REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA

SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

JANEIRO A MARÇO 1984
ANO 21 • NÚMERO 81

Teoria geral dos atos parlamentares

JOSÉ ALFREDO DE OLIVEIRA BARACHO

Professor Titular da Faculdade de Direito da UFMG. Livre Docente e *Doutor em* Direito

SUMÁRIO

1. **Dimensão e competência dos Parlamentos contemporâneos: teoria legislativa, tipologia legislativa e técnica legislativa.**

2. **Atos parlamentares e atos legislativos. Requisitos da elaboração legislativa: normas constitucionais. Regimento interno das Casas legislativas**

3 **Controle jurisdicional dos atos parlamentares**

1. Dimensão e competência dos parlamentos contemporâneos: teoria legislativa, tipologia legislativa e técnica legislativa

HAROLD LASKI disse que nenhum observador honesto poderia contemplar, com cuidado e continuidade, os hábitos e procedimentos da Câmara dos Comuns, sem sentir uma real admiração por suas qualidades. Além do mais, é raro e notável que um grupo de aficcionados fique a escutar, sessão por sessão, como alguns homens expõem amplos argumentos em favor dos projetos que apóiam. Considera, ainda, mais raro exigir que se eleve a uma das supremas dignidades do reino o **Speaker**, cuja função consiste em cuidar do direito de serem ouvidos os homens que falam, protegidos pelo mais complicado procedimento até então inventado pela natureza humana.

Devemos considerar como uma coisa natural o governo, por meio da discussão, da mesma maneira que, celebrada a votação, é uma obrigação moral aceitar o resultado. O governo por meio do debate é, provavelmente, a mais rara de todas as artes, tão difícil, que quando escreveu essas linhas, o autor inglês afirmava que apenas três Estados o tinham mantido por algum tempo. Deixar o opositor dizer o que tenha a revelar, principalmente, quando estamos convencidos de que está equivocado. Dar-lhe oportunidade de convencer os que estão em dúvida ou são indiferentes.

Aceitar a derrota, como parte de um trabalho normal, parece incrível e até impossível. A Câmara dos Comuns conseguiu pôr a serviço da Nação os mais elevados talentos, devido aos seus mecanismos e aos homens que possuíam o efetivo poder. Os debates têm enormes méritos, são discutidos grandes problemas.

Após essa exposição preliminar, indaga: qual o papel da Câmara dos Comuns? Assinala que apenas após o reconhecimento dos seus fins, poderá levar à compreensão de seu verdadeiro significado. O segredo está no modo como ela se organiza e nos fins aos quais ela se dedica.

O poder de discutir os problemas fundamentais, o poder de solicitar informações, a interpelação parlamentar, a investigação por meio de comissões, têm sido das técnicas mais importantes, através das quais o sistema parlamentar contribui para a **metodologia do governo representativo** (1).

Esse perfil, de um dos mais sólidos Parlamentos do constitucionalismo ocidental, deve ser lembrado, quando objetivamos refletir sobre a posição atual do Legislativo. Essa instituição essencial ao Estado constitucional democrático fixa a legitimidade do regime e seus processos de atuação.

O exame de sua estrutura demanda a compreensão de diversos aspectos de seu funcionamento. Confunde-se, freqüentemente, a função com a atividade do órgão, como se essa abrangesse a todos os atos do corpo legislativo (2).

Uma ampla investigação dos órgãos legislativos leva à compreensão das múltiplas formas de suas atividades. O papel que assumem é definido através de várias indagações que procuram ressaltar a sua relevância, atualização, modernização ou até crise:

> "Os Parlamentos, que até bem pouco, pelo seu espírito conservador, não tinham melhorado os seus **staffs** e seu funcionamento, hoje, na grande maioria, apresentaram progresso visível. Posso citar, como exemplo, o caso do Brasil, em que a Câmara dos Deputados, através da atualização do seu Regimento Interno, da implantação de assessorias capazes, do uso de processamento de dados, da melhoria do processo legislativo, em que se dá maior dinâmica à tramitação das proposições, vem-se impondo perante a opinião pública, vendo crescer consideravelmente o seu prestígio" (3).

---

(1) LASKI, Harold J. **El Gobierno Parlamentario en Inglaterra**, Editorial Abril, Buenos Aires, 1947, trad. de EUGENIO INGSTER, pp. 95 e ss.

(2) MALBERT, R. Carré de. **Teoría General del Estado**, Fondo de Cultura Económica, México, 1948, p. 272.

