei – pensando-se em termos de Estado de direito – é que dá a dimensão do exercício dos demais poderes”.⁷⁴

Portanto, os entes estatais devem ter competência para criar seu próprio direito, sob pena de não haver autonomia entre eles, de forma que “(...) o problema nuclear da repartição de competências na Federação reside na partilha da competência legislativa, pois é através dela que se expressa o poder político, cerne da autonomia das unidades federadas”.⁷⁵

A repartição de competências pode se dar de forma horizontal, vigente no sistema norte-americano, ou vertical, exemplo de vertente européia.

Raul Machado Horta⁷⁶ explica que o modelo horizontal pode se dar de três diferentes modos: a) repartição exaustiva da competência de cada ordenamento; b) enumeração da competência da União e atribuição aos Estados dos poderes reservados ou não enumerados; c) enumeração da competência dos Estados-membros e atribuição à União dos poderes reservados.

Ainda nas lições de Raul Machado Horta, o modelo vertical de repartição de competências “realiza a distribuição de idêntica matéria legislativa entre a União Federal e os Estados-membros, estabelecendo verdadeiro condomínio legislativo, consoante regras constitucionais de convivência”.⁷⁷

O Brasil parece concatenar os modelos horizontal e vertical, distribuindo algumas matérias entre os entes federativos e deixando competências remanescentes aos Estados-membros.⁷⁸

⁷⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991. p. 81.

⁷⁵ Idem, *ibidem*, p. 104.

⁷⁶ HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 364.

⁷⁷ Idem, *ibidem*, p. 366.

⁷⁸ Para nós, a repartição de competências fixada pela Constituição Federal parece concatenar os modelos horizontal e vertical, tendo em vista principalmente o art. 25, que trata da competência residual dos Estados-membros.

De acordo com a Carta Constitucional em vigor, cada um dos entes estatais possui matérias de competência privativa, sobre as quais legisla com exclusividade.

As matérias privativas da União estão enumeradas nos arts. 22 e 48 da Constituição, havendo outras disposições esparsas no texto constitucional tratando dessa espécie de competência. As matérias cuja legislação compete privativamente aos Municípios são aquelas de interesse local (art. 30, I, CF), havendo também outros dispositivos constitucionais que tratam do assunto. Quanto aos Estados, eles possuem competências privativas expressas (arts. 18, § 4.º, e 25, §§ 2.º e 3.º, CF) e competência privativas residuais, que lhes permitem dispor sobre qualquer matéria, desde que não haja vedação a respeito (art. 25, § 1.º, CF). Já o Distrito Federal acumula as competências estaduais e municipais, conforme determina o art. 32, § 1.º, da Carta Magna.

Existem também matérias de competência legislativa concorrente (art. 24, CF, entre outros dispositivos constitucionais), que podem ser disciplinadas pela União, Estados e Distrito Federal, como é o caso de assuntos como direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico.

No âmbito da legislação concorrente, a União estabelecerá normas gerais. Não o fazendo, os Estados exercerão a competência legislativa plena para atender suas particularidades. Havendo norma geral da União, aos Estados caberá a edição de normas suplementares que as ajustem às necessidades estaduais. Os Municípios também poderão suplementar a legislação federal e a estadual (art. 30, II, CF).

Há, ainda, a competência comum a todos os entes federativos para legislar sobre temas de interesse geral, tais como a guarda da Constituição, saúde pública, cultura, educação e lazer (art. 23, CF).

Além das competências legislativas acima descritas, existem as de cunho administrativo, denominadas por Fernanda Dias Menezes de Almeida⁷⁹ de materiais, gerais ou de execução, que credenciam os entes estatais ao desempenho de tarefas

⁷⁹ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências...* cit., p. 90.

e serviços. Tais competências podem ser exercidas pelos entes estatais em conjunto ou separadamente.

As competências materiais comuns a todos os entes estão listadas no art. 23 do texto constitucional e são justificadas pela necessidade de cooperação entre eles, o que é intrínseco ao federalismo.

As competências materiais exclusivas da União estão dispostas principalmente no art. 21 da Carta Magna e são indelegáveis. As competências materiais privativas da União estão representadas pelas matérias apontadas pelo art. 22, que podem ser delegadas ao legislador estadual, conforme preceitua o parágrafo único do citado artigo. As competências materiais privativas dos Municípios estão estabelecidas no art. 30 da Constituição. Aos Estados remanescem as competências que não couberem à União e aos Municípios; e o Distrito Federal acumula as competências dos Estados e Municípios.

Até mesmo no que se refere às matérias de cunho tributário, cada ente estatal tem seu âmbito de atuação traçado pelo texto constitucional.

À União compete a instituição dos impostos citados no art. 153, I a VII, da Constituição. Ademais, ela poderá criar impostos não-cumulativos e que não tenham o mesmo fato gerador ou a base de cálculo dos impostos já existentes, podendo criar impostos extraordinários de guerra, empréstimos compulsórios e contribuições sociais de intervenção no domínio econômico e de interesses de categorias profissionais. Os Estados estão autorizados a instituir os impostos apontados pelo art. 155, I a III, CF, e os Municípios poderão instituir os impostos previstos no art. 156, I a III, CF. Quanto ao Distrito Federal, ele acumula as competências tributárias dos Estados e Municípios.

Como se vê, o princípio da tripartição do poder está intimamente relacionado ao princípio federativo no Brasil. Isso acontece porque o exercício das funções estatais no País é fracionado não só entre os órgãos Executivo, Legislativo e Judiciário, como também entre as unidades da Federação, o que implica dizer que o

princípio da separação do poder deve ser analisado sob os pontos de vista orgânico e espacial.

Este assunto é de suma importância para o processo legislativo, visto que somente o ente federativo dotado de competência constitucional estará apto a legislar sobre determinadas matérias. Assim, para que uma norma seja válida, seu processo de feitura deverá observar, impreterivelmente, as normas de competência estabelecidas pela Lei Maior.

Ademais, ainda que seja o Poder Legislativo responsável pelo processo legislativo, o princípio da tripartição do poder e seu sistema de freios e contrapesos fazem com que os demais Poderes também participem desse processo. Exemplo disso é o fato de que algumas espécies normativas dependem da sanção ou do veto do Presidente da República. Outro exemplo é o fato de existirem alguns assuntos sobre os quais somente o Poder Executivo poderá propor leis.

Analisada a distribuição orgânica e espacial do poder no Brasil, passaremos para o exame do Poder Legislativo e de sua função legislativa nos próximos Capítulos.

Em momento posterior, retomaremos a questão das competências legislativas expostas acima e seu exercício pelas unidades da Federação.

3. DO PODER LEGISLATIVO

De acordo com a teoria da divisão orgânica do poder, a função de fazer leis é tida como a principal tarefa do Poder Legislativo. Entretanto, como vimos anteriormente, esse órgão desempenha outras funções além da legislativa. Outrossim, o Executivo e o Judiciário também exercem a função legiferante, sendo que o Presidente da República participa de forma bastante ampla do processo legislativo.

Por outro lado, o princípio da tripartição do poder tem uma vertente espacial, a qual determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem possuir uma parcela do poder de legislar, de modo que cada ente estatal deve ser dotado de órgãos legislativos a fim de que essa tarefa seja cumprida a contento.

Neste momento, partiremos para a análise do Poder Legislativo Federal.

Iniciaremos nosso estudo por uma abordagem histórica desse órgão, remontando ao surgimento do Poder Legislativo a partir da Antiguidade e retratando o desenvolvimento do Parlamento brasileiro nas Constituições do País.

Em seguida, passaremos à apreciação das características do Poder Legislativo Federal, com foco naquelas que se relacionam ao desempenho da tarefa legislativa.

Para encerrar, prosseguiremos com o exame dos trabalhos parlamentares, a fim de que se entenda como se dá o funcionamento do Congresso Nacional.

Toda essa abordagem tem como finalidade o perfeito entendimento do processo legislativo federal, o qual, conforme veremos, serve de base para o desempenho da função legislativa nos níveis estadual, municipal e distrital, como exigem o princípio federativo e o da divisão do poder.

3.1 Histórico

Na Antiguidade, o governo era exercido diretamente pelos membros da sociedade por meio de assembleias compostas pelo povo, como as assembleias da plebe, em Roma, e a *ecclesia*, na Grécia, as quais não tinham caráter de órgãos, mas eram apenas reuniões do povo para fins determinados.⁸⁰ Assim, há vestígios da existência do Poder Legislativo na Grécia e Roma antigas, o que também ocorre entre os povos do Oriente.⁸¹

Conforme descreve Peterson de Paula Pereira, as invasões bárbaras nos domínios romanos tiveram importante papel na formação do que hoje entendemos como Parlamento, dada a influência na tradição do rei em tomar decisões somente após a oitiva dos conselheiros.⁸²

A partir dos séculos XII e XIII, o Legislativo foi assumindo o formato atualmente conhecido. Com o advento da Idade Média, representantes da nobreza e do povo passaram a se reunir em assembleias, a fim de limitar a autoridade dos reis. Tais assembleias eram primeiramente compostas de nobres e, posteriormente, de comuns, como era denominada a burguesia.

A partir do século XVI, com o surgimento das monarquias absolutistas, tais assembleias deixaram de existir, uma vez que os Estados foram unificados e centralizados.

A Inglaterra foi a única nação em que o Parlamento subsistiu ao advento do absolutismo. Conforme afirma Jorge Miranda,⁸³ este país “não teve rigorosamente monarquia absoluta e passou, embora não sem convulsões como as de 1648 e 1688, do Estado estamental para o Estado constitucional representativo”, o que

⁸⁰ SILVA, José Afonso da. *Comentário...* cit., p. 384.

⁸¹ PEREIRA, Peterson de Paula. Processo legislativo: a revisão entre as Casas do Congresso Nacional. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n. 46, out. 2000. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=137>>. Acesso em: 07 jan. 2008.

⁸² Idem, *ibidem*.

⁸³ MIRANDA, Jorge. *Manual...* cit., t. I, p. 107.

acabou por inspirar Montesquieu em sua teoria da tripartição do poder. Deste modo, conforme afirma o jurista português, a instituição parlamentar é de origem inglesa.

Composto pela Câmara dos Lordes, integrada por nobres, e pela Câmara dos Comuns, de representação popular, o Parlamento inglês tinha, inicialmente, a função de controle do poder monárquico, sendo a função legislativa incorporada gradativamente, conforme esclarece Fernanda Dias Menezes de Almeida:⁸⁴

Os parlamentos surgiram como corpos representativos com atribuição de controlar politicamente o rei, aprovando ou rejeitando suas propostas. Só bem mais adiante, em suas vidas, assumiram a função legislativa. Na Inglaterra, por exemplo, considerada a matriz do parlamento, apenas no fim do século XIV o sistema de petição ao monarca contra ofensas aos direitos e aos costumes se transformou em processo legislativo, investindo-se o Parlamento de autoridade para elaborar a lei, que o rei sancionava ou vetava. Até aquela época, o soberano apenas convocava os representantes do povo para conhecer suas opiniões, suas reivindicações. O objetivo das reuniões era, em geral, a obtenção de dinheiro e a concordância na orientação geral do reino, isto é, o controle financeiro e o controle político do governo.

Portanto, o Poder Legislativo formou-se durante a Idade Média, diante da necessidade da limitação do poder monárquico. Tal Poder adotou o formato atual com o surgimento do constitucionalismo, quando assumiu o papel de representação do povo.

O constitucionalismo amparou a idéia da soberania popular exercida por meio da democracia representativa, cujo pressuposto era o voto do povo na escolha de seus representantes. Com isso, consolidaram-se os Legislativos no mundo contemporâneo.

⁸⁴ ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. O Poder... cit., p. 213-223.

No Brasil, a ideologia constitucionalista ganhou força após a independência dos Estados Unidos e da Revolução Francesa, por influência da metrópole portuguesa.

Em 1815, a coroa portuguesa se instalou no Brasil, que foi elevado a Reino Unido ao de Portugal e Algarves, em 1820, ganhando o direito de enviar representantes à Corte Constituinte portuguesa. Essa foi a primeira forma de representação política brasileira.

Um pouco antes de a Assembléia portuguesa completar um ano, nela tomaram posse 26 deputados brasileiros, número este que foi sendo aumentado, na medida em que as províncias brasileiras enviavam seus representantes a Portugal.⁸⁵

Os deputados brasileiros tinham suas despesas de viagem pagas por sua respectiva província e recebiam uma remuneração do erário público. Eles possuíam idéias bastante liberais com relação ao Reino Unido, as quais conflitavam com o pensamento conservador dos deputados portugueses. Isso fez com que Portugal aplicasse medidas hostis com relação ao Brasil, reforçando as idéias separatistas brasileiras.

Entretanto, antes mesmo da Proclamação da Independência do Brasil, já se observava a necessidade de dotar o País de uma Constituição,⁸⁶ o que fez com que fossem expedidas instruções eleitorais para a escolha dos constituintes. Assim, em 19 de junho de 1822, no Rio de Janeiro, o Ministro e Secretário de Estado dos Negócios do Império e Estrangeiros, José Bonifácio de Andrada e Silva, expediu a Decisão de Governo n. 57. Essa decisão estabeleceu as instruções sobre o processo eleitoral dos deputados à Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Brasil, sendo considerada a primeira lei eleitoral elaborada no País.⁸⁷

⁸⁵ NOGUEIRA, Otaciano. *Poder Legislativo no Brasil (1821-1930)*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1981. p 11-12.

⁸⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso...* cit., p. 98

⁸⁷ NETO, Cassimiro. *Cronologia histórica e legislativa de governo no Brasil*. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/conheca/historia/imperio1.html>. Acesso em: 16 nov. 2007.

Conforme as referidas instruções, para ser deputado, além das exigências para ser eleitor, era necessário que se fosse natural do Brasil ou de Portugal, com residência de no mínimo 12 anos no Brasil. Em caso de estrangeiro, era necessário, além desse último requisito, que o candidato possuísse família no País e fosse naturalizado brasileiro. Outros requisitos eram que se reunisse a maior instrução, reconhecidas virtudes, verdadeiro patriotismo e decidido zelo pela causa do Brasil.

Os deputados poderiam ser reeleitos, recebiam salário mensal e tinham as despesas com transporte pagas pelas suas províncias.

Para ser eleitor exigia-se renda mínima, ou seja, havia o voto censitário. Os trabalhadores manuais eram impedidos de votar, embora os analfabetos estivessem autorizados.

Após a Proclamação da Independência, mais especificamente em 17 de abril de 1823, ocorre, no Rio de Janeiro, a abertura e instalação da primeira sessão preparatória da Assembléia Geral, Constituinte e Legislativa do Império do Brasil, com a presença de 52 deputados constituintes.⁸⁸

O Projeto de Constituição, com 272 artigos, foi apresentado em setembro de 1823. Ele era essencialmente liberal e visava a contenção do poder do monarca, de modo que não lhe foi concedido o poder moderador, nem tampouco o direito de dissolver a Câmara dos Deputados. Isso causou fortes tensões entre a Assembléia e o monarca, o que acabou ocasionando a dissolução da Assembléia Constituinte brasileira, em 12 de novembro de 1823.

Logo após, o imperador criou um Conselho de Estado para elaborar projeto de Constituição, o qual deu origem à Constituição outorgada em 1824. Este diploma legal, em seu art. 9.º, estabelecia a harmonia e divisão dos poderes, os quais eram delegações na Nação (art. 12). Ele consagrou a independência entre os poderes (art. 98), trazendo a figura do Poder Moderador, exercido pelo imperador (art. 101, § 6.º).

⁸⁸ Idem, *ibidem*.

Na Constituição de 1824, o Poder Legislativo era composto pela Câmara dos Deputados e pela Câmara dos Senadores, ou Senado, formando a Assembléia Geral, que possuía o poder de legislar com a sanção do imperador. A Câmara dos Deputados era eletiva e temporária, com cada legislatura durando quatro anos.

Todos que poderiam ser eleitores poderiam também ser deputados, com exceção dos que não atingissem a renda mínima, dos estrangeiros e dos que não professassem a religião do Estado. Não havia a necessidade de que o candidato residisse no seu domicílio eleitoral.

Para ser eleitor era necessário estar em gozo dos direitos políticos, daí serem excluídos os menores de 25 anos, os filhos-família, os criados de servir, os religiosos reclusos, os que não possuíam a renda mínima, os libertos e os criminosos pronunciados.

O Senado era composto de membros vitalícios, maiores de 40 anos, em gozo dos direitos políticos, devendo ser pessoa de saber, capacidade e virtudes, com rendimento anual mínimo, por bens, comércio, indústria ou salário.

A Constituição do Império fixou atribuições privativas para cada uma das Casas, sendo privativos da Câmara dos Deputados a iniciativa sobre impostos e o recrutamento e escolha da nova dinastia, no caso de extinção da imperante. Além disso, deveriam ser iniciados na Câmara dos Deputados a discussão das propostas do Executivo e das reformas constitucionais e o acolhimento das denúncias contra ministros e conselheiros do Estado.

Já ao Senado competia privativamente a função de corte judicial, devendo: conhecer os crimes comuns cometidos pelos membros da família imperial, ministros e conselheiros de Estado, dos senadores e dos deputados; conhecer a responsabilidade dos secretários e conselheiros de Estado, cuja denúncia por crimes de responsabilidade tivesse sido acolhida pela Câmara; convocar a Assembléia Geral, na omissão do Imperador; e expedir ordens para a eleição do Regente. Além disso, entre outras funções, o Senado detinha a atribuição de propor e aprovar projetos de lei, em conjunto com a Câmara dos Deputados.

Otaciano Nogueira afirma que a Constituição imperial concentrou as funções políticas na Câmara dos Deputados:

A Constituição reservava a maior parte ou quase a totalidade das atribuições políticas à Câmara, deixando ao Senado as medidas conservadoras da continuidade do regime, pelo seu caráter de vitaliciedade. Esta verdadeira divisão de atribuições, não expressa, mas implícita na Constituição, é que deu origem, mais tarde, à máxima de que “o Senado não faz política”.⁸⁹

A primeira Constituição brasileira já trazia um sistema de inviolabilidade dos mandatos e de imunidades parlamentares, que são, portanto, “princípios profundamente arraigados na tradição constitucional brasileira, e só suspensos nos períodos de excepcionalidade institucional”.⁹⁰

O imperador e seus ministros tinham o poder de iniciativa de projetos de lei. Estes últimos somente poderiam exercer tal prerrogativa depois de obter autorização de uma comissão da Câmara dos Deputados.

As propostas legislativas deveriam ser discutidas e votadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, submetendo-se, depois disso, à sanção do Imperador.

O Ato Adicional de 1834 criou as Assembléias Legislativas Provinciais, que tinham uma competência legislativa plena (legislavam, entre outros, sobre divisão civil, judiciária e eclesiástica, sobre instrução pública, desapropriação por utilidade provincial, política e economia municipal, obras públicas etc.) e outra relativa (de dispor sobre a execução das leis, enviar representações e resoluções à Assembléia Geral etc.).⁹¹

⁸⁹ NOGUEIRA, Otaciano. Op. cit., p. 50.

⁹⁰ Idem, ibidem.

⁹¹ Idem, ibidem, p. 53-54.

De acordo com Otaciano Nogueira, o Poder Legislativo do Império desempenhou a função legislativa durante os 65 anos de vigência da Carta Constitucional de 1824:

O papel do Parlamento do Império não foi traçado, como vimos, segundo apenas o modelo constitucional. Muito mais do que isso, ele se cristalizou nas singulares e sucessivas adaptações que foram se esboçando no tempo e se sedimentou nas praxes, nos precedentes e nos exemplos penosamente construídos, por força das circunstâncias do processo histórico, convivendo com o primeiro reinado, com a regência e com o longo reinado de Dom Pedro II.⁹²

Após a Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, foi aprovada nova Carta Constitucional, em 1891, que implanta o federalismo e o sistema republicano no País. As autoridades se tornaram representativas do povo e investidas de mandato por prazo certo,⁹³ sendo implantadas novas formas de funcionamento do Poder Legislativo, o qual passou a ser denominado Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado.

O mandato dos senadores deixou de ser vitalício, passando a ser de nove anos, com três senadores eleitos por Estado. Além disso, os subsídios dos parlamentares passaram a ser fixados pelo próprio Congresso Nacional, no lugar do Executivo, como ocorria no Império. Foram também estabelecidas regras de incompatibilidades com a função parlamentar, sendo que sua inobservância trazia a implicação da perda de mandato.

Segundo as determinações constitucionais, o Poder Legislativo era exercido pelo Congresso Nacional, com sanção presidencial. O Congresso se reunia anualmente por quatro meses, iniciando-se as sessões no dia três de maio de cada ano, sendo que cada legislatura tinha a duração de três anos. As Casas deliberavam pela maioria dos presentes, respeitado o *quorum* da maioria absoluta dos componentes da Casa.

⁹² Idem, *ibidem*, p. 76.

⁹³ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso... cit.*, p. 108.

A Câmara dos Deputados tinha como competências privativas: a iniciativa do adiamento da sessão legislativa; a iniciativa de todas as leis de impostos, de fixação das forças de terra e mar e da discussão dos projetos oferecidos pelo Executivo; a declaração da procedência ou não da acusação contra o Presidente da República, nos casos de crimes comuns e nos de responsabilidade, e contra os ministros de Estado, nos crimes conexos com os do Presidente.

O Senado manteve a prerrogativa de corte judicial, possuindo a competência privativa para julgar o Presidente da República, quando a acusação fosse julgada procedente pela Câmara, e os demais funcionários federais designados pela Constituição. Ao exercer essa função, o Senado seria presidido pelo Presidente do STF, e o *quorum* exigido para as sentenças condenatórias era de dois terços de seus membros.

Otaciano Nogueira acredita que, mesmo com o advento do regime republicano, as praxes parlamentares não tiveram modificações profundas:

Mudada a forma de governo, nem por isso mudaram substancialmente as praxes e os usos parlamentares. Afinal, ao se proclamar a República, o Brasil já tinha 65 anos de vida constitucional e 63 anos de experiência parlamentar, através de costumes e precedentes longamente cristalizados. Um número razoável de parlamentares que tomaram parte do 1º Congresso Constituinte da República tinham sido deputados e senadores durante a última fase do Império. Quase todos os grandes líderes republicanos que mais tarde assumiram as primeiras posições na nascente República, passado o primeiro momento, que foi, como disse Aristides Lobo, exclusivamente militar, tinham se iniciado nas assembléias do velho regime.⁹⁴

Na República, foram mantidos o sistema bicameral e a sanção presidencial para as leis, assegurando a participação do Executivo no processo legislativo. Foi adicionada a possibilidade de derrubada do veto presidencial, para o que era

⁹⁴ NOGUEIRA, Otaciano. Op. cit., p. 91.

necessário o *quorum* de dois terços dos membros de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

A Constituição republicana estabeleceu o sistema de revisão bicameral complexo, em que o projeto iniciado em uma Câmara e emendado na outra voltava à primeira para que esta se manifestasse sobre as emendas, as quais, se aprovadas por dois terços, seriam remetidas à sanção juntamente com o respectivo projeto de lei. A diferença com o sistema vigente é que, no modo anterior, se as emendas fossem rejeitadas, a proposição voltaria à Casa revisora, para que esta se manifestasse pela manutenção ou não das emendas. Assim, no caso de discordância, passava-se a um segundo turno de votação.

Em setembro de 1926, foi promulgada a reforma da primeira Constituição republicana. Tal reforma tinha caráter racionalista e autoritário, induzindo alterações no Poder Legislativo e no processo legislativo, as quais implicavam no fortalecimento do Executivo.⁹⁵ O Governo Federal ganhou mais autonomia para instalar o estado de sítio, para intervir nos Estados e nos sindicatos, ficando limitado inclusive o direito ao *habeas corpus*.

Em novembro de 1930, foi expedido o Decreto n. 19.398, que instituiu o Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil, dissolveu o Congresso Nacional e as Casas legislativas nos Estados e Municípios, destituiu todos os governadores, exceto o de Minas Gerais, criou o cargo de interventor federal nos Estados e convocou nova Assembléia Nacional Constituinte.

Na vigência do regime ditatorial comandado por Getúlio Vargas, realizou-se a eleição para a Assembléia Nacional Constituinte, estando suspensos os direitos políticos de todos os membros do Governo da União depositos pelo Movimento Revolucionário de 1930 e os direitos políticos de todos os membros dos governos dos Estados, bem como de todos os ex-deputados e ex-senadores.⁹⁶

⁹⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso...* cit., p. 110.

⁹⁶ NETO, Cassimiro. *Op. cit.*

Em julho de 1934, promulgou-se a terceira Constituição do Brasil, a qual substituiu a democracia liberal pela democracia social. Na vigência desse diploma constitucional, o Poder Legislativo era exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado, agora denominado Senado Federal, o qual recebeu a competência de coordenar os demais poderes constituídos, manter a continuidade administrativa e velar pela Constituição. Os senadores tinham mandato de oito anos, sendo eleitos dois senadores por Estado.

A Constituição de 1934, ainda que tenha mantido o Senado, somente atribuiu o Poder Legislativo à Câmara dos Deputados. O Senado, que era composto de representantes dos Estados, não estava previsto no capítulo que tratava do Poder Legislativo, mas somente no que tratava da coordenação dos poderes, tendo suas funções diminuídas e restritas quase apenas a matérias vinculadas à estrutura federativa.⁹⁷

Embora o Senado tenha perdido seu poder de iniciativa em matéria legislativa, tal Casa manteve competências importantes no que tange a assuntos de interesse dos Estados-membros, concentrando, ainda, a supremacia para exercitar o sistema de freios e contrapesos. Havia também alguns atos legislativos que deveriam ser formados com a colaboração do Senado, conforme disposto nos arts. 22 e 91, I e a-I, da Carta de 1934.⁹⁸

A duração da legislatura aumentou para quatro anos e os deputados e senadores passaram a ser eleitos por sufrágio universal e direto, havendo, ainda, a figura do deputado corporativista, que era o representante eleito por sufrágio indireto pelas organizações profissionais, o que criou a representação classista no Legislativo, inspirada no corporativismo europeu que estava em voga na época.

Além disso, o Presidente da República passou a ter o poder de iniciativa legislativa exclusivo sobre determinados assuntos, o que foi expressamente previsto no texto constitucional (art. 41, §§ 1.º e 2.º).

⁹⁷ SILVA, José Afonso da. *Comentário...* cit., p. 386.

⁹⁸ MALDONADO, Maurílio. Separação dos poderes e sistema de freios e contrapesos: desenvolvimento no Estado brasileiro. *Revista Jurídica 9 de Julho*. São Paulo: Procuradoria da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, n. 2, p. 235-255, jul. 2003.

A Constituição de 1934 teve vida curta, uma vez que, em novembro de 1937, o então Presidente da República, Getúlio Dornelles Vargas, outorgou uma nova Carta Constitucional ao País: a “Constituição Polaca”, de teor extremamente autoritário.

Esse diploma constitucional estabelecia que o Poder Legislativo seria exercido pelo Parlamento Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal, com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República.

Pela Constituição de 1937, além de o Presidente da República ter o poder de legislar por meio da edição de decretos-lei, a ele cabia a iniciativa legislativa quase que exclusivamente, uma vez que os deputados somente poderiam apresentar projetos de lei coletivamente, por um terço dos membros da Câmara dos Deputados. Isso sem contar que o Presidente da República possuía também o poder de conter qualquer projeto de lei que estivesse tramitando, se desejasse apresentar proposta sobre o mesmo assunto.

A Carta Polaca não fez referência ao princípio da separação dos poderes, concentrando todo o poder político nas mãos do Presidente da República, que detinha a prerrogativa de dissolver a Câmara dos Deputados, o que efetivamente ocorreu em 1937 e perdurou até 1945.

Em dezembro de 1945, foram realizadas novas eleições para a presidência da República e para o Congresso Nacional. No entanto, somente em fevereiro de 1946 é que se iniciaram os trabalhos constituintes para votar, com poderes ilimitados, o novo texto constitucional.

Daí resultou a Constituição de 1946, que restabeleceu a independência dos três poderes, retornando o Poder Legislativo ao sistema bicameral, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. Os mandatos dos deputados eram de quatro anos e os dos senadores de oito.

O sistema de representação classista e os órgãos de cooperação governamental foram extintos e o Tribunal de Contas passou a ser regulado pelo Poder Legislativo, como órgão de fiscalização orçamentária deste.

Outro fator marcante do novo texto constitucional foi a criação do instituto da cassação do mandato por quebra de decoro parlamentar.

Como a Carta de 1946 vigorou durante um período democrático, o Legislativo teve restauradas as prerrogativas perdidas, podendo operar de modo independente e exercer amplos poderes, como o de votar o orçamento, convocar ministros, propor e votar leis, entre vários outros.

O Senado recuperou a prerrogativa de corte judicial para processar e julgar o Presidente e seus ministros em crimes de responsabilidade, obtendo a competência para suspender as leis e decretos declarados inconstitucionais e para autorizar empréstimos externos aos Estados e Municípios.

O sistema de revisão bicameral dos projetos de lei foi restabelecido de maneira simplificada e a iniciativa voltou a ser pluralística, com exceção do projeto da lei orçamentária que era de iniciativa privativa do Presidente da República.

Em 21 de abril de 1960, foi inaugurada pelo então presidente da República, Juscelino Kubitschek, a nova capital do Brasil, em Brasília, sendo instalado o Congresso Nacional na Praça dos Três Poderes. Depois disso, entrou em vigor o sistema parlamentarista no Brasil, o que se deu por meio da EC n. 4, aprovada em setembro de 1961, cujo art. 1.º estabelecia que: “O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República e pelo Conselho de Ministros, cabendo a este a direção e a responsabilidade da política do Governo, assim como da Administração Federal”.

