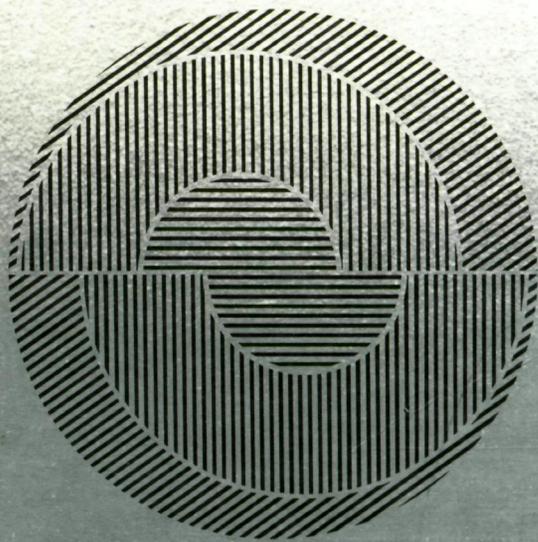


# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JANEIRO A MARÇO 1989

ANO 26 • NÚMERO 101

# O processo legislativo nas Constituições federais brasileiras

RAUL MACHADO HORTA

Professor Catedrático e Titular de Direito  
Constitucional da Faculdade de Direito da  
Universidade Federal de Minas Gerais

## S U M A R I O

*1. Processo legislativo e regime político. 2. Processo legislativo e Regimento Interno. 3. Processo legislativo bicameral. 4. Processo legislativo complexo. 5. Processo legislativo híbrido. 6. Processo legislativo nominal. 7. Processo legislativo de equilíbrio. 8. Processo legislativo autoritário. 9. Renovação do processo legislativo.*

1. O processo legislativo não existe autonomamente, como valor em si, pois é técnica a serviço de concepções políticas, realizando fins do poder. Daí sua mutabilidade no tempo e sua compreensão variada, refletindo a organização social, as formas de Governo e de Estado, a estrutura partidária e o sistema político. As relações entre o Executivo e o Legislativo

podem ser substancialmente alteradas pelo número e a disciplina dos partidos políticos, com reflexos inevitáveis na fixação do processo legislativo correspondente. Assim, quando o Executivo e o Legislativo não passam de dois setores entregues à atividade de um só partido, ou de um partido majoritário e dominante, as relações de poder são relações de partido, e o processo legislativo exibirá alto índice de automatismo. As regras normativas do processo legislativo desempenharão, neste caso, uma função secundária, pois as relações políticas se encarregam de estabelecer adequado ajustamento entre vontade governamental e vontade legislativa. Mas, se as relações entre Executivo e Legislativo se ressentem da ausência de partido majoritário, por força de difusa concorrência partidária, as relações entre Executivo e Legislativo serão movediças, e muitas vezes críticas, e o processo legislativo se tornará polêmico e contraditório, reclamando desenvolvidas normas de composição de conflitos. Enquanto no primeiro caso, a lei exprime vontade homogênea, no segundo, ela é o resultado de vontade polêmica e heterogênea. O processo legislativo pode enfraquecer ou fortalecer a liderança legislativa governamental. São visíveis aos observadores do mecanismo constitucional contemporâneo o fortalecimento e a ampliação da competência presidencial e governamental. Já se observou que esse fortalecimento envolve uma relação *quantitativa*, através do volume dos meios com que conta o Executivo para influir no processo legislativo, e uma relação *qualitativa*, pelo nivelamento entre atos normativos do Legislativo e atos normativos do Executivo. Esse fortalecimento não decorre, exclusivamente, das situações de crise ou de emergência, o que lhe daria, se fosse causa exclusiva, a possibilidade de correção das curvas mais elevadas, pois o retorno à normalidade absorveria a expansão registrada no período de crise. As causas são múltiplas e elas se vinculam, próxima ou remotamente, ao declínio do Estado liberal. As guerras, as crises econômicas, a revolução industrial, a sociedade de massas, o planejamento econômico, a política do bem-estar social, afetaram a fisionomia discursiva do processo legislativo clássico e impuseram o novo estilo da legislação eficaz e abundante. O Direito Constitucional do Estado que planeja a ação econômica modelou à sua semelhança o processo legislativo. A iniciativa governamental passou a comandar a atividade legislativa e o legislador moderno alterou as regras tradicionais de sua conduta legislativa.

2. Ao lado das causas mais gerais, que alteraram o mecanismo do processo legislativo, para atender exigências de nossa época e de nossa sociedade, é necessário anotar a tendência que assinala deslocamento técnico na fonte de regulação do procedimento legislativo. As Assembléias políticas sempre detiveram apreciável controle das normas disciplinadoras da formação das leis. As regras regimentais, plásticas ou rígidas, escritas ou consuetudinárias, absorvem largos setores da disciplina legislativa, dando aos Regimentos parlamentares singular projeção. A "fenomenologia ritualística" dos Regimentos incorpora normas materialmente constitucionais, exercendo

os textos regimentais a tarefa de complementação dos dispositivos constitucionais da elaboração legislativa. Não perderam os Regimentos sua matéria específica, nem se lhes deve recusar a titularidade do princípio da autonormatividade, que é peculiar à elaboração regimental. A constitucionalização mais ampla do processo legislativo apenas faz ingressar na hierarquia normativa suprema regras indispensáveis à eficácia da elaboração legislativa, e que não obteriam o mesmo efeito na área regimental, mais sensível às acomodações de natureza política. O deslocamento do sítio de localização primária de tais regras acentua a importância do procedimento legislativo. A Constituição alarga o controle desse domínio, disciplinando a matéria substancial das fases da *iniciativa*, da *deliberação* ou *constitutiva*, do *controle* e da *integração da lei*, que compõem o procedimento legislativo, e conduzem à produção do ato legislativo típico. A constitucionalização de aspectos específicos do procedimento legislativo não elimina a autonomia regimental. O exemplo italiano é ilustrativo. Ali ocorreu a constitucionalização das Comissões Legislativas. A Constituição, em seu art. 72, admite a Comissão Legislativa, no exercício de atividade legislativa, *in sede legislativa*. Para tanto, revelou as regras fundamentais do procedimento legislativo descentralizado, sem deixar de assegurar, ao mesmo tempo, expressa reserva de competência regimental subsidiária. A autonomia regimental se manifestou para preencher os claros constitucionais e atribuir ao Presidente de cada Casa do Parlamento italiano a importante atribuição de deflagrar a atividade legislativa das Comissões Permanentes ou Especiais.

A constitucionalização de normas regimentais não desqualifica a importância do Regimento Interno como fonte subsidiária do processo legislativo. No sistema político brasileiro, o Regimento Interno das duas Casas e o Regimento Comum do Congresso Nacional encerram as normas mais desenvolvidas do processo legislativo, complementando a Constituição. Daí a clássica observação de EUGÈNE PIERRE <sup>(1)</sup> sobre a influência que os Regimentos exercem na condução dos negócios públicos. Em comentário adequado ao período de Constituições mais lacônicas e breves, EUGÈNE PIERRE admitiu que a influência dos Regimentos seria superior à da Constituição. As Constituições contemporâneas constitucionalizaram numerosas normas regimentais, mas este fenômeno de absorção de normas regimentais na Constituição não diminuiu, como se observou, a importância dos Regimentos dos órgãos legislativos. O Regimento perdeu, em alguns casos, a condição de fonte primária da norma, mas continua sendo o texto responsável pelo desdobramento das normas constitucionais, na sua função de relevante fonte do Direito Parlamentar. O Regimento poderá assegurar a eficiência do processo legislativo pela supressão da morosidade, que entorpece e desprestigia as deliberações legislativas. A organização dos tra-

---

(1) EUGÈNE PIERRE. *Traité de Droit Politique Electoral et Parlementaire*. Paris, 1893, p. 429.

balhos, mediante programas, calendários e esquemas de trabalhos; a fixação da duração dos discursos — o Regulamento da Câmara dos Deputados da Itália dispõe que a leitura de um discurso não poderá exceder a trinta minutos (art. 39.4); o debate limitado, a organização da Ordem do Dia, são soluções regimentais adotadas para preservar a eficiência e o rendimento do Poder Legislativo.