(3) O **Poder Legislativo na Sociedade Contemporânea**. Centro de Estudos Comparados de Desenvolvimento. Segunda Conferência Internacional sobre Desenvolvimento do Poder Legislativo, patrocinada pelo Congresso Nacional Brasileiro e pela Universidade do Estado de Nova Iorque, Albany, EUA, 1975. Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, Brasília, 1976, p. 25; RODRIGUES, José Honório. O **Parlamento e a Evolução Nacional**, Obra Comemorativa do Sesquicentenário da Independência, Senado Federal, Brasília, 1972, 5 volumes.

A validade dos Legislativos, nas sociedades modernas ou em vias de modernização, tem dado oportunidade para exposições, que procuram determinar o seu posicionamento atual.

As transformações que ocorrem nas sociedades contemporâneas não deixaram de exercer profundas alterações no funcionamento das instituições consagradas pela democracia clássica. Muitos são os estudos que procuram refletir a atuação do Parlamento em vários Estados, com o esclarecimento sobre técnicas e usos parlamentares. A vasta bibliografia nacional e estrangeira tem destacado os momentos essenciais do comportamento do Legislativo, como verdadeiro centro para o desenrolar dos grandes debates nacionais. Os fenômenos de declínio ou transformação do Legislativo, inclusive com uma diminuição efetiva da participação do mesmo na vida política e administrativa do Estado, são, também, salientados. A circunstância de o Legislativo haver decaído de certos posicionamentos, como inclusive o de supremacia em relação aos dois outros Poderes, gera múltiplas reflexões (4).

O exame dos trabalhos parlamentares oferece ocasião para análise de aspectos dos mecanismos dos sistemas legislativos, quando são colocados em relevo:

— a obra legislativa;

— o controle da ação governamental;

— o funcionamento do Parlamento;

— o processo legislativo ou parlamentar (5).

A obra legislativa é examinada, geralmente, pela comparação dos momentos de **iniciativa governamental** e os de **iniciativa parlamentar**. Constata-se, através de levantamentos, que as leis de origem governamental são bem mais numerosas do que aquelas de iniciativa parlamentar, fenômeno que se acentua, principalmente, nos tempos atuais. As proposições de leis, nascidas de projetos governamentais, são cada vez mais numerosas.

A reforma das instituições governamentais em geral, e do Parlamento, em particular, é necessária à modernização do Estado contemporâneo, para transformá-lo em mais eficiente e poder acompanhar o processo político. As incursões sobre **teoria legislativa** levantam questões sobre a atualização

(4) FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **A Câmara dos Deputados.** Síntese Histórica. Obra Comemorativa do Sesquicentenário de Instalação da Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, Brasília, 1976; **O Poder Legislativo no Brasil** — 1823/1973. Conferências proferidas durante o ano de 1973, na Câmara dos Deputados, em comemoração ao Sesquicentenário do Poder Legislativo no Brasil, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, Brasília, 1975; **Considerações sobre as Prerrogativas do Legislativo**, Trabalhos da Comissão Mista do Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, Brasília, 1981; OLIVEIRA FILHO, João de. **Legislativo: Poder Autêntico** (artigos 27 a 42 da Constituição da República Federativa do Brasil, Emenda n.º 1, de 17 de outubro de 1969), Forense, Rio, 1974, 1.ª ed.

(5) DE CROO, Herman-Frans, SEIGNEM, Philippe. **Parlement et Gouvernement**, Établissements Émile Bruylant, Bruxelas, 1965, p. 1.

do processo legislativo. Muitas delas criticam os produtos legislativos que surgem, tanto no que diz respeito à forma, quanto no que se refere à substância. Esse criticismo sugere que o Legislativo deve ser mais **eficiente**, oferecendo vários programas para sua reformulação.

Convém mencionar o trabalho do Professor BLONDEL e de seus co-autores da Universidade de Essex, no que diz respeito aos métodos legislativos empregados no Reino Unido, Irlanda, Suécia, França e Índia. As análises de BLONDEL se detiveram em considerações sobre o crucial problema da **tipologia legislativa**, destacando os critérios pelos quais a importância da legislação pode ser medida pelo número de pessoas afetadas. Estudos sobre legislação apegam-se à descrição formal-legalista da atividade parlamentar, sem procurar a concatenação dos fatores políticos e institucionais que combinam para a elaboração do processo legislativo (6).