O sistema parlamentarista limitou os poderes presidenciais e ampliou o campo de atuação e a influência política do Congresso Nacional, vigorando até 1963, quando houve um plebiscito, no qual a maioria eleitoral confirmou a opção pelo presidencialismo por larga margem de votos.

No ano seguinte, voltou a estabelecer-se a ditadura no Brasil, quando o Legislativo passou a ser um Poder tolerado, desde que agisse de acordo com os interesses do Governo Federal, tendo sido expulsos os membros considerados inconvenientes ao sistema.

Em 1967, na vigência da ditadura militar, foi promulgada a sexta Carta Constitucional do Brasil, a qual restabeleceu o instituto do decreto com força de lei, que a Emenda Constitucional de 1969 denominou decreto-lei. Tal instituto permitia ao Presidente da República exercer grande parcela das atribuições do Legislativo.

O Senado passou a ter competência para tratar de algumas matérias que anteriormente cabiam à Câmara dos Deputados, como aquelas ligadas a assuntos financeiros, obtenção de empréstimos, endividamento público e outros.

Conforme leciona Celso Bastos, pretendeu-se fortalecer os Estados menos desenvolvidos:

No que diz respeito ao Poder Legislativo, a Constituição de 1967 confirmou uma tendência, que já se notara, de dar mais força a Estados com menor população. Esse processo, no caso da Constituição de 1967, dá-se, valendo-se do seguinte recurso: os deputados seriam eleitos em proporção que não excedesse de um para cada trezentos mil habitantes até vinte e cinco deputados, e além desse limite um para cada mil.⁹⁹

Todavia, com a expedição do Ato Institucional n. 5, os direitos políticos foram suspensos e a ditadura militar foi enrijecida, o que acabou ocasionando o fechamento do Congresso Nacional, em 1977.

O texto constitucional de 1967 dedicou uma seção inteira ao processo legislativo separadamente, ganhando diversas peculiaridades até hoje vigentes, tais como o *quorum* de maioria absoluta para a aprovação da lei complementar e o estabelecimento das urgências constitucionais.

⁹⁹ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso... cit.*, p. 135.

Somente dez anos após, instalou-se nova Assembléia Nacional Constituinte que deu origem, em 5 de outubro de 1988, à sétima Constituição brasileira, atualmente em vigor. A Constituição de 1988 restaurou a democracia e permitiu que o Congresso exercesse plenamente suas prerrogativas, entre elas as legislativas.

3.2 Características

A Constituição de 1988 trata do Poder Legislativo no Capítulo I do Título IV – “Da Organização dos Poderes”, determinando que o Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, composto pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal.

A Câmara dos Deputados é constituída por representantes do povo eleitos pelo sistema proporcional, sendo que o número total de deputados, bem como a representação por Estados e pelo Distrito Federal são estabelecidos por lei complementar. Tal número deverá ser calculado proporcionalmente à população do Estado, no ano anterior ao de cada eleição, de modo que nenhuma das unidades da Federação poderá ter menos que oito ou mais de 70 deputados (art. 45, § 1.º, CF).

Pelo sistema proporcional, determina-se o quociente eleitoral a partir da divisão entre os votos válidos e o número de cadeiras a serem preenchidas na Câmara dos Deputados. Votos válidos são aqueles recebidos pelos partidos e por todos os candidatos, não estando aí incluídos os votos nulos e os em branco.

O número de cadeiras que caberá a cada partido é determinado pelo quociente partidário, resultado da divisão entre o número de votos obtidos pelos partidos e o quociente eleitoral, desprezada a fração.

Caso sobrem vagas, adicionar-se-á mais uma cadeira a cada partido que obteve votação, dividindo-se o resultado dessa soma pelo número de votos válidos de cada partido, de modo a preencherem-se as vagas existentes pelos candidatos que obtiverem maior votação, entre os partidos que obtiverem a maior média. A operação deverá ser repetida quantas vezes forem necessárias para o total preenchimento das cadeiras na Câmara dos Deputados.

Quanto ao Senado, ele é composto por representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos com dois suplentes, sendo que cada Estado da Federação elegerá três senadores, cujo mandato é de oito anos de duração. Assim, a representação dos Estados no Senado é paritária, a fim de que seja mantido o equilíbrio da Federação, por meio da participação igualitária de cada uma das unidades federativas.

A representação de cada Estado e do Distrito Federal será renovada de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços (art. 46, § 2.º, CF). Pelo sistema majoritário, o eleitor escolherá diretamente seu candidato, de modo que os mais votados ocuparão as cadeiras no Senado.

Como se vê, a Constituição brasileira adotou o sistema bicameral, a exemplo do que ocorreu com os Estados Unidos da América:

A Constituição de 1891, adotando o federalismo, consagrou o bicameralismo sob a idéia de que ele é essencial ao sistema federativo – dogma que se formou quando da estruturação do Poder Legislativo dos Estados Unidos em 1787, onde, na verdade, se organizavam duas Câmaras por razões concretas, pois inicialmente a idéia que predominou no seio da Convenção de Filadélfia era da formação de uma Câmara só. Surgiu, então, um impasse, porque os representantes dos Estados pequenos queriam representação igualitária nessa Câmara, enquanto os Estados grandes, populosos, pleiteavam uma representação proporcional à sua população. O impasse se resolveu com a proposta de se criarem duas Câmaras: uma composta de representantes do povo, que seriam eleitos proporcionalmente à população dos Estados (Câmara dos Representantes), e outra composta de representantes dos Estados-membros, com representação paritária, dois por Estado (Senado Federal).¹⁰⁰

¹⁰⁰ SILVA, José Afonso da. *Comentário...* cit., p. 386.

Nos dizeres de José Afonso da Silva,¹⁰¹ o federalismo é uma consequência lógica da estrutura federal, que ora tem o Estado apresentado como um bloco único, uma só Nação, e outrora aparece como uma união de Estados autônomos e autogovernados. Isso importa na divisão do Poder Legislativo em dois ramos: um que emana do povo, considerado como unidade, e outro formado de delegações dos Estados.

Michel Temer acredita que a forma brasileira de Estado Federal está intimamente relacionada com a estrutura bicameral do Poder Legislativo, haja vista que uma das notas características da Federação é a participação dos Estados na formação da vontade nacional. No caso brasileiro, como ambas as Casas participam da formação das leis nacionais, os Estados participam de sua formação por meio do Senado. Daí por que o autor afirma que o bicameralismo brasileiro é do tipo federativo.¹⁰²

Sobre o esse assunto, José Cretella Júnior faz as seguintes considerações:

Em nossos dias, a Câmara Alta serve como instrumento relevante para assegurar, de modo mais eficaz, o funcionamento da democracia representativa, porque os seus representantes agem como um sistema de freios e contrapesos, controlados de impulsos e excessos da Câmara Baixa. Desse modo, o fundamento do bicameralismo variou no curso da história, porque antes refletia mais um problema de luta de classes, da burguesia e da aristocracia, ao passo que hoje reflete um meio eficaz e prático da democracia, impedindo, nas Federações, que os Estados de maior densidade de eleitores tenham preponderância sobre os de menor número de eleitores.¹⁰³

Acreditamos que a adoção do sistema bicameral traz vantagens e desvantagens. Isso fica claro ao observarmos as palavras de Peterson de Paula

¹⁰¹ Idem, *ibidem*, p. 388.

¹⁰² TEMER, Michel. *Elementos...* cit., p. 125.

¹⁰³ CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992. p. 2.476.

Pereira,¹⁰⁴ que relaciona alguns argumentos favoráveis ao bicameralismo e outros ao unicameralismo, começando por estes últimos, conforme a seguir:

a. Sendo a lei a expressão da vontade geral, e, portanto, um conceito concreto, deve receber expressão formal única;

b. Uma câmara legislativa única atua com mais rapidez. A propósito, inova-se aquela comparação feita por Benjamim Franklin: um corpo legislativo dividido em duas câmaras é como um carro puxado por dois cavalos em direções opostas;

c. A câmara única é mais econômica;

d. A câmara única é mais progressista e democrática, mais popular;

e. O sistema bicameral é anterior à aparição dos partidos políticos, os quais passaram a controlar a vida política moderna. Assim, se um partido domina as duas câmaras legislativas, o que é feito numa se repete na outra; e se as câmaras forem dominadas cada qual por um partido diferente, os conflitos entre as câmaras serão insolúveis;

f. O caráter conservador, reacionário da segunda câmara.

(...) Vamos aos argumentos em favor do bicameralismo:

a. O bicameralismo costuma assegurar uma melhor e mais completa representação da opinião pública;

b. A dualidade é uma garantia frente ao possível despotismo da assembléia única;

c. A câmara dupla serve para que o trabalho legislativo se efetue com maiores garantias de ponderação e perfeição;

d. O sistema de duas assembléias mitiga os conflitos entre o Legislativo e o Executivo, pois uma das câmaras, a segunda, pode servir de árbitro;

e. O sistema bicameral aproveita as personalidades de valor que não conseguem alcançar um lugar na câmara baixa;

f. A segunda câmara poderá abrigar os interesses corporativos e econômicos;

g. O bicameralismo consolida a opinião parlamentar;

¹⁰⁴ PEREIRA, Peterson de Paula. Op. cit.

h. A segunda câmara continua o controle do Executivo quando a câmara baixa tiver sido dissolvida;

i. Assegura o ímpeto de um espírito arriscado de reforma.

Com base nas lições acima, embora concordamos que o bicameralismo possui aspectos benéficos, tais como dar representação aos interesses distintos dos entes federados e garantir maior segurança e reflexão às ações parlamentares, acreditamos que ele possui também suas mazelas.

A principal delas talvez seja o fato de que o bicameralismo brasileiro torna o processo legislativo demasiadamente moroso, haja vista que tudo o que é votado pela Câmara dos Deputados deve ser revisto pelo Senado e vice-versa. Além disso, uma proposta legislativa apresentada por uma Casa e emendada pela outra, deverá retornar à primeira para que ela se manifeste sobre as emendas.

Como resultado, observamos assuntos importantíssimos demorarem anos e até mesmo décadas para serem transformados em leis.

3.2.1 Das prerrogativas e impedimentos parlamentares

A fim de garantir a independência do Poder Legislativo, conferindo aos mandados parlamentares características capazes de permitir aos congressistas o livre exercício de suas tarefas, a Constituição de 1988 atribuiu algumas prerrogativas aos membros do Congresso Nacional, atualmente denominadas imunidades parlamentares. Tais prerrogativas não são pessoais, mas sim inerentes ao mandato.

Elas se dividem em imunidade material, também denominada inviolabilidade, e imunidade formal, a qual passaremos a designar meramente imunidade. A primeira está relacionada aos crimes de opinião e a segunda à aplicação da pena de prisão. A inviolabilidade difere da imunidade porque esta é prerrogativa processual e, ao contrário da inviolabilidade, não exclui o crime e sim o pressupõe, impedindo somente o prosseguimento do processo.¹⁰⁵

¹⁰⁵ SILVA, José Afonso da. *Comentário...* cit., p. 420.

A inviolabilidade está prevista no art. 53 da CF de 1988, que determina que os deputados e senadores são invioláveis, civil e penalmente, por suas opiniões, palavras e votos. A imunidade, prevista no § 2.º do art. 53 da Constituição, impede que os membros do Congresso Nacional sejam presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, ocasião em que os autos deverão ser remetidos dentro de 24 horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva-se sobre a prisão e a formação de culpa.

Além disso, para que um parlamentar seja processado, é necessário que seja dada ciência a sua Casa. Se houver partido político interessado, este poderá propor a suspensão do processo, o que poderá ser aprovado pelo voto da maioria absoluta dos membros da respectiva Casa legislativa.

Mais uma prerrogativa parlamentar é o foro privilegiado, estabelecido no art. 53, § 4.º, da CF, segundo o qual os deputados e senadores serão julgados pelo STF, a partir da expedição do diploma.

Ademais, eles não são obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações (art. 53, § 5.º, CF).

Celso Ribeiro Bastos acredita que a imunidade e a inviolabilidade são salutares:

As imunidades parlamentares representam elemento preponderante para a independência do Poder Legislativo. São privilégios, em face do direito comum, outorgados pela Constituição aos membros do Congresso para que estes possam ter um bom desempenho das suas funções. Para um bom desempenho é preciso que os parlamentares tenham ampla liberdade de expressão (pensamento, palavras, discussão e voto) e estejam resguardados de certos procedimentos legais. São as imunidades material e processual, respectivamente.¹⁰⁶

¹⁰⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso... cit.*, p. 351.

Para Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior, as garantias parlamentares “revelam a finalidade do constituinte de preservar a atividade parlamentar de injunções externas, assegurando aos parlamentares independência nas suas manifestações”.¹⁰⁷

Não obstante concordarmos com os juristas, observamos que tais prerrogativas vêm sendo desvirtuadas e freqüentemente utilizadas como manobras em prol da impunidade.

Voltando às lições de Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior,¹⁰⁸ as imunidades não se estendem aos suplentes, já que se relacionam ao exercício da atividade parlamentar, de forma que os parlamentares afastados para o exercício de cargo de ministro, secretário de Estado ou de Município da Capital também não mantêm tais prerrogativas.

Importante ressaltar que as imunidades parlamentares subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, na hipótese de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida.

Se por um lado os parlamentares gozam de certos privilégios constitucionais, por outro, existem vedações a eles impostas, a fim de garantir sua imparcialidade e o bom desempenho do mandato. Algumas dessas vedações estão previstas no art. 54 da Carta Magna, que determina que os deputados e senadores não poderão, desde a expedição do diploma: 1. firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes; e 2. aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado nas referidas entidades.

Além disso, a partir da posse, os parlamentares estão impedidos de ocupar mais de um cargo ou mandato público eletivo, não podendo, ainda, com relação a

¹⁰⁷ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso...* cit., p. 249.

¹⁰⁸ Idem, *ibidem*, p. 250.

empresas que gozem de favores decorrentes de contrato com pessoas jurídicas de direito público: 1. ser proprietários, controladores ou diretores, ou nelas exercerem função remunerada; 2. ocupar cargo ou função demissível *ad nutum*; e 3. patrocinar causa em que tais empresas sejam interessadas.

O deputado ou senador que infringir as vedações constitucionais poderá ser cassado, perdendo seu mandato. O mesmo poderá ocorrer com o parlamentar que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado, ou cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar.

A perda do mandato será decidida pelo voto secreto da maioria absoluta dos membros da Casa a que pertencer o infrator, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada a ampla defesa.

Poderá haver também a perda do mandato, declarada pela Mesa da Casa respectiva, de ofício ou mediante provocação de qualquer de seus membros, ou de partido político representado no Congresso Nacional, do congressista que: 1. deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada; 2. perder ou tiver suspensos os direitos políticos; e 3. tiver a perda do mandato decretada pela Justiça Eleitoral, nos casos previstos na Constituição, estando sempre assegurada a ampla defesa.

Importante salientar que o art. 55, § 1.º, da CF estabelece que é incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

Ademais, a renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais da respectiva Casa, acerca da cassação (art. 55, § 4.º).

Quanto a funções de ministro de Estado, secretário de Estado, do Distrito Federal e de Prefeitura de Capital, ou de chefe de missão diplomática temporária, não há impedimentos que deputados ou senadores as exerçam. Nesses casos, o congressista poderá optar pela remuneração de qualquer dos cargos, devendo ser convocado o suplente, o que também ocorrerá quando da vacância do cargo ou da licença superior a 120 dias.

3.2.2 *Das funções do Poder Legislativo*

Nas lições de José Afonso da Silva,¹⁰⁹ a expressão Poder Legislativo exprime duas idéias independentes: uma no sentido de função legislativa (art. 44, CF) e outra no sentido de órgão ou órgãos que exercem a função legislativa (art. 2.º, CF). Para o doutrinador, o Legislativo “é o órgão coletivo (ou conjunto de órgãos coletivos), composto de membros eleitos pelo povo”, que possui funções, tais como “a de representação, a de legislação, a de legitimação da atuação governamental e a de controle”.

José Afonso da Silva chega até mesmo a dizer que todas as funções do Legislativo são de controle, visto que ele surgiu, historicamente, como órgão de representação, destinado a controlar o poder soberano.

Acreditamos que o Poder Legislativo brasileiro, além de ter a dupla função representativa, visto que atua como representante do povo, por meio da Câmara dos Deputados, e como representante dos Estados e do Distrito Federal, por meio do Senado Federal, possui outras funções de igual importância, entre elas a de legislar, que é tida freqüentemente como seu principal papel.

Na elaboração das leis, o Parlamento conta com o auxílio do Poder Executivo, mais especificamente do Presidente da República, pois dependem da sanção presidencial os projetos de lei que tratam das matérias de competência da União, as quais estão previstas no art. 48 da Carta Constitucional. Aí estão incluídos

¹⁰⁹ SILVA, José Afonso da. *Comentário...* cit., p. 383-384.

assuntos como sistema tributário, plano plurianual, orçamento, planos nacionais, concessão de anistia, organização administrativa, judiciária e outros.

As matérias de competência exclusiva do Parlamento, as quais não dependem da sanção presidencial (art. 49, CF), são disciplinadas por meio da edição de decretos legislativos. Tais matérias envolvem fundamentalmente funções de controle, como é o caso das autorizações ao Presidente da República (para declarar guerra, ou se ausentar do País por mais de 15 dias, por exemplo), da aprovação do estado de defesa e a intervenção federal, da autorização do estado de sítio, bem como a sustação de quaisquer dessas medidas.

Também por decreto legislativo o Parlamento decide sobre a fixação dos subsídios dos deputados, dos senadores, do Presidente da República, do vice-Presidente da República e dos Ministros de Estados, além de julgar as contas apresentadas pela Presidência, fiscalizar os atos do Poder Executivo e escolher os membros do TCU, entre outros.

Para disciplinar as matérias de competência privativa do Congresso Nacional, o instrumento utilizado é a resolução, que também independe da sanção presidencial. Essas matérias também estão intimamente relacionadas à importante função de controle exercida pelo Poder Legislativo brasileiro, estando relacionadas nos arts. 51 e 52 da Constituição, que abrangem, entre outras, as seguintes tarefas:

1. Da Câmara dos Deputados – autorizar a instauração de processo contra o Presidente da República, o vice-Presidente da República e os Ministros de Estado; proceder à tomada de contas presidenciais, quando estas não forem apresentadas no prazo legal; elaborar seu regimento interno; dispor sobre sua organização interna e eleger os membros do Conselho da República.

2. Do Senado Federal – julgar o Presidente da República, o vice-Presidente da República e os Ministros de Estado nos crimes de responsabilidade; processar e julgar os ministros do STF, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União, nos crimes de responsabilidade; aprovar, por voto

secreto e após argüição, a escolha presidencial de titulares de cargos públicos; autorizar operações financeiras, dispor sobre limites globais da dívida pública e operações de crédito; suspender a execução de lei declarada inconstitucional; aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato; eleger membros do Conselho da República; 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, etc.

Pelo visto, o Congresso Nacional, além da função legislativa, possui outra tão ou mais importante que é a de controle. Essa função se liga aos motivos que deram causa ao nascimento do Poder Legislativo no passado que, por sua vez, vinculam-se à contenção do poder monárquico. Aliás, da leitura dos arts. 51 e 52 da Constituição, parece-nos que o Senado Federal acumula maior número de funções de controle que a Câmara dos Deputados.

Michel Temer defende que a função fiscalizadora do Parlamento é tão importante quanto sua função legislativa:

A Constituição confere o mesmo grau de importância a ambas as atividades. A fiscalizadora decorre do princípio da representação popular. Como é nas Casas Legislativas que mais se evidencia aquela representação, a elas cabe empreender, como se fora o povo, a fiscalização.¹¹⁰

Entre as funções fiscalizatórias do Parlamento, situa-se a tarefa de investigação inerente às comissões parlamentares de inquérito (CPI). Tais comissões podem ser criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado, por prazo certo.

¹¹⁰ TEMER, Michel. *Elementos...* cit., p. 131.

O RICD, em seu art. 35, § 4.º, proíbe a criação de nova comissão parlamentar de inquérito enquanto estiverem funcionando outras cinco na Câmara. Esta proibição pode ser superada se houve a apresentação de projeto de resolução subscrito por um terço dos membros da Casa, ou seja, 171 deputados, dependendo da aprovação pelo Plenário.

De acordo com o art. 58, § 3.º, da Carta Constitucional, uma CPI tem poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas.

José Afonso da Silva¹¹¹ afirma que este artigo é influência da Constituição italiana. Contudo, a atividade típica de investigação criminal no Brasil é função da Polícia Judiciária, de modo que os poderes investigatórios das autoridades judiciárias são bastante restritos, o que não ocorre na Itália.

Conforme salienta o emérito constitucionalista,¹¹² essas comissões não possuem poderes jurisdicionais e estão sujeitas a diversas limitações, tais como o respeito aos direitos fundamentais, o respeito à vida privada e a existência de fato predeterminado que seja de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País:

Não se admite CPI destinada a apreciar matérias pertinentes à Câmara dos Deputados, às atribuições do Poder Judiciário e aos Estados. Na verdade, o princípio da divisão de poderes e do federalismo importa limitações às comissões parlamentares de inquérito; por isso, não podem ser intimados para depor perante comissão parlamentar de inquérito o Presidente da República, os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os Ministros dos Tribunais Superiores, os juízes dos Tribunais Regionais Federais nem os demais juízes federais.

Na mesma linha, a opinião de Canotilho:

¹¹¹ SILVA, José Afonso da. *Comentário...* cit., p. 433.

¹¹² Idem, *ibidem*, p. 434-435.

Parece também que as comissões de inquérito não podem incidir sobre a esfera privada do cidadão: a protecção dos direitos fundamentais constitucionais consagrada vale perante os inquéritos parlamentares (...).¹¹³

Do mesmo modo, afirma Carlos Maximiliano:¹¹⁴

(...) como o parlamento não pode confiar a uma entidade mais poderes do que êle tem, a competência das Comissões de Inquérito não abrange senão assuntos da esfera da ação e vigilância do Congresso: não se estende, por exemplo, a processos criminais ou a litígios judiciais, nem a matérias cujo estudo e solução incumbem aos poderes regionais ou municipais.

Desta forma, as conclusões das CPI serão encaminhadas ao Ministério Público, se for o caso, para que este Órgão promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores, uma vez que tal providência não está incluída nas incumbências do Poder Legislativo.

Outro aspecto inerente à tarefa de controle exercida pelo Poder Legislativo é a sua função de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Essa tarefa é executada com o auxílio do TCU.

No Brasil, desde a época do Império, “embora não existisse uma corte especializada, as contas públicas já eram fiscalizadas pelo Poder Legislativo”,¹¹⁵ haja vista que a Constituição exigia a apresentação dos orçamentos à Câmara dos Deputados. Em 7 de novembro de 1890, o Decreto n. 966-A criou o Tribunal de

¹¹³ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. cit., p. 743.

¹¹⁴ MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição brasileira*. 4. ed. rev. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1948. v. 2, p. 80.

¹¹⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso...* cit., p. 349.

Contas, o que foi mantido pela Constituição de 1891 e permanece na Constituição em vigor.

O TCU tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição sobre todo o território nacional. Ele possui, entre outras tarefas, as de apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio; julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros públicos; apreciar a legalidade dos atos de admissão de pessoal na Administração Pública; realizar inspeções e auditorias nas administrações dos três Poderes; fiscalizar a aplicação de recursos públicos e aplicar sanções aos responsáveis por ilegalidade em despesas ou irregularidades em contas.

O Tribunal é composto por nove Ministros com idade entre 35 e 65 anos; idoneidade moral e reputação ilibada, notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; e mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados no inciso anterior. Seus membros gozam das mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do STJ.

Um terço dos Ministros é de escolha do Presidente da República, com aprovação do Senado Federal, sendo dois, alternadamente entre auditores e membros do Ministério Público junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento. Os dois terços restantes serão escolhidos pelo Congresso Nacional.

Para Michel Temer,¹¹⁶ o TCU é componente do Poder Legislativo, na qualidade de órgão auxiliar, mas os atos praticados por ele são de natureza administrativa.

Outro instrumento inerente à função de fiscalização do Parlamento pode ser observado com a leitura do art. 72 da CF, segundo o qual a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização possui a faculdade de solicitar esclarecimentos à autoridade governamental responsável por despesas não

¹¹⁶ TEMER, Michel. *Elementos...* cit., p. 134.

autorizadas, podendo, inclusive, acionar o TCU, para que este tome as providências cabíveis.

Além disso, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, ou suas comissões, poderão convocar Ministros de Estado ou titulares de órgãos subordinados à Presidência da República para prestarem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa adequada. Esta forma de controle foi colocada à disposição do legislador desde a Constituição de 1934, permanecendo em vigor até os dias atuais.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal poderão também fazer solicitações escritas de informações a qualquer das pessoas acima referidas, importando em crime de responsabilidade a recusa, ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como a prestação de informações falsas.

Segundo José Afonso da Silva, “embora estes sejam instrumentos fiscalizatórios do Legislativo, eles possuem pouca utilidade prática”.¹¹⁷ Com o devido respeito, ousamos discordar, em parte, do jurista, uma vez que tal instrumental tem sido largamente utilizado pelos parlamentares nos últimos anos, o que, a nosso ver, faz com que os membros do Poder Executivo prestem contas de sua gestão ao Poder Legislativo.

Importante destacar que, na opinião de Michel Temer,¹¹⁸ o Legislativo, ao fiscalizar, não poderá questionar a oportunidade e a conveniência dos atos praticados pela administração, mas tem poderes para conhecer amplamente o ato praticado, podendo utilizar-se até mesmo de mecanismos constitucionais como o direito de petição e de representação visando a invalidação de determinados atos.

Por fim, não se pode esquecer a importante função julgadora exercida por ambas as Casas do Congresso Nacional, a qual é trazida pelos arts. 51, I, e 52, § 1.º e parágrafo único, da Carta Magna.

¹¹⁷ SILVA, José Afonso da. *Comentário...* cit., p. 409.

¹¹⁸ TEMER, Michel. *Elementos...* cit., p. 131.

De acordo com as citadas disposições constitucionais, a Câmara dos Deputados deverá autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente da República, o vice-Presidente da República e os Ministros de Estado. Ao Senado Federal caberá julgá-los, quando o Presidente do STF presidirá o julgamento, sendo que a condenação somente será possível pelo voto de dois terços dos senadores.

Diante do exposto, torna-se cada vez mais ambígua a afirmação de que a função típica do Legislativo é a elaboração de leis, considerando-se também que, atualmente, o Poder Executivo vem participando cada vez mais ativamente da tarefa legiferante.

De tal modo, vislumbramos a possibilidade de que a função de controle ou de fiscalização exercida pelo Parlamento venha a ocupar patamar de destaque entre as incumbências do Poder Legislativo brasileiro, o qual também exerce funções de outras naturezas, como, por exemplo, a administrativa.

Nessa senda, citamos o que relata Luís Roberto Barroso:

Desde suas origens, integram a substância da atuação do Parlamento funções de tríplice natureza: legislativa, por certo, mas também a representativa e a fiscalizadora. Aliás, com a crescente hegemonia do Poder Executivo no processo legislativo – pela iniciativa reservada, pela sanção e veto, e pela edição de atos com força de lei – a ênfase da atuação do Legislativo tem recaído, efetivamente, na fiscalização, isto é, na investigação e no controle do Poder Público.¹¹⁹

¹¹⁹ BARROSO, Luis Roberto. Comissões Parlamentares de Inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal. *Revista Diálogo Jurídico*. Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n. 1, 2001.

Ainda sobre o mesmo assunto, citamos as palavras de Hely Lopes Meirelles:¹²⁰

Controle legislativo ou parlamentar é o exercido pelos órgãos legislativos (Congresso Nacional, Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores) ou por comissões parlamentares sobre determinados atos do Executivo na dupla linha da legalidade e da conveniência pública, pelo que caracteriza-se como um controle eminentemente político, indiferente aos direitos individuais dos administrados, mas objetivando os superiores interesses do Estado e da Comunidade (...).

A Constituição da República de 1988 ampliou sensivelmente as atribuições do Legislativo para a fiscalização e controle dos atos da administração em geral (direta e indireta), nos termos do inc. X do art. 49. (...)

A fiscalização financeira e orçamentária é conferida em termos amplos ao Congresso Nacional, mas se refere fundamentalmente à prestação de contas de todo aquele que administra bens, valores ou dinheiros públicos.

Por fim, José Alfredo de Oliveira Baracho¹²¹ parece concordar com esse entendimento, ao enfatizar o poder investigativo do Legislativo, sugerindo que a sua função primordial parece ser a investigatória:

Poucos aspectos da autoridade do Congresso têm recebido maior atenção pública, nos anos recentes, do que o poder de investigar. Parece que o principal papel do Congresso chegou a ser o que William Pitt chamou de o grande inquiridor da Nação. Desde a Segunda Guerra Mundial, pelo menos, constantemente parece que o membro de Congresso, em sua qualidade inquisitiva, supera a qualidade de legislador. Woodrow Wilson, em *Congressual*

¹²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burlo Filho. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 603-607.

¹²¹ BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral das Comissões Parlamentares – Comissões Parlamentares de Inquérito*. Rio de Janeiro: Forense, 1988. p. 2.