3. O exame do processo legislativo brasileiro conduz a verificação inicial de uma constante, que é a organização bicameral do Poder Legislativo. No Império e na República, o Poder Legislativo não conheceu técnica organizatória diferente. Mas, se o bicameralismo é uma constante, o outro dado que se extrai da organização do Poder Legislativo Federal reside na variedade de tipos de bicameralismo. Com efeito, há o bicameralismo imperial, com ingredientes aristocráticos, no Império. Na República, o bicameralismo se iniciou sob o modelo do bicameralismo federal e de equilíbrio, na Constituição de 1891. O bicameralismo de equilíbrio sofreu considerável mutilação no bicameralismo incompleto ou monocameralismo temperado da Constituição Federal de 1934; recebeu as regras dominantes do regime político no bicameralismo autoritário da Constituição nominal de 1937, para readquirir os traços perdidos do bicameralismo de equilíbrio na Constituição Federal de 1946. O bicameralismo de equilíbrio se desfez com o advento do processo legislativo da Constituição Federal de 1967, dominado pelo comando do Presidente da República e pelas regras de aceleração da deliberação congressual.

Fixando os limites deste estudo no período republicano, também se impõe consignar que, no tocante ao processo legislativo, o bicameralismo percorreu trajetória que, nascendo sob o signo da complexidade, alcançou mais tarde considerável simplificação no processo decisório, como evidenciam duas medidas simplificadoras de largo alcance: a redução dos movimentos alternados da revisão legislativa e a introdução da atividade legislativa nas sessões conjuntas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

4. A Constituição Federal de 1891 organizou o processo legislativo dentro da sucessão de atos alternados. A revisão complexa, isto é, a que decorre de emenda de uma Câmara ao projeto originário da outra, impugna, no seu primeiro tempo, ou terceiro ato da tramitação bicameral, a volta do projeto à Câmara revisora, e se as alterações nela obtivessem dois terços dos votos dos membros presentes, considerar-se-iam aprovadas, para ingresso no quarto ato da tramitação, quando devolvido o projeto à Câmara iniciadora, esta só poderia rejeitá-las pela maioria de dois terços dos votos dos membros presentes. Se assim ocorresse, sendo rejeitadas as alterações da Câmara revisora, por idêntica maioria, o projeto seria submetido à sanção presidencial, concluindo o último ato do procedimento complexo, propício aos embaraços recíprocos e à lentidão legislativa (art. 39 §§ 1.º e 2.º). Compunha-se, com requintamento técnico, a orquestração do

governo deliberativo do século XIX, quando o processo legislativo organizava, formalmente, a discussão, e o governo deliberativo se transformava em governo de controvérsia. A complexidade do mecanismo constitucional servia a esses objetivos. A controvérsia não se instaurava em torno dos valores políticos. Não era de cunho ideológico, mas discursiva e brilhante, sem afetar a homogeneidade das instituições, pois, acima das divergências ocasionais, prevalecia o respeito comum aos mesmos valores, objeto de lealdade generalizada. As regras técnicas do processo legislativo deixam na penumbra a força motora que desencadeia e conduz, sem ostentação de liderança, a formação das leis. A iniciativa presidencial das leis está diluída na referência à competência da Câmara dos Deputados, e a ela só alude o texto para precisar que pertence à Câmara dos Deputados a *discussão dos projetos oferecidos pelo Poder Executivo* (art. 29). O respeito à organização bicameral, reiterado na regra constitucional de que “a Câmara dos Deputados e o Senado trabalharão separadamente” (art. 18), impunha apreciação separada do veto presidencial (art. 37, § 3.º), para que não se diluisse na deliberação *promiscua* a vontade destacada de cada órgão.

5. O processo legislativo bicameral de 1891 não ressurgiu, na pureza e no equilíbrio de suas linhas, na Constituição de 16 de julho de 1934. A Constituinte de 1933/1934, que foi particularmente brilhante pela fermentação de idéias novas, recebeu forte influência monocameral. As críticas ao Senado e o questionamento de sua permanência na estrutura do Poder Legislativo refletiram a influência das idéias políticas de vanguarda, e as razões invocadas na Assembléia Constituinte reproduziram, de modo geral, os fundamentos do monocameralismo das Constituições européias do Primeiro após-guerra, quando as tradições nobiliárquicas, aristocráticas e estamentais da Câmara Alta não mais se conciliavam com a disseminada implantação do governo republicano e democrático, verificada naquele período.

No Brasil, o Senado estava inserido na estrutura republicana, desde 1891, para exprimir a representação eletiva e popular dos Estados da Federação. Não obstante a diversidade das situações, o fenômeno da alienação constitucional adquiriu profundidade. A *Comissão Constitucional* nomeada pelo Chefe do Governo Provisório, conhecida por *Comissão do Itamarati*, que teve na sua presidência efetiva a figura ilustre de *Afrânio de Mello Franco*, deixou impresso no Anteprojeto de Constituição o modelo da Câmara Única, a *Assembléia Nacional*, rompendo com o bicameralismo que vinha do Império e prosseguiu no Estado Federal de 1891. A *senatofobia* brasileira alcançou seu momento culminante no período pós-1930. *João Mangabeira*, justificando o monocameralismo do *Anteprojeto de Constituição* da Comissão do Itamarati, fez o elogio fúnebre da instituição, embora deixasse transparecer, no adeus ao órgão declinante,

a saudade nostálgica de seu prestígio e a irresistível sedução de sua influência histórica. "O Senado, em que pese aos extremistas", dizia o grande jurista, "não desmereceu do Brasil. Honro-me de ter a ele pertencido. Foi uma instituição, grande no Império e maior na República".<sup>(2)</sup> O sistema unicameral simbolizava a ascensão das massas. O Senado estava ultrapassado. Bastava venerá-lo no seu passado; respeitá-lo na sua glória e envolvê-lo, "carinhosamente, na mortalha de púrpura em que dormem os deuses mortos"<sup>(3)</sup>.

A Constituição Federal de 1934 não acolheu a solução monocameral de uma *Assembléia Nacional*, como propunha o *Anteprojeto da Comissão do Itamarati*, mas o bicameralismo recebeu profunda desfiguração em seu texto. Consagrou-se o bicameralismo incompleto, forma híbrida de ente irreconhecível na pureza de suas linhas. O processo legislativo refletiu o hibridismo da solução constitucional. Ele foi bicameral, quando se impunha a *colaboração* do Senado na confecção dos atos legislativos (arts. 22 91 — I — alíneas *a* até *l*), e monocameral, quando essa colaboração era dispensada (art. 43). A iniciativa da lei recebeu tratamento autônomo no texto constitucional, para indicar os titulares da iniciativa, a exclusividade da iniciativa e a matéria da iniciativa exclusiva. O momento que assinala o declínio dos poderes legislativos do Senado também registra a ascensão da liderança legislativa presidencial. A iniciativa exclusiva confere preeminência ao Presidente da República, que passa a exercê-la em matéria de relevante interesse para a administração federal, como nos projetos de lei de fixação das forças armadas, de todas as leis sobre matéria fiscal e financeira, ainda repartida com a Câmara dos Deputados (art. 41, § 1.º) e na impartilhável iniciativa dos projetos "que aumentem vencimentos de funcionários, criem empregos em serviço já organizados, ou modifiquem, durante o prazo de sua vigência, a lei de fixação das forças armadas" (art. 41, § 2.º) na área monocrática da iniciativa exclusiva. O processo legislativo não se mostra indiferente ao princípio da celeridade. A Constituição de 1934 facultou a qualquer Deputado, após transcorridos sessenta dias do recebimento do projeto de lei pela Câmara, requerer ao Presidente da Casa a inclusão do mesmo na ordem do dia, para ser discutido e votado, independentemente de parecer (art. 42). A regra instituiu princípio de urgência legislativa na via constitucional. A atividade legislativa monocameral, na matéria que dispensava a colaboração do Senado (arts. 43, parágrafo único, e 44), concorria para acelerar o ritmo do processo legislativo, com sacrifício das atribuições legislativas da Segunda Câmara. O retardamento ressurgia nas fases sucessivas da revisão legislativa, quando a matéria dependesse de iniciativa ou colaboração do Senado (arts. 41, 44, 91 — I — letras *a* — *l* — VII e VIII e 94). A técnica legislativa de

(2) João Mangabeira. *Em torno da Constituição*. Companhia Editora Nacional, 1934, p. 64.

(3) João Mangabeira. Obra citada, p. 65.