As referências sobre a projeção do Parlamento, tendo em vista o Poder Legislativo como poder deliberativo, dão destaque a duas espécies de questões: uma de caráter **orgânico** (na determinação do número de assembléias); outra de ordem **funcional** (que atribuições devemos assinalar para o Parlamento, em uma sociedade democrática moderna).

BENOÎT JEANNEAU, ao examinar as funções atuais do Parlamento, ressalta o **declínio dos Parlamentos**, que se manifesta:

— na redução, senão no completo desaparecimento da função legislativa do Parlamento;

— bem como na perda de influência e prestígio, ligados ao reforço do Executivo, ao lado do contato direto que se estabelece entre o governo e os cidadãos (7).

BENOÎT, assinalando sua importância em uma sociedade democrática, fala de uma transformação que pode ser traduzida pela substituição dos termos **poder deliberativo**, pela fórmula tradicional **poder legislativo**.

Esse poder deliberativo manifesta-se pela contestação ou reclamação, através do qual o Parlamento transmite ao Executivo as inquietações da opinião pública. É o órgão qualificado para discutir as atitudes do poder. A função de controle deve permitir ao Parlamento certos meios de investigação dados às assembléias, para influenciar na obra política do governo. A terceira função dos Parlamentos nas sociedades modernas consiste em preparar a substituição da equipe governamental que está no poder. Um dos pontos fundamentais de toda oposição, em uma sociedade democrática, compreende possibilitar a alternância de governo. Como exemplo destaca-se o **shadow cabinet** britânico.

As atribuições dos órgãos legislativos, através do levantamento de seus **poderes explícitos** e **poderes implícitos**, constitui um dos pontos essenciais da **Teoria Legislativa**. As enumerações, por mais minuciosas e previsoras

(6) DREWRY, Gavin. "Reform of the Legislative Process: Some Neglected Questions", **Parliamentary Affairs**, The Hansard Society for Parliamentary Government, vol. XXV, n.º 4, outubro, 1972, pp. 286 e ss.

(7) JEANNEAU, Benoît. **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, Librairie Dalloz, Paris, 1972, 3.ª ed., pp. 84-85.

que sejam, de maneira alguma podem ser exaustivas, com esgotamento expresso de todas as matérias que lhe são imanentes.

A jurisprudência da Suprema Corte norte-americana estabeleceu uma série de princípios a respeito do tema. Proclama que o Congresso possui faculdades amplamente discricionárias, no que diz respeito aos meios de empregá-las no exercício de todos os poderes que lhe são conferidos (**Fairbanks** v. **United States** (1901), **181 U.S. 283**).

Estabeleceu que todo direito **criado**, **derivado** ou **dependente** da Constituição pode ser protegido ou executado pelos meios que o Congresso aconselhe como melhores. Num dos importantes **Legal Tender Cases**, a Suprema Corte, em 1871, afirmou que estavam acostumados a falar por mera conveniência dos poderes expressos e implícitos conferidos ao Congresso.

As primeiras palavras da Constituição norte-americana, em continuação do Preâmbulo, são as de que o Congresso dos Estados Unidos será investido de todos os poderes legislativos, ali concedidos. Essas atribuições compreendem uma notável variedade de poderes. A função estritamente legislativa ou legiferante do Congresso exerce-se mediante leis que correspondem a quatro tipos gerais:

a) leis públicas que formulam normas compulsivas de conduta, substantivas ou processuais, aplicáveis de forma geral a toda classe de pessoas ou aos fatos por elas especificados;

b) leis particulares que se aplicam a determinados indivíduos, geralmente para o ajuste de reclamações contra o governo;

c) leis fiscais para provimento dos recursos do governo;

d) leis de inversão que vinculam as rendas disponíveis a determinados fins.

É necessário ressaltar as numerosas funções que tem o Congresso, fora das que são especificamente legislativas. Desde a sua função constituinte, realizável pelas propostas de Emenda à Constituição; às funções eleitorais, na escolha de presidente ou vice-presidente, como colégio eleitoral; à função investigadora do Congresso, por meio de Comissões de Inquérito; à função judicial do Congresso; aos poderes de supervisão e controle do sistema federal, temos alguns dos destaques que podem ser elencados como atributos inerentes ao seu funcionamento (8).