Government, afirmou que a função informativa do Congresso deve estar acima de sua função legislativa.

Não obstante acreditarmos que a tarefa legislativa não mais ocupa o patamar principal entre as incumbências do Poder Legislativo brasileiro, ela continua sendo considerada como sua função precípua por grande número de doutrinadores. É que, conquanto o papel de criar leis seja compartilhado com outros agentes, o certo é que ela continua sendo função de destaque do Parlamento.

Tal tarefa se presta a criar as leis, ou seja, normas gerais e abstratas que objetivam ordenar as condutas dos indivíduos e do Estado.

3.3 O que é lei?

Como já foi dito em diversas passagens deste trabalho, a tarefa de legislar é considerada, freqüentemente, como a principal função do Poder Legislativo. Mas qual é o resultado final do processo legislativo?

Se em uma acepção simplificada legiferar é criar a lei, o que é a lei no contexto do processo legiferante?

A palavra *lei* possui tantos significados quantas são as áreas do conhecimento humano, podendo ser definida como “relação constante entre um fenômeno e a sua causa”¹²² (lei da gravidade, por exemplo), e também como “preceito que deriva do poder legislativo; obrigação imposta; norma; regra”.¹²³

Juridicamente, a doutrina a tem considerado em duas acepções: uma material e outra formal.

Em sentido material, a lei é analisada sob o prisma de seu conteúdo, da matéria por ela abordada. Por esse ângulo, para que seja considerada lei, a norma deve ser geral, impessoal e abstrata. Geral porque deve ser aplicada em todo o

¹²² DICIONÁRIO Escolar da língua portuguesa. 11. ed. 6. tir. Rio de Janeiro: Ministério da Educação, 1982. p. 649.

¹²³ Idem, *ibidem*.

território nacional, considerando que: “A generalidade da norma não é a do conteúdo da regra, mas a da sua extensão espacial”.¹²⁴ Impessoal porque não deve se limitar a indivíduos determinados, incidindo sobre toda a coletividade. Abstrata porque seus mandamentos devem ser aplicados a todos os casos que estejam abrangidos por suas disposições.

Em sentido formal, a lei é analisada sob o ponto de vista de seu processo de elaboração, considerando-se lei toda norma criada pelo poder competente, conforme os procedimentos estabelecidos pela Constituição, não importando seu assunto ou conteúdo.

Hugo de Brito Machado¹²⁵ acredita que a lei em sentido formal “é o ato jurídico produzido pelo Poder competente para o exercício da função legislativa, nos termos estabelecidos pela Constituição” e a lei, em sentido material “é o ato jurídico normativo, vale dizer, que contém uma regra de direito objetivo, dotada de hipoteticidade”.

O autor faz a importante ressalva de que “nem sempre as leis em sentido material também são leis em sentido formal”. Para exemplificar, citamos o caso de uma instrução normativa expedida por Ministro de Estado, que é lei em sentido material, mas não em sentido formal, pois não foi produzida pelo Poder Legislativo. Ao contrário, um decreto legislativo expedido pelo Poder Legislativo, que autoriza o funcionamento de uma rádio comunitária, é lei em sentido formal, mas não em sentido material, pois não é geral, impessoal e abstrata, embora tenha sido elaborada pelo órgão competente.

Hugo de Brito Machado se refere, ainda, à lei em sentido amplo, que “é qualquer ato jurídico que se compreenda no conceito de lei em sentido formal ou em sentido material”, e em sentido restrito, que é “aquela que o seja tanto em sentido formal como em sentido material”.

¹²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo...* cit., p. 126.

¹²⁵ MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 21. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 71.

Este trabalho se refere às leis em sentido formal, que são aquelas produzidas pelos órgãos constitucionalmente competentes, de acordo com as normas relativas ao processo legislativo estabelecidas pela Constituição, cujo art. 59 enumera as seguintes espécies: emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos; e resoluções.

Passemos agora a explorar o funcionamento do Parlamento brasileiro, para que, em momento posterior, possamos retratar satisfatoriamente o processo de criação das leis.

3.4 Do funcionamento do Congresso Nacional

No desempenho de suas tarefas, o Parlamento brasileiro se sujeita às normas constitucionais e às normas internas estabelecidas pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional. Essas normas estabelecem a forma em que se darão os trabalhos parlamentares, inclusive nos que se refere a sua tarefa legislativa.

De acordo com a Lei Maior, o Congresso Nacional se reúne, anualmente, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1.º de agosto a 22 de dezembro, período este denominado de sessão legislativa ordinária.

Cada legislatura é composta de quatro sessões legislativas ordinárias, sendo que no primeiro ano da legislatura cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas.

As reuniões realizadas fora desse período são denominadas sessões legislativas extraordinárias e dependem de convocação, que será feita pelo Presidente do Senado Federal, em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para a decretação de estado de sítio e para o compromisso e a posse do Presidente e do vice-Presidente da República.

Nos casos de urgência ou interesse público relevante, a convocação será feita pelo Presidente da República, pelos Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a requerimento da maioria dos membros de ambas as Casas,

com a aprovação da maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso Nacional.

Nas sessões legislativas extraordinárias, o Congresso Nacional somente poderá deliberar sobre as matérias para as quais foi convocado, exceto no que se refere às medidas provisórias em vigor na data da convocação, que serão automaticamente incluídas na pauta.

Importante recordar que a EC n. 50, de 14.02.2006, proibiu o pagamento de parcela indenizatória em razão da convocação extraordinária, o que não ocorria anteriormente, quando os parlamentares e demais funcionários do Poder Legislativo recebiam salários dobrados em razão de convocações extraordinárias feitas pelo Presidente da República.

Nas sessões legislativas, ocorrerão as reuniões diárias, que são denominadas sessões ordinárias ou extraordinárias.

As sessões ordinárias iniciam-se às 14 horas, na Câmara dos Deputados, e às 14h30, no Senado, exceto às sextas-feiras, dia em que as sessões se iniciam às nove horas em ambas as Casas. As sessões extraordinárias são aquelas realizadas em outros horários que não aqueles das sessões ordinárias.

Na Câmara dos Deputados, as sessões se dividem em: 1. pequeno expediente, que dura uma hora, é improrrogável e se destina às leituras do expediente e às comunicações feitas por oradores previamente inscritos; 2. grande expediente, que dura cinquenta minutos improrrogáveis e se dedica aos discursos dos parlamentares inscritos; 3. ordem do dia, com três horas de duração, prorrogáveis conforme as necessidades, momento destinado às discussões e votações das matérias em pauta; e 4. comunicações parlamentares, se houver tempo, sendo o momento destinado aos representantes de partidos e lideranças, alternadamente.

No Senado, as sessões se dividem em duas partes. A primeira é a hora do expediente, com duração de uma hora, período em que se darão as leituras do

expediente e aos oradores inscritos. A segunda parte é a ordem do dia, que se inicia ao término do tempo destinado à hora do expediente, salvo prorrogações, sendo destinada à apreciação das matérias em pauta.

Requisito para a abertura das sessões é a existência do *quorum*, que na Câmara dos Deputados é de um décimo de seus membros, ou 52 deputados, e no Senado é de pelo menos um vigésimo de seus integrantes, ou 17 senadores.

No primeiro e terceiro ano de cada legislatura, haverá a eleição dos membros das Mesas, para mandato de dois anos, sendo vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente. Ressalte-se que, conforme o entendimento atual, se houver a inauguração de nova legislatura, não se considera como recondução os casos de reeleição de membros da Mesa para a ocupação dos mesmos cargos da sessão legislativa anterior.

As Mesas do Senado, da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional são os órgãos de direção dos trabalhos das Casas legislativas, possuindo atribuições variadas, tais como a convocação de ministros, determinação da perda de mandato de congressistas e liberação de pronunciamentos de parlamentares durante o estado de sítio.

A Mesa do Congresso Nacional dirige os trabalhos quando a Câmara e o Senado se reúnem em sessão conjunta. Ela possui a função de designar uma comissão de cinco congressistas para acompanhar e fiscalizar a execução das medidas referentes ao estado de defesa e ao estado de sítio, cabendo-lhe exigir a prestação de contas da comissão sobre a sua incumbência.¹²⁶

Cada uma das Mesas será presidida pelo Presidente da respectiva Casa, sendo a Mesa do Congresso Nacional presidida pelo Presidente do Senado Federal e os demais cargos exercidos, alternadamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

¹²⁶ SILVA, José Afonso da. *Comentário...* cit., p. 430.

Segundo prelecionam Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior: “A natureza das funções desenvolvidas pelas Mesas Diretoras é eminentemente administrativa, ou seja, incumbe-lhes a direção, a polícia e a administração do Poder Legislativo”,¹²⁷ sem esquecer que as Mesas estão legitimadas à proposição de ações diretas de inconstitucionalidade e ações declaratórias de constitucionalidade perante o STF.

O Congresso Nacional e suas Casas possuem, também, comissões permanentes e temporárias, encarregadas de discutir e votar projetos de lei; realizar audiências públicas; convocar Ministros de Estado para prestar informações; receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas; solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão; e apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

Para José Afonso da Silva,¹²⁸ as comissões parlamentares são órgãos encarregados de estudar e votar as proposições legislativas em tramitação na Casa. Tais órgãos preparam pareceres das matérias em tramitação, que serão posteriormente analisadas pelo plenário da Casa, cabendo-lhes a apreciação e votação final de algumas matérias, cuja votação do plenário é dispensada.

Segundo afirmam Luciana Botelho Pacheco e Paula Ramos Mendes: “As Comissões são órgãos de caráter eminentemente técnico, co-partícipes do processo legislativo e das atividades de fiscalização e controle da administração pública”,¹²⁹ podendo dividir-se nas seguintes espécies:

1. *Permanentes* – integram a estrutura institucional da Casa, sendo especializadas em determinados assuntos do seu campo temático ou área de atividade;

¹²⁷ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso...* cit., p. 244.

¹²⁸ SILVA, José Afonso da. *Comentário...* cit., p. 430-431.

¹²⁹ PACHECO, Luciana Botelho; MENDES, Paula Ramos. *Questões sobre processo legislativo e regimento interno*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. p. 28.

2. *Temporárias* – criadas para realizar tarefa determinada, extinguindo-se com o final do seu prazo ou a conclusão de seus trabalhos, as quais se subdividem em:

2.1 *Especiais* – são comissões temporárias destinadas a examinar matérias distribuídas a mais de três comissões de mérito;

2.2 *Externas* – são comissões temporárias que atuam fora do espaço físico do Congresso Nacional;

2.3 *Comissões Parlamentares de Inquérito* – são comissões temporárias destinadas a investigar fatos determinados.

Existem também as comissões mistas, compostas tanto por membros da Câmara quanto do Senado. Exemplo delas é a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, composta por deputados e senadores, incumbida das funções de “avaliação das leis do sistema orçamentário, das emendas a estas oferecidas, das contas apresentadas anualmente pelo Presidente da República e a fiscalização orçamentária”,¹³⁰ sem prejuízo da atividade das demais comissões.

Há, ainda, a Comissão representativa do Congresso Nacional, destinada a representar o Legislativo durante o recesso parlamentar, a qual será eleita por suas Casas, na última sessão ordinária do período legislativo. Essa Comissão é composta por sete senadores e 16 deputados. Ela atua bicameralmente, reunindo-se com a presença mínima de um terço de seus membros em cada uma das Casas e suas deliberações são tomadas por maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros de cada uma das Câmaras. Os votos são contados separadamente.¹³¹

Tanto na constituição das Mesas, quanto na das Comissões, inclusive a Representativa, é assegurada a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

¹³⁰ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso...* cit., p. 245.

¹³¹ SILVA, José Afonso da. *Comentário...* cit., p. 436.

Conforme exposto, a “máquina legislativa” que confecciona as leis opera em períodos estabelecidos de acordo com regras previamente instituídas. Entendidos os moldes em que se dá o funcionamento dos órgãos do Legislativo, ingressaremos no assunto principal deste estudo, o processo legiferante, a partir do Capítulo seguinte.

4. DO PROCESSO LEGISLATIVO FEDERAL

Como vimos, uma das funções do Poder Legislativo é a elaboração das normas jurídicas.

Para o desempenho dessa tarefa, uma série de disposições constitucionais e regimentais deverá ser obedecida pelo legislador, a fim de que sejam criadas leis aptas a incidir no mundo jurídico. A esse conjunto de disposições que disciplina a criação da lei denominaremos processo legislativo, objeto deste Capítulo e tema central do nosso trabalho.

Procuramos explorar o assunto a partir do estudo do procedimento legislativo ordinário, que em muito se assemelha ao processo legislativo clássico e serve de base para todos os demais procedimentos legislativos adotados no Brasil.

Durante a análise das regras do procedimento ordinário, fazemos referências expressas a algumas diferenças que existem entre este e as espécies procedimentais que dão origem às normas listadas no art. 59 da Constituição, a fim de que as discordâncias entre eles fiquem claras.

Examinaremos também os diferentes procedimentos legislativos que existem em nosso ordenamento jurídico, referindo-nos às particularidades inerentes às espécies de normas previstas na Lei Maior.

Com o presente Capítulo, pretendemos traçar o panorama do processo legislativo brasileiro em nível federal, para que depois possamos retomar o princípio da repartição do poder, verificando sua influência no processo normogênico dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

4.1 Breve histórico

No Capítulo anterior, quando fizemos o esboço histórico do Poder Legislativo, foi também contemplada a evolução histórica do processo de produção das normas jurídicas no Brasil. Especialmente quando abordamos o progresso do

Parlamento brasileiro nos diversos diplomas constitucionais do País, procuramos incluir referências ao processo legislativo, retratando as modificações por ele sofridas no decorrer dos anos.

Neste momento, limitar-nos-emos a delinear um breve histórico do processo legislativo, a fim de retomar o tema e complementar o assunto.

De tal modo, retornaremos à antiguidade greco-romana, quando as normas eram criadas diretamente pelo povo. Nesse período da história, qualquer cidadão possuía o poder de dar início ao processo legislativo.¹³²

A partir da Idade Média, surgiu o processo legislativo representativo, exercido por representantes do povo. Foi nessa época que o Parlamento inglês exerceu pela primeira vez a função legislativa:

(...) Na Inglaterra, porém, antes de encerrar-se o período da Idade Média, o Parlamento conseguiu exercer funções legislativas, usando do direito de certos tributos e de dirigir petições ao soberano. O controle financeiro constituiu um instrumento de negociação para obter correção de abusos e para a concessão de certos direitos, já que os lordes condicionavam a votação de rendas para o Erário ao atendimento de certas reivindicações. Além disso, ao invés de usarem a forma de petição para conseguir o atendimento de determinadas medidas, passaram a adotar processo mais rápido de conseguir determinadas medidas, através de proposições sujeitas à sanção real.

Daí o surgimento do projeto de lei ou do *bill*. Essa evolução se completara na metade do século XIV. O *bill*, no entanto, somente se transformava em lei depois de ter a sanção real. Sempre que existisse um veto real absoluto, impedia-se irreversivelmente a conversão do projeto em lei.

O processo veio evoluindo até a abolição desse veto absoluto. Os parlamentares vencem a luta contra os monarcas e passam a

¹³² CASTILHO NETO, Arthur de; PORTO, Walter Costa (Coord.). *O Poder Legislativo*. Brasília: Fundação Petrônio Portela – MJ, Fundação Milton Campos, 1981. v. 5, p 11.

exercer um monopólio quase total da atividade legiferante, no sistema da separação dos poderes.¹³³

Primeiramente, o Poder Legislativo se limitava a autorizar as medidas propostas pelo soberano. Posteriormente, os parlamentos começaram a solicitar alterações nas propostas legislativas que lhes eram submetidas, de modo que a função legiferante foi sendo conquistada aos poucos.¹³⁴ Quando isso aconteceu, o Poder Legislativo tornou-se o responsável pela produção das normas jurídicas.

Nos séculos XVII e XVIII, surge na Inglaterra e na França o que é denominado pela doutrina de processo legislativo clássico, o qual consagrou iniciativa, discussão, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação, como fases do processo legislativo, as quais existem até os dias atuais.

4.2 Conceito e aspectos gerais

As diversas conceituações doutrinárias do processo legislativo guardam muitas semelhanças. Pinto Ferreira,¹³⁵ por exemplo, define processo legislativo como sendo o “conjunto de atos coordenados tendo em vista a criação de regras jurídicas”. Hely Lopes Meirelles¹³⁶ o conceitua como “a sucessão ordenada de atos necessários à formação da lei, do decreto legislativo ou da resolução do plenário”. Na mesma linha é a definição oferecida por José Afonso da Silva,¹³⁷ para quem: “O processo legislativo pode ser definido em termos gerais como o complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado”.

¹³³ Idem, *ibidem*, p. 12-13.

¹³⁴ SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed. 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 144.

¹³⁵ PINTO FERREIRA. *Op. cit.*, p. 341.

¹³⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. atual. por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneideer Reis. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 638.

¹³⁷ SILVA, José Afonso da. *Processo... cit.*, p. 41- 51.

Um pouco diversa é a conceituação feita por Nelson de Sousa Sampaio,¹³⁸ para quem o processo legislativo pode ser visto sob dois pontos de vista: 1. o sociológico, que considera os fatores reais que colocam o legislador em movimento e a forma de realização da tarefa legislativa; e 2. o jurídico, que considera o processo legislativo como uma espécie do gênero direito processual que se presta a regular a forma de produção das normas jurídicas.

A palavra “processo” vem do latim *process* e significa “ato de proceder ou andar; seguimento; maneira de operar, resolver ou ensinar; técnica; série de fenômenos sucessivos com nexo de causa e efeito”;¹³⁹ ou “série de ações sistemáticas visando a certo resultado; ação ou operação contínua ou série de ações ou alterações que ocorrem de uma maneira determinada”.¹⁴⁰

A partir das definições acima, temos que o processo legislativo é uma cadeia de atos técnicos preestabelecidos, os quais devem ser obrigatoriamente percorridos a fim de se gerar normas jurídicas válidas.

A denominação “processo legislativo” é freqüentemente criticada pela doutrina. Manoel Gonçalves Ferreira Filho,¹⁴¹ por exemplo, repreende seu uso por acreditar que tal expressão é falha, sendo mais apropriada a expressão “processo normativo”, uma vez que nem todos os atos por ele produzidos são leis, mas sim normas. Para o doutrinador, os decretos legislativos e as resoluções, na maioria das vezes, carecem da normatividade abstrata que é característica da lei, não podendo ser incluídos no processo legislativo e nem no processo normativo *strictu sensu*.

Se se pretende denominar “processo legislativo” a preparação de todos os atos do Poder Legislativo, Ferreira Filho afirma que esse Poder não se incumbe somente de elaborar as normas previstas no art. 59 da Constituição, possuindo

¹³⁸ SAMPAIO, Nelson de Souza. *O processo legislativo*. 2. ed. rev. e atual. por Uadi Lammêgo Bulos. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 27-28.

¹³⁹ DICIONÁRIO Escolar... cit., p. 908.

¹⁴⁰ DICIONÁRIO MICHAELIS *on line*. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=processo>, Acesso em: 20 jan. 2008.

¹⁴¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo...* cit., p. 196-201.

outras funções variadas. Assim, para o citado jurista, faltou ao constituinte uma visão clara da sistemática dos atos normativos, com o que se denominou erroneamente o processo de elaboração das normas jurídicas.

Opinião bastante similar é a de Souza Sampaio,¹⁴² que acredita que “nenhuma das exegeses propostas para a expressão ‘processo legislativo’ parece plenamente satisfatória”.

Outros estudiosos do tema, como J. J. Canotilho¹⁴³ e Konrad Hesse¹⁴⁴ preferem a designação “procedimento legislativo” à expressão “processo legislativo”. Todavia, esta última já se encontra profundamente arraigada no Brasil, constando em nossos textos constitucionais desde a Carta de 1967 e perdurando até a Constituição atual. Tal expressão conota o caráter dinâmico e formal inerente aos processos em geral, conferindo uma visão acertada do que é o método de formulação normativa.

Filiando-nos às considerações de José Afonso da Silva,¹⁴⁵ o processo legislativo se sujeita aos seguintes princípios:

- a) *Publicidade* – as deliberações deverão ocorrer sempre perante o público, salvo algumas exceções, em que deverão ocorrer sessões secretas;
- b) *Oralidade* – os debates deverão ocorrer em viva voz, tanto na discussão, quanto na votação;
- c) *Separação da discussão e votação* – a votação ocorrerá somente depois de encerradas as discussões, não podendo haver nova discussão no ato de votação;

¹⁴² SAMPAIO, Nelson de Souza. Op. cit., p. 197.

¹⁴³ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. cit., p. 941.

¹⁴⁴ HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. da 20.ª edição alemã de Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Fabris, 1998. p. 384.

¹⁴⁵ SILVA, José Afonso da. *Processo...* cit., p. 144-145.

- d) *Unidade da legislatura* – ao final de cada legislatura, consideram-se terminados todos os assuntos, devido à renovação nas Casas legislativas e à conseqüente mudança da composição do Congresso;
- e) *Exame prévio dos projetos pelas comissões parlamentares* – antes de enviadas ao Plenário, as proposições serão submetidas às comissões temáticas.

O RISF também trata do assunto, estabelecendo um amplo rol de princípios a que deve se sujeitar o processo legislativo, conforme transcrevemos:

Art. 412. A legitimidade na elaboração de norma legal é assegurada pela observância rigorosa das disposições regimentais, mediante os seguintes princípios básicos:

I – a participação plena e igualitária dos Senadores em todas as atividades legislativas, respeitados os limites regimentais;

II – modificação da norma regimental apenas por norma legislativa competente, cumpridos rigorosamente os procedimentos regimentais;

III – impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, exceto quando tomada por unanimidade mediante voto nominal, resguardado o *quorum* mínimo de três quintos dos votos dos membros da Casa;

IV – nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental;

V – prevalência de norma especial sobre a geral;

VI – decisão dos casos omissos de acordo com a analogia e os princípios gerais de Direito;

VII – preservação dos direitos das minorias;

VIII – definição normativa, a ser observada pela Mesa em questão de ordem decidida pela Presidência;

IX – decisão colegiada, ressalvadas as competências específicas estabelecidas neste Regimento;

X – impossibilidade de tomada de decisões sem a observância do *quorum* regimental estabelecido;

XI – pauta de decisões feita com antecedência tal que possibilite a todos os Senadores seu devido conhecimento;

XII – publicidade das decisões tomadas, exceção feita aos casos específicos previstos neste Regimento;

XIII – possibilidade de ampla negociação política somente por meio de procedimentos regimentais previstos.

O art. 413 do RISF determina que transgressão a qualquer desses princípios poderá ser denunciada mediante questão de ordem. A apuração da denúncia deverá ser imediata, verificando-se os fatos pertinentes, mediante consulta aos registros da Casa, notas taquigráficas, fitas magnéticas ou outros meios cabíveis (art. 413, parágrafo único, RISF).

Retomando os ensinamentos de José Afonso da Silva,¹⁴⁶ citamos algumas características inerentes ao método legiferante:

- a) *Objeto* – produção de emendas constitucionais, leis complementares, ordinárias e delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções;
- b) *Escopo* – positivação do direito estatal, por meio da resolução do conflito de interesses sociais pela decisão da maioria parlamentar;
- c) *Fundamentos* – estão consubstanciados na Constituição Federal e nos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal;
- d) *Pressupostos* – 1. existência de órgãos específicos incumbidos de elaborar as leis; 2. existência de uma proposição legislativa, escrita ou oral, devidamente fundamentada, a qual, depois de submetida aos procedimentos legais, será transformada em norma jurídica; 3. o executor dos atos do processo legislativo deve possuir competência para tanto, conforme dispõe a Carta Magna; e 4. o proponente deve ser

¹⁴⁶ Idem, *ibidem*, p. 42-50.

capaz, ou seja, o agente que desencadeou o processo legislativo deve possuir a titularidade da iniciativa legislativa.

Por fim, mencionaremos as seguintes espécies de processo legislativo: autocrático (traduz a expressão do governante), direto (discutido e votado pelo próprio povo), representativo ou indireto (conduzido por representantes eleitos pelo povo) e semidireto (materializado por representantes eleitos pelo povo, com posterior aprovação ou rejeição por referendo ou plebiscito).¹⁴⁷

No Brasil, a espécie adotada pela Constituição em vigor é o processo legislativo do tipo representativo, conforme demonstraremos a seguir.

4.3 O processo legislativo e o procedimento ordinário

O processo legislativo brasileiro está disciplinado pela Seção VII do Título IV da Carta Constitucional de 1988, abrangendo 11 artigos. “Inovação da Carta Política de 1967, reiterada na EC n. 1 de 1969 e confirmada em 1988, a inserção, no texto, de dispositivo especial referente ao processo legislativo representa inegável avanço na vida do direito constitucional pátrio.”¹⁴⁸

De acordo com o art. 59 da CF, processo legislativo é o conjunto de regras que informa a elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

Além de estar previsto no texto constitucional, o processo legislativo está disciplinado pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e pelo Regimento Comum do Congresso Nacional, instrumentos que trazem diferentes espécies procedimentais para os distintos tipos de normas.

Considerando que todo processo possui um procedimento próprio, haja vista que procedimento é o rito realizado no decorrer de um processo, sendo que é

¹⁴⁷ SAMPAIO, Nelson de Souza. Op. cit., p. 35-55.

¹⁴⁸ CRETELLA JÚNIOR, José. Op. cit., p. 2.707.

aquele quem dá movimento e forma a este,¹⁴⁹ caberá a nós distinguir as diferentes espécies de procedimentos a que as proposições legislativas deverão percorrer.

Cada uma das espécies normativas apontadas no art. 59 da Constituição possui particularidades quanto ao seu procedimento de feitura, possuindo, também, alguns aspectos comuns.

Passaremos a discorrer sobre esses últimos, explorando o procedimento de elaboração das leis ordinárias e complementares, denominado procedimento ordinário, já que este é a base de todos os outros procedimentos legislativos.

Como ocorre com o processo legislativo clássico, o procedimento ordinário é composto pela iniciativa, discussão, votação, sanção ou veto, promulgação e publicação, fases essas que serão descritas a seguir.

4.3.1 *Iniciativa*

A primeira etapa do procedimento ordinário é a iniciativa, ato que deflagra o processo de elaboração das normas jurídicas.

Dada a importância dessa fase, dedicamos o próximo Capítulo deste trabalho à análise pormenorizada do assunto, sendo que, por ora, o que nos interessa é que o processo normogenético tem começo a partir da iniciativa.

Apresentada a proposta legislativa, ela passa a denominar-se proposição, vocábulo definido pelo RICD como toda matéria sujeita à deliberação daquela Casa (art. 100).

Após a apresentação do projeto legislativo, este será numerado, datado, distribuído às comissões temáticas e publicado no órgão oficial da respectiva Casa. Isso não será possível se a proposição estiver prejudicada, o que ocorrerá, por exemplo, se for proposta idêntica à outra já aprovada, rejeitada na mesma sessão

¹⁴⁹ Para José Afonso da Silva: “O procedimento legislativo é parte do processo de formação das leis. Este constitui os princípios abstratos, estáticos, de que o procedimento é o fator concreto e dinâmico; é, por assim dizer, o processo em movimento para atingir o fim a que se propõe: a formação da lei” (*Processo... cit.*, p. 260-261).

legislativa ou considerada inconstitucional pela Comissão competente. Nesse caso a proposta não será recebida e, conseqüentemente, não tramitará.

O projeto legislativo será numerado conforme sua espécie e ordem de apresentação. Sua distribuição às comissões será realizada por despacho do presidente da Mesa da respectiva Casa.

4.3.2 *Discussão e votação*

Em cada uma das Casas legislativas, tanto a discussão quanto a votação das proposições poderão ocorrer em dois momentos diferentes: nas comissões e no Plenário.

Como já dissemos, dentre outras incumbências, as comissões são encarregadas de discutir e votar proposições legislativas no âmbito dos seus campos temáticos. Dessa forma, a matéria será distribuída às comissões conforme o assunto por ela abordado, com exceção da Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados, que analisará todas as proposições daquela Casa, quanto à constitucionalidade e juridicidade das matérias.

Se a matéria de determinado projeto estiver afeta a mais de três comissões temáticas, deverá ser criada uma comissão especial para deliberar sobre a mesma.

Distribuída a proposta às comissões competentes, haverá a abertura de prazo para o oferecimento de emendas, “proposições acessórias que visam modificar o conteúdo de outra proposição – chamada principal, à qual se vincula indissolúvelmente em todos os atos da tramitação”.¹⁵⁰

Em seguida será designado, pelo presidente da comissão, um relator, o qual oferecerá parecer pela aprovação ou rejeição do projeto e de suas emendas, após estudá-los minuciosamente.¹⁵¹

¹⁵⁰ PACHECO, Luciana Botelho; MENDES, Ramos Paula. Op. cit., p. 35.

¹⁵¹ No Senado o relator oferece um relatório, que passará a ser denominado de parecer somente após sua aprovação pela comissão.

Em cada uma das comissões a que o projeto tiver sido distribuído será designado um relator, que proferirá seu parecer na metade do prazo outorgado à comissão para que esta aprecie o projeto.

Na Câmara dos Deputados, o prazo das comissões será de seis, dez ou 40 sessões, conforme o regime de tramitação da matéria. No Senado, o prazo será de 20 dias úteis na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania e 15 dias úteis, nas demais comissões.