1891 prolongava sua sobrevivência na revisão complexa de 1934, não obstante a ruptura do bicameralismo de equilíbrio em favor do monocalameralismo temperado. Os projetos vinculados à iniciativa e colaboração do Senado submetiam-se ao ritmo lento dos quatro tempos alternados, e o compasso alternado do processo legislativo ficava marcado pelo ir e vir do projeto de lei (art. 44, §§ 1.º e 2.º).

6. A subordinação do processo legislativo ao regime político é ostensiva na Constituição de 10 de novembro de 1937. A ordem constitucional converteu o Presidente da República na *autoridade suprema do Estado* (art. 73). A opção autoritária qualificou o regime político e definiu as relações dos demais órgãos do Estado em face da autoridade presidencial. A matéria da lei ficou confinada ao domínio genérico da *substância* e dos *princípios*, para permitir o desdobramento reservado aos *regulamentos complementares* do Poder Executivo (art. 11). A competência legislativa do Presidente da República proviria de ato de autorização do Parlamento (art. 12), de razões de urgência e necessidade, independentemente de autorização legislativa prévia (art. 13), e para dispor, com autonomia, sobre organização do Governo e da administração federal, o comando supremo e a organização das forças armadas (art. 14). A iniciativa dos projetos de lei era assegurada, em princípio, ao Governo, e a primazia governamental adquiriu culminância na regra vedatória de que não seriam “admitidos como objeto de deliberação projetos ou emendas de iniciativa de qualquer das Câmaras, desde que versem sobre matéria tributária ou que de uns ou de outros resulte aumento de despesa” (art. 64). A exclusividade da iniciativa presidencial, que surgiu na técnica constitucional de 1934, transformou-se em monopólio da iniciativa governamental sob as inspirações do regime político autoritário. O Parlamento deixaria de ser Câmara de deliberação, para converter-se, com docilidade, em Câmara de aclamações. Desapareceu a iniciativa do membro isolado de qualquer das Câmaras. Ela só poderia realizar-se mediante a iniciativa coletiva, conforme maioria previamente fixada (art. 64, § 1.º). A tramitação de qualquer projeto de lei iniciado na Câmara ou no Conselho Federal poderia ser interrompida ou suspensa, desde que o Governo comunicasse o seu propósito de apresentar projeto regulador do mesmo assunto (art. 64, § 2.º). Felizmente, para a preservação do prestígio histórico do Parlamento brasileiro, a Constituição de 1937 permaneceu inaplicada nesse setor de seu texto, como em tantos outros dispositivos da Constituição nominal. O nominalismo constitucional poupou ao Parlamento a queda que lhe pretendeu impor o autoritarismo político.

7. A Constituição Federal de 1946 restaurou valores preteridos na experiência autoritária de 1937. O amadurecimento constitucional demonstrado pelo constituinte de 1946 contribuiu para dissipar a sedução exercida por técnicas extravagantes. Daí a reabilitação do bicameralismo, profundamente atingido pela mutilação da competência legislativa do

Senado e a composição híbrida da Câmara dos Deputados, em 1934, e pelo processo legislativo autoritário da Constituição nominal de 1937. A Constituição de 1946 preservou a pluralidade da iniciativa legislativa, que se instituiu, tecnicamente, em 1934; manteve a exclusividade da iniciativa do Presidente da República, para matéria relacionada com o comando da administração federal (art. 67, §§ 1.º e 2.º), e acrescentou a competência privativa para remessa da proposta orçamentária (art. 87 — XVI). A liderança legislativa presidencial consolidou-se na prática do sistema constitucional. A iniciativa legislativa já não se vincula à vontade isolada do agente de deflagração do procedimento legislativo. Ora se apresenta como imposição do programa presidencial, para corresponder aos anseios da comunidade; ora surge como resultado da conduta e do compromisso de partidos políticos, ajustados àquele programa e dispostos a sufragá-lo no centro do governo deliberativo; ou provém de iniciativa divergente, que marca o contraste entre maioria e minoria, essencial ao jogo democrático, o qual, no seu relativismo político, favorece a eventual formação da maioria, para aceitação de projetos da minoria. A iniciativa legislativa assinala o êxito de dupla liderança: a liderança presidencial e a liderança partidária ou pluri-partidária nas duas Casas do Congresso Nacional. São dados recolhidos na observação do comportamento legislativo, pois a atividade da liderança partidária permaneceu na penumbra constitucional, como aspecto implícito do processo legislativo brasileiro. A Constituição Federal de 1946 simplificou a revisão legislativa, reduzindo suas fases. Eliminou a tramitação bicameral em quatro etapas e deu à Câmara de iniciativa ou de discussão inicial do projeto de lei competência conclusiva para decidir a respeito do projeto emendado na Câmara de revisão (art. 69, parágrafo único). A arbitragem legislativa da Câmara iniciadora ou de discussão inicial é técnica de abreviamento do processo legislativo, e concorre para suprimir uma das causas da lentidão deliberativa. A obstrução legislativa no domínio das relações bicamerais não encontra ambiente propício. A Constituição alargou os casos de reunião em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, mas o processo de formação da lei não atingiu esse plano. Em sessão conjunta, no texto originário da Constituição de 1946, o Congresso pratica atos de cerimonial, atos políticos, atos regimentais e delibera sobre o veto presidencial. A disciplina constitucional da deliberação monocameral sobre o veto assinalou profundo rompimento com a tradição do Direito Constitucional brasileiro, e com a técnica adotada no direito federal norte-americano, fonte inspiradora de instituto largamente imitado no direito federal latino-americano. As Constituições brasileiras de 1891, 1934 e 1937 coincidiram na exigência comum da deliberação bicameral para aprovação ou rejeição do projeto vetado (Constituição Federal de 1891, art. 37, § 3.º Constituição Federal de 1934, art. 45, § 2.º, se o Senado nele houver colaborado. Constituição de 10 de novembro de 1937, art. 66, § 3.º). A Constituição de 1946,

incluindo a deliberação sobre o veto no domínio das sessões conjuntas da Câmara e do Senado, sem destacar a votação em cada Câmara, mas aludindo, simplesmente, aos deputados e senadores *presentes* à sessão conjunta, converteu a deliberação bicameral do constitucionalismo federal brasileiro em *deliberação monocameral* sobre o veto (art. 70, § 3.º). A regra provocou correção posterior, para restabelecer a plenitude dos poderes do Senado como órgão legislativo da Federação. A inovação de 1946 envolvia, por outro lado, inexplicável contradição. A Constituição de 1946, como as anteriores, conferiu ao Senado notável ascendência no controle de atos presidenciais, através do exercício de competência privativa de natureza constitucional (art. 63 — I). A deliberação sobre o veto constitui momento particularmente favorável ao contraste da vontade presidencial. Não se justifica que, nesta oportunidade, o Senado se dilua na reunião “promíscua”, sem afirmar sua competência de controle autônomo do ato presidencial.

A Constituição Federal de 1946 inscreveu entre suas características a ampliação da iniciativa presidencial exclusiva (art. 67, § 2.º), mas essa exclusividade não impediu que a vontade presidencial originária recebesse apreciável colaboração legislativa, mediante o poder de emenda. A constante alteração da iniciativa presidencial, quando manifestada na área dos projetos oriundos da competência exclusiva, despertou reparos de estudiosos do procedimento legislativo brasileiro, considerando a incompatibilidade entre o poder de emenda irrestrito e a natureza da matéria reservada à iniciativa exclusiva.

8. O processo legislativo organizado na Constituição Federal de 1946 não demorou a suscitar críticas e propostas de aperfeiçoamento, preconizando correções e ajustamentos aos reclamos de maior eficiência na elaboração das leis. A Constituição ainda não completara o seu decênio, quando o Senador Nereu Ramos, então no exercício do Ministério da Justiça, formou Comissão de Juristas,<sup>(4)</sup> a qual, desincumbindo-se da tarefa, redigiu onze propostas de emendas ao texto constitucional, incluindo entre elas a que cuidava da elaboração legislativa e, inspirando-se na solução adotada na Constituição da Itália de 1947, propunha a legislação pelas Comissões, como forma de abreviar a elaboração das leis. Os trabalhos da Comissão, embora valiosos sob os aspectos doutrinário e técnico, não alcançaram concretização na atividade constituinte do Congresso Nacional. As preocupações com a revisão do processo legislativo não se interromperam, merecendo destacar duas iniciativas orientadas nesse rumo e que também se identificavam pela preocupação comum de preservar o processo

---

(4) Compunham a Comissão os Professores San Tiago Dantas e Hermes Lima, os Srs. Carlos Medeiros Silva e Francisco Brochado da Rocha, ex-Consultores Gerais da República, e Antônio Gonçalves de Oliveira, Consultor Geral da República.

legislativo de estilo democrático: o "Seminário sobre Reforma do Poder Legislativo", promovido pelo Centro de Extensão Cultural da Universidade de Brasília, em 1965, e o "Estudo sobre o funcionamento dos Parlamentos", apresentado pelo Senador Milton Campos e o Deputado Nelson Carneiro, em 1966. No "Seminário", os participantes brasileiros analisaram o funcionamento do Poder Legislativo, apresentando sugestões para a revisão de sua organização constitucional e de seu processo legislativo, e os participantes estrangeiros ofereceram contribuições da respectiva experiência constitucional na Alemanha Ocidental, nos Estados Unidos, na França e na Itália. O "Estudo sobre o funcionamento dos Parlamentos" (5) elaborado pelo Senador Milton Campos e o Deputado Nelson Carneiro, com base na observação direta do funcionamento de Parlamentos estrangeiros, contém excelente trabalho de comparação entre vários ordenamentos constitucionais, com o propósito de oferecer subsídios à anunciada reforma do Poder Legislativo do País, tema então em voga nos centros de decisão política.

A Emenda Constitucional n.º 17, de 26 de novembro de 1965, no período pós-1964, representou a primeira etapa do processo de reformulação das instituições legislativas no plano da norma suprema. Introduziu no processo legislativo a ampla competência de iniciativa exclusiva do Presidente da República, inadmitindo emendas que aumentam a despesa nela prevista; adotou a deliberação abreviada de projetos de iniciativa do Presidente da República, com os prazos de quarenta e cinco dias, para as deliberações da Câmara dos Deputados e do Senado Federal; estabeleceu a aprovação automática do Projeto de iniciativa presidencial, por decurso de prazo; previu a delegação de poderes às Comissões Especiais da Câmara e do Senado, para discussão e votação de projetos de leis; criou, formalmente, a figura das leis complementares da Constituição, ampliando os atos do processo legislativo.

A Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967, observada a redação de seu texto originário, inovou, formalmente, a matéria da elaboração das leis, genericamente titulado nas Constituições anteriores — *Constituição Federal de 1891* — Cap. V — Das Leis e Resoluções — arts. 36/40. *Constituição Federal de 1934* — Capítulo II — Seção III — Das Leis e Resoluções — arts. 41/49. *Constituição Federal de 1946* — Capítulo II — Seção V — Das Leis — arts. 67/72 —, conferindo à Seção V — Capítulo VI — Do Poder Legislativo — arts. 49/62 — a denominação autôno-

---

(5) MILTON CAMPOS e NELSON CARNEIRO — "Estudo sobre o funcionamento dos Parlamentos da Grã-Bretanha, República Federal Alemã, França, Itália, Estados Unidos da América, México e Peru". Serviço Gráfico do Senado Federal, 1966.

ma — Do Processo Legislativo —, identificando como seu objeto a elaboração de Emendas à Constituição, Leis Complementares à Constituição, Leis Ordinárias, Leis Delegadas, Decretos-Leis, Decretos Legislativos e Resoluções (art. 49 — I — II — III — IV — V — VI — VII). Fez-se a concentração dos atos legislativos e adotou-se a terminologia constitucional identificadora de cada um. A localização dos atos legislativos em seção exclusiva favorece o direto conhecimento da matéria, evitando a fragmentação dos temas e das categorias do processo legislativo. Todavia, a inclusão nesse conjunto das Emendas à Constituição, que constituem a matéria da legislação constitucional e se distinguem da legislação ordinária, além de afastar-se do tratamento tecnicamente consagrado nas Constituições precedentes — Constituição Federal de 1891 — art. 90 — §§ 1.º, 2.º, 3.º, 4.º; Constituição Federal de 1934 — art. 178 — §§ 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º; Constituição Federal de 1946 — art. 217 — §§ 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º — torna criticável essa unificação, sem fundamento razoável, do processo legislativo ordinário e do processo legislativo constitucional na denominação comum de processo legislativo.

A Constituição de 1967, obediente à filosofia política que comandou sua elaboração, recolheu as inovações que a Emenda Constitucional n.º 17, de 1965, inseriu no processo legislativo constitucional, mas ampliou a matéria e consagrou outras inovações, dentro das inspirações da filosofia política pós-1964. Incluiu o Presidente da República entre os titulares da Proposta de Emenda à Constituição (art. 50 — II). A discussão e a votação da Proposta de Emenda passou a constituir matéria da competência do Congresso Nacional, em sessão conjunta das duas Casas (art. 51). A votação das leis complementares à Constituição ficou submetida ao *quorum* da maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional (art. 53). Manteve a deliberação abreviada, sujeita ao prazo de quarenta e cinco dias na Câmara e no Senado, para apreciação dos projetos de leis oriundos da iniciativa do Presidente da República (art. 54). Instituiu a deliberação de urgência, com prazo de quarenta dias, em sessão conjunta do Congresso Nacional, para apreciação de projetos de leis de iniciativa do Presidente da República (art. 54, § 3.º), seguida da aprovação por decurso de prazo, preceito compulsório que se tornou comum à deliberação abreviada e à deliberação de urgência, dispensando a participação do Congresso Nacional na fase deliberativa (art. 54, §§ 1.º e 3.º). Acolheu e disciplinou a delegação legislativa ao Presidente da República (art. 55), sob forma limitada na sua matéria (art. 55 — parágrafo único) e sujeita à especificação do conteúdo e aos termos para o seu exercício (art. 57), inspirando-se, nesta parte, na regra do art. 76 da Constituição da Itália de 1947, segundo a qual “l’essercizio della funzione legislativa non purò essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti”. Previu a

delegação legislativa interna à Comissão Especial, regulada no Regimento do Congresso Nacional, configurando procedimento abreviado e descentralizado de legislação, que tem sua fonte na segunda parte do art. 72 da Constituição da Itália, (6) responsável pela criação de relevantes inovações no processo legislativo democrático. A Constituição italiana deferiu aos Regimentos da Câmara e do Senado a competência para estabelecer procedimentos abreviados para as propostas de leis declaradas urgentes (art. 72). A declaração de urgência do projeto de lei requer o pronunciamento de maioria absoluta dos membros de cada Câmara (art. 73). A inovação fundamental da Constituição da Itália reside na transferência às Comissões Legislativas da competência para examinar e aprovar projetos de leis, salvo requerimento qualificado para votação final pelo plenário (art. 72). A declaração de urgência e a legislação pelas Comissões da Câmara e do Senado não se aplicam às propostas de leis sobre matérias constitucionais, eleitoral, delegação legislativa, ratificação de tratados internacionais, orçamento e contas, que adotarão sempre o procedimento normal de discussão e aprovação, conforme impõe a Constituição (art. 72). Os Regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado desenvolveram a autorização constitucional, disciplinando o procedimento legislativo das Comissões. O Regimento da Câmara dos Deputados contempla a atividade das Comissões em *sede legislativa* (art. 92), em *sede redigente*, quando a Comissão redige o projeto de lei, por decisão da Câmara, para votação ulterior do projeto redigido pelo plenário (art. 96), e *sede referente*, para instrução do plenário sobre determinado projeto de lei. O Regimento do Senado da Itália também dispõe amplamente sobre as atividades das Comissões em *sede deliberante*, em *sede redigente*, em *sede referente* e em *sede consultiva* (arts. 28, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43) (7).

A Constituição de 1967, ampliando as técnicas autoritárias do processo legislativo, investiu o Presidente da República na titularidade da competência legislativa direta, sob a forma de *decretos com força de lei*, em caso de urgência ou de interesse público relevante, desde que não resulte aumento de despesa nas matérias sobre segurança nacional e finanças pú-

---

(6) *Costituzione da Itália*, art. 72, segunda parte: "Il regolamento stabilisce procedimenti abbreviati per i disegni di legge dei quali è dichiarata l'urgenza. Può altresì stabilire in quali casi e forme l'esame e l'approvazione dei disegni di legge sono deferiti a Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari. Anche in tali casi, fino al momento della sua approvazione definitiva, il disegno di legge è rimesso alla Camera, se il Governo o un decimo dei componenti della Camera o un quinto della Commissione richiedono che sia discusso o votato dalla Camera stessa oppure che sia sottoposto alla sua approvazione finale con sole dichiarazioni di voto. Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle Commissioni".