Embora haja previsão regimental de prazos para apreciação pelas comissões e oferecimento de pareceres pelos relatores, na prática, tais prazos não são obedecidos.

Na maioria das vezes, o parecer do relator é escrito, podendo ser oferecido também oralmente no plenário da Casa legislativa, quando a comissão não se manifestar a respeito da proposição no prazo que lhe é destinado. O parecer poderá optar pela aprovação total ou parcial da matéria, pela sua rejeição ou arquivamento, pelo destaque de partes da proposição, as quais se tornarão projetos distintos, ou pela apresentação de projeto, requerimento, emenda, ou subemenda.

Apresentado o parecer, este será discutido e votado quando a matéria a que ele se referir for colocada na pauta da comissão. Se ele for aprovado, será adotado como parecer da comissão. Caso seja rejeitado, o presidente da comissão designará um dos membros que tenha votado com a maioria para redigir novo parecer, ocasião em que o parecer do relator anterior será denominado de voto em separado. Se o relator for vencido apenas em parte, poderá permanecer na relatoria, consignando-se o vencido, pormenorizadamente.

Há também a figura do voto em separado para aqueles parlamentares que não concordarem com o parecer vencedor, e a do voto com restrições para aqueles que concordam parcialmente com os termos do parecer. Em ambos os casos, haverá a consignação das idéias divergentes em documento separado, que acompanhará os volumes do processo.

Tendo transitado a proposição por todas as comissões a que fora distribuída, ela passará à apreciação do Plenário. Todavia, dependendo da espécie da proposição e de seu assunto, é comum que haja a apreciação conclusiva ou terminativa¹⁵² pelas comissões, o que dispensa a apreciação da matéria pelo plenário, fazendo com que ela seja remetida diretamente da comissão para a Casa revisora, se não houver recurso de um décimo dos membros da Casa (art. 58, § 2.º, I, CF). Isso é denominado por alguns de delegação *interna corporis* e significa a outorga de competência do Plenário às comissões da respectiva Casa.

Na Câmara dos Deputados, não poderão se sujeitar à apreciação conclusiva das comissões os projetos de lei complementar; de código; de consolidação, de iniciativa popular; de autoria de comissão; relativos a matérias que não possam ser objeto de delegação; oriundos do Senado ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo plenário de qualquer das Casas; que receberam pareceres divergentes; ou que estejam em regime de urgência (RICD, arts. 24, II, e 213, § 6.º). Nesse caso, a proposição segue seu trâmite como se se tratasse de proposta originalmente sujeita à deliberação do Plenário.¹⁵³

No Senado, haverá a apreciação terminativa dos projetos de lei ordinária de autoria de senador (exceto os projetos de códigos), dos projetos de resolução que versarem sobre a suspensão de lei declarada inconstitucional por decisão do STF e de outras proposições, conforme determinado pelo presidente da Casa, ouvidas as lideranças¹⁵⁴ (RISF, em seu art. 91, I e II e § 1.º).

Para que a proposição seja discutida e votada em Plenário, ela deverá ser incluída na pauta da ordem do dia, devendo ter preenchido alguns requisitos, como, por exemplo, ter recebido os pareceres das comissões. A pauta é organizada pelo presidente da Casa, o que lhe confere grande poder político.

¹⁵² No caso do art. 58, § 2.º, I, da CF, em que há dispensa da apreciação de determinado projeto pelo plenário da Casa Legislativa, a matéria é designada como de apreciação conclusiva, na Câmara dos Deputados, ou de apreciação terminativa, no Senado Federal.

¹⁵³ PACHECO, Luciana Botelho; MENDES, Paula Ramos. Op. cit., p. 64-65.

¹⁵⁴ As lideranças do Senado e da Câmara são constituídas de líder e vice-líderes. Os primeiros são os representantes dos partidos ou blocos parlamentares perante a Casa. Há também a liderança do Governo, composta por representantes do Executivo. Na Câmara, há o Colégio de Líderes, integrado por todas as lideranças daquela Casa.

Com exceção da PEC, que é discutida e votada duas vezes em cada Casa, as demais proposições são submetidas a turno único de discussão e votação, a não ser que tenha havido a apresentação de substitutivo, que é uma proposição oferecida em substituição àquela que foi apresentada, modificando-a substancialmente. Nesse caso, se o plenário optar pelo substitutivo em detrimento do texto do projeto original haverá turno suplementar. Cada turno é constituído de discussão e votação.

A discussão é definida pelo RICD como “a fase dos trabalhos destinados ao debate em Plenário” (art. 165). Nessa etapa, se forem apresentadas emendas, a matéria retornará às comissões para que estas se manifestem sobre as emendas, antes que se proceda à votação em Plenário.

Imediatamente após a discussão, será iniciada a votação, se houver *quorum*. A votação poderá ser simbólica, nominal ou secreta.

Na primeira (votação simbólica), o presidente da Mesa solicitará que permaneçam como se encontram todos aqueles que forem favoráveis à aprovação da matéria. Havendo dúvidas, proceder-se-á à verificação de votos, ocasião em que haverá votação nominal, com a contagem de quantos são favoráveis e quantos são contrários à aprovação do projeto.

Na votação nominal, haverá a chamada de cada parlamentar pelo nome, ocasião em que este manifestará seu voto oralmente. Na votação secreta, serão utilizadas cédulas que deverão ser depositadas em uma urna.

É possível que haja o destaque de partes da proposição, do substitutivo, de emendas, subemendas ou parte destes, para a votação em separado. Isso deverá ser requerido e submetido à deliberação do Plenário.

Encerrada a votação, a proposição poderá ser rejeitada ou aprovada. Se aprovada, irá para a redação final (onde é consolidada a matéria aprovada e as alterações feitas no texto original) e caminhará para a Casa revisora.

As propostas iniciadas na Câmara dos Deputados deverão ser revistas pelo Senado e vice-versa, segundo o sistema bicameral brasileiro. Isso significa dizer que depois de aprovada a proposição na Casa legislativa em que se deu a iniciativa, será ela remetida à Casa revisora.

Sendo a proposta aprovada pela Casa revisora sem modificações, será ela enviada para sanção (ou promulgação, já que nem todas as proposições serão submetidas à sanção, conforme veremos a seguir). Se a Casa revisora rejeitar a proposta, esta será remetida ao arquivo.

Poderá haver, ainda, a modificação da proposta pela Casa revisora, ocasião em que ela deverá retornar à Casa iniciadora, a fim de que sejam analisadas as emendas, as quais poderão ser aceitas ou recusadas. As correções formais que não acarretem mudança de mérito não necessitarão retornar à Casa iniciadora.

4.3.3 *Sanção ou veto*

No que se refere aos projetos de lei ordinária ou complementar, ultrapassados todos os procedimentos legais, eles serão enviados à apreciação do Presidente da República, para a sanção ou veto, lembrando que as demais espécies legislativas não demandam esse procedimento.

Para Celso Bastos, sanção é o ato pelo qual o Presidente da República anui, expressa ou tacitamente, o projeto de lei que lhe é submetido. Com ela, há a conjugação das vontades do Congresso Nacional e do Presidente da República, para a formação da lei ordinária ou complementar. Já o veto, concebido como instrumento de cooperação entre Legislativo e Executivo no modelo inglês do *King in Parliament*, é o ato pelo qual o Presidente da República nega aquiescência à aprovação da lei, por julgá-la inconstitucional ou contrária ao interesse público.¹⁵⁵

Passados 15 dias do recebimento da proposição pelo Presidente da República, se este não se manifestar, o projeto de lei estará tacitamente sancionado.

¹⁵⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso... cit.*, p. 368.

Há, ainda, a possibilidade de veto total ou parcial ao projeto, o qual deverá ser submetido ao Congresso Nacional, que poderá derrubá-lo.

Importante lembrar que o veto parcial somente poderá abranger texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea, não podendo, assim, referir-se a palavra ou expressão, a fim de que não seja desvirtuado o sentido do texto vetado (art. 66, § 2.º, CF).

O veto presidencial será apreciado em sessão conjunta do Congresso Nacional, dentro de 30 dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos deputados e senadores, em escrutínio secreto. O Congresso Nacional poderá acolher partes do veto parcial e rejeitar outras, podendo também rejeitar parcialmente um veto total. Caso o veto não seja mantido, o projeto será promulgado.

4.3.4 *Promulgação e publicação*

Promulgação é o ato que atesta a existência e exectoriedade da norma jurídica. “É através da promulgação que a lei passa a existir no mundo jurídico e está apta a produzir seus efeitos. A promulgação importa na presunção de que o mundo jurídico foi inovado por uma lei válida, executória e obrigatória”.¹⁵⁶

A norma criada será promulgada pelo Presidente da República. Se este não a promulgar em 48 horas, o Presidente do Senado o fará. Caso isso não ocorra em igual prazo, a promulgação caberá ao vice-Presidente do Senado.

Como as propostas de emenda à Constituição e os projetos de decretos legislativos e de resoluções não se submetem à sanção presidencial, quando estes são aprovados pelas duas Casas do Congresso Nacional, passarão diretamente à promulgação.

Os projetos de decretos legislativos serão promulgados pelo Presidente do Congresso Nacional e as propostas de resolução pela mesa da Casa legislativa que

¹⁵⁶ Idem, *ibidem*.

as aprovar. Já as emendas à Constituição serão promulgadas pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem (art. 60, § 3.º, CF).

Quanto às medidas provisórias, caso sejam modificadas pelo Congresso Nacional, dando origem a um projeto de lei de conversão, este será enviado ao Presidente da República para sanção ou veto. “*A contrario sensu*, essa sanção é dispensada se a conversão nada modificar do texto da medida provisória.”¹⁵⁷

Realizada a promulgação, deverá ocorrer a publicação no órgão oficial da norma jurídica gerada. É a publicação que dará conhecimento público à nova norma, tornando-a obrigatória aos cidadãos.

4.3.5 Outras considerações

Pelo que foi exposto percebe-se que o procedimento ordinário se compõe das seguintes fases:

1. *Iniciativa* – ato de apresentação da proposição;
2. *Discussão* – fase em que se debate sobre o conteúdo da proposição, analisando sua coerência e cabimento;
3. *Votação* – etapa em que há a deliberação dos parlamentares no sentido de aprovar-se ou arquivar-se a proposição;
4. *Sanção ou veto* – ato em que o Presidente da República concorda ou discorda do projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional;
5. *Promulgação* – ato em que se atesta a existência de uma nova lei;
6. *Publicação* – ação que dá publicidade à norma jurídica gerada, tornando seu cumprimento obrigatório.

¹⁵⁷ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo...* cit., p. 244.

É a partir da sanção que o projeto de lei ordinária se transforma em lei. Desse modo, a promulgação e a publicação, embora constem como fases do processo legislativo, tratam da lei já terminada e não em processo de feitura.

Lembramos ainda que ao final de cada legislatura todas as proposições em tramitação serão arquivadas, salvo se já tiverem obtido pareceres favoráveis de todas as comissões a que tiverem sido distribuídas, se já aprovadas em turno único, ou em primeiro ou segundo turno, se aprovadas pelo Senado ou dele originárias, de iniciativa popular, de iniciativa de outro Poder ou do Procurador-Geral da República (art. 105, RICD).

4.4 Procedimentos legislativos diversos

O procedimento ordinário cuida da elaboração das leis ordinárias e complementares, excluídas as leis financeiras, que seguem procedimentos especiais. Essa espécie procedimental é aquela acima descrita, com algumas exceções às quais nos referimos expressamente, relacionadas às PEC, medidas provisórias, projetos de decretos legislativos e projetos de resoluções.

Além do procedimento ordinário, existem ritos legislativos especiais que exprimem as peculiaridades inerentes às demais espécies legislativas dispostas no art. 59 da Lei Maior.

Há, ainda, o procedimento legislativo abreviado, anteriormente relatado, em que há a deliberação terminativa ou conclusiva do projeto nas comissões temáticas das Casas legislativas (art. 58, § 2.º, I, CF) e os procedimentos legislativos sumário, sumaríssimo, concentrado e especialíssimo.

O primeiro (procedimento legislativo sumário) decorre da previsão constitucional de urgência, inerente aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, quando houver solicitação nesse sentido, constando expressamente na mensagem presidencial de encaminhamento da proposição ao Congresso Nacional (art. 64, §§ 1.º a 4.º, CF).

Os atos de outorga ou renovação das concessões de emissoras de rádio e televisão também se sujeitam ao procedimento legislativo sumário (art. 223, § 1.º, CF).

A proposição sujeita a este regime de tramitação deverá ser votada no prazo máximo de 45 dias. Findo este, a proposição deverá ser votada imediatamente, sobrestando-se todas as demais matérias em tramitação (art. 64, § 2.º, CF).

Se forem apresentadas emendas no Senado, que funcionará sempre como Casa revisora quanto aos projetos de iniciativa do Poder Executivo, a apreciação dessas emendas pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, os quais, transcorridos, ocasionam o sobrestamento das demais matérias em tramitação naquela Casa (RICD, art. 204, II). No Senado, os projetos com urgência constitucional deverão receber o parecer das comissões até o vigésimo quinto dia, a contar do recebimento do projeto (RISF, art. 375, II e III).

Também é possível que seja conferido o regime de urgência a uma proposição por deliberação do Plenário.

Passando a discorrer sobre o procedimento legislativo sumaríssimo, destacamos que este garante uma tramitação ainda mais célere às proposições, por meio do que se denomina de urgência urgentíssima,¹⁵⁸ prevista nos arts. 153, IV, e 155 do RICD e 353, I, do RISF, regime este que dispensa algumas formalidades, com exceção do *quorum*, pareceres e publicações.

Na Câmara dos Deputados, o procedimento sumaríssimo poderá ser requerido quando se tratar: de matéria que envolva a defesa da sociedade democrática e das liberdades fundamentais; de providência para atender a calamidade pública; de prorrogação de prazos legais a se findarem, ou da adoção ou alteração de lei para aplicar-se em época certa e próxima; e quando se pretender a apreciação da matéria na mesma sessão. Poderá também ser adotado nos casos de matéria de relevante e inadiável interesse nacional, mediante o requerimento da

¹⁵⁸ Embora não haja referência ao termo “urgência urgentíssima” nos Regimentos Internos das Casas legislativas, tal expressão foi consagrada pelo costume (PACHECO, Luciana Botelho; MENDES, Paula Ramos. Op. cit., p. 60).

maioria absoluta dos deputados ou dos líderes que representem este número, aprovado pela maioria absoluta dos componentes da Casa. Se aprovado o requerimento, a matéria entrará imediatamente em discussão e votação.

No Senado, o regime será adotado para os casos de declaração de guerra, celebração de paz, permissão para que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, aprovação do estado de defesa e da intervenção federal, autorização do estádio de sítio ou suspensão de qualquer dessas medidas.

Existe também o procedimento concentrado, já descrito anteriormente, utilizado nas reuniões conjuntas do Congresso Nacional, na tramitação de leis financeiras e leis delegadas, sem esquecer que cada uma dessas possui seu procedimento especial.

Há, ainda, o procedimento especialíssimo destinado à formação das Constituições, de acordo com a lição de José Afonso da Silva.¹⁵⁹

4.5 Das espécies legislativas

No item 4.3 deste Capítulo, discorreremos sobre o procedimento ordinário, explicando que este serve de base para todos os demais procedimentos de elaboração da lei. Assim, foram abordados os aspectos comuns entre os procedimentos legislativos, ressalvadas expressamente algumas particularidades de uma e outra espécie normativa.

Feito isto e analisados também os diversos tipos procedimentais do item antecedente, passaremos a abordar as características inerentes às diferentes espécies de normas, conforme está disposto no texto constitucional e nos Regimentos Internos das Casas Legislativas.

De acordo com o que já dissemos anteriormente, o art. 59 da CF estabelece que o processo legislativo compreende a elaboração de emendas à Constituição,

¹⁵⁹ SILVA, José Afonso da. *Processo...* cit., p. 261.

leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Assim sendo, verificaremos uma a uma, no que tange às peculiaridades de sua feitura.

Trataremos também das leis orçamentárias, dos projetos de códigos e dos projetos de consolidação da legislação que, mesmo não sendo mencionados pelo art. 59 da Carta Magna, estão relacionados ao nosso estudo.

4.5.1 *Dos projetos de lei (ordinária e complementar)*

Os projetos de lei ordinária e complementar se sujeitam ao procedimento ordinário acima descrito.

O *quorum* para aprovação dos projetos de lei ordinária é de maioria simples de votos, presente a maioria absoluta dos membros da Casa Legislativa. Considera-se maioria absoluta a metade mais um dos componentes do colegiado, enquanto a maioria simples é a metade mais um do *quorum* de presença.

Quanto aos projetos de lei complementar, o *quorum* para aprovação é de maioria absoluta dos membros de cada Casa Legislativa, o que dificulta sua aprovação, já que a maioria absoluta exige que 41 senadores e 257 deputados votem favoravelmente à matéria.

Isso ocorre porque a lei complementar é uma espécie normativa prevista pela Constituição, com o fim de dar exequibilidade à norma constitucional. Assim, ela recebeu tratamento especial, necessitando seus projetos de *quorum* diferenciado de aprovação. Nesse sentido é a lição de Paulo de Barros Carvalho:¹⁶⁰

Têm entendido os constitucionalistas que tais leis são aquelas necessárias ao complemento de dispositivos constitucionais que não sejam auto-aplicáveis, qualificando-as ontologicamente pela matéria inserida no seu conteúdo. (...)

¹⁶⁰ CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 209-210.

Nada obstante, o direito que entre nós vigora erigiu um conceito de lei complementar que nos interessa conhecer por tratar-se de noção jurídico-positiva: lei complementar é aquela que, dispondo sobre matéria expressamente prevista na redação constitucional, está submetida ao *quorum* qualificado (do art. 69 – maioria absoluta). (...)

Os assuntos que o constituinte reservou para o campo da lei complementar estão sempre expressos, inobstante possamos encontrar, em alguns passos, a simples alusão a, desacompanhada do qualificativo *complementar* (...). Em hipóteses desse tipo, a bem empreendida análise do comando constitucional apontará que a magnitude do tema somente pode ser objeto de lei complementar, visto que estão em pauta regulações diretas de preceitos da Lei Maior, que por outros estatutos não poderiam ser versadas.

Essa espécie legislativa foi trazida pela EC n. 4/1961, que implantou o parlamentarismo no Brasil. Depois disso, as leis complementares desapareceram de nosso direito, com a revogação da EC n. 4, reaparecendo com a promulgação da EC n. 17/1965.

No que tange ao procedimento de elaboração das leis complementares, este é igual ao das leis ordinárias, regidas pelo procedimento legislativo ordinário. A diferença entre elas reside no plano material: as matérias reservadas às leis complementares estão expressamente referidas no texto constitucional.

Segundo apregoa Cretella Júnior, o processo legislativo que trata das leis ordinárias e complementares é ato complexo, na medida em “que somente se aperfeiçoa pela ação conjunta dos dois Poderes, o Legislativo e o Executivo”.¹⁶¹ Isso porque a Constituição Federal exige que as matérias de competência da União, em especial, aquelas constantes dos incisos I a XVII do art. 48, excetuados os assuntos

¹⁶¹ CRETELLA JÚNIOR, José. Op. cit., p. 2.491.

dos arts. 49, 51 e 52, haverá a necessidade da cooperação do Presidente da República, a quem cabe a sanção, que completará a iniciativa dos parlamentares.¹⁶²

Resta, ainda, dizer que a matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

4.5.2 *Das propostas de emenda à Constituição*

Passando ao procedimento de elaboração da PEC, ele contempla dois turnos de discussão e votação, tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal. Em cada uma dessas Casas, haverá a necessidade de *quorum* qualificado de três quintos de votos favoráveis para a aprovação da matéria.

A PEC é uma proposição que visa alterar os dispositivos constitucionais. Aprovada em ambas as Casas, ela será encaminhada às Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, que realizarão sua promulgação, uma vez que essa proposição não se submete à sanção presidencial. Seu texto será incorporado à Constituição, que passará a vigor com novas disposições.

Insta salientar que existem núcleos imodificáveis no texto constitucional, os quais não podem ser abolidos. Tais núcleos são as denominadas cláusulas pétreas, constantes no art. 60, § 4.º, I a IV, da Constituição, quais sejam: a forma federativa do estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos poderes; e os direitos e garantias individuais. Além disso, é proibida a tramitação de PEC durante o estado de defesa, o estado de sítio e a intervenção federal.

Outra peculiaridade da PEC é a sua iniciativa restrita, o que significa dizer que somente poderão propô-la um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; o Presidente da República; e mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

¹⁶² Idem, *ibidem*.

Ademais, a matéria constante de proposta de emenda constitucional rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

4.5.3 *Dos projetos de decreto legislativo e de resolução*

Outra proposição que não depende da sanção presidencial é o projeto de decreto legislativo, instrumento de controle do Poder Legislativo para tratar de matérias da competência exclusiva do Congresso Nacional. Segundo preleciona Cretella Júnior:

Quando a lei é promulgada, dispensada a remessa ao Presidente da República, para a sanção, promulgação ou veto, temos o decreto legislativo. Do mesmo modo que a lei, o decreto legislativo emana do Congresso Nacional e os seus projetos passam pelo mesmo trâmite a que é submetido o projeto de lei. O que caracteriza o decreto legislativo e o torna diferente da lei é que aquele ato normativo é uma resolução, que consagra medidas de caráter administrativo ou de natureza política, de interesse individual ou transitório, como, por exemplo, a medida que declara o estado de sítio, que concede anistia, que outorga pensão, que dá férias a funcionário público.¹⁶³

O *quorum* exigido para a aprovação do projeto de decreto legislativo é o de maioria simples. Ultrapassados os procedimentos de votação bicameral, o decreto legislativo será promulgado pelo Presidente do Congresso Nacional.

Vale ressaltar que, em regra, o projeto de decreto legislativo trata de matérias não terminativas, de modo que tais proposições deverão passar pela aprovação dos Plenários do Senado e da Câmara, não podendo ser ultimada sua votação nas comissões parlamentares.

No que se refere aos decretos legislativos que ratificam acordos e convenções internacionais, o Presidente do Senado, ouvindo as lideranças, poderá

¹⁶³ CRETELLA JÚNIOR, José. Op. cit., p. 2.716.

atribuir competência terminativa à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional para dispor sobre o assunto. Na Câmara dos Deputados, não há disposição regimental que dispense a competência do Plenário para votar tais proposições.

Os projetos de resolução também não serão subordinados à sanção presidencial, uma vez que as resoluções são atos normativos da competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal para tratar dos assuntos listados nos arts. 51 e 52 da CF.

Para Cretella Júnior, a resolução é um ato administrativo material, forma adequada para veicular autorizações, permissões e delegações.¹⁶⁴

Além daquelas dispostas nos arts. 51 e 52 da Carta Magna, há, ainda, outras matérias a serem disciplinadas por resolução, as quais estão dispersas no texto constitucional, como a outorga de delegação ao Presidente da República, para a edição de lei delegada (art. 68, § 2.º, CF); a fixação de alíquotas máximas do imposto sobre transmissão *causa mortis* e doação de quaisquer bens ou direitos (art. 155, § 1.º, IV, CF); e o estabelecimento de alíquotas aplicáveis às operações e prestações interestaduais e de exportação (art. 155, § 2.º, IV, CF).

A promulgação das resoluções é feita pela Mesa da Casa Legislativa que as expedir. Quando se tratar de resolução do Congresso Nacional a promulgação é feita pela Mesa do Senado Federal.¹⁶⁵

4.5.4 Das leis delegadas

Instrumentos de transferência excepcional e temporária do poder de legislar, as leis delegadas estão presentes no ordenamento jurídico pátrio desde o Império, tendo sido largamente utilizada no passado, principalmente até a aprovação da

¹⁶⁴ Idem, *ibidem*, p. 2.717.

¹⁶⁵ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso... cit.*, p. 365.

Constituição de 1934 que, em seu art. 3.º, § 1.º, trouxe a vedação expressa de delegação de atribuições dos Poderes constitucionais.¹⁶⁶

As leis delegadas também foram expressamente proibidas pela Constituição de 1946 (art. 36, § 2.º), sendo reincorporadas ao ordenamento jurídico pátrio pela EC n. 4, de 02.09.1961.

Conforme expõe Auro Augusto Caliman,¹⁶⁷ até a revogação da EC n. 4, o que ocorreu em 1963, por intermédio da EC n. 6, foram promulgadas 11 leis delegadas, resultantes de três decretos legislativos aprovados pelo Congresso Nacional (e não de resoluções, instrumento hábil a realizar delegações legislativas a partir da Constituição de 1967).

As leis delegadas são elaboradas pelo Presidente da República, que solicitará a delegação ao Congresso Nacional, a qual será dada por resolução especificando seu conteúdo e os termos do seu exercício.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho destaca a necessidade de que a resolução descreva de forma precisa o objeto da delegação:

É necessário sublinhar que esta menção deverá ser precisa, sob pena de estar descumprindo o preceito constitucional. Todavia, na prática – pode-se facilmente prever – será difícil marcar a fronteira entre o preciso e o impreciso. É razoável tomar nessa questão por empréstimo a lição norte-americana (...). Nos Estados Unidos, a delegação é considerada válida, pela doutrina e pela jurisprudência atuais, quando o ato de delegação fixar padrões, *standards*, nítidos, que guiem a ação do recipiente da delegação. Em vista disso, será inválida a delegação se os padrões forem vagos e imprecisos, já que isso importa não numa verdadeira delegação, mas realmente numa abdicação.¹⁶⁸

¹⁶⁶ CALIMAN, Auro Augusto. Leis Delegadas e Medidas Provisórias: Notas sobre a atividade legislativa do executivo no Brasil. *Revista Jurídica 9 de Julho*. São Paulo: Procuradoria da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, n. 2, p. 191-212, jul. 2003.

¹⁶⁷ Idem, *ibidem*.

¹⁶⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso... cit.*, p. 228.

A solicitação da delegação pelo Presidente da República será realizada por meio de mensagem remetida ao Presidente do Congresso Nacional, que deverá convocar, no prazo de 72 horas, uma sessão conjunta das duas Casas legislativas, na qual se constituirá uma comissão mista para analisar a solicitação presidencial. Na comissão, será designado relator para proferir parecer pela aprovação ou rejeição da delegação. No caso de parecer pela aprovação, este apresentará projeto de resolução especificando o conteúdo e os limites da delegação.

Publicado o parecer, será convocada nova sessão conjunta do Congresso Nacional para a discussão e votação da matéria. Se nessa sessão forem apresentadas emendas, a comissão mista será chamada para emitir parecer sobre elas. Depois disso, deverá haver nova sessão conjunta para ultimar o procedimento.

Caso seja o projeto aprovado, a resolução será promulgada pelo Presidente do Congresso Nacional, que comunicará o fato ao Presidente da República. A resolução fixará prazo não superior a 45 dias para promulgação e publicação da lei delegada, ou exigirá que o Congresso Nacional aprove o projeto de lei delegada elaborado pelo Presidente da República.

Na primeira hipótese, o chefe do Executivo fará a publicação da lei delegada. Na segunda, o projeto elaborado pelo Presidente da República será remetido, em 48 horas, à comissão mista, a fim de que esta profira parecer sobre a matéria, após o que esta será submetida à deliberação do Plenário do Congresso Nacional, proibida a apresentação de emendas.

Insta destacar que são indelegáveis os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (arts. 49, 51 e 52, CF), as matérias reservadas à lei complementar, bem como a legislação que versar sobre: a) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; b) nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; e c) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Quanto às matérias de competência exclusiva, a indelegabilidade é decorrente da natureza de tais competências, que tratam basicamente das funções de fiscalização e controle do Poder Legislativo sobre a Administração Federal.

Embora as leis delegadas continuem dispostas no art. 68 da Carta Constitucional de 1988, tal espécie legislativa, atualmente, é de rara utilização, sendo que esse instrumento vem sendo largamente criticado pela doutrina desde os primórdios do constitucionalismo brasileiro.

Como exemplo, seguem as palavras de Cretella Júnior:

Se cabe ao Congresso Nacional fazer a lei, porque delegar essa atribuição específica ao Executivo e, depois, limitar o fundo e a forma da delegação outorgada? Além disso, a “resolução”, ato administrativo apropriado, idôneo, apto para outorgar permissões, autorizações, licenças ao Presidente e ao vice-Presidente da República, é inapropriado, inidôneo, inadequado para delegar ao chefe do Executivo a feitura da lei. Como um “ato administrativo”, embora do Congresso, como delegar ao Presidente da República a prática de “ato de legislar”? “Ato administrativo”, que é menos, serve de veículo para credenciar “ato legislativo”, que é mais.¹⁶⁹

4.5.5 *Das medidas provisórias*

As medidas provisórias também se sujeitam a procedimento legislativo especial.¹⁷⁰ Sucessoras do decreto-lei, essas espécies legislativas surgidas com base no parlamentarismo italiano são poderosos instrumentos colocados à disposição do Presidente da República para que este legisle, em casos de relevância e urgência.

¹⁶⁹ CRETELLA JÚNIOR, José. Op. cit., p. 2.718.

¹⁷⁰ José Afonso da Silva acredita que as medidas provisórias, a rigor, não se sujeitam ao processo legislativo, pois não são elaboradas pelo Poder Legislativo, mas sim, pelo Poder Executivo, havendo um procedimento especial de apreciação dessa espécie de proposição pelo Congresso Nacional (*Processo... cit.*, p. 42).

Nas palavras de Cretella Júnior,¹⁷¹ “medida provisória nada mais é do que o terceiro degrau de uma escala que começa, em 1937, com o decreto-lei”. Para o jurista, ela “é o decreto-lei democratizado, sem as conotações autoritárias do período de exceção, em que nasceu e foi modelado o instituto”.

A medida provisória se torna obrigatória a partir de sua publicação, pelo Presidente da República, devendo ser convertida em lei no prazo de 60 dias, prorrogável uma única vez, por igual período. Durante este prazo, a medida provisória deverá ser convertida em lei, sob pena de perda de eficácia, ressaltando-se que nos períodos de recesso do Congresso Nacional a contagem de prazo fica suspensa.

Por esse motivo é que Celso Bastos afirma que as medidas provisórias não se aprovam por decurso de prazo, mas sim expressamente pelo Congresso Nacional. Para o doutrinador, “outra grande vantagem em relação ao decreto-lei: é que, se não aprovadas, as medidas provisórias perderão sua eficácia desde o momento de sua edição, não deixando marcas da sua passagem pelo universo jurídico”.¹⁷²

Em que pese a opinião do insigne constitucionalista, com o máximo respeito, discordamos de suas palavras, porque se a medida provisória não for convertida em lei no prazo legal, ou se ela for rejeitada e, portanto, arquivada, o Congresso Nacional deverá disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes, por decreto legislativo, que terá sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados. Caso isso não ocorra no prazo de 60 dias, as relações jurídicas constituídas e decorrentes dos atos praticados durante a vigência da medida provisória continuarão sendo por ela regidos. Assim, mesmo rejeitada, a medida provisória deixará suas marcas no ordenamento jurídico.

A votação da medida provisória começa sempre na Câmara dos Deputados, uma vez que a sua iniciativa cabe exclusivamente ao Presidente da República. Se houver modificação de seu teor naquela Casa, a matéria passará a denominar-se

¹⁷¹ CRETELLA JÚNIOR, José. Op. cit., p. 2.715.

¹⁷² BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso...* cit., p. 362.

projeto de lei de conversão, o qual deverá ser apreciado pelo Senado e enviado à sanção presidencial. Caso o Senado modifique o projeto de lei de conversão, a Câmara dos Deputados será chamada a apreciar as modificações.

Se a medida provisória não for apreciada em até 45 dias da sua publicação, ela entrará em regime de urgência, impedindo que qualquer outra matéria seja votada em ambas as Casas, até que se ultime sua votação.

O art. 62, § 9.º, da CF determina que as medidas provisórias sejam analisadas por uma comissão mista de deputados e senadores, a qual proferirá parecer que será votado pelo Plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional. Entretanto, isso não ocorre na prática, de modo que na grande maioria das vezes o relator profere seu parecer em Plenário, tanto na Câmara dos Deputados, quanto no Senado Federal.

Há, também, previsão constitucional de que a apreciação da medida provisória depende de prévia análise de constitucionalidade (art. 62, § 5.º, CF), o que costuma ocorrer também nas sessões deliberativas do Plenário da Câmara e do Senado.

As medidas provisórias são utilizadas para legislar sobre matérias que poderiam ser disciplinadas por meio de lei ordinária, de modo que possuem *status* de lei ordinária. Assim, com sua entrada em vigor, elas suspendem a eficácia dos atos normativos de teor conflitante e que sejam hierarquicamente equivalentes ou inferiores às leis ordinárias, ressaltando que elas somente revogarão os atos normativos com ela conflitantes, se forem aprovadas definitivamente e convertidas em lei. Enquanto isso não ocorrer, os atos normativos conflitantes permanecerão suspensos.

Alguns assuntos não podem ser disciplinados por medida provisória, conforme disciplina o art. 62, § 1.º, da Constituição, *in verbis*:

§ 1.º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I – relativa a:

- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
 - b) direito penal, processual penal e processual civil;
 - c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
 - d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3.º;
- II – que vise à detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;
- III – reservada a lei complementar;
- IV – já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

Quanto às medidas provisórias que impliquem instituição ou majoração de impostos, exceto aqueles que podem ser alterados por ato do Executivo, elas somente produzirão efeitos no exercício financeiro seguinte se houverem sido convertidas em lei até o último dia daquele em que foram editadas (art. 62, § 2.º, da CF). Ademais, não poderá ser reeditada, na mesma sessão legislativa, a medida provisória rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo.

As medidas provisórias editadas anteriormente à publicação da EC n. 32/2001 continuarão em vigor até que outra medida provisória as revogue ou até que o Congresso Nacional delibere nesse sentido.

4.5.6 Das leis orçamentárias

Embora as leis orçamentárias não estejam incluídas no rol do art. 59 da Lei Maior, essa espécie de normas tem o procedimento de feitura disciplinado pelos arts. 165 e 166 da CF. As leis orçamentárias, mais propriamente o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias, a lei orçamentária anual e as leis de abertura de crédito adicional subordinam-se, assim, a trâmite peculiar.

Conquanto o § 9.º do art. 165 e o § 7.º do art. 166 estabeleçam que o regime de tramitação de tais leis deverá ser disciplinado por lei complementar, como

esta lei ainda não foi elaborada prevalecem as disposições do § 2.º do art. 35 do ADCT.

A iniciativa de tais leis é do Presidente da República, que deverá encaminhar o projeto do plano plurianual e o projeto de lei orçamentária ao Congresso Nacional até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro. O projeto de lei de diretrizes orçamentárias deverá ser encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, devendo ser devolvido para a sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa. Quanto ao projeto de lei orçamentária, este deverá ser devolvido à sanção até o encerramento da sessão legislativa.

As leis financeiras serão apreciadas pela Comissão Mista de Planos e Orçamentos Públicos, quando receberão parecer, podendo ser emendadas. A Comissão emitirá parecer sobre as emendas, aprovando-as ou rejeitando-as.

Os projetos de leis orçamentárias serão votados pelo Congresso Nacional, na forma do regimento comum, devendo seguir as normas constitucionais referentes ao processo legislativo apenas no que não contrariar o disposto nos arts. 165 a 169 da Carta Constitucional.

4.5.7 Dos projetos de Código

Sendo os Códigos veiculados mediante lei ordinária, seu processo de formação é o mesmo que o da lei ordinária, com algumas particularidades, especialmente no que tange aos prazos de tramitação. Destarte, mesmo que o art. 59 da Constituição não tenha previsto os projetos de Códigos, como essa espécie de proposição está prevista pelos Regimentos Internos da Câmara dos Deputados e do Senado, achamos por bem contemplá-las em nosso estudo.

Na Câmara dos Deputados, no máximo dois projetos de Códigos poderão tramitar ao mesmo tempo, sendo eles examinados por uma comissão especial, a qual emitirá parecer sobre o projeto e suas emendas. A matéria deverá ser discutida por cinco sessões, se antes não for encerrada por falta de oradores. A Mesa da

Câmara destinará sessões exclusivas para a discussão e votação dos projetos de Código.

No Senado, é proibida a tramitação simultânea de mais de um projeto de Código. Tais projetos serão analisados por uma comissão temporária, composta de 11 membros, devendo obedecer a um calendário previamente fixado pela presidência da Casa. A discussão do projeto e das emendas será feita no Plenário, em no mínimo três sessões deliberativas consecutivas, sendo que a sessão se destinará exclusivamente à apreciação do projeto de Código.

Na Câmara, a requerimento da Comissão Especial, sujeito à deliberação do Plenário, os prazos de tramitação dessas proposições poderão ser prorrogados até o dobro e, em casos excepcionais, até o quádruplo. Os prazos poderão, ainda, ser suspensos por até 120 sessões.

No Senado, os prazos a que se sujeita essa espécie de proposição poderão ser aumentados até o quádruplo, por deliberação do Plenário, a requerimento da comissão temporária.

Em ambas as Casas, os projetos de Código poderão ser divididos em partes e submetidos à análise de relatores-parciais, cujos pareceres serão submetidos a um relator-geral, que proferirá seu parecer.

No caso de haver projeto de Código em tramitação há mais de três legislaturas, eles deverão passar por uma revisão, de maneira a adaptarem-se às alterações constitucionais e legais que tiverem se operado no período.

Quanto às demais normas de tramitação, como sanção, promulgação e publicação, assim como no que se refere ao processo de revisão entre as Casas legislativas, os projetos de Códigos seguem as normas do procedimento legislativo ordinário.

4.5.8 *Dos projetos de consolidação da legislação*

Outra espécie normativa que não está prevista no art. 59 da Lei Maior são os projetos de consolidação da legislação. Consideramos importante incluir essas proposições neste trabalho, por haver previsão regimental sobre o assunto e pelo fato de termos um exemplo dessa espécie normativa que é bastante conhecido e utilizado no meio jurídico: a Consolidação das Leis Trabalhistas.

A Lei Complementar n. 95, de 26.02.1998, estabelece, em seu art. 13, que as leis federais deverão ser reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, sendo que a consolidação reunirá todas as leis relacionadas a um determinado assunto, revogando as leis que foram a ela incorporadas.

Segundo este mesmo diploma legal (art. 13, § 2.º, I a XI), a consolidação não deverá modificar as características das normas consolidadas, nem tampouco seu conteúdo, sendo possíveis apenas as seguintes alterações:

- I – introdução de novas divisões no texto legal base;
- II – diferente colocação e numeração dos artigos consolidados;
- III – fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico;
- IV – atualização da denominação de órgãos e entidades da administração pública;
- V – atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados;
- VI – atualização do valor de penas pecuniárias, com base em indexação padrão;
- VII – eliminação de ambigüidades decorrentes do mau uso do vernáculo; VIII – homogeneização terminológica do texto;
- IX – supressão de dispositivos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, observada, no que couber, a suspensão pelo Senado Federal de execução de dispositivos, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal;

X – indicação de dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal; e

XI – declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores.

O projeto de lei de consolidação deverá ser apresentado pelo Poder Executivo ou pelo Poder Legislativo (Mesa Diretora do Congresso Nacional, de qualquer de suas Casas e qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional), após o levantamento das normas que tratem da mesma matéria ou assunto, indicando precisamente os diplomas legais expressa ou implicitamente revogados.

O RICD traz normas atinentes à tramitação do projeto de lei de consolidação, o que não é tratado pelo RSF, que é omissivo quanto a este assunto.

Segundo dispõe o Regimento da Câmara, o projeto de consolidação será apreciado por um grupo de trabalho de consolidação das leis, bem como pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, sendo vedadas alterações de mérito. Depois disso, o projeto será submetido ao Plenário da Casa.

Importante salientar que não serão objeto de consolidação as medidas provisórias ainda não convertidas em lei, conforme dispõe a Lei Complementar n. 95/1998.

Infelizmente é bastante incomum a tramitação de projetos de consolidação da legislação. Na Câmara dos Deputados encontramos apenas o PL n. 2.850/2003, que consolida a legislação sobre direitos autorais dos músicos; o PL n. 7.475/2002, que consolida a legislação do desporto; e o PL n. 4.766/1998, que consolida a legislação educacional brasileira. Todos eles foram arquivados.

Em um momento como o atual, em que são tantas as leis a tratarem sobre temas conexos, o que gera conflitos entre normas e até mesmo disputas judiciais, é bastante aconselhável que a legislação seja consolidada e simplificada.

Os cidadãos se encontram absolutamente perdidos diante da infinidade de regras a serem seguidas, no entanto a utilização dessa espécie de proposição legislativa ainda é bastante tímida.

4.6 Da participação do Poder Executivo no processo legislativo

Como já mencionamos, a participação do Poder Executivo no processo legiferante é bastante intensa. Ela pode ocorrer por meio da sanção ou veto, pela apresentação de proposições legislativas e também pela edição de medidas provisórias.

Quanto a essas últimas, tem sido observado nos últimos anos um abrupto crescimento em sua edição pelo Presidente da República, com o que se pode até mesmo afirmar que, atualmente, quem mais legisla no País é o chefe do Poder Executivo.

Nesse sentido, afirma Auro Augusto Caliman:¹⁷³

O instituto da medida provisória com força de lei foi concebido no Direito Constitucional brasileiro para ser adotado em situações extraordinárias e quando houvesse relevância e urgência, respondendo o Estado com eficácia e rapidez quando chamado à prestação legislativa. Todavia, na prática, tornou-se a principal forma de legiferação pelo Executivo e não pelo Legislativo. Sem que houvesse indicativo sobre critérios objetivos para precisar “relevância” e “urgência”; e sem limites materiais constitucionalmente expressos para editar medida provisória, o Executivo, aproveitando-se desse instituto inteiramente novo na ordem constitucional brasileira, utilizou-o, no início, indiscriminadamente, como verdadeira carta branca para editar normas com força de leis.

Concordando com a afirmação acima, com a ressalva de que acreditamos estar o Poder Executivo se utilizando do instituto da medida provisória indiscriminadamente até os tempos presentes. Desse modo, questionamos o

¹⁷³ CALIMAN, Auro Augusto. Op. cit., p. 191-212.

alcance do princípio da divisão dos poderes, uma vez que o Executivo tem se ocupado de forma agressiva da tarefa até então tida como a principal do Poder Legislativo, que é a função legiferante.

Somente após a EC n. 32, de 12.09.2001, que deu o formato atual à tramitação das medidas provisórias, foram editadas 403 medidas provisórias, o que dá uma média de 5,27 medidas provisórias editadas por mês.¹⁷⁴

Quanto aos projetos de lei, foram aprovadas, no mesmo período, 288 novas leis ordinárias, o que dá uma média de 3,74 leis aprovadas mês. Entretanto, das 288 leis ordinárias aprovadas, 119 são de autoria do Poder Executivo, o que representa um total de 41,3%.

Tratando-se de leis complementares, das 11 aprovadas a partir de 12.09.2001, três foram propostas pelo Executivo. Tal número cresce, quando tratamos das Emendas à Constituição. Das nove aprovadas no período, cinco são de iniciativa do Executivo, ou seja, mais da metade delas.

Assim, percebe-se que, além de o número de leis criadas ser significativamente menor aos das medidas provisórias editadas, boa parte das leis aprovadas pelo Congresso Nacional foram propostas pelo Executivo, o que demonstra, sem sombra de dúvidas, a hegemonia deste Poder no que se refere à criação de novas normas jurídicas.

A partir daí, questionamos a necessidade da mudança na denominação do atualmente chamado Poder Legislativo, uma vez que esse poder tem sido mesmo exercido, e em larga escala, pelo Presidente da República. Na prática, o Poder Legislativo tem se ocupado essencialmente de apreciar matérias legislativas de interesse e iniciativa do Executivo, que detém primazia quanto a prazos e tramitação, o que distorce a divisão orgânica das funções estatais.

¹⁷⁴ Dados referentes ao período de 12.09.2001 a 02.12.2007.

Em vários países do mundo o Executivo vem se ocupando cada vez mais do papel de legislador, a pretexto de que a morosidade dos trabalhos do Poder Legislativo pode prejudicar assuntos cruciais.

Atualmente, os projetos de iniciativa do Poder Executivo podem tramitar em regime de urgência, ocasião em que terão prazo de 45 dias para tramitar em cada uma das Casas. Iniciados na Câmara dos Deputados, se forem emendados no Senado Federal, os projetos de lei retornarão à Câmara, que terá dez dias para apreciá-las. Se os prazos não forem obedecidos, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, exceto as que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação. Essa prerrogativa contribui para a preeminência do Executivo no que tange à feitura das leis.

Diante de tal supremacia, o Parlamento brasileiro tem demonstrado sinais de insatisfação, propondo algumas medidas que limitem a edição de medidas provisórias. Grande parte dessas propostas visa estabelecer critérios claros para o que se designa de relevância e urgência, que são os únicos requisitos necessários à apresentação da medida provisória.

Tais requisitos estão, hoje, sujeitos unicamente ao arbítrio do Poder Executivo, pois são “dois fundamentos de natureza puramente axiológica, resultado de juízos de valor, diante dos fatos da vida constitucional do país”.¹⁷⁵

Além disso, comum é a queixa feita pelos Senadores de que as medidas provisórias ou seus respectivos projetos de lei de conversão já chegam ao Senado com todos os prazos ultrapassados, de modo que ficam sobrestadas todas as proposições em tramitação naquela casa.

Isso tem feito com que não haja tempo hábil à negociação dos dispositivos contidos na medida provisória, que acaba sendo aprovada “a toque de caixa”, o que vem causando insatisfação aos membros daquela Casa.

¹⁷⁵ CRETELLA JÚNIOR, José. Op. cit., p. 2.715.

Dessa forma, julgamos importante que alguns critérios inerentes à medida provisória sejam revistos, pois vivenciamos um período de ampla democracia, sendo injustificada, nos tempos atuais, a desmedida utilização de um instrumento que guarda resquícios do autoritarismo. Nesse sentido, citamos os dizeres de Auro Augusto Caliman:¹⁷⁶

Em regimes democráticos, o poder emana do povo que o exerce por seus representantes. A soberania popular, e não mais a vontade de um soberano, é o fundamento da lei. A legitimidade legal é, pois, pressuposto de um regime democrático. A lei na democracia representativa deve nascer da observância do devido processo legislativo, respeitando-se tanto o aspecto formal de sua formação, como também o pressuposto que deva ela ser corolário, numa perspectiva histórica e sociológica, da predominante vontade da Nação.

Importante, também, serem criados mecanismos capazes de agilizar a tramitação das proposições legislativas, a fim de que o Poder Legislativo possa obter a rapidez que lhe falta atualmente.

Feitas essas considerações, pretendemos continuar tratando do processo legislativo, haja vista que o assunto ainda possui pontos que interessam a este estudo. De tal forma, continuaremos desenvolvendo o tema no próximo Capítulo, meditando sobre uma fase específica do processo de produção da lei – a iniciativa.

¹⁷⁶ CALIMAN, Auro Augusto. Op. cit., p. 191-212.

5. DA INICIATIVA

Ainda incursos no tema “processo legislativo”, passamos agora a discorrer sobre uma de suas etapas: a iniciativa. Avaliamos ser isto necessário, diante das peculiaridades inerentes à matéria e de sua importância no cenário da divisão espacial e orgânica do poder.

Um tópico que surge na análise do assunto é a questão do vício de iniciativa e sua possível superação por meio da sanção presidencial. Abordaremos sucintamente esse tema, por ele relacionar-se ao princípio da tripartição do poder, bem como para que nosso estudo se torne mais completo.

Neste mesmo Capítulo, falaremos também da possibilidade do oferecimento de emendas às proposições legislativas, o que pode dar a impressão ao leitor de que não seria este o local apropriado para tratarmos da matéria.

Escolhemos este momento por dois motivos. Primeiro porque há quem considere a emenda como espécie de iniciativa legislativa. Segundo porque as emendas envolvem uma discussão acerca de quem está apto a apresentá-las.

Aliás, na condição de proposições acessórias, as emendas necessitam percorrer a fase da iniciativa para que possam existir. Conseqüentemente, a questão da iniciativa da emenda é elemento básico à abordagem do assunto, de forma que achamos por bem adicioná-lo ao presente Capítulo.

Outrossim, destacamos que, por hora, a análise da iniciativa se cingirá à órbita federal, já que é esta que está disciplinada pela Lei Maior e que servirá de base para os modelos estaduais e municipais.

Esperamos, com isso, completar mais uma etapa do nosso estudo, com vistas a explorar algumas das questões que circundam o processo legislativo brasileiro.

5.1 Conceito e aspectos gerais

A iniciativa é o ato de abertura, a fase introdutória do processo de elaboração das normas jurídicas.

É o ato necessário e suficiente à instauração do processo, vale dizer, sem ele não há como ser iniciado um processo legislativo e, por outro lado, a apresentação do projeto de lei obrigatória e automaticamente instaura um processo legislativo.¹⁷⁷

Considerando que a iniciativa é instrumento de atuação do programa político ideológico, José Afonso da Silva¹⁷⁸ realça a importância desse ato. Para o jurista, aquele que exerce o poder de iniciativa, pretende que seus interesses sejam normatizados, de modo que apresentará uma proposição que reflete sua ideologia política:

A iniciativa legislativa aparece, pois, como poder de estabelecer a formação do Direito objetivo e de poder de escolha dos interesses a serem tutelados pela ordem jurídica em forma de lei em sentido técnico. Por isso, torna-se um ato fundamental do processo legislativo. Sem iniciativa, os órgãos incumbidos do poder de legislar não podem exercer sua função.

O citado jurista define iniciativa como sendo “o ato pelo qual se põe em movimento o processo legislativo”, advertindo que não há iniciativa de projeto de lei, mas sim iniciativa de lei, pois o que se visa é o resultado do processo legislativo, que é a lei e não o projeto.

Nas lições de Manoel Gonçalves Ferreira Filho,¹⁷⁹ juridicamente, a iniciativa não é uma fase do processo legislativo, haja vista tratar-se do mero depósito da proposta legislativa. Para ele, “a iniciativa é o ato por que se propõe a adoção de direito novo”, representando uma declaração de vontade, a qual deve ser

¹⁷⁷ PAULO, Vicente, ALEXANDRINO, Marcelo. *Processo legislativo*. Niterói: Impetus, 2005. p. 43.

¹⁷⁸ SILVA, José Afonso da. *Processo...* cit., p. 134-136.

¹⁷⁹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo...* cit., p. 73 e 206.

manifestada por escrito, por meio do depósito da proposição perante a autoridade competente.

Concebemos a iniciativa como uma das fases do processo legislativo, já que sem ela os procedimentos legiferantes não teriam começo. Todavia, ela também pode ser encarada como uma atribuição conferida a determinados agentes para que estes iniciem os procedimentos legislativos. Sob esse ponto de vista, a iniciativa é o poder atribuído pela Constituição à pessoa ou órgão para o oferecimento de uma proposição.

Dessa forma, a iniciativa pode ser vista sob três ângulos: 1. como ato de depósito da proposição legislativa; 2. como fase inaugural do processo legiferante; e 3. como competência para propor projetos de lei.

Como ato, a iniciativa se dará por meio de um documento formal, constando o conteúdo completo da norma a ser gerada, bem como uma justificativa que motive e embase a adoção das medidas nela propostas.

No caso de propostas legislativas oferecidas por agentes externos ao Parlamento, a iniciativa se dará com o envio de uma mensagem ao Poder Legislativo, a qual conterà os fundamentos da proposta.

O RISF disciplina a apresentação de proposições, estabelecendo que elas sejam oferecidas por escrito, em termos concisos e claros, contendo ementa, justificação e divisão em artigos, parágrafos, incisos e alíneas (arts. 236 a 238).

O RICD, por sua vez, determina que os projetos contenham a respectiva ementa e sejam divididos em artigos numerados, redigidos de forma concisa e clara. As propostas devem ser apresentadas em três vias e nenhum de seus artigos poderá conter duas ou mais matérias diversas (art. 111).

Analisando a iniciativa sob o aspecto da competência, verifica-se que na Constituição a titularidade para a iniciativa varia conforme o assunto e a espécie da legislação proposta.

Sendo desrespeitada a titularidade para a apresentação da proposta legislativa, ocorrerá a usurpação de iniciativa, o que acarreta inconstitucionalidade por desobediência ao princípio da separação do poder em sua versão orgânica e também porque as regras de iniciativa são normas constitucionais obrigatórias.

Desse modo, a competência geral outorgada aos entes referidos no art. 61 da Lei Maior deve respeitar os assuntos de iniciativa reservada, sob pena de nulidade do ato normativo gerado.

Da mesma maneira, se um ente da Federação apresentar projeto legislativo cujo assunto não esteja dentro de suas competências, haverá usurpação de competência, o que também desrespeita o princípio da divisão do poder, em sua versão espacial.

Ingressando na questão da classificação das espécies de iniciativa, citamos a adotada por Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino,¹⁸⁰ os quais apontam os seguintes tipos de iniciativa:

1. *Parlamentar* – quando outorgada a qualquer membro ou órgão parlamentar;
2. *Extrparlamentar* – quando conferida a agentes que não são parlamentares;
3. *Geral* – quando é conferido o poder para apresentar matérias indeterminadas;
4. *Restrita* – quando há outorga para a apresentação de matérias específicas;
5. *Concorrente* – quando há mais de um legitimado à proposição de determinada matéria;

¹⁸⁰ PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Op. cit., p. 45-48.

6. *Reservada* – quando determinada matéria somente pode ser legislada sob a iniciativa de pessoas ou órgãos determinados, o que também denominamos de iniciativa privativa;

7. *Vinculada* – quando determinado órgão tem o dever de apresentar determinadas propostas legislativas;

8. *Ab-rogatória* – quando, mediante petição, há provocação de um referendo para que os eleitores decidam sobre a ab-rogação ou a derrogação de uma norma já em vigor.

A iniciativa pode ser também avaliada a partir da perspectiva do ente legitimado a exercê-la, conforme veremos a partir do item seguinte.

Vale ainda destacar que as matérias apresentadas por deputados, comissões da Câmara dos Deputados, Presidente da República, STF, Tribunais Superiores, Procuradores-Gerais e cidadãos terão a tramitação iniciada na Câmara dos Deputados, funcionando o Senado como Casa revisora. Já as matérias apresentadas por senadores ou comissão do Senado, terão sua tramitação iniciada nesta Casa, funcionando a Câmara dos Deputados com a Casa revisora.

5.2 Da iniciativa parlamentar

No passado, os Parlamentos não possuíam o direito de impulsionar o processo legislativo, o que foi sendo conquistado principalmente após a concepção de Montesquieu acerca da tripartição do poder, juntamente com a aquisição a função de legislar.

No Brasil, o Parlamento tem o poder de iniciativa desde a Constituição do Império. De acordo com o que relata José Afonso da Silva,¹⁸¹ a iniciativa governamental começou a ser implantada depois de 1934 e, a partir da Constituição de 1937, iniciou-se o predomínio da iniciativa governamental, sendo proibida a iniciativa parlamentar individual. As Constituições de 1946, 1967 e 1969 remontaram

¹⁸¹ SILVA, José Afonso da. *Processo...* cit., p.145-147.

à tradição da Carta de 1934, trazendo as iniciativas parlamentares e as governamentais em igualdade de condições, o que foi mantido pela Constituição de 1988.

Atualmente, qualquer membro da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional poderá apresentar projeto de lei ordinária e complementar, individualmente ou de forma coletiva. As comissões e as Mesas das Casas Legislativas, essas últimas na qualidade de Comissões Diretoras, também possuem tal prerrogativa.

Todavia, é preciso observar que iniciativa parlamentar deve restringir-se às matérias de sua competência constitucional, não podendo suas proposições versar sobre matérias reservadas a outros agentes do processo legislativo, como ensinam Luciana Botelho Pacheco e Paula Ramos Mendes.¹⁸²

As autoras lembram que existem assuntos cuja iniciativa cabe privativamente às comissões ou à Mesa da Câmara dos Deputados, como ocorre com os projetos de decretos legislativos destinados a ratificar atos de concessão de emissoras de rádio e televisão, os quais são apresentados privativamente pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Comunicação e Informática, após o recebimento da respectiva mensagem do Poder Executivo. Outro exemplo são os projetos referentes à ratificação de tratados internacionais, cuja iniciativa cabe à Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional.

Além disso, são matérias de iniciativa reservada: à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal, as leis que fixam suas remunerações (arts. 51, IV, e 52, XIII, CF); e às Mesas Diretoras das Casas legislativas, a elaboração dos projetos de resolução que versem sobre seus regimentos internos.

No que tange à fixação dos subsídios dos deputados, dos senadores, do Presidente da República, do vice-Presidente da República e dos Ministros de

¹⁸² PACHECO, Luciana Botelho; MENDES, Ramos Paula. Op. cit., p. 45-46.

Estado, José Afonso da Silva¹⁸³ afirma que são assuntos de iniciativa vinculada por força do art. 214, § 1.º, do RICD, *in verbis*:

Art. 214. À Comissão de Finanças e Tributação incumbe elaborar, no último ano de cada legislatura, o projeto de decreto legislativo destinado a fixar a remuneração e a ajuda de custo dos membros do Congresso Nacional, a vigorar na legislatura subsequente, bem assim a remuneração do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado para cada exercício financeiro, observado o que dispõem os arts. 150, II, e 153, III e § 2.º, I, da Constituição Federal.

§ 1.º Se a Comissão não apresentar, durante o primeiro semestre da última sessão legislativa da legislatura, o projeto de que trata este artigo, ou não o fizer nesse interregno qualquer Deputado, a Mesa incluirá na ordem do dia, na primeira sessão ordinária do segundo período semestral, em forma de proposição, as disposições respectivas em vigor.

As propostas de emenda constitucional também poderão ser apresentadas por um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, respeitados os limites impostos pela Constituição.

Infelizmente, diante da forte tendência clientelista dos parlamentos, a iniciativa parlamentar tem se tornado cada vez menos prestigiada. “Isso se explica porque o parlamentar tende a satisfazer primordialmente à sua clientela eleitoral, aos interesses de seu colégio eleitoral.”¹⁸⁴ Por esse motivo, a tendência contemporânea é a de restringir a iniciativa parlamentar.

¹⁸³ SILVA, José Afonso da. *Processo...* cit., p.176.

¹⁸⁴ Idem, *ibidem*, p.149.

5.3 Da iniciativa do Presidente da República

“A atribuição do poder de iniciativa das leis ao Poder Executivo no direito constitucional contemporâneo constitui princípio universal.”¹⁸⁵ Diante disso, tem sido observada no mundo todo a superioridade da iniciativa governamental em relação à parlamentar.