(7) VITTORIO DI CIOLO. *Le fonti del Diritto Parlamentare*. 2ª edição, Milano, Giuffrè Editore, 1975.

blicas (art. 58 — I — II). Reforçando o coeficiente autoritário do *decreto com força de lei*, que a Constituição denominou de decreto-lei na enumeração dos atos do processo legislativo (art. 49 — V), impôs a vigência imediata do texto, sua aprovação ou rejeição pelo Congresso Nacional, dentro de sessenta dias, vedada a emenda, com a previsão da aprovação automática, se não houver deliberação congressional no prazo estabelecido (art. 58 — parágrafo único).

É generalizada a restrição dos juristas brasileiros à utilização do decreto-lei como instrumento da legislação governamental. O decreto-lei transforma o Presidente da República em legislador e nele concentra as funções executiva e legislativa, comprometendo o salutar princípio da separação e equilíbrio dos Poderes. Os constituintes da Itália, da Espanha e de Portugal, não obstante o processo legislativo democrático que consagraram, não resistiram à sedução do decreto-lei. A Constituição da Itália, em cláusulas cautelosas e sem empregar diretamente a expressão decreto-lei, admitiu a utilização dessa figura sob duas formas diferentes. Na primeira, dispendo que “o Governo não pode, sem delegação das Câmaras, emanar decretos que tenham valor de lei ordinária” (art. 77). Na segunda versão, a legislação governamental direta amparou-se nos *casos extraordinários de necessidade e de urgência, verbis*: “Quando, in casi straordinari di necessità e d’urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge, deve il giorno stesso presentarli per la conversione alle Camere che, anche se sciolte, sono appositamente convocate e si riuniscono entro cinque giorni. I decreti perdono efficacia sin dall’inizio, se non sono convertiti in legge entro sessanta giorni dalla loro pubblicazione. Le Camere possono tuttavia regolare con legge i rapporti giuridici sorti sulla base dei decreti non convertiti” (art. 77). A Constituição afastou-se do parecer da Segunda Subcomissão Constitucional da Assembléia Constituinte,<sup>(8)</sup> a qual aprovou, por unanimidade, a proposta que vedava a decretação de urgência pelo Governo.

A Constituição de Portugal de 1976 considera o decreto-lei ato legislativo (art. 115.1) e dispõe sobre a ratificação pela Assembléia da República (art. 172.1).

A Constituição da Espanha de 1978, com inspiração direta no texto da Constituição da Itália, admite o decreto-lei, para o caso de extraordinária e urgente necessidade, ressalvando que o decreto-lei não poderá afetar o ordenamento das instituições básicas do Estado, os direitos, deveres e liberdades dos cidadãos, o regime das Comunidades autônomas e o Direito eleitoral geral (art. 86).

---

(8) LIVIO PALADIN e outros. “La Formazione delle leggi”. *Commentario della Costituzione*. Tomo II, Bologna, Nicola Zanichelli Editore, 1979, p. 49.

A Constituição da França de 1958, que não proveio de Assembléia Nacional Constituinte, mas recebeu a aprovação direta do povo francês, em *referendum* constitucional, reconheceu ao Governo, para execução de seu programa, a faculdade de solicitar autorização do Parlamento, visando adotar, mediante *ordonnances*, durante prazo limitado, medidas que normalmente pertencem ao domínio da lei (art. 38).

A Constituição Federal de 1967, continuando a técnica inaugurada na Constituição de 1934 (art. 41, § 2.º), consagrou a pluralidade dos titulares da iniciativa das leis, abrangendo qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, o Presidente da República e os Tribunais Federais com jurisdição em todo o território nacional (art. 59), quanto a estes últimos apenas nos casos de criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos (art. 110 — II). Alargou a iniciativa exclusiva do Presidente da República (art. 60 — I — II — III — IV), proibindo emendas que aumentem a despesa prevista nos projetos da iniciativa exclusiva (art. 60 — parágrafo único — a). A revisão do projeto de lei pela outra Câmara em um só turno de discussão e votação (art. 61). A conclusividade da Casa iniciadora na apreciação de emenda da Câmara Revisora e o arquivamento do projeto, se a Câmara Revisora o rejeitar, simplificando o tempo da deliberação legislativa na fase da revisão (art. 61, § 1.º). Descongestionam a pauta legislativa as restrições ao restabelecimento de matérias constantes de projetos de leis, rejeitados ou não sancionados, que somente poderão constituir objeto de projeto novo, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Câmaras (art. 61, § 3.º). Com o objetivo de acelerar o processo legislativo e contribuir para seu maior rendimento, o texto constitucional ampliou os casos de sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, sob a direção da Mesa do Senado (art. 31 — I — II — III — IV — V). A *sessão conjunta* dos órgãos legislativos é técnica com raízes antigas no Direito Constitucional brasileiro e remonta à *reunião das duas Câmaras*, prevista na Constituição do Império, dentro do cerimonial da sessão imperial de abertura e de encerramento da Assembléia Geral (*Constituição de 1824*, arts. 18 — 19 — 20 — 22), cabendo ao Presidente do Senado dirigir o trabalho. A Constituição Republicana de 1891, não obstante a norma que “a Câmara dos Deputados e o Senado trabalharão separadamente” (art. 18), admitiu a reunião do Congresso, para instalação da sessão legislativa anual (art. 17) e a eleição do Presidente e Vice-Presidente da República, quando não alcançada a maioria absoluta na eleição popular (art. 47, § 2.º). A Constituição de 1934 introduziu, de modo explícito, no Direito Constitucional Federal, a técnica da sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e contemplou nessa modalidade de reunião congressual os atos de inauguração solene da sessão legislativa, elaboração do Regimento Comum, recebimento do compromisso do Presidente da República e eleição do Presidente substituí-

to (art. 28). A Constituição de 1946 manteve casos de sessão conjunta da Constituição anterior, acrescentando o recebimento do compromisso do Vice-Presidente da República, inexistente na Constituição de 1934, e a deliberação sobre o veto, amiadando com este caso as sessões conjuntas da Câmara e do Senado (art. 41 — I — II — III — IV). A Constituição de 1967, conservando os casos da Constituição de 1946 (art. 31, § 2.º — I — II — III — IV), alargou a incidência da sessão conjunta, para abranger na sua competência as deliberações sobre projetos de leis, incluídos no regime de urgência, mediante solicitação do Presidente da República (art. 54, § 3.º), a deliberação sobre emenda à Constituição (art. 51), os decretos-leis expedidos pelo Presidente da República (art. 58, parágrafo único), a delegação legislativa ao Presidente da República (art. 57 e parágrafo único), a decretação do estado de sítio (art. 153, § 1.º, e art. 154), a votação do projeto de lei orçamentária (Emenda n.º 1, art. 66) e outras decisões. A sessão conjunta da Câmara e do Senado Federal conduz ao maior rendimento dos trabalhos legislativos, que é o objetivo do Parlamento moderno, e acelera o processo de votação das leis, de modo a atender às reivindicações da sociedade contemporânea.

A Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, que resultou da outorga dos Ministros da Marinha, do Exército e da Aeronáutica e envolveu revisão global da Constituição de 1967, manteve o processo legislativo do texto emendado, fazendo-lhe alguns acréscimos, para ampliar matéria do decreto-lei e seus efeitos, os casos da iniciativa exclusiva do Presidente da República, dilatar o prazo do exercício do veto e prever a aprovação automática para o veto não apreciado pelo Congresso Nacional. A Emenda n.º 1 incluiu a criação de cargos públicos e fixação de vencimentos dentre as matérias do decreto-lei (art. 55 — III) e dispôs que a rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência (art. 55, § 2.º). A iniciativa de projetos de lei da competência exclusiva do Presidente da República passou a abranger as matérias que disponham sobre organização administrativa e judiciária, tributos e orçamento, serviços públicos e pessoal da Administração do Distrito Federal, a organização judiciária, administrativa e tributos dos Territórios (art. 57 — IV), servidores públicos da União, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários civis, reforma e transferência de militares para a inatividade (art. 57 — V) e anistia relativa a crimes políticos (art. 57 — VI). O prazo presidencial de manifestação do veto alargou-se para quinze dias úteis (art. 59 — § 1.º). A aprovação do projeto vetado recebeu o prazo constitucional de quarenta e cinco dias (art. 59, § 3.º) e esgotado este prazo, sem deliberação congressual, considerar-se-á mantido o veto (art. 59, § 4.º).

A Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional n.º 1, dentro da concepção dominante do fortalecimento dos poderes do Presidente da

República, para convertê-lo em autoridade suprema do Estado, como dizia a Carta de 1937, conceberam o processo legislativo como instrumento desse objetivo e organizaram o processo legislativo autoritário. O autoritarismo do regime político presidencial converteu o Presidente em legislador, através da expedição do decreto-lei, e co-legislador, mediante os instrumentos que lhe asseguram o primado na elaboração legislativa, assim na ampla iniciativa sobre qualquer matéria da plétórica competência da União Federal (Constituição de 1967, art. 54 — Emenda n.º 1, art. 57), o benefício dos prazos de deliberação abreviada e de urgência (Constituição de 1967, art. 54, § 3.º — Emenda n.º 1, art. 51, § 2.º), amparados na deliberação automática por decurso de prazo (Constituição de 1967, art. 54, §§ 1.º e 3.º Emenda n.º 1, art. 51, §§ 2.º e 3.º), a exclusividade na iniciativa dos projetos de leis de maior relevância (Constituição de 1967 — art. 60 — I — II — III — IV. Emenda n.º 1 — art. 57 — I — II — III — IV — V — VI), com a vedação de emendas que aumentam as despesas neles previstas, o comando do processo legislativo orçamentário (Constituição de 1967, art. 67, §§ 1.º, 2.º e 3.º Emenda n.º 1, art. 66, §§ 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º) e a titularidade de proposta de emenda à Constituição (Constituição de 1967 — art. 50 — II. Emenda n.º 1 — art. 47 — II), que garante ao Presidente da República participar da decisão constituinte, afeiçoando a matéria constitucional às inspirações da autoridade suprema do Estado.

A Emenda Constitucional n.º 22, de 1982, buscando atenuar o rigor da deliberação automática, insistiu na apuração da vontade congressual, determinando, após vencidos os prazos iniciais, a inclusão automática do projeto de lei na Ordem do Dia, em regime de urgência, nas dez sessões subseqüentes, em dias sucessivos, para, se não apreciado o projeto, considerá-lo definitivamente aprovado (art. 51 — § 3.º). A Emenda n.º 22 deixou de extrair a conseqüência natural da ausência de deliberação no prazo adicional, que seria a rejeição do projeto.

A preferência pelo processo legislativo autoritário, que prioriza a vontade presidencial, conduziu ao desuso de dois instrumentos implantados no mecanismo constitucional de 1967, que poderiam abrandar a supremacia incontrastável do Presidente da República, como a legislação delegada e a delegação legislativa à Comissão Especial, os quais proviriam de decisão e de iniciativa do Congresso Nacional (Constituição de 1967, arts. 55, 56 e 57. Emenda Constitucional n.º 1, arts. 52, 53 e 54).

9. A Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988, manteve no Capítulo do Poder Legislativo a Seção dedicada ao processo legislativo, adotando a terminologia que surgiu na Constituição Federal de 1967, como vimos. É de manifesta relevância o tratamento constitucional das regras que comandam a formação dos atos legislativos. Nesse terreno da Cons-

tituição localiza-se o *procedimento legislativo*, expressão que mereceu a preferência de COSTANTINO MORTATI <sup>(9)</sup>, por entender a denominação *processo* mais apropriada ao procedimento jurisdicional. SERIO GALEOTTI <sup>(10)</sup>, em análise sistemática do procedimento legislativo, exprime no título e no desenvolvimento da obra a preferência por idêntica terminologia, a qual dispõe de generalizada aceitação dos publicistas italianos.

A elevação das normas do processo legislativo ao plano da Constituição confere a essas regras a rigidez e a supremacia da norma constitucional. GALEOTTI <sup>(11)</sup>, partindo certamente do plano secundário das regras regimentais, anotou que durante largo tempo as regras relativas à formação das leis não eram consideradas *direito certo e obrigatório*, desprovidas do caráter de normas imperiosas e capazes de acarretar sanção nos casos de violação. A concepção de que a formação das leis não se sujeitava a limitações jurídicas projetou, na observação de GALEOTTI, o procedimento legislativo “nel limbo di una giuridicità incompiuta e, comunque, sfumata”. A consagração constitucional das normas regimentais superou esse período de incerteza.

Conceitualmente, o *procedimento legislativo* envolve a sucessão juridicamente preordenada de atividade articulada na determinação do resultado jurídico final, conforme a noção de GALEOTTI <sup>(12)</sup>. Para MORTATI <sup>(13)</sup>, o procedimento abrange uma série de atos parciais, emanados de uma pluralidade de sujeitos ou órgãos, coordenados entre si, de forma a tornar possível a formação do ato final. A sucessão de uma pluralidade de atos, praticados por vários titulares ou órgãos, para alcançar fim comum, são elementos da caracterização genérica do procedimento, que se recolhe na definição de PIETRO VIRGA <sup>(14)</sup>.

Os atos legislativos se aperfeiçoam no percurso de procedimento complexo, desdobrado em várias fases — iniciativa, preparatória, deliberativa,

---

(9) COSTANTINO MORTATI. *Instituzioni di Diritto Pubblico*. Volume I, Padova, Cedam, 1969, p. 254.

(10) SERIO GALEOTTI. *Contributo alla Teoria del Procedimento Legislativo*. Milano, Dott A. Giuffrè, 1957.

(11) SERIO GALEOTTI. Obra citada, p. 3.

(12) SERIO GALEOTTI. Obra citada, p. 14.

(13) COSTANTINO MORTATI. Obra citada, volume I, p. 254.

(14) PIETRO VIRGA. *Il Provvedimento Amministrativo*, Milano, Giuffrè Editore, 1968, p. 227, *verbis*: “Il procedimento consiste nella successione di una pluralità di atti, aventi diversa natura e funzione, compiuti da più soggetti e organi, ma rivolti, nonostante la loro eterogeneità e la loro relativa autonomia, al conseguimento di uno stesso fine e cioè alla produzione degli effetti propri di una data fattispecie”.

controle e comunicação —, que a Constituição unifica no processo legislativo.

O novo texto constitucional brasileiro vincula o processo legislativo à elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. Acentuando o formalismo do processo, prevê lei complementar que disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis (15).

A Constituição Federal manteve soluções que a Constituição de 1967 acolheu, como a localização do Poder Constituinte de Revisão no domínio comum do processo legislativo, a delegação legislativa ao Presidente da República, a ampla iniciativa privativa do Presidente da República e a legislação pelas Comissões. Por outro lado, a Constituição introduziu relevantes inovações na temática do processo legislativo, bastando mencionar, em indicação não exaustiva, o restabelecimento da iniciativa de proposta de emenda à Constituição Federal pelas Assembléias Legislativas dos Estados, a eliminação da irreformabilidade da República, a ampliação dos casos de irreformabilidade constitucional, a iniciativa popular das leis complementares e ordinárias, a adoção das medidas provisórias, com força de lei, o regime de urgência na apreciação dos projetos de iniciativa do Presidente da República, a obrigatória manifestação da Câmara e do Senado sobre os projetos incluídos no regime de urgência, a criação de Comissão Representativa do Congresso, a redução do *quorum* na deliberação sobre o veto presidencial e a inclusão da matéria reservada à lei complementar no elenco da indelegabilidade.

A delegação de competência legislativa às Comissões recebeu tratamento diferenciado ao que a Constituição de 1967 dispensou a essa modalidade de descentralização legislativa. No texto da Constituição de 1967, prevê-se a delegação à Comissão Especial, disciplinada no Regimento Comum do Congresso Nacional (art. 53). A Constituição preferiu conferir às Comissões Permanentes e Temporárias do Congresso Nacional (art. 58, § 2.º), de modo geral, e não à Comissão Especial, de forma restrita, a competência para discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do Regimento, a deliberação pelo plenário. Sob os aspectos do deferimento às Comissões, de forma ampla, e a escolha do Regimento, genericamente, sem particularizar o do Congresso Nacional, para dispor a respeito, a regra da Constituição ficará mais próxima do texto constitucional da Itália, no qual a Constituição de 1967 e a Constituição de 1988 foram também buscar a cautela da eventual remessa ao Plenário, quando houvesse requerimento nesse sentido. Na vigência da Constituição de 1967, que consagrou o procedimento autoritário do decreto-lei, não se utilizou o procedimento legislativo descentralizado, o qual certamente atenuaria o autoritarismo do processo legis-

(15) *Constituição Federal*, artigo 59, parágrafo único.

lativo. A ausência de experiência no plano federal não permite a avaliação sobre a eficácia e o mérito desse procedimento. Na Itália, depois de assinalar a resistência que a legislação descentralizada provocou na Comissão da Constituinte, MORTATI<sup>(16)</sup> registrou aspectos negativos dessa forma de legislação, responsável pela pleitora legislativa, a produção de “leggi”, a desarticulação da atividade do Parlamento, criticando o conteúdo setorial da legislação emanada das Comissões, para atender interesses de grupos restritos.