No caso brasileiro, tendo em vista que é o Chefe do Poder Executivo que governa e administra o País, possuindo profundo conhecimento a respeito das necessidades do Estado, a ele foi distribuída boa parcela do poder de iniciativa, a fim de que se tornasse possível a execução das políticas de governo.

Há, inclusive, matérias que somente podem ser apresentadas pelo Presidente da República, tendo em vista que é ele o mais adequado para disciplinar alguns temas específicos. Essas matérias são de iniciativa reservada e estão estabelecidas no art. 61, § 1.º, da CF, conforme a seguir:

Art. 61.(...)

§ 1.º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I – fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade, aposentadoria;

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

¹⁸⁵ Idem, *ibidem*, p.139.

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

Como a alínea *b* acima somente trata da competência reservada do Presidente da República no que tange à matéria tributária dos Territórios, presume-se que as demais leis de direito tributário sejam de iniciativa concorrente, podendo ser exercidas conjuntamente pelos parlamentares e pelo Chefe do Poder Executivo. Outro não é o entendimento do STF:

A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume e nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que, por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo, deve necessariamente derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara, especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo, ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado.¹⁸⁶

A lei de diretrizes orçamentárias, o plano plurianual e o orçamento anual também são de iniciativa reservada do Presidente da República, nos moldes do art. 165 da Carta Magna. O motivo dessa reserva é referido por Celso Bastos e Ives Gandra:¹⁸⁷

O princípio se justifica. As Casas Legislativas estão preparadas para o exercício de funções pertinentes à produção de leis, mas não possuem o nível de informações pertinentes à

¹⁸⁶ STF, ADIn 724, rel. Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 27.04.2001.

¹⁸⁷ BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 6, t. II. p. 176-177.

Administração. Conhecem as questões administrativas a distância, exercendo, de um lado, nítido papel de fiscalização e de representação popular, mas estando inabilitadas para o conhecimento próprio das necessidades cotidianas da Administração, inclusive no que diz respeito aos problemas que lhe são peculiares.

Desse modo, considera-se mais adequado que tais matérias sejam iniciadas por quem possui, em tese, pleno conhecimento das questões financeiras e administrativas do País: o chefe do Executivo.

Aliás, imperioso dizer que a iniciativa presidencial no que tange às leis orçamentárias acima descritas não é somente reservada, como é também vinculada, visto que seu titular é obrigado a propô-las, estando, contudo, livre para escolher o conteúdo da regulação.

O Presidente da República poderá, ainda, apresentar projetos de emendas à Constituição e de leis complementares e ordinárias, cabendo a ele, privativamente, a edição das medidas provisórias nos casos de urgência e relevância.

5.4 Da iniciativa do Poder Judiciário

No Brasil, a atribuição do poder de iniciativa ao Judiciário foi realizada pela Constituição de 1934, sendo mantida pela de 1988. Outros países latino-americanos, tais como El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Peru e República Dominicana, também permitem que seus Judiciários iniciem leis relativas a sua organização.¹⁸⁸

A justificativa da outorga do direito de iniciativa ao Poder Judiciário é a manutenção de sua autonomia, com a conseqüente preservação da divisão do poder.

O art. 61 da CF faculta a iniciativa de leis ordinárias e complementares aos Tribunais Superiores, assim entendidos como o Supremo Tribunal Federal, Superior Tribunal de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral, Tribunal Superior do Trabalho,

¹⁸⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo...* cit., p. 142-143.

Tribunal Superior Militar e Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal (art. 96, II, CF).

Trata-se de iniciativa restrita, haja vista estar autorizada a proposição de projeto de lei que verse sobre assuntos definidos, quais sejam:

- a) a alteração do número de membros dos tribunais inferiores;
- b) a criação e a extinção de cargos e a remuneração dos seus serviços auxiliares e dos juízos que lhes forem vinculados, bem como a fixação do subsídio de seus membros e dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, onde houver;
- c) a criação ou extinção dos tribunais inferiores; e
- d) a alteração da organização e da divisão judiciárias.

Ademais, tal competência, como consta no *caput* do citado art. 96, é privativa ou, melhor dizendo, reservada, posto que somente poderá ser exercida pelos órgãos acima apontados.

Do mesmo modo, o art. 93 da Carta Magna atribui ao STF a iniciativa privativa da lei complementar que disporá sobre o estatuto da magistratura.

Embora possamos pensar que a fixação dos subsídios dos Ministros do STF deva ser feita por lei de iniciativa do mesmo, a fim de que seja garantida a autonomia do Poder Judiciário, o certo é que o art. 48, XV, determina que tal matéria seja disciplinada por lei de iniciativa dos Presidentes da República, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do próprio STF. Isso ocorre porque o subsídio dos Ministros servirá como teto para a remuneração de toda a Administração Pública, inclusive dos Estados, o que reforça o sistema de freios e contrapesos, vinculado ao princípio da divisão do poder.

5.5 Da iniciativa do Ministério Público

O Procurador-Geral da República também é um dos legitimados à propositura de projetos de leis complementares e ordinárias, segundo o art. 61 da Constituição. Já o art. 128, § 5.º, determina que é facultada aos Procuradores-Gerais da União e dos Estados a iniciativa da lei complementar que trata de sua organização, atribuições e estatutos.

Não se trata de iniciativa reservada, ainda mais porque o Presidente da República possui competência privativa para iniciar leis de organização do Ministério Público da União (art. 61, § 1.º, II, *d*), o que parece gerar um conflito entre as duas normas constitucionais.

Sobre esse assunto, José Afonso da Silva¹⁸⁹ afirma que os textos dos dois artigos constitucionais devem ser conciliados, sendo que a iniciativa do Procurador-Geral da República somente é válida na ausência de iniciativa do Presidente da República:

E isso faz com que a observação de que às regras de exclusividade se abriu uma exceção com a possibilidade de o Procurador-Geral da República tomar a iniciativa. Prevalece a iniciativa primeira, com efeitos diferentes entre ambas. Se o Procurador-Geral da República tomar a iniciativa, antes do Presidente da República, prevalece sua iniciativa. Se ainda assim, o Presidente da República superpuser sua iniciativa à dele, o eventual conflito se harmonizará nos termos de normas regimentais, que possibilitam a anexação da segunda proposição à primeira, tramitando tudo junto. Não nos parece que o Presidente da Câmara dos Deputados, Casa iniciadora de ambas as iniciativas, tenha poderes para, de plano, recusar seguimento à proposta do Presidente da República. O inverso, porém, não é verdadeiro. Ou seja, se o Presidente da República tomar a iniciativa, esta prevalecerá, porque não se admite iniciativa superposta do Procurador-Geral da República. Este só tem uma faculdade, uma

¹⁸⁹ SILVA, José Afonso da. *Processo...* cit., p.159-160.

autorização, para dar início à lei; se o Presidente tem o poder de iniciativa, com nota de privacidade, e se ele já tomou a iniciativa da lei complementar, a faculdade do Procurador-Geral da República fica afastada.

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho,¹⁹⁰ a Constituição reserva ao Presidente da República a iniciativa das leis que disponham sobre a organização do Ministério Público da União, salvo quanto à criação e extinção de cargos e serviços auxiliares. Ao Procurador-Geral da República é atribuída a iniciativa reservada para a criação e extinção de cargos e serviços auxiliares, de modo que não há incompatibilidade entre os dispositivos constitucionais.

A alínea *d*, inciso II, § 1.º do art. 61 da CF, institui que são de iniciativa privativa do Presidente da República as normas gerais de organização do Ministério Público dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. Neste ponto, não vislumbramos conflito com o art. 128, § 5.º, da Carta Magna, observando somente que, se as normas gerais federais de iniciativa presidencial forem criadas, as leis complementares estaduais, cuja iniciativa é facultada aos Procuradores-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, deverão observância à norma federal.

Além disso, o art. 127, §§ 2.º e 3.º, da Lei Maior asseguram autonomia funcional ao Ministério Público, permitindo-lhe propor ao Poder Legislativo a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares e a elaboração de sua proposta orçamentária.

Embora o dispositivo constitucional dê a idéia de tratar-se de uma faculdade, com o que poderia se pensar que se trata de iniciativa concorrente, acreditamos ser caso de iniciativa privativa, devido à autonomia do *órgão ministerial*.

¹⁹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo...* cit., p. 207-208.

5.6 Da iniciativa popular

O mesmo art. 61 da CF confere a iniciativa de leis complementares e ordinárias também aos cidadãos, assim considerados aqueles que possuem capacidade eleitoral ativa, ou seja, que estão em gozo de seus direitos políticos.

Inovação da Carta de 1988, essa é uma modalidade de iniciativa concorrente, pois que é outorgada a todos os entes previstos no *caput* do art. 61, respeitadas as matérias de iniciativa reservada.

O § 2.º do supracitado artigo exige que o projeto de lei de iniciativa popular seja subscrito por no mínimo um por cento do eleitorado nacional, distribuídos por pelo menos cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Tais exigências são de difícil implementação e, em conjunto com os requisitos impostos pela Lei n. 9.709, de 18.11.1998, que regulamenta a matéria, torna-se bastante difícil o exercício da iniciativa popular. Dessa forma, embora a inovação trazida pela Constituição de 1988 seja bastante louvável, por constitucionalizar tão importante instrumento de participação do cidadão na vida do País, seu efeito prático permanece quase nulo.

Talvez tenha sido esse o motivo da criação da CLP como comissão permanente da Câmara dos Deputados.

5.6.1 Da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados

Oriunda do Projeto de Resolução n. 151/2001, de autoria da Mesa da Câmara dos Deputados, a Resolução n. 21, de 30.05.2001, criou a Comissão de Legislação Participativa, composta por 18 deputados e igual número de suplentes, cujo fim é permitir a participação da sociedade no processo legislativo federal, por meio da apresentação de sugestões legislativas.

As sugestões podem tratar de projetos de leis complementares e ordinárias e até mesmo de propostas de emendas ao plano plurianual, à lei de diretrizes

orçamentárias e à lei orçamentária anual, não sendo aceitas sugestões de proposta de emenda à Constituição, requerimento de criação de comissões parlamentares de inquérito ou sugestão de proposta de fiscalização e controle.

É necessário que as sugestões sejam apresentadas por intermédio de entidades civis organizadas, tais como organizações não-governamentais, sindicatos, associações e órgãos de classe. É vedada a apresentação de sugestões por partidos políticos, órgãos e entidades da administração direta e indireta e organismos internacionais.

Mesmo se tratando de um significativo canal de participação popular, importante esclarecer que as sugestões apresentadas à CLP, quando aprovadas por essa Comissão, serão transformadas em propostas legislativas, tornando-se proposições de autoria da CLP. Assim, não se trata de espécie de iniciativa popular, mas sim de iniciativa de Comissão (art. 254, § 1.º, RICD).

A partir do momento que a sugestão é transformada em proposição, ela é apresentada à Mesa da Câmara dos Deputados, seguindo o rito normal a que se sujeitam as demais propostas legislativas.

Também poderão ser apresentados à CLP pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais advindas de entidades civis organizadas. Recebidos pela Comissão, eles serão encaminhados à Mesa para distribuição às comissões competentes, que realizarão o exame do respectivo mérito, ou à Ouvidoria da Câmara dos Deputados, conforme o caso (art. 254, § 4.º, RICD).

5.7 Do vício de iniciativa e da sanção

Muito já se discutiu a respeito da possibilidade de a sanção presidencial sanar vício de iniciativa, decorrente da usurpação da iniciativa reservada.

Quanto à iniciativa reservada aos Tribunais a dúvida não persiste, já que a proposição terá sido aprovada sem a manifestação do único legitimado constitucionalmente a deflagrar o processo legislativo. Deste modo, é pacífico na

doutrina que a sanção não convalida o vício de iniciativa, quando desrespeitada a reserva outorgada ao Poder Judiciário.

Entretanto, quando se trata de iniciativa reservada ao Presidente da República, uma vez que ele estaria sancionando um projeto que usurpa sua própria iniciativa, poderia acreditar-se que a sanção convalidaria o vício.

Respeitáveis representantes da doutrina nacional, como Themístocles Brandão Cavalcanti, Seabra Fagundes, Pontes de Miranda e José Afonso da Silva já se posicionaram nesse sentido. O STF até mesmo editou a Súmula n. 5, segundo a qual: “A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo”.

Ficamos com a posição de José Frederico Marques, Francisco Campos, Caio Tácito e Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que são contrários à tese da convalidação. Este último informa que o STF modificou seu entendimento, parecendo estar consolidado que o defeito de iniciativa não é suprido pela posterior sanção presidencial.¹⁹¹

A convalidação não ocorre devido ao princípio da tripartição do poder, do qual o princípio da reserva da iniciativa ao Chefe do Poder Executivo é corolário.¹⁹² Outrossim, porque as regras inerentes ao poder de iniciativa estão previstas no texto constitucional sendo, portanto, de observação obrigatória, sob pena de acarretar em inconstitucionalidade formal grave.

Recentemente, José Afonso da Silva¹⁹³ reviu seu posicionamento sobre o assunto, a exemplo do que ocorreu com o STF:

(...) Apesar disso, o tratamento diferenciado que a Constituição atual deu ao processo legislativo em relação à Constituição de 1946, sob a qual a primeira edição deste livro foi publicada, me faz refletir melhor sobre a questão, pelo que me rendo ao argumento de que “tanto é inconstitucional o ato que foi editado

¹⁹¹ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo...* cit., p. 221.

¹⁹² STF, ADIn 89-MG, rel. Min. Ilmar Galvão, DJ 20.08.1993.

¹⁹³ SILVA, José Afonso da. *Processo...* cit., p. 349.

com descumprimento dos requisitos formais, quanto o que fere direitos ou garantias asseguradas na Constituição”. E, por isso, a inconstitucionalidade deve perdurar a despeito da adesão, pela sanção, do Chefe do Poder Executivo ao projeto aprovado. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema também se modificou, inclusive com a revisão da Súmula n. 5.

Considerando o exposto, a usurpação da iniciativa reservada ao Presidente da República gera norma inconstitucional e, por conseguinte, nula, sendo certo que a sanção presidencial não supre vício de iniciativa.

5.8 Das emendas

As emendas são proposições acessórias que visam alterar o conteúdo de uma proposição principal.

J. J. Gomes Canotilho¹⁹⁴ e Manoel Gonçalves Ferreira Filho¹⁹⁵ concebem as emendas como formas de iniciativa secundária, entendimento com o qual discordamos por dois motivos.

Primeiro porque somente os parlamentares possuem a titularidade para o oferecimento de emendas, considerando que o Presidente da República poderá apresentá-las em ocasiões restritas. Portanto, a titularidade para a iniciativa é bastante diferente da titularidade para a apresentação de emendas, o que por si só já justificaria o fato de não se tratarem as emendas de espécies de iniciativa.

Segundo porque o momento de emendar é diverso ao da iniciativa. Esta é o ato inaugural do processo legislativo. Aquela ocorrerá durante a discussão, ou seja, em momento posterior.

Como dissemos acima, as emendas podem ser propostas exclusivamente por parlamentares ou comissões parlamentares, exceto quanto aos projetos de lei

¹⁹⁴ CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. cit., p. 943.

¹⁹⁵ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo...* cit., p. 205.

orçamentária, do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias, que podem receber emendas do Presidente da República (art. 166, § 5.º, CF).

Como os órgãos e pessoas externas ao Poder Legislativo não possuem a faculdade de apresentar emendas, querendo modificar os projetos de sua autoria, há a possibilidade do envio de mensagens aditivas ao Poder Legislativo. No entanto, é admitido unicamente o acréscimo de dispositivos à proposta original, vedadas as supressões e substituições.

É possível, ainda, que seja solicitada a retirada da proposta anteriormente apresentada. Todavia, o pedido deverá ser apreciado nos moldes das disposições regimentais da Casa legislativa em que a proposição estiver tramitando, podendo ser negado o pedido.

De acordo com o art. 118 do RICD, as emendas se dividem nas seguintes espécies:

1. *Supressivas* – as que erradicam qualquer parte de outra proposição;

2. *Aglutinativas* – as que resultam da fusão de outras emendas, ou destas com o texto da proposição principal, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos;

2. *Substitutivas* – apresentadas como sucedâneas a parte de outra proposição, sendo denominadas de substitutivos, quando modificarem por completo o teor da proposição principal;

3. *Modificativas* – alteram a proposição sem modificá-la substancialmente;

4. *Aditivas* – acrescentam novo conteúdo à proposição principal;

5. *Subemendas* – emendas apresentadas a outras emendas;¹⁹⁶

¹⁹⁶ As subemendas podem ser supressivas, substitutivas ou aditivas, desde que não incida a supressiva sobre emenda com a mesma finalidade (art. 118, § 7.º, RICD). Para José Afonso da

6. *De redação* – são emendas modificativas que visam sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto.

José Afonso da Silva¹⁹⁷ faz uma distinção entre as emendas substanciais e as formais ou modificativas, afirmando que as primeiras atingem o conteúdo do projeto principal e as segundas somente modificam a distribuição das matérias. Para o jurista as emendas aditivas, supressivas e substitutivas são do tipo substancial e as emendas separativas, unitivas e distributivas são do tipo formal.

É necessário que haja vínculo de pertinência temática entre a emenda e o projeto principal. Esta exigência está presente nos Regimentos Internos da Câmara e do Senado (arts. 125 e 230, respectivamente) e encontra apoio na jurisprudência do STF:

Tratando-se de projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo assinar-lhe prazo para o exercício dessa prerrogativa sua. Não havendo aumento de despesa, o Poder Legislativo pode emendar projeto de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, *mas esse poder não é ilimitado, não se estendendo ele a emendas que não guardem estreita pertinência com o objeto do projeto encaminhado ao Legislativo pelo Executivo* e que digam respeito a matéria que também é da iniciativa privativa daquela autoridade. Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos artigos 4.º e 5.º da Lei n. 9.265, de 13 de junho de 1991, do Estado do Rio Grande do Sul.¹⁹⁸ (g. n.)

São proibidas emendas que aumentem a despesa prevista nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado, dos Tribunais Federais e do Ministério Público, e nos projetos de iniciativa reservada ao Presidente da República, exceto quanto ao disposto no art. 166, §§ 3.º

Silva, não é permitida subemenda contradizendo o sentido da emenda à qual se aplica (*Processo... cit.*, p.194).

¹⁹⁷ SILVA, José Afonso da. *Processo... cit.*, p.190.

¹⁹⁸ STF, ADIn 546, rel. Min. Moreira Alves, *DJ* 14.04.2000.

e 4.º, da Carta Magna, que tratam do projeto de lei orçamentária e do projeto de lei de diretrizes orçamentárias.

Logo, a Constituição permite o aumento de despesa prevista no projeto de lei orçamentária, desde que as emendas nesse sentido sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. Outro requisito é que as emendas indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, daí excluídas as com dotações para pessoal, serviços da dívida e transferências tributárias constitucionais para Estados, Distrito Federal e Municípios. Essa espécie de emendas deverá relacionar-se com a correção de erros ou omissões ou com dispositivos do texto do projeto de lei.

Quanto ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias, as emendas a ele apresentadas devem ser compatíveis com o plano plurianual, sob pena de rejeição. A partir daí, aufere-se que o direito de emendar essas matérias é significantemente reduzido.

Os demais assuntos de iniciativa reservada do Presidente da República são insuscetíveis de emendas modificativas, admitidas apenas as formais.¹⁹⁹

O RISF exige que as emendas sejam justificadas oralmente ou por escrito, proibindo a apresentação de emendas nos seguintes moldes:

- a) que não guardem relação com a matéria da disposição que se pretenda emendar;
- b) em sentido contrário à proposição quando se trate de proposta de emenda à Constituição, projeto de lei ou de resolução;
- c) que digam respeito a mais de um dispositivo, a não ser que se trate de modificações correlatas, de sorte que a aprovação de um dispositivo acarretará na modificação de outros;

¹⁹⁹ SILVA, José Afonso da. *Processo...* cit., p.202.

d) que importem aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa do Presidente da República (com exceção do disposto no art. 166, §§ 3.º e 4.º, CF) ou nos projetos sobre organização dos serviços administrativos do Senado, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

Em adição, o Regimento do Senado não permite a apresentação de subemendas às emendas da Câmara oferecidas a projetos do Senado, de modo que se entende que as emendas da Casa revisora não podem ser emendadas pela Casa iniciadora.

Como já nos referimos anteriormente, a Casa revisora poderá apresentar emendas às proposições remetidas pela Casa iniciadora. Neste caso, o projeto retornará à Casa iniciadora para que esta aprove ou não as emendas apresentadas. Havendo rejeição, o projeto será enviado à sanção sem as emendas, prevalecendo a vontade da casa iniciadora.

Se a Casa revisora apresentar um substitutivo ao projeto remetido pela Casa iniciadora, esta deverá apreciá-lo na qualidade de emenda, tendo em vista que não se trata de nova proposição. Assim, se a Casa iniciadora rejeitar o substitutivo, o projeto original será remetido à sanção, pois a apreciação do substitutivo pela Casa iniciadora completa o processo de formação da lei.²⁰⁰

As emendas podem ser oferecidas tanto nas comissões como no Plenário, sendo que o presidente da Casa ou da comissão poderá rejeitar emendas que contrariem as normas regimentais.

Oferecidas emendas na comissão, o parecer do relator deverá versar tanto sobre o projeto quanto sobre suas emendas. Se oferecidas emendas em Plenário, a proposição retornará às comissões para que estas se manifestem sobre as emendas.

²⁰⁰ STF, ADIn 2.182, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 31.05.2000.

As emendas são discutidas e votadas juntamente com a respectiva proposição principal, devendo ser apreciadas em grupos com parecer favorável e com parecer desfavorável.

Como pudemos perceber, tanto o poder de iniciativa quanto o de emenda estão fortemente enraizados na distribuição de competências legislativas feita pelo texto constitucional. Esta, por sua vez se liga intensamente ao princípio da divisão do poder, em sua acepção orgânica para as questões ora tratadas.

Passaremos a dispor sobre essa mesma ligação existente entre a distribuição constitucional de competências legislativas e o princípio da divisão do poder, dessa vez em sua acepção espacial, com o que, no Capítulo seguinte trataremos do exercício da iniciativa nos Estados, Distrito Federal e Municípios.

6. DO PROCESSO LEGISLATIVO NAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO

Já no art. 1.º da Constituição de 1988, fica estabelecido que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Com isso, nossa Federação guarda a peculiaridade de contar com três esferas governamentais autônomas: União, Estados e Municípios.

“A característica básica de qualquer Federação está em que o poder governamental se distribui por unidades regionais”,²⁰¹ o que por si só já retrata o aspecto espacial da divisão do poder.

Como vimos anteriormente, o art. 18 do texto constitucional conferiu aos entes federativos brasileiros autonomia político-administrativa. Isso faz com que eles executem certas atividades com independência, sendo dotados das seguintes capacidades: 1. de auto-organização, mediante a elaboração de suas Constituições e leis orgânicas (poder constituinte decorrente); 2. de autogoverno, podendo eleger seus governadores e prefeitos, deputados estaduais ou distritais e vereadores; 3. de autolegislação, estando dotados de competências para elaborar sua legislação; e 4. de auto-administração, mantendo e prestando os serviços de seus interesses.²⁰²

Sendo assim, os Estados, Distrito Federal e Municípios possuem liberdade para criar seu próprio direito, não somente no que se refere à elaboração de suas Constituições e leis orgânicas, como também de suas leis infraconstitucionais.

Neste Capítulo, continuaremos a explorar o processo legislativo brasileiro, desta vez sob o ponto de vista estadual, distrital e municipal, observando sempre a

²⁰¹ SILVA, José Afonso da. *O prefeito e o município*. 3. ed. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, 1992. p. 9.

²⁰² SILVA, José Afonso da. *O município na Constituição de 1988*. São Paulo: RT, 1989. p. 8.

importância do princípio da tripartição do poder e sua influência no processo de elaboração da lei.²⁰³

O assunto é de suma importância para o processo legislativo, visto que somente o ente federativo dotado de competência constitucional estará apto a legislar sobre determinadas matérias, o que reflete a divisão espacial do poder, centrada no federalismo.

6.1 Da observância da Constituição Federal

A Constituição brasileira de 1967 trazia previsão expressa no sentido de que os Estados adotassem as regras por ela estabelecidas acerca do processo legislativo federal. Preceituava também que os Estados deveriam editar as leis orgânicas de seus Municípios.

Essas previsões não foram reproduzidas pela Constituição de 1988, que não faz qualquer referência ao assunto.

Tal fato gerou discussões doutrinárias em meio aos que defendem haver liberdade aos entes federados, para que estes tratem de suas regras de processo legislativo, e àqueles que acreditam que os princípios constitucionais sobre o tema devem ser adotados pelos Estados e Municípios.

Sobre essa questão, Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano²⁰⁴ prelecionam que os Estados possuem poder de auto-organização por meio de suas Constituições, estando limitados apenas pelos princípios estabelecidos na Constituição Federal, o que pode ser detectado por meio da interpretação sistemática do art. 25 da Lei Fundamental, em conjunto com o art. 11 do ADCT.

Para os citados constitucionalistas “os princípios estruturantes da Carta Republicana, como, por exemplo, aqueles pertinentes à organização dos Poderes e

²⁰³ Limitar-nos-emos a fazer uma abordagem dos Estados, Municípios e Distrito Federal somente no que se relaciona ao processo legislativo e respectivas normas de seguimento obrigatório, de modo que os entes federados não serão abordados como um todo.

²⁰⁴ ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso...* cit., p. 190.

ao processo legislativo, devem ser simetricamente observados pelas ordens estaduais”.

Anna Cândida da Cunha Ferraz coaduna com esse entendimento, ao afirmar que “o direito interno estadual deve refletir, no espaço territorial de sua aplicação, os preceitos, os fins e o espírito da Constituição Federal”.²⁰⁵

Ao contrário, Michel Temer²⁰⁶ entende que a Constituição apenas obriga que os Estados estabeleçam regras atinentes ao processo legislativo, sem que isso signifique que as normas estaduais devem seguir os mesmos caminhos trilhados pela Constituição Federal.

Para elucidar essa questão, observamos alguns dispositivos constitucionais, bem como a jurisprudência do STF.

O art. 25 da Lei Fundamental determina que os Estados devem organizar-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição Federal, o que é reforçado pelo *caput* do art. 11 do ADCT.

Esses dispositivos trazem em si, insculpido, o princípio da simetria,²⁰⁷ o que faz com que os Estados-Membros estejam subordinados aos princípios da Constituição Federal, inclusive quanto àqueles que tratam do processo legislativo.

Nesse sentido é o entendimento adotado pelo STF:

Constitucional. Estado-membro. Processo legislativo.

I. *A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido da observância compulsória pelos Estados-membros das regras básicas do processo legislativo federal, como, por exemplo, daquelas*

²⁰⁵ FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder constituinte do Estado-membro*. São Paulo: RT, 1979.

²⁰⁶ TEMER, Michel. *Elementos...* cit., p. 90.

²⁰⁷ Embora o princípio da simetria não conste expressamente da Constituição Federal, ele pode ser detectado com a leitura de alguns de seus dispositivos, tais como os arts. 25, 29, 32 e o art. 11 do ADCT, que trazem exigências de que as constituições estaduais, municipais e distrital observem os princípios estabelecidos na Lei Maior.

que dizem respeito à iniciativa reservada (CF, art. 61, § 1.º) e com os limites do poder de emenda parlamentar (CF, art. 63).²⁰⁸ (g.n.)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar n. 792, do Estado de São Paulo. Ato normativo que altera preceito do estatuto dos servidores públicos civis estaduais. Observância dos princípios constitucionais no processo legislativo estadual. Projeto de lei vetado pelo governador. Derrubada de veto. Usurpação de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo. Afronta ao disposto no artigo 61, § 1.º, II, c, da Constituição do Brasil.

1. *A Constituição do Brasil, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno [artigo. 25, caput], impõe a observância obrigatória de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo. Precedentes.*²⁰⁹ (g.n.)

Acreditamos que os Estados devem se submeter aos princípios de processo legislativo estabelecidos pela Carta Federal, possuindo, contudo, certa margem de liberdade para estabelecer regras próprias sobre esse tema, visto que a jurisprudência e a doutrina vêm entendendo que nem todas as normas federais são de observação obrigatória pelos Estados-membros.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho,²¹⁰ por exemplo, afirma que são de seguimento compulsório as normas atinentes à deliberação parlamentar, à sanção presidencial e sua superação por maioria qualificada, e aquelas que determinam o disciplinamento de determinadas matérias por lei complementar.

²⁰⁸ STF, ADIn-MC 1.060-RS, rel. Min. Carlos Velloso, DJ 23.09.1994.

²⁰⁹ STF, ADIn 3.167-SP, rel. Min. Eros Grau, DJ 06.09.2007.

Outro exemplo é o da ADIn 568-AM: “O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, em seu art. 11, impôs aos Estados-membros, no exercício de seu poder constituinte, a estrita observância dos princípios consagrados na Carta da República. O poder constituinte decorrente, assegurado às unidades da Federação, e, em essência, uma prerrogativa institucional juridicamente limitada pela normatividade subordinante emanada da Lei Fundamental. Modalidades tipológicas em que se desenvolve o poder constituinte decorrente: poder de institucionalização e poder de revisão. Graus distintos de eficácia e de autoridade (...)” (rel. Min. Celso de Mello, DJ 22.11.1991).

²¹⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo... cit.*, p. 244.

José Afonso da Silva²¹¹ diz que o “critério da iniciativa das leis, incluindo a iniciativa popular, e os de elaboração legislativa, compreendidas as regras sobre o veto e sanção” deverão ser seguidos pelos Estados.

O STF já decidiu sobre a observação obrigatória das normas que tratam da iniciativa reservada e das limitações de emendas às leis orçamentárias:

Processo legislativo. Emenda de origem parlamentar, da qual decorreu aumento da despesa prevista, a projeto do Governador do Estado, em matéria reservada a iniciativa do Poder Executivo. Inconstitucionalidade, visto serem de *observância compulsória pelos Estados as regras básicas do processo legislativo da Constituição Federal – entre as quais as atinentes à reserva de iniciativa – dada a sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes.*²¹² (g.n.)

ADIn. Lei 9.693/92, do Estado do Rio Grande do Sul (§ 5.º do art. 1.º). Servidores públicos estaduais. Reajuste de seus vencimentos. Cláusula introduzida por emenda parlamentar. Aumento da despesa prevista. Instauração do processo legislativo e cláusula de reserva. Aplicabilidade do art. 63 da Constituição Federal ao processo legislativo estadual. Medida cautelar deferida. *A cláusula de reserva pertinente ao poder de instauração do processo legislativo traduz postulado constitucional de observância compulsória, cujo desrespeito – por envolver usurpação de uma prerrogativa não compartilhada – configura defeito jurídico insanável. As normas restritivas inscritas no art. 63 da Constituição Federal aplicam-se ao processo de formação das leis instaurado no âmbito dos Estados-membros. Incide em vício de inconstitucionalidade formal a norma jurídica que, introduzida mediante emenda parlamentar em projeto de lei de iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo, acarreta aumento da despesa prevista.*²¹³ (g.n.)

²¹¹ SILVA, José Afonso da. *Processo...* cit., p.569.

²¹² STF, ADIn 805-RS, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 12.03.1999.

²¹³ STF, ADIn-MC 805-RS, rel. Min. Celso Mello, DJ 08.04.1994.

1. Concurso público: não mais restrita a sua exigência ao primeiro provimento de cargo público, reputa-se ofensiva do art. 37, II, CF, toda modalidade de ascensão de cargo de uma carreira ao de outra, a exemplo do “aproveitamento” e “acesso” de que cogitam as normas impugnadas (§§ 1.º e 2.º do art. 7.º do ADCT do Estado do Maranhão, acrescentado pela EC 3/90). 2. *Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal – entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis –, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal.* 3. Processo legislativo: reserva de iniciativa do Poder Executivo para legislar sobre matéria concernente a servidores públicos da administração direta, autarquias e fundações públicas.²¹⁴(g.n.)

Processo legislativo estadual. *Observância compulsória das regras de reserva de iniciativa da Constituição Federal. Separação dos Poderes.*

As normas de reserva da iniciativa legislativa compõem as linhas básicas do modelo positivo da separação dos poderes da Constituição Federal e, como tal, integram princípio de observância compulsória pelos Estados-membros: precedentes.

É inconstitucional lei de iniciativa parlamentar que dispõe sobre o regime jurídico e a remuneração de servidores do Poder Executivo.²¹⁵ (g.n.)

Quanto aos Municípios, o art. 29 da CF permite que eles editem suas próprias leis orgânicas, estabelecendo que estas atendam os princípios da Constituição Federal e da Constituição do Estado em que eles se situarem. A mesma determinação é feita no parágrafo único do art. 11 do ADCT.

²¹⁴ STF, ADIn 637-MA, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 01.10.2004. No mesmo sentido: ADIn 216-3 e ADIn 766.

²¹⁵ STF, ADIn 766-RS, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 11.12.1998. No mesmo sentido: ADIn-MC 56, RTJ 129/9, ADIn-MC 546, RTJ 138/747, ADIn-MC 582, RTJ 138/76, ADIn-MC 645, RTJ 140/457, ADIn-MC 822, RTJ 150/482, ADIn 120, ADIn 152, RTJ 141/355, ADIn 227 e ADIn 822.

A jurisprudência vem entendendo que os Municípios também devem seguir as linhas mestras do processo legislativo federal e estadual,²¹⁶ entendimento este por nós compartilhado.

Do mesmo modo, o Distrito Federal deve obediência aos princípios da Carta Magna, conforme determinação de seu art. 32, estando sujeito aos princípios que regem o processo legislativo em nível federal.²¹⁷

Nesse sentido são as palavras de Hely Lopes Meirelles:²¹⁸

O processo legislativo, ou seja, a sucessão ordenada de atos para a formação das normas enumeradas na Constituição da República (art. 59) possui contornos uniformes para todas as entidades estatais – União, Estados, Municípios e Distrito Federal (arts. 60 a 69) – cabendo às Constituições dos Estados e às dos Municípios estabelecer, dentre as espécies normativas previstas, quais as adotadas pela entidade estatal.

²¹⁶ Nesse sentido é a jurisprudência do TJGO:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Processo legislativo. Lei de iniciativa exclusiva do Poder Executivo. Vedada a sua emenda pelo Poder Legislativo. Afronta ao princípio da independência harmônica entre os poderes. Inconstitucionalidade formal. 1. Sendo a matéria constante do texto impugnado, de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, mesmo se tratando de uma emenda a esta lei, configura inconstitucional a iniciativa do Poder Legislativo em constituir tal ato normativo, sob pena de violação ao princípio da independência harmônica entre os poderes (art. 2.º da CE) afrontando, assim, os arts. 20, § 1.º, inc. II, alínea *b* c/c art. 77, inc. II e V, ambos da Constituição do Estado de Goiás. 2. No caso a inconstitucionalidade decorre de vício de origem-inconstitucionalidade formal, ou seja, incompetência do órgão do qual emanou o ato normativo. Conquanto leis que disponham sobre servidores públicos do Poder Executivo são de iniciativa reservada ao chefe daquele poder, tanto no âmbito federal, estadual ou municipal, de acordo com o princípio da simetria (art. 61, § 1.º, inc. II, *c* da CF e art. 37, inc. III e XII da CE). Pedido julgado procedente” (TJGO, ADIn 292-6/200, rel. Des. Vitor Barbosa Lenza, *DJ* 23.04.2003).

No mesmo sentido: TJGO, ADIn 301-5/200, rel. Des. Alfredo Abinagem, *DJ* 05.07.2007; e ADIn 306-6/200, rel. Des. Beatriz Figueiredo Franco, *DJ* 17.11.2006.

A jurisprudência do TJSP também segue a mesma trilha: TJSP, AI 596.864-5, rel. Des. Torres de Carvalho, j. 06.11.2006; ADIn 1302270000, rel. Des. Renato Nalini, j. 24.11.2007; ADIn 1385680500, rel. Des. Renato Nalini, j. 14.03.2007; ADIn 1513610400, rel. Des. Ivan Sartori, j. 12.12.2007; ADIn 1471330000, rel. Des. Munhoz Soares, j. 23.01.2008; Apelação com Revisão 5988585000; rel. Des. Carlos Eduardo Pachi, j. 28.01.2008.

²¹⁷ TJDF e Territórios, ADIn 2007.00.2.000773-3, rel. Des. Romão C. de Oliveira, *DJU* 21.02.2008; ADI 2007.00.2.002418-9, rel. Des. Natanael Caetano, *DJU* 18.02.2008; ADI 2004.00.2.008831-2, rel. Des. Asdrúbal Nascimento Lima, *DJU* 21.11.2006; ADI 2006.00.2.001031-33, rel. Des. Sandra de Santis, *DJU* 06.02.2007.

²¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal...* cit., p. 541.

As normas alusivas ao processo normogenético se referem às relações entre os Poderes, devendo ser observadas por todos os entes federativos, com vistas à manutenção do equilíbrio federativo:

I. Processo legislativo da União. *Observância compulsória pelos Estados de seus princípios básicos, por sua implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos Poderes.* Jurisprudência do Supremo Tribunal.

II. Processo legislativo. : emenda de origem parlamentar a projeto de iniciativa reservada a outro Poder. Inconstitucionalidade, quando da alteração resulte aumento da despesa conseqüente ao projeto inicial. Precedentes.

III. Vinculação de vencimentos. Inconstitucionalidade (CF, art. 37, XIII). Descabimento da ressalva, em ação direta, da validade da equiparação entre Delegados de Polícia e Procuradores do Estado, se revogado pela EC n. 19/98 o primitivo art. 241 CF, que a legitimava, devendo eventuais efeitos concretos da norma de paridade questionada, no período em que validamente vigorou serem demandados em concreto pelos interessados.²¹⁹ (g.n.)

Importante esclarecer que as normas editadas pelas unidades federadas não guardam relação de hierarquia entre si, até mesmo porque cada uma delas tem sua área de atuação demarcada pela Carta Magna. Isso acontece porquanto cada ente federativo possui competências próprias, observando-se que existem duas esferas de competências: a material, de cunho administrativo, e a legislativa, que trata da capacidade de editar leis, conforme já nos referimos anteriormente.

As matérias de competência legislativa se dividem em privativas, concorrentes e comuns.

Quanto às primeiras, somente o ente que possui a competência poderá legislar sobre os assuntos a ele reservados, ressalvados os casos de possibilidade de delegação. Desse modo, se um Estado ou Município legislar sobre as matérias

²¹⁹ STF, ADIn 774-RS, rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJU 26.02.1999.

previstas no art. 22 da Constituição, que são privativas da União, haverá inconstitucionalidade por usurpação de iniciativa.

Quanto às matérias de competência legislativa concorrente, elas podem ser disciplinadas pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Nesse caso, a União estabelecerá normas gerais. Não o fazendo, os Estados exercerão a competência legislativa plena para atender suas particularidades. Havendo norma geral da União, aos Estados caberá a edição de normas suplementares que as adaptem às necessidades estaduais. Os Municípios também poderão complementar a legislação federal e a estadual, lembrando que o Distrito Federal acumula as competências legislativas dos Estados e dos Municípios (art. 32, § 1.º, CF).

Há, ainda, a competência comum, que permite que todos os entes federativos legislem sobre temas de interesse geral, tais como a guarda da Constituição, saúde pública, cultura, educação e lazer.

Por conseguinte, as leis editadas pelos três níveis da Federação devem vigor harmonicamente, sendo então necessário que os procedimentos de elaboração de todas elas guardem relações de concordância e coerência, para que haja segurança jurídica.

Nem mesmo o fato de os Estados, Distrito Federal e Municípios não adotarem o sistema bicameral na organização de seus Legislativos é capaz de impedir que as regras estabelecidas na Constituição Federal sejam seguidas, havendo apenas a necessidade de adaptações à realidade local.

Sendo assim, a função legislativa dos entes federativos brasileiros está delineada pela Constituição Federal, a qual estabelece os princípios norteadores do processo legislativo estadual, distrital e municipal.

Isso significa dizer que as unidades da Federação devem seguir as premissas básicas do processo legislativo estabelecido na Constituição Federal. Logo, normas da Carta Republicana que versam sobre assunto como iniciativa,

quorum, deliberações e discussões, entre outros, devem ser simetricamente seguidas pelos entes federativos, feitas as adaptações às realidades locais.

A seguir, analisaremos o assunto de forma individualizada, estando claro que as linhas mestras do processo legislativo federal deverão ser seguidas pelos componentes da Federação brasileira.

6.2 Dos Estados

O Poder Legislativo estadual é unicameral. Seu órgão é denominado de Assembléia Legislativa, a qual é integrada por deputados estaduais.

De acordo com o art. 27 da CF, “o número de deputados das Assembléias Legislativas corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze”.

Os deputados estaduais terão mandato de quatro anos, sendo a eles aplicadas as regras da Lei Fundamental que versam sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas. Isso implica dizer que as disposições aplicáveis aos deputados federais que tratam desses assuntos se estendem aos deputados estaduais.

Os subsídios dos deputados estaduais serão fixados por lei de iniciativa da Assembléia Legislativa. Tais subsídios não poderão ultrapassar a razão de 75% daquele estabelecido, em espécie, para os deputados federais.

A Constituição Federal concede liberdade às Assembléias Legislativas para que disponham sobre seu regimento interno, polícia e serviços administrativos de sua secretaria, além do provimento de seus cargos. Ao fazer essas referências, a Lei Magna indica que deverá haver uma estrutura de suporte ao Legislativo estadual, garantindo-lhe independência e autonomia, o que demonstra a aplicação do princípio da divisão dos poderes, em sua versão orgânica, também em nível estadual.

No que se refere à competência legislativa, como já dissemos, os Estados possuem competências privativas expressas (arts. 18, § 4.º, e 25, §§ 2.º e 3.º, CF) e competências residuais, que lhes permitem dispor sobre qualquer matéria, desde que não haja vedação a respeito (art. 25, § 1.º, CF).

De tal modo, serão realizadas por legislação estadual a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios; e por lei complementar estadual a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Por outro lado, são reservadas aos Estados as competências que não caibam aos municípios e à União.

Na condição de Chefes dos Poderes Executivos Estaduais, os Governadores dos Estados participarão do processo legislativo estadual do mesmo modo que o Presidente da República o faz em nível federal. Assim, os Governadores sancionarão ou vetarão as leis criadas pelas Assembléias Legislativas, sendo os responsáveis também pela promulgação e publicação das mesmas.

Igualmente, os Governadores possuem a titularidade de iniciativa reservada para impulsionar o processo legislativo com relação a alguns assuntos específicos, como ocorre em nível federal. É que a jurisprudência do STF, conforme colocamos acima, é no sentido de que os Estados devem acompanhar as normas federais de iniciativa reservada, bem como aquelas relativas à apresentação de emendas às leis orçamentárias.

Para que tenhamos um melhor entendimento sobre o assunto, abordaremos a iniciativa nos Estados, conforme o titular para seu exercício, do mesmo modo que fizemos no Capítulo anterior.

6.2.1 Da iniciativa do Poder Executivo

Iniciando o assunto pelas emendas constitucionais, insta destacar que as Constituições estaduais deverão ser do tipo rígido, para que se adaptem aos

princípios da Constituição Federal. Isso significa que as alterações textuais das Constituições dos Estados deverão ser dificultadas, como acontece no nível federal.

Conseqüentemente, os legitimados a propor emendas constitucionais em nível estadual deverão ser mais restritos, guardando relação de correspondência com aqueles previstos no art. 60, I a IV, da Lei Maior, de modo que o governador do Estado constará entre os legitimados.

Além disso, a questão das cláusulas pétreas, referidas no art. 60, § 4.º, I a IV, da CF, bem como os limites circunstanciais à tramitação de propostas constitucionais em nível federal deverão ser observados pelas Constituições estaduais, de forma adaptada às realidades dos Estados.

Quanto às iniciativas privativas, seguindo o princípio da simetria, aquelas que cabem ao Presidente da República também serão conferidas aos Governadores dos Estados. Assim, os Governadores terão iniciativa privativa com relação aos seguintes assuntos: a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; b) leis orçamentárias; c) servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; d) criação, estruturação e atribuições das Secretarias da administração pública; f) militares dos Estados, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração e transferência para a reserva.

Os Governadores possuirão também competência privativa para tratar da organização da Defensoria Pública do Estado, obedecidas as normas gerais editadas por lei federal, caso elas existam.

Caberá, ainda, aos Governadores, a iniciativa da lei complementar para a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público dos Estados, por equivalência com o sistema federal. Todavia, essa iniciativa não é privativa por força do art. 128, § 5.º, sendo ela compartilhada com o Procurador-Geral de Justiça. Ademais, as normas gerais de iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, § 1.º, II, *d*, CF) deverão ser observadas.

Para finalizar, na esteira do art. 61 da Lei Maior, o Governador poderá apresentar leis ordinárias e complementares sobre assuntos que estejam afetos a suas áreas de competência.

Passando ao exame da possibilidade da adoção de medidas provisórias pelos Governadores dos Estados, salientamos que o assunto ainda guarda controvérsia doutrinária.

Dada a obrigatoriedade do seguimento do processo legislativo federal pelos Estados, poderíamos pensar que os Governadores estariam aptos a editar medidas provisórias com força de lei. Aliás, se a Constituição Federal assim não permitisse, haveria vedação expressa nesse sentido, como ocorre no caso da proibição de que sejam criados tribunais, conselhos ou órgãos de contas municipais (art. 31, § 4.º, CF).

Ademais, o art. 25, § 2.º, da CF veda a edição de medidas provisórias para a regulamentação da exploração dos serviços locais de gás canalizado pelos Estados, o que poderia indicar que está permitida a utilização desse instrumento para tratar de outros assuntos.

Em sentido contrário, poderíamos considerar que a Constituição Federal se refere expressamente à possibilidade da edição de medidas provisórias pelo Presidente da República, o que não ocorre com relação aos Governadores e Prefeitos. No texto constitucional de 1988, não há autorização expressa da utilização da medida provisória nos níveis estadual e municipal.

Outro argumento seria o fato de a Constituição anterior proibir expressamente a utilização do decreto-lei pelos Estados e, sendo a medida provisória a substituta do decreto-lei, essa vedação continuaria em vigor.

Mais um argumento contrário é aquele que defende ser a medida provisória uma exceção ao princípio da divisão do poder e, nessa condição, deve ser vista sob o ponto de vista de uma interpretação restritiva, não sendo permitida em casos não expressos pela Constituição Federal.

A doutrina pátria se divide com relação ao tema. Nomes como Alexandre de Moraes²²⁰ e Brasiliano Pereira dos Santos²²¹ defendem a possibilidade da adoção de medidas provisórias pelos Governadores e Prefeitos, tendo havido decisão nesse sentido pelo STF.²²²

José Afonso da Silva²²³ e Michel Temer²²⁴ são contrários a esse posicionamento.

Diante da autonomia conferida aos Estados, Municípios e Distrito Federal e do princípio da simetria, fica difícil não concordar com a possibilidade da edição de medidas provisórias pelos entes federados. Portanto, ficamos com aqueles que defendem a adoção de medidas provisórias pelos Estados da Federação, até mesmo porque não há qualquer proibição constitucional sobre esse assunto.

²²⁰ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 11. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2002. p. 559.

²²¹ SANTOS, Brasiliano Pereira dos. *As medidas provisórias no direito comparado e no Brasil*. São Paulo: LTr, 1993. p. 840.

²²² “Ação direta de inconstitucionalidade. Preliminar. Constituição do Estado. Processo legislativo. Medida Provisória. Competência do governador para editá-la. Aumento de remuneração de servidores públicos. Iniciativa. Doação de bens do Estado. Majoração do percentual de participação dos municípios na arrecadação do ICMS. Eficácia legal limitada no tempo. Prejudicialidade. 1. Podem os Estados-membros editar medidas provisórias em face do princípio da simetria, obedecidas as regras básicas do processo legislativo no âmbito da União (CF, art. 62). 2. Constitui forma de restrição não prevista no vigente sistema constitucional pátrio (CF, § 1.º do art. 25) qualquer limitação imposta às unidades federadas para a edição de medidas provisórias. Legitimidade e facultatividade de sua adoção pelos Estados-membros, a exemplo da União Federal. 3. Lei 219/90. Reajuste de remuneração dos cargos de confiança exercidos por servidores do Estado. Iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Legitimidade. Inexistência de afronta ao princípio da moralidade. Pedido improcedente. 4. Lei 220/90. Autorização legislativa para venda e doação de lotes situados em área urbana específica. Política habitacional implantada na Capital de Estado em fase de consolidação. Ausência de violação à Carta Federal. Improcedência. 5. Lei 215/90. Ofensa ao princípio da separação dos Poderes por norma que atribui ao Governador autorização para dispor, segundo sua conveniência, de bens públicos do Estado, sem especificá-los. Instrumento anômalo de delegação de poderes. Inobservância do processo legislativo concernente às leis delegadas. Ação, no ponto, julgada procedente. 6. Lei 218/90. Elevação do percentual da arrecadação do ICMS a ser repassado aos Municípios por repartição das receitas tributárias, no período compreendido entre os anos de 1990 e 1995. Suspensão cautelar. Regra cuja eficácia exauriu-se pelo decurso do tempo de sua vigência. Pedido prejudicado por perda superveniente do objeto. Ação direta julgada procedente em parte para declarar a inconstitucionalidade da Lei estadual 215/90.” (STF, ADIn 425-TO, rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 19.12.2003)

Outro exemplo é a ADIn 812-9-TO, rel. Min. Moreira Alves, DJU 14.05.1993.

²²³ SILVA, José Afonso da. *Curso...* cit., p. 626.

²²⁴ TEMER, Michel. *Elementos...* cit., p. 151.

Tanto é assim, que alguns Estados adotam o instituto em suas Constituições, como é o caso do Acre, Piauí, Santa Catarina e Tocantins.

Entretanto, é preciso observar que as normas da Lei Maior que tratam do instituto devem ser seguidas em nível estadual, como ocorre com o processo legislativo em geral. Logo, as medidas provisórias estaduais devem ser editadas pelos Governadores em casos de urgência e relevância, sendo analisadas pelos deputados estaduais, que podem aprová-las, rejeitá-las ou modificar seu conteúdo.

6.2.2 *Da iniciativa do Poder Judiciário*

Os Tribunais de Justiça poderão apresentar leis ordinárias e complementares que versem sobre os assuntos afetos às suas competências, na esteira do art. 61 da Lei Maior.

À luz do art. 96, II, combinado com o art. 125 da CF, o Poder Judiciário estadual terá a iniciativa privativa para: a) alteração do número de membros dos seus tribunais; b) criação e extinção de seus cargos e a remuneração de seus serviços; c) fixação dos subsídios de seus membros; d) criação ou extinção de tribunais; e) organização judiciária; e) instituição da Justiça Militar estadual.

Os Tribunais de Justiça não têm competência para oferecer emendas às Constituições estaduais, uma vez que o art. 60 da Carta Federal não traz qualquer órgão do Poder Judiciário entre os legitimados a propor emendas à Constituição Federal.

Embora o art. 96, I, a, da Lei Maior estabeleça que compete privativamente aos Tribunais eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, é preciso observar que o art. 93, *caput* determina que o Estatuto da Magistratura é lei complementar de iniciativa privativa do STF.

Tal norma já foi editada, tratando-se da Lei Complementar n. 35, de 14.03.1979: a Lei Orgânica da Magistratura Nacional (Loman). Ela estabelece, em seu art. 102, critérios de eleição dos cargos de direção dos tribunais brasileiros.

Embora a Loman seja anterior à Constituição Federal de 1988, entende-se que seu art. 102 foi recepcionado pelo texto constitucional, estando em pleno vigor.

De tal modo, os tribunais poderão eleger seus órgãos diretivos e elaborar seus regimentos internos, como autoriza o art. 96, I, a, da CF, mas é necessária a observância do que determina a lei complementar mencionada pelo art. 93 do mesmo diploma legal.

Nesse diapasão, mister fazer referência à polêmica que atualmente gira em torno do art. 62 da Constituição do Estado de São Paulo; do art. 27, § 2.º, do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo; e do art. 1.º, § 1.º, da Resolução n. 395/2007 editada pelo Tribunal de Justiça de São Paulo, que tratam da eleição para os cargos de direção daquela Corte.

As referidas normas permitem que todos os integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo sejam candidatos aos cargos de presidente, vice e corregedor-geral, ampliando o número de desembargadores que poderiam concorrer aos cargos de direção do tribunal, o que contaria o estabelecido no art. 102 da Loman.

Diante disso, o Procurador-Geral da República impetrou ação direta de inconstitucionalidade (ADIn 3.976) no STF, com o intuito de que sejam declaradas inconstitucionais as normas paulistas. A ação aguarda o julgamento final, tendo sido concedida cautelar para suspender os dispositivos legais referidos.²²⁵

O STF já se manifestou anteriormente sobre assunto semelhante, na ADIn 3.566, em que ficou decidido que a definição do universo dos desembargadores

²²⁵ “Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Eleições para presidente, vice-presidente e corregedor geral de Justiça. Arts. 62 da Constituição do Estado de São Paulo, 27, § 2.º, do Regimento Interno, e 1.º, § 1.º, da Resolução 395/2007, ambos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Elegibilidade de todos os integrantes do órgão especial. Alegada ofensa ao art. 102 da Lei Orgânica da Magistratura e usurpação da iniciativa legislativa do Supremo Tribunal Federal. Plausibilidade jurídica e perigo na demora evidenciados. Cautelar deferida, por maioria, vencido o relator.” (STF, ADIn 3.976-SP, rel. Min. Ricardo Lewandowski, *DJ* 15.02.2008.)

elegíveis e as condições de sua elegibilidade é matéria tipicamente institucional, de iniciativa reservada do Supremo, de acordo com o que estabelece o art. 93 da CF.²²⁶

Existem, também, outros precedentes no STF no sentido de que as normas de escolha e as condições de elegibilidade dos cargos de direção dos tribunais são matérias de competência da Loman, como ocorreu nas ADIn 2.370, 1.422, 1.385 e 1.152.

Contudo, todos esses julgamentos ocorreram antes da promulgação da EC n. 45/2004, a Reforma do Judiciário, que deu nova redação ao art. 93, XI, CF, o que pode ocasionar uma mudança de posicionamento a respeito da recepção do art. 102 da Loman pela Lei Maior.

A nova redação do art. 93, XI, determina que o Órgão Especial dos tribunais será composto, na metade, por vagas de antiguidade e, na outra metade, por vagas decorrentes de eleição pelo tribunal pleno.

Independentemente de ter ou não a EC n. 45 prejudicado a recepção do art. 102 da Loman, acreditamos que o Tribunal de Justiça e a Assembléia Legislativa de São Paulo não possuem competência constitucional para legislar sobre o tema, pois este deve ser disciplinado por lei complementar de iniciativa privativa do STF, como determina o *caput* do art. 93 da CF.

²²⁶ “Magistratura. Tribunal. Membros dos órgãos diretivos. Presidente, Vice-Presidente e Corregedor-Geral. Eleição. Universo dos magistrados elegíveis. Previsão regimental de elegibilidade de todos os integrantes do Órgão Especial. Inadmissibilidade. Temática institucional. Matéria de competência legislativa reservada à Lei Orgânica da Magistratura e ao Estatuto da Magistratura. Ofensa ao art. 93, *caput*, da Constituição Federal. Inteligência do art. 96, inc. I, letra a, da Constituição Federal. Recepção e vigência do art. 102 da Lei Complementar federal n. 35, de 14 de março de 1979 – Loman. Ação direta de inconstitucionalidade julgada, por unanimidade, prejudicada quanto ao § 1.º, e, improcedente quanto ao *caput*, ambos do art. 4.º da Lei n. 7.727/89. Ação julgada procedente, contra o voto do relator sorteado, quanto aos arts. 3.º, *caput*, e 11, inc. I, letra a, do Regimento Interno do Tribunal Regional Federal da 3.ª Região. São inconstitucionais as normas de Regimento Interno de tribunal que disponham sobre o universo dos magistrados elegíveis para seus órgãos de direção.” (STF, ADIn 3.566-DF, rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 15.06.2007)

6.2.3 *Da iniciativa do Ministério Público*

O art. 127, § 2.º, da CF permite que os Procuradores-Gerais de Justiça proponham a criação e extinção de seus cargos e serviços auxiliares e a elaboração de sua proposta orçamentária, assuntos esses de iniciativa privativa.

Já o art. 128, § 5.º, da CF faculta aos chefes dos Ministérios Públicos dos Estados a iniciativa da lei complementar para tratar de sua organização, atribuições e estatutos, ressalvada a competência concorrente do Governador e a competência do Presidente da República (art. 61, § 1.º, II, *d*, CF) para estabelecer normas gerais de organização dos Ministérios Públicos estaduais.

6.2.4 *Da iniciativa do Poder Legislativo*

A fixação dos subsídios dos deputados estaduais, o provimento de seus cargos e a disposição de seus serviços administrativos são matérias de competência privativa das Assembléias estaduais.

O mesmo ocorre quanto à fixação dos subsídios do Governador, do vice-Governador e dos Secretários de Estado, que dependerá de lei de iniciativa privativa das Assembléias Legislativas, nos moldes do art. 28, § 1.º, da Carta Federal.

Qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa poderá propor leis ordinárias e complementares para disciplinar assuntos que estejam afetos às suas competências, por simetria ao art. 61 da Lei Maior. Ademais, os deputados federais poderão também propor emendas à Constituição estadual, por equivalência com o art. 60, I, CF.

Os decretos legislativos e resoluções também deverão constar das Constituições estaduais para tratar de assuntos privativos das Assembléias que não necessitem da sanção do Governador.

6.2.5 *Da iniciativa popular*

A Constituição Federal estabelece que a lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual (art. 26, § 4.º, CF). Logo, o os Estados deverão adotar, necessariamente, instrumentos que possibilitem a iniciativa popular.

Como a Constituição Federal delegou o disciplinamento do assunto à lei estadual, os Estados possuem certa liberdade para dispor sobre a iniciativa popular em suas Constituições. Tanto é assim, que as Constituições estaduais não guardam uniformidade ao disporem sobre a iniciativa popular, conforme veremos a seguir.²²⁷

A Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 24, confere a iniciativa das leis complementares e ordinárias aos cidadãos por meio da apresentação de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco por cento do eleitorado do Estado, assegurada a defesa do projeto por representante dos respectivos responsáveis, perante as Comissões pelas quais tramitar.

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro, em seu art. 119, estabelece que a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembléia Legislativa de projeto de lei devidamente articulado, subscrito por, no mínimo, dois décimos por cento do eleitorado do Estado, distribuídos em pelo menos dez por cento dos Municípios, com não menos de um décimo por cento dos eleitores de cada um deles.