O restabelecimento da iniciativa das Assembléias Legislativas dos Estados, para propor emenda à Constituição Federal, retomou a tradição federativa inaugurada na Constituição Federal de 1891 (art. 90), representando a participação do Estado na vontade federal, embora sem a energia da técnica da ratificação pelas Assembléias Estaduais das Emendas Constitucionais votadas pelo Congresso, como exige a Constituição dos Estados Unidos (art. V). Eliminando a irreformabilidade da República, que a ortodoxia republicana sempre preservou nas Constituições anteriores, associando a permanência da República à da Federação, a Constituição compensou essa perda, ampliando o conteúdo da irreformabilidade, para proibir proposta de emenda à Constituição tendente a abolir o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes, os direitos e as garantias individuais, que configuram o conteúdo intangível da Constituição, ao lado da forma federativa do Estado.

A extensão da iniciativa legislativa aos cidadãos introduz na Constituição Federal, pela primeira vez, a possibilidade da iniciativa popular das leis, que, juntamente com o referendo e o plebiscito, representam formas do exercício da soberania popular, concretizadoras do poder popular direto, que a Constituição inscreveu no artigo inaugural dos *Princípios Fundamentais* (art. 1.º — parágrafo único).

As Constituições Federais brasileiras têm sido infensas à adoção das técnicas da democracia direta, cultivando rigorosa concepção do governo representativo. São restritas as invocações a processos dessa natureza no texto federal. A Carta de 1937 previa o plebiscito das populações ou interessadas, no caso de incorporação, subdivisão, desmembramento ou formação de novos Estados (art. 5.º, parágrafo único), o pronunciamento do País, por iniciativa do Presidente da República, se a Câmara dos Deputados não aprovasse as medidas por ele tomadas durante o estado de emergência ou de guerra (art. 167, parágrafo único), o plebiscito nacional para apreciar o projeto de emenda à Constituição de iniciativa da Câmara dos Deputados, quando envolvesse recusa do projeto de iniciativa do Presidente da República (art. 174, § 4.º) e o plebiscito nacional sobre a Cons-

---

(16) COSTANTINO MORTATI. Obra citada, volume II, pp. 699/700.

tuição outorgada (art. 187). No regime de 1937, a invocação ao plebiscito permaneceu no nominalismo da Carta e seu abandono conduziu ao desuso do apelo ao povo na via plebiscitária do cesarismo. A Constituição de 1946 autorizava o plebiscito em casos de modificações territoriais nos Estados-Membros, para incorporação, subdivisão, desmembramento ou formação de novos Estados, mediante "plebiscito das populações diretamente interessadas" (art. 2.º). A Emenda Constitucional n.º 4, de 2 de setembro de 1961, que instituiu o malogrado sistema parlamentar de governo, previu o plebiscito, que se realizou, para decidir a manutenção de sistema parlamentar ou a volta ao sistema presidencial de governo (art. 25). Nessas referências resume-se a introdução de formas de democracia direta em Constituições Federais brasileiras, cabendo observar que a Constituição de 1967 aboliu o plebiscito das populações diretamente interessadas, nos casos de modificações territoriais ou criação de novo Estado-Membro, modalidade de manifestação popular direta introduzida na Carta de 1937 e aprimorada na Constituição Federal de 1946.

Ao contrário da Constituição da Itália, que condiciona a iniciativa popular das leis a uma proposta de cinquenta mil eleitores, pelo menos, sob a forma de projeto redigido em artigos (art. 71), e da Constituição da Espanha, que, além de prever lei orgânica reguladora da matéria, quantificou a iniciativa, exigindo quinhentas mil assinaturas, e excluiu da iniciativa popular as matérias relativas a lei orgânica, leis tributárias, as de caráter internacional ou da prerrogativa de graça (art. 87 — 3), a Constituição deferiu à lei — "nos termos da lei" (art. 14) — a regulamentação da iniciativa popular, sujeitando-a, todavia, ao atendimento do percentual mínimo do corpo eleitoral (art. 61, § 2.º).

A iniciativa popular das leis, até agora desconhecida no ordenamento federal, embora disponha de precedentes no Direito Constitucional estadual<sup>(17)</sup>, imporá ao Congresso a obrigação de deliberar sobre o projeto que provier dessa fonte. Essa obrigatoriedade decorre da relação direta entre a soberania popular e a iniciativa popular, sendo esta uma forma do exercício do poder que emana diretamente do povo, conforme lembra princípio fundamental da Constituição. A doutrina italiana assinala que a iniciativa popular constitui instrumento que a Constituição coloca à disposição dos grupos minoritários e das formações sociais sem expressiva representação no Poder Legislativo. Dentro desta perspectiva, presumindo-se que as correntes majoritárias tendem a se identificar com a representação dos partidos políticos no Poder Legislativo, a iniciativa popular torna-se eventual elemento de contraste e de oposição, para compensar o predomínio dos que detêm o controle da iniciativa parlamentar. Apesar de não integrar o processo legislativo, o *referendum*, como outro instrumento de manifestação da soberania popular, situa-se nas proximidades do processo legisla-

---

(17) A Constituição do Estado de Minas Gerais, de 14 de julho de 1947, previa a iniciativa das leis por dez mil eleitores, pelo menos (art. 27-IV).

tivo e sobre ele repercute, seja para conferir maior legitimidade e eficácia à lei votada pelo Poder Legislativo, ou opor-se a ela, sob a forma drástica do *referendum* ab-rogativo. A Constituição não particulariza o tipo de *referendum* preferido pelo Constituinte, fazendo ao instituto uma referência genérica. Essa técnica indefinida não é recomendável, sobretudo quando se considera que a Constituição conferiu à lei — “nos termos da lei” — a função de regular o *referendum* e os demais institutos da manifestação direta do poder popular (art. 14). A Constituição da Itália, que, no segundo pós-guerra, converteu-se em modelo do processo legislativo democrático, preferiu fixar no seu texto a natureza e os requisitos básicos do instituto. O texto italiano consagra o *referendum* popular ab-rogativo da lei ou de ato com valor de lei e o *referendum* sobre a lei de revisão constitucional. O *referendum* ab-rogativo de lei ou de ato com força de lei depende da iniciativa de quinhentos mil eleitores ou de cinco Conselhos Regionais. A Constituição da Itália proíbe a adoção do *referendum* nos casos de leis tributárias, leis orçamentárias, leis de anistia e de indulto e leis de ratificação de tratados internacionais. Considera-se aprovado o *referendum* se dele participar a maioria dos eleitores com direito de voto e alcançada a maioria dos votos válidos. O *referendum* sobre lei de revisão da Constituição e outras leis constitucionais depende da iniciativa de um quinto dos membros da Câmara ou do Senado, quinhentos mil eleitores ou de cinco Conselhos Regionais, três meses após a publicação da legislação constitucional, e será promulgada a lei que atingir a maioria dos votos válidos. É vedado o *referendum* constitucional quando a lei de revisão ou outra lei de natureza constitucional obtiver a votação de dois terços dos membros de cada Casa do Parlamento.