A Constituição do Estado de Goiás, em seu art. 20, estabelece que a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembléia, de projeto de lei subscrito, no mínimo, por um por cento do eleitorado do Estado.

No Distrito Federal, a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara Legislativa de projeto de lei devidamente articulado, justificado e subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Distrito Federal, distribuído por três zonas eleitorais, assegurada a defesa do projeto por representantes dos respectivos

²²⁷ Ao relatarmos como se dá a iniciativa popular nos Estados aqui descritos, pretendemos apenas fazer uma amostragem, não havendo critério científico na escolha.

autores perante as comissões nas quais tramitar (Lei Orgânica do Distrito Federal, art. 76).

No entanto, é preciso atentar para o fato de que as matérias de iniciativa reservada não podem ser objeto de iniciativa popular nos Estados, por simetria à Constituição Federal, que resguardou determinados assuntos a pessoas ou órgãos específicos, a fim de que sejam mantidas a independência, a harmonia e o equilíbrio entre os Poderes do Estado. Desse modo, a iniciativa popular poderá versar sobre assuntos de iniciativa geral, excluídas as matérias de iniciativa reservada, e sobre assuntos inseridos na competência legislativa dos Estados.

Nessa esteira, são as considerações feitas por Manoel Gonçalves Ferreira Filho:²²⁸

A iniciativa geral – regra de que a iniciativa reservada é a exceção – compete concorrentemente ao Presidente da República, a qualquer deputado ou senador e a qualquer das casas do Congresso. E, acréscimo da Constituição em vigor, ao povo. Observe-se que, em face das reservas de iniciativa adiante examinadas, rigorosamente falando, no Direito brasileiro ninguém possui realmente iniciativa geral. [...] Seguindo uma tendência difundida, a Lei Magna de 1988 consagra a iniciativa popular (art. 61). É esta uma iniciativa geral no sentido acima, já que não está adstrita a matérias determinadas. Pela lógica, todavia, não alcança as matérias reservadas.

É que as regras de iniciativa e de competência estão intimamente relacionadas ao princípio da divisão do poder. As normas que tratam das iniciativas reservadas são típicas do sistema de freios e contrapesos. Deste modo, elas devem ser adotadas obrigatoriamente pelas unidades da Federação, que não podem desrespeitá-las.

Quanto à possibilidade da apresentação de propostas de emendas à Constituição estadual por iniciativa popular, se tomarmos por base o princípio da

²²⁸ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo...* cit., p. 207.

simetria, isso não seria possível, pois a Constituição Federal não trouxe os cidadãos como legitimados a desencadear o processo legislativo das emendas à Constituição Federal.

Todavia, é preciso que seja feita uma interpretação sistemática da Carta Federal, que adota o princípio da soberania popular, ao estabelecer que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (art. 1.º, parágrafo único, CF).

Se todo o poder emana do povo, o poder constituinte, seja ele originário, derivado, ou reformador, pertence ao povo.

Sendo a iniciativa popular uma das formas de exercício da soberania popular, não há motivo aparente para que os cidadãos sejam impedidos de apresentar emendas às constituições, inclusive estaduais. Desse modo, alguns Estados admitem que os seus cidadãos apresentem propostas de emendas às suas Constituições.

Exemplo disso pode ser detectado na Constituição do Estado de Goiás:

Art. 19. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

IV – dos cidadãos, subscrita por, no mínimo, um por cento do eleitorado do Estado em vinte Municípios.

Outro exemplo é o fornecido pela Constituição do Estado de São Paulo:

Art. 22. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

IV – de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores.

A Lei Orgânica do Distrito Federal também segue a mesma linha:

Art. 70. A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:

(...)

III – de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores do Distrito Federal distribuídos em, pelo menos, três zonas eleitorais, com não menos de três décimos por cento do eleitorado de cada uma delas.

Já a Constituição do Estado do Rio de Janeiro não autoriza a iniciativa popular para a apresentação de propostas de emendas constitucionais:

Art. 111. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I – de um terço dos membros de Assembléia Legislativa;

II – do Governador do Estado;

III – de mais da metade das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

6.3 Dos Municípios

Em que pesem as opiniões divergentes de José Afonso da Silva²²⁹ e de José Nilo de Castro²³⁰ e mesmo que não tenham participação no Senado Federal, acreditamos que os Municípios fazem parte do pacto federativo, integrando a organização político-administrativa da República (arts. 1.º e 18, CF).

Dotados de autonomia político-administrativa, os Municípios possuem certa margem de liberdade para se auto-organizarem, aprovando suas leis orgânicas, verdadeiras Constituições municipais.

²²⁹ SILVA, José Afonso da. *Curso...* cit., p. 475.

²³⁰ CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. p. 53-60.

As leis orgânicas dos Municípios devem ser votadas em dois turnos, com o interstício de dez dias entre eles, sendo aprovada por dois terços dos membros das Câmaras Municipais. Tais leis devem atender aos princípios estabelecidos na Constituição da República e do Estado de que o Município fizer parte.

As Câmaras Municipais são os órgãos legislativos dos Municípios. Elas são do tipo unicameral, sendo compostas por vereadores eleitos para mandato de quatro anos, mediante eleições diretas. O número de vereadores deve ser proporcional ao da população do Município, observados os limites estabelecidos pelo art. 29 da CF.

O total da despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar o montante de cinco por cento da receita do Município. Os subsídios dos Vereadores serão fixados pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observadas as disposições da Constituição Federal, os critérios estabelecidos na respectiva lei orgânica e os seguintes limites:

1. Em Municípios de até 10.000 habitantes – subsídio máximo dos vereadores será de 20% do subsídio dos deputados estaduais;
2. Em Municípios de 10.001 até 50.000 mil habitantes – subsídio máximo dos vereadores será de 30% do subsídio dos deputados estaduais;
3. Em Municípios de 50.001 até 100.000 habitantes – subsídio máximo dos vereadores será de 40% do subsídio dos deputados estaduais;
4. Em Municípios de 100.001 até 300.000 habitantes – subsídio máximo dos vereadores será de 50% do subsídio dos deputados estaduais;
5. Em Municípios de 300.001 até 500.000 habitantes – subsídio máximo dos vereadores será de 60% do subsídio dos deputados estaduais;
6. Em Municípios de mais de 500.000 habitantes – subsídio máximo dos vereadores será de 75% do subsídio dos deputados estaduais.

Os vereadores são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município. Na vereança, eles possuirão proibições e incompatibilidades similares às dos membros do Congresso Nacional e dos membros da Assembléia Legislativa do respectivo Estado.

Os Legislativos municipais detêm funções fiscalizadoras, as quais são exercidas com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município, em que houver.

Dotados de autonomia, os Municípios têm o poder de autolegislação, de modo que possuem competências legislativas delineadas pela Carta Federal, quais sejam: 1. competência privativa para tratar de assuntos de interesse local; 2. competência concorrente para suplementar a legislação federal e a estadual; e 3. competência comum para tratar dos assuntos dispostos no art. 23 da CF.

O citado art. 23 trata basicamente de matérias de natureza urbanística, recordando que o art. 182 da Carta Republicana atribuiu aos Municípios a política do desenvolvimento urbano e a aprovação do Plano Diretor.

Quanto à possibilidade de legislarem sobre assuntos de interesse local, entendemos que as matérias aí incluídas não importam exclusivamente aos Municípios, mas seu interesse é predominantemente municipal, sem que isso exclua o interesse reflexo dos Estados e da União.

Como já dissemos acima, os Municípios devem observar as regras inerentes ao processo legislativo estabelecidas pela Constituição Federal e pela Constituição do respectivo Estado, cabendo-lhes as observações por nós realizadas a respeito das regras sobre a iniciativa nos Estados, exceto no que se refere ao Poder Judiciário, ao Ministério Público e aos militares e com as adequações que se façam necessárias.

Conseqüentemente, o Prefeito poderá iniciar propostas de emendas às leis orgânicas e projetos de leis ordinárias e complementares, devendo sancionar ou vetar, assim como promulgar e publicar as leis aprovadas pelas Câmaras

municipais. Além disso, as leis orçamentárias serão de iniciativa privativa dos Prefeitos e as regras relativas às emendas a tais leis deverão guardar consonância com o que foi estabelecido pela Constituição Federal.

As Câmaras Municipais detêm a iniciativa privativa das leis de fixação dos subsídios dos Prefeitos, dos vice-Prefeitos, dos Secretários Municipais e dos vereadores. Estes últimos também poderão propor emendas às leis orgânicas e projetos de lei relacionados a assuntos afetos à competência municipal, observadas as matérias de iniciativa privativa e reservada.

Quanto à iniciativa popular, a Constituição Federal estabelece que ela deve existir para tratar de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, por meio da manifestação de pelo menos cinco por cento do eleitorado municipal.

No que tange à edição de medidas provisórias municipais, tal possibilidade dependerá de previsão expressa nesse sentido pela lei orgânica do Município e pela Constituição do Estado em que ele estiver situado. Isso porque o art. 29 da CF estabelece a necessidade de que a lei orgânica siga as linhas constitucionais estaduais e federais.

Uma vez adotado o instituto em nível municipal, ele deverá se espelhar no formato federal e no formato estadual, sendo editado pelo chefe do Poder Executivo e submetendo-se à deliberação pela Câmara Municipal.

As medidas provisórias expedidas pelo Prefeito somente poderão versar, por óbvio, sobre matérias inseridas no rol de competências dos Municípios, nos termos da partilha constitucional.

Por fim, mister destacar que, havendo normas municipais que desobedeçam aos princípios da Constituição Federal relacionados ao processo legislativo, caberá ação direta de inconstitucionalidade da norma municipal em face da Constituição estadual a ser proposta perante o Tribunal de Justiça estadual. Nesse caso, a decisão é passível de recurso extraordinário se “a interpretação da norma

constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta”.²³¹

É que ao ferir preceito constitucional estadual, a norma municipal poderá, ao mesmo tempo, estar lesando a Constituição Federal. Isso ocorrerá quando se tratar de norma estadual de reprodução obrigatória, que é o caso dos princípios da Lei Maior que versam sobre processo legislativo.

Destarte, os princípios de processo legislativo que constam da Constituição Federal e são de reprodução obrigatória pelas Constituições estaduais, podem ensejar o exame da lei municipal pelo STF, por meio de recurso extraordinário. Nessa seara, poderá ser concedida eficácia *erga omnes* à decisão do STF, como ocorreu no Recurso Especial 187.142-RJ.²³²

6.4 Do Distrito Federal

Após o advento da Constituição de 1988, o Distrito Federal passou de sede administrativa da União à categoria de entidade federativa. Como tal, conquistou o mesmo nível de autonomia dos demais entes federativos, nos moldes previstos pelo art. 18 da Lei Fundamental.

O art. 32 do referido diploma legal determina que o Distrito Federal se regerá por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, sendo aprovada por dois terços da Câmara Distrital, que a promulgará, atendidos os princípios da Constituição Federal.

Como se vê, o órgão legislativo do Distrito Federal é denominado de Câmara Distrital, sendo do tipo unicameral. Ela é composta por deputados distritais, cujo número corresponderá ao triplo da representação do Distrito Federal na Câmara dos Deputados e, atingido o número de 36, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de 12.

²³¹ STF, RCL 383-SP, rel. Min. Moreira Alves, *DJ* 21.05.1993. No mesmo sentido: RCL-AGR 425-RJ, rel. Min. Néri da Silveira, *DJU* 22.10.1993.

²³² STF, RE 187.142-RJ, rel. Min. Ilmar Galvão, *DJU* 13.08.1998.

Da mesma forma que ocorre em nível estadual, os deputados distritais terão mandato de quatro anos, sendo a eles aplicadas as regras sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas aplicáveis aos deputados federais.

Dotado de autonomia, o Distrito Federal possui capacidade legislativa, sendo-lhe atribuídas as competências dos Estados e dos Municípios.

Como ocorre com estes, o Distrito Federal deverá observar os princípios da Constituição Federal, no que tange ao processo legislativo. Conseqüentemente, as observações por nós realizadas quanto à iniciativa nos Estados e Municípios também se aplicam ao Distrito Federal, onde houver compatibilidade, observando que algumas regras de iniciativa para a esfera federal são dirigidas ao Distrito Federal, como ocorre com o estabelecimento das normas gerais para a organização do seu Ministério Público e de sua Defensoria Pública (art. 61, § 1.º, II, d).

A exemplo do que ocorre em nível estadual, o subsídio dos deputados distritais será fixado por lei de iniciativa da Câmara Legislativa, na razão de, no máximo, 75% daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais.

Do mesmo modo, compete à Câmara Legislativa dispor sobre seu regimento interno, polícia, serviços administrativos de sua secretaria e provimento dos seus cargos.

Sobre a iniciativa popular e a possibilidade da adoção de medidas provisórias, reiteramos as considerações feitas no item que trata dos Estados federados.

Como vemos, o processo legislativo nos entes da federação está profundamente centrado na divisão do poder, tanto em sua vertente orgânica, quanto na espacial.

A versão orgânica faz com que os Legislativos dos Estados, Municípios e Distrito Federal sejam os órgãos responsáveis pelos procedimentos legislativos,

havendo aí a participação do Executivo, como reflexo do sistema de freios e contrapesos.

O Poder Judiciário dos Estados também possui sua parcela de participação no processo legislativo estadual, por meio da iniciativa de proposições relacionadas às matérias de seu interesse e no estabelecimento de suas regras internas.

Quanto à versão espacial da divisão do poder, é ela que dita os moldes em que se dará a repartição de competências legislativas, delimitando a área de atuação de cada ente federativo.

Deste modo, o princípio da divisão do poder serve como parâmetro para o processo legislativo brasileiro.

CONCLUSÕES

1. O poder estatal é uno e indivisível. Entretanto, ele precisa ser distribuído, tendo em vista a complexidade das organizações dos Estados modernos e os malefícios advindos da concentração excessiva de poder em uma única pessoa ou órgão. Com base nessa idéia é que surge a teoria da divisão do poder, adotada na forma de princípio fundamental pela Constituição de 1988.

2. Sendo o poder uno e indivisível, o que realmente pode ser fracionado é o seu exercício, havendo, na verdade, a divisão das funções estatais. Mas a mera divisão das funções não evita, por si só, a concentração do poder em mãos únicas, de forma que é imprescindível haver a distribuição dessas funções a órgãos distintos e independentes. Portanto, a teoria da separação do poder está centrada na repartição das funções inerentes ao Estado e sua distribuição a entes diversos, o que tem sido denominado de divisão orgânica das funções estatais.

3. O exercício das funções estatais se divide em função executiva, legislativa e judiciária. A primeira tem por objeto a administração da coisa pública, a segunda é responsável pelo trabalho de criação e inovação do ordenamento jurídico e a terceira está voltada para a aplicação da lei ao caso controvertido. Essas tarefas são as precípuas de cada um dos Poderes, sendo que um Poder acaba realizando as funções inerentes aos outros dois de forma secundária, justamente para que lhes seja garantida a independência recíproca.

4. A autonomia dos Poderes não pode ser irrestrita, já que, conforme determina o sistema de freios e contrapesos, as interferências de um Poder nos outros são necessárias, a fim de que abusos sejam evitados e o equilíbrio do sistema seja mantido. Logo, a visão moderna da doutrina da repartição do poder vislumbra muito mais a coordenação harmônica no desempenho dos órgãos do Estado, que a completa independência entre os Poderes estatais.

5. O Poder Legislativo brasileiro, além de ter a função representativa, possui outras funções de igual importância, como a de controle, a de órgão julgador e a legislativa, que é tida frequentemente como seu principal papel. Tal função se presta à criação de leis, ou seja, normas gerais e abstratas que objetivam ordenar as condutas dos indivíduos e do Estado.

6. Diante das diversas funções de controle do Parlamento brasileiro e da preponderância do Poder Executivo na edição de normas jurídicas, torna-se cada vez mais ambígua a afirmação de que função típica do Poder Legislativo é a de criar leis.

7. No desempenho da função legislativa, os órgãos estatais devem percorrer uma cadeia de atos técnicos preestabelecidos, denominado de processo legislativo.

8. Procedimento é o rito realizado no decorrer de um processo, sendo que é aquele quem dá movimento e forma a este. Logo, todo processo, inclusive o de elaboração legislativa, possui um procedimento próprio. O procedimento ordinário se presta à elaboração das leis ordinárias e complementares. As medidas provisórias, leis delegadas, emendas à Constituição, decretos legislativos e resoluções possuem ritos legislativos especiais. Além deles, existe o procedimento legislativo abreviado, em que há a deliberação terminativa ou conclusiva do projeto nas comissões das Casas Legislativas, e os procedimentos legislativos sumário, sumaríssimo, concentrado e especialíssimo.

9. A iniciativa é a primeira fase do processo legislativo. O Executivo, o Legislativo e o Judiciário, assim como o Ministério Público e os cidadãos possuem o poder de iniciativa. Cada um deles tem legitimidade para propor projetos de leis sobre assuntos determinados pela Constituição. Alguns desses assuntos são de iniciativa reservada, significando que somente poderão ser propostos pelo ente dotado de competência constitucional. Isso ocorre a fim de que seja preservada a repartição das funções estatais e para resguardar a autonomia dos entes governamentais.

10. Sendo desrespeitada a titularidade para a apresentação da proposta legislativa, ocorrerá a usurpação de iniciativa, o que acarreta inconstitucionalidade por vício formal insanável. Isso acontece inclusive quanto às matérias reservadas ao Presidente da República, se este sancionar a norma gerada. Desse modo, a sanção presidencial não convalida a usurpação da iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo. Isso se deve ao princípio da tripartição do poder, do qual o princípio da reserva da iniciativa ao Chefe do poder Executivo é corolário.

11. As emendas são proposições acessórias que visam alterar o conteúdo de uma proposição principal. Elas podem ser: supressivas; aglutinativas; substitutivas; modificativas; aditivas; subemendas; ou emendas de redação.

12. Tanto o poder de iniciativa quanto o de emenda estão fortemente enraizados na distribuição de competências legislativas feita pelo texto constitucional. Esta, por sua vez, liga-se intensamente ao princípio da divisão do poder e ao sistema de freios e contrapesos, indicando as interferências dos demais Poderes no Legislativo e a necessidade da preservação da autonomia dos órgãos estatais.

13. A Federação brasileira guarda a peculiaridade de contar com esferas governamentais autônomas: União, Estados, Distrito Federal e Municípios – todos dotados de autonomia político-administrativa, o que faz com que eles tenham as capacidades de auto-organização, de autogoverno, de autolegislação e de auto-administração.

14. Quanto à capacidade de autolegislação, é preciso atentar para o fato de que somente o ente federativo dotado de competência constitucional estará apto a legislar sobre determinadas matérias, o que reflete a versão espacial da divisão do poder, centrada no federalismo. Por conseguinte, se um ente da Federação apresentar projeto legislativo cujo assunto não esteja dentro de suas competências, haverá também usurpação de competência, o que gera inconstitucionalidade.

15. O poder de auto-organização dos entes da Federação está limitado pelos princípios estabelecidos na Constituição Federal. Conseqüentemente, as

normas alusivas ao processo legislativo estabelecidas pela Lei Maior devem ser observadas por todos os entes da Federação, com vistas à manutenção do equilíbrio federativo, já que se referem às relações entre os Poderes. Isso decorre do princípio da simetria, insculpido nos arts. 25, 29 e 32 da Lei Fundamental e no *caput* do art. 11 do ADCT.

16. As normas editadas pelas unidades federadas não guardam relação de hierarquia entre si, até mesmo porque cada uma delas tem sua área de atuação demarcada pela Carta Magna. Diante disso, as leis editadas pelos três níveis da Federação devem vigor harmonicamente, sendo então necessário que os procedimentos de elaboração de todas elas guardem relações de concordância e coerência, para que haja segurança jurídica. Contudo, isso não impede que sejam feitas adaptações das normas federais à realidade dos Estados, Municípios e Distrito Federal.

17. São de observação obrigatória pelos entes federados as normas federais que versam sobre: a deliberação parlamentar; a sanção do Poder Executivo e sua superação por maioria qualificada; o disciplinamento de determinadas matérias por lei complementar; a iniciativa das leis, incluindo a iniciativa popular e as iniciativas reservadas; e as limitações à apresentação de emendas, aí compreendidas as emendas às leis orçamentárias.

18. As regras de iniciativa e de competência estão intimamente relacionadas ao princípio da divisão do poder. Trata-se de normas típicas do sistema de freios e contrapesos. De tal modo, elas devem ser adotadas obrigatoriamente pelas unidades da Federação, sendo que as regras federais sobre iniciativas privativas do Executivo e do Legislativo devem ser repetidas nos níveis estadual, municipal e distrital. Com relação às competências do Poder Judiciário e do Ministério Público, sua obediência é imposta aos Estados, haja vista as particularidades dos Municípios e do Distrito Federal relacionadas ao assunto.

19. Diante da autonomia conferida aos Estados, Municípios e Distrito Federal e do princípio da simetria, é possível a edição de medidas provisórias pelos entes federados. Entretanto, é preciso observar que as normas da Lei Maior que

tratam do instituto devem ser seguidas. Logo, as medidas provisórias devem ser editadas pelos Chefes do Poder Executivo, em casos de urgência e relevância, sendo analisadas pelos componentes do Poder Legislativo, que podem aprová-las, rejeitá-las ou modificar seu conteúdo. Nos Municípios as medidas provisórias só poderão ser utilizadas se houver previsão na Constituição do respectivo Estado.

20. As matérias de iniciativa reservada não podem ser objeto de iniciativa popular nos Estados, Municípios e Distrito Federal, a exemplo do que foi imposto pela Constituição Federal, que resguardou determinados assuntos a pessoas ou órgãos específicos, a fim de que sejam mantidas a independência, a harmonia e o equilíbrio entre os Poderes.

21. Havendo normas municipais que desobedeçam aos princípios da Constituição Federal relacionados ao processo legislativo, caberá ação direta de inconstitucionalidade da norma municipal em face da Constituição estadual a ser proposta perante o Tribunal de Justiça estadual. Nesse caso, a decisão é passível de recurso extraordinário se a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta. Portanto, os princípios de processo legislativo que constam da Constituição Federal, e são de reprodução obrigatória pelas Constituições estaduais, podem ensejar o exame da lei municipal pelo STF, por meio de recurso extraordinário. Nessa seara, poderá ser concedida eficácia *erga omnes* à decisão do STF.

22. O processo legislativo nos entes da federação está profundamente centrado na divisão do poder, tanto em sua vertente orgânica, quanto na espacial. A versão orgânica faz com que os Legislativos da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal sejam os órgãos responsáveis pelos procedimentos legislativos, havendo aí a participação dos Executivos e dos Judiciários, como reflexo do sistema de freios e contrapesos. Quanto à versão espacial da divisão do poder, é ela que dita os moldes em que se dará a repartição de competências legislativas, delimitando a área de atuação de cada ente federativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Madrid: Centro de Estudios Políticos e Constitucionales, 2002.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

———. O Poder Legislativo e suas atribuições no Estado contemporâneo. *Revista Jurídica 9 de Julho*. São Paulo: Procuradoria da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, n. 2, jul. 2003.

ARAUJO, Luiz Alberto David. *A proteção constitucional do transexual*. São Paulo: Saraiva, 2000.

———; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2001.

ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 3. ed. aumentada. São Paulo: Malheiros, 2004.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 1996.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria geral das Comissões Parlamentares – Comissões Parlamentares de Inquérito*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.

BARROSO, Luís Roberto. Comissões Parlamentares de Inquérito e suas competências: política, direito e devido processo legal. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador: CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, n. 1, 2001.

———. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 21. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2000.

———. *Hermenêutica e interpretação constitucional*. 3. ed. rev. e ampl. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

———; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva, 1995. v. 6, t. II.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

———. *Teoria do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1967.

CALIMAN, Auro Augusto. Leis Delegadas e Medidas Provisórias: Notas sobre a atividade legislativa do executivo no Brasil. *Revista Jurídica 9 de Julho*, São Paulo: Procuradoria da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, n. 2, p. 191-212, jul. 2003.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Representação política*. São Paulo: Ática, 1988.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

———. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 3. ed. Coimbra: Almedina, 1999.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Direito constitucional didático*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Curso de direito tributário*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

CASTILHO NETO, Arthur de. Jurisprudência do STF – Comentário Recl. 383-3-SP. *Revista da Procuradoria Geral da República*, n. 2, jan.-fev.-mar. 1993.

———; PORTO, Walter Costa (Coord.). *O Poder Legislativo*. Brasília: Fundação Petrônio Portela – MJ, Fundação Milton Campos, 1981. v. 5.

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo*. São Paulo: RT, 2000.

———. *Temas de direito constitucional e de teoria do direito*. São Paulo: Acadêmica, 1993.

COELHO, Darcy. *Ciência, pesquisa e trabalho científico: uma abordagem metodológica*. Goiânia: UCG, 1997.

CORRÊA, Elanita Maria Lima; CONCEIÇÃO, Adilson; VILLAS BÔAS FILHO, Waldemar. *Manual de elaboração legislativa – Modelos e informações*. 4. ed. rev. e ampl. por Maria Diogenilda de Almeida Vilela. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2002.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à Constituição brasileira de 1988*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1992.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. 20. ed. atual. São Paulo: Saraiva, 1998.

DICIONÁRIO Escolar da língua portuguesa. 11. ed. 6. tir. Rio de Janeiro: Ministério da Educação, 1982.

DICIONÁRIO MICHAELIS *on line*. Disponível em: <http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=processo>, Acesso em: 20 jan. 2008.

DINIZ, Maria Helena. *Conflito de normas*. São Paulo: Saraiva, 1987.

———. *Curso de direito civil – Teoria geral do direito civil*. 18. ed. atual. de acordo com o novo Código Civil. São Paulo: Saraiva, 2002. v. 1.

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Trad. Nelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. *Conceito de princípios constitucionais*. São Paulo: RT, 1999.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. *Poder constituinte do Estado-membro*. São Paulo: RT, 1979.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *A ciência do direito*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1980.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 20. ed. rev. São Paulo: Saraiva, 1993.

———. *Do processo legislativo*. 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Saraiva: 2002.

GRECO, Marco Aurélio. *Medidas provisórias*. São Paulo: RT, 1991.

HART, Herbert Lionel Adolphus. *O conceito de direito*. Trad. A. Ribeiro Mendes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. da 20.^a edição alemã de Luis Afonso Heck. Porto Alegre: Fabris, 1998.

HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo civil – E outros escritos*. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis: Vozes, 1994.

LOWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. Barcelona: Ariel Ciência Política, 1983.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de direito tributário*. 21. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2002.

MALDONADO, Maurílio. Separação dos poderes e sistema de freios e contrapesos: desenvolvimento no Estado brasileiro. *Revista Jurídica 9 de Julho*, São Paulo: Procuradoria da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, n. 2, p. 235-255, jul. 2003.

MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição brasileira*. 4. ed. rev. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1948. v. 2.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 21. ed. atual. por Eurico de Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burlo Filho. São Paulo: Malheiros, 1996.

———. *Direito municipal brasileiro*. 13. ed. atualizada por Célia Marisa Prendes e Márcio Schneideer Reis. São Paulo: Malheiros, 2003.

MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. 4. ed. rev. e atual. Coimbra: Coimbra Editora, 1990. t. I.

———. *Manual de direito constitucional*. 2. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 1988. t. II.

MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Trad. Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2006.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 11. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2002.

NETO, Cassimiro. *Cronologia histórica e legislativa de governo no Brasil*. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/internet/conheca/historia/imperio1.html>. Acesso em: 16 nov. 2007.

NOGUEIRA, Otaciano. *Poder Legislativo no Brasil (1821-1930)*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1981.

PACHECO, Luciana Botelho; MENDES, Paula Ramos. *Questões sobre processo legislativo e regimento interno*. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. *Processo legislativo*. Niterói: Impetus, 2005.

PEREIRA, Peterson de Paula. Processo legislativo: a revisão entre as Casas do Congresso Nacional. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 4, n. 46, out. 2000. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=137>>. Acesso em: 07 jan. 2008.

PINTO FERREIRA. *Curso de direito constitucional*. 12. ed. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. ajustada ao novo Código Civil. 5. tir. São Paulo: Saraiva, 2005.

ROTHENBURG, Walter Claudius. *Princípios constitucionais*. 2. tir. com acréscimos. Porto Alegre: Fabris, 2003.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social: princípios do direito político*. Trad. e comentários J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. São Paulo: RT, 2002.

SAMPAIO, Nelson de Souza. *O processo legislativo*. 2. ed. rev. e atual. por Uadi Lammêgo Bulos. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SANTOS, Brasiliano Pereira dos. *As medidas provisórias no direito comparado e no Brasil*. São Paulo: LTr, 1993.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. São Paulo: Malheiros, 2005.

———. *Curso de direito constitucional positivo*. 11 ed. rev. São Paulo: Malheiros, 1996.

———. *O município na Constituição de 1988*. São Paulo: RT, 1989.

———. *O prefeito e o município*. 3. ed. São Paulo Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, 1992.

———. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*. São Paulo: RT, 1964.

———. *Processo constitucional de formação das leis*. 2. ed., 2. tir. São Paulo: Malheiros, 2007.

STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição constitucional e hermenêutica*. 2. ed. rev. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

TAVARES, André Ramos. *Teoria da justiça constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2005.

TELLES JÚNIOR, Goffredo. *Filosofia do direito*. São Paulo: Max Limonad, 1966.

TEMER, Michel. *Constituição e política*. São Paulo: Malheiros, 1994.

———. *Elementos de direito constitucional*. 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)