A doutrina faz uma distinção entre plebiscito e *referendum*. O plebiscito envolve manifestação popular sobre determinados fatos ou eventos, assim a decisão política do Chefe de Estado ou de Governo, a anexação ou desmembramento de território, a consagração do regime político. O *referendum* visa a captação do pronunciamento popular sobre atos normativos, especialmente o ato legislativo e o ato constituinte. O *referendum* e o plebiscito, no quadro do governo representativo, não devem constituir objeto de utilização rotineira. São formas extraordinárias de manifestação da vontade popular, buscando conferir coeficiente de maior legitimidade a determinadas decisões políticas, como acontece no plebiscito, ou consolidar a eficácia da lei, no caso do *referendum*, que apura a maior ou menor identidade entre a vontade legislativa do representante e a vontade legislativa do povo. A doutrina constitucional italiana entende que o *referendum* ab-rogativo produz efeito *ex-nunc*, de modo a resguardar os efeitos já produzidos pela lei ab-rogada, distinguindo o anulamento da lei e a ab-rogação da lei sem efeito retroativo. Outra regra de natureza doutrinária é a que sustenta o não restabelecimento da lei ab-rogada pelo Parlamento, pelo menos durante

a legislatura em que tiver ocorrido a ab-rogação popular. É o que a doutrina italiana qualifica de *norma de correttezza*, ressaltando a superveniente manifestação da vontade do corpo eleitoral em divergência com o anterior *referendum* ab-rogativo, MORTATI (18) defende essa dupla conseqüência, acentuando a obrigação “a carico del Parlamento di astenersi, *rebus sic stantibus*, dal riprodurre la legge colpita dal voto abrogativo”.

A Constituição menciona o *referendum* como forma de manifestação da soberania popular (art. 14 — II). Não tendo particularizado o tipo de *referendum* preferido — *referendum* de consulta ou *referendum* ab-rogativo — presume-se que a figura do *veto popular*, que a Constituição repeliu, ficará absorvido no *referendum* ab-rogativo.

A Constituição eliminou manifestações do processo legislativo autoritário, como o decreto-lei e a aprovação dos projetos de iniciativa do Presidente da República, por decurso de prazo, sem, contudo, conduzir ao enfraquecimento da iniciativa presidencial. Ao contrário, manteve o fortalecimento dessa iniciativa, ao colocar à disposição do Presidente da República a adoção de “medidas provisórias com força de lei” e a solicitação de urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.

As medidas provisórias, com força de lei, foram concebidas em função do regime parlamentar de governo, que prevaleceu no âmbito da Comissão de Sistematização da Assembléia Nacional Constituinte e, por isso, integraram o Projeto de Constituição (A), originário daquela Comissão, que estruturou o sistema parlamentar de governo. No Projeto da Comissão de Sistematização, as medidas provisórias dependiam da solicitação do Primeiro-Ministro e presumiam, portanto, o apoio da maioria parlamentar identificada com o Chefe de Governo e seu Programa. Na Constituição, recusado o regime parlamentar pela maioria da Assembléia Constituinte, ficou mantida a legislação provisória, em caso de relevância e urgência, a juízo exclusivo do Presidente da República. No regime presidencial, as medidas provisórias assumem as características de sucedâneo do decreto-lei, nelas perdurando o resíduo da legislação autoritária. A Constituição buscou no artigo 77, segunda parte, da Constituição da Itália, o modelo da legislação provisória. É suficiente comparar os dois textos para avaliar as diferenças que separam um regime do outro. Na Constituição italiana, a cláusula geradora do instrumento legislativo denuncia, desde logo, a excepcionalidade da medida: “in casi straordinari di necessità e d’urgenza”. Na Constituição, a cláusula é mais flexível — “em caso de relevância e urgência” —, sujeita à interpretação discricionária do Presidente da República. Na Constituição da Itália, a responsabilidade do Governo, isto é, do Conselho de Ministros, vincula-se

(18) COSTANTINO MORTATI. “Principi Fondamentali” in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*. Zanichelli Editore, 1975, p. 40.

à adoção da medida extraordinária: “Quando, in casi straordinari di necessità e d’urgenza, il Governo adotta, sotto la sua responsabilità . . .”. Na Constituição de 1988, as medidas provisórias serão adotadas por iniciativa exclusiva do Presidente da República, sem a consequência da responsabilidade política. Na Constituição da Itália, quando o decreto não for convertido em lei, no prazo de sessenta dias de sua publicação, as Câmaras poderão regular em lei as relações jurídicas fundadas no decreto não convertido. Na Constituição, desaparece a faculdade que atribuiria ao Congresso o juízo da oportunidade e da conveniência sobre a providência sucessiva, para consagrar-se o dever indeclinável, de modo a assegurar o comando presidencial da legislação não convertida:... “*devendo* o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes”.

A Constituição de 1988 fortalece a iniciativa presidencial ao prever a solicitação de urgência, para apreciação de projetos de leis de iniciativa do Presidente da República (art. 64, § 1.º). A previsão da urgência legislativa reflete a aceitação de tendência generalizada nas Constituições contemporâneas e, se não a admitisse, a Constituição praticaria um anacronismo. A urgência incorporou-se ao processo legislativo constitucional. A Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, de 23 de maio de 1949, que estabelece prazos na tramitação das propostas legislativas do Governo Federal (art. 76.2.3.), autoriza o Presidente da República, mediante proposta do Governo e com assentimento do Conselho Federal, a declarar o *estado de necessidade legislativa* para projeto de lei qualificado de urgente pelo Governo e rejeitado pela Câmara dos Deputados (art. 81.1). Neste caso, mesmo havendo nova recusa da Câmara dos Deputados, o projeto será dado como aprovado, se o Conselho Federal votar nesse sentido. Durante o mandato do Chanceler Federal são permitidas duas declarações de necessidade legislativa (art. 81.3). MARCEL PRÉLOT<sup>(19)</sup> analisa os diversos procedimentos abreviadores do processo legislativo autorizados pela Constituição francesa de 1958, como a oponibilidade, pelo Governo, de não recebimento de proposição de lei ou de emenda, a adoção do voto sem debate, a discussão com debate restrito, o voto bloqueado, sempre por solicitação do Governo.

Mantendo técnicas que asseguram o exercício eficaz da iniciativa presidencial das leis, a Constituição conferiu ao Congresso instrumentos preservadores da função legislativa, afastando-se da concepção homologatória, que prevaleceu na vigência da Constituição de 1967. Exprime a nova concepção de um Congresso deliberante e não homologador a regra seguinte:

---

(19) MARCEL PRÉLOT e JEAN BOULOUIS. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*. 6ª edição, Dalloz, 1975, pp. 808/811.

no caso dos projetos de iniciativa do Presidente da República, incluídos no regime de urgência, se a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre eles, sucessivamente, em até 45 dias, para cada órgão, os projetos serão incluídos na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação sobre os demais assuntos, salvo os excluídos, até que se ultime a votação (art. 64, § 2.º). A Constituição determina o esgotamento da deliberação legislativa, aprovando ou rejeitando o projeto, de forma explícita, sem o automatismo do decurso do prazo, o que conduzia à deliberação implícita na técnica do processo legislativo autoritário. A redução do *quorum* de dois terços de Deputados e Senadores, adotado nas Constituições Federais de 1891 (art. 37, § 3.º), de 1946 (art. 70, § 3.º) e de 1967 (art. 62, § 3.º), para o do voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto, no caso de rejeição do veto presidencial, não só facilitará o exercício do controle congressual sobre ato do Presidente da República, como poderá conduzir à diminuição do contraste presidencial sobre a atividade legislativa do Congresso. A Constituição excluiu a matéria reservada à lei complementar da delegação legislativa ao Presidente da República. Tendo reservado abundante matéria à legislação complementar, a exclusão determinada pelo projeto denuncia o propósito de preservar o monopólio da atividade legislativa do Congresso Nacional no relevante domínio da lei complementar.

O processo legislativo da Constituição encerra substanciais inovações, como as que consagram a iniciativa popular das leis, o esgotamento da deliberação sobre os projetos de leis da iniciativa presidencial incluídos no regime de urgência, ou no caso do projeto vetado, repelindo, num caso e no outro, a figura da aprovação automática. A permanência das medidas provisórias com força de lei, dependentes da iniciativa do Presidente da República, em cláusula de conteúdo elástico e discricionário, impregnou o processo legislativo de resíduo autoritário, o que se compensa, em parte, com a exigência de sua conversão em lei, no prazo de trinta dias, sob pena de ineficácia das medidas provisórias. No regime parlamentar, as medidas provisórias não convertidas poderão deflagrar o mecanismo da responsabilidade política do Governo, como prevê a Constituição da Itália, em consequência que não se adota no regime presidencial da Constituição.

A apreciação global sobre o renovado processo legislativo, concebido pela Constituição de 1988, autoriza concluir que suas regras permitirão assegurar o equilíbrio entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo. A Constituição substituiu o Congresso homologador pelo Congresso ativo, capaz de proporcionar ao País os benefícios da legislação adequada ao seu desenvolvimento e progresso.