Vários autores americanos têm examinado a estrutura do Congresso através da análise de casos que descrevem o **Congressional policy making**. Apontam seus membros e a atuação parlamentar dos mesmos: quem são eles, como agem, que fazem. Explicam a estrutura do Congresso, particular-

(8) QUINTANA, Segundo V. Linares. **Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado**. Parte Especial, Tomo IX, Editorial Alfa, Buenos Aires, 1963, pp. 5 e ss.; PRITCHETT, C. Herman. **La Constitución Americana**. Tipografica Editora Argentina S.A., Buenos Aires, 1965, pp. 231 e ss.; HAURIOU, André. **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**. Éditions Montchrestien, Paris, 1970. 4.ª ed., pp. 410 e ss.

mente das lideranças e comissões. Mostram suas atribuições, como uma instituição democrática e a sua real importância. HAROLD ZINK ressalta que uma das mais perplexas e controvertidas questões que os **framers** desenvolveram é a da exata natureza do Legislativo no governo. Essa pergunta gera múltiplas questões que estão ligadas aos diversos aspectos da estrutura, funcionamento e recrutamento dos membros dos Parlamentos.

Além de descrever os tipos de atuação do Congresso, destaca HAROLD ZINK o processo formal da feitura da lei e sua tramitação na Câmara dos Representantes e no Senado.

Embora o Legislativo americano não seja soberano, no sentido inglês, sua posição na estrutura governamental federal é significativa. Ao Congresso é atribuído todo o poder legislativo conferido pela Constituição. É a fonte de onde emana toda a legislação federal. De acordo com a moderna teoria constitucional, o Executivo também exerce autoridade de caráter legislativo, seus poderes são inteiramente subordinados. Decorrem de autorização do Congresso. Lembra BERNARD SCHWARTZ as expressões de WOODROW WILSON, em seu clássico **Congressional Government**:

> "Assim como a Câmara dos Comuns é o assunto central do exame de qualquer estudo da Constituição inglesa, assim também o Congresso deve sê-lo em qualquer estudo de nossa própria Constituição."

Ao descrever as suas funções, BERNARD SCHWARTZ menciona as referências feitas por um funcionário do governo a uma Comissão do Congresso, em 1945, encarregada de colher informações sobre o problema da reorganização legislativa:

> "Este é um mundo diferente daquele que existia quando a Assembléia Constituinte delineou a estrutura de nosso governo. Contudo, carecemos ainda de uma reafirmação prática e incisiva sobre o papel das assembléias representativas à luz dos variados problemas tratados por elas e das condições modificadas sob as quais elas operam. Temos de admitir o fato de que os órgãos legislativos não sofreram grande alteração, mas os problemas, dos quais eles tratam, transformaram-se radicalmente. O vosso próprio talento e a vossa mente esclarecida deveriam dedicar-se à tarefa de reexaminar as funções do Congresso nas condições atuais. Uma reformulação completa do papel do órgão representativo é de importância fundamental a todo o trabalho de vossa comissão. Somente com base nisso é que podemos estabelecer padrões para julgar e apresentar propostas sugerindo modificações na organização, método de trabalho, divisão das tarefas e outros assuntos" (9).

Em expressões que designam a dimensão do que denomina Congresso ou Parlamento, BERNARD SCHWARTZ afirma que o Legislativo nacional é o grande **forum**, em que se expressam as idéias dirigidas a cada cidadão.

(9) SCHWARTZ, Bernard. **American Constitutional Law**. At the University Press, Cambridge, 1956, p. 50.

O congressista ou membro do Parlamento é um funcionário nacional que está em contato com uma região local relativamente pequena e é responsável pela defesa de seus interesses. Através do representante na Assembléia Nacional, a localidade tem possibilidade de se fazer ouvir no plano nacional. Compete ao Legislativo moderno a função de fiscalizar a administração pública. O exercício da autoridade para aprovar leis constitui apenas uma parte do trabalho do Legislativo. Ao relacionar as tarefas fundamentais das modernas Assembléias Legislativas e tomando como base as funções do Congresso americano, divide-as em quatro classes:

— em primeiro lugar, mas não necessariamente a mais importante, a função de legislar;

— igualmente importante, é a responsabilidade de supervisionar o Executivo;

— a terceira missão legislativa, considerada como muito ampla em suas implicações, compreende as atividades como órgão da opinião pública. Uma entidade legislativa deve servir de **forum** nacional para a **manifestação, formulação** e **formação** da opinião pública;

— a última função, denominada de **dignidade parlamentar**, refere-se aos assuntos internos, especialmente o julgamento das qualificações e conduta dos membros que compõem o Legislativo (10).

As transformações ocorridas em várias instituições políticas e a ampliação dos novos Estados não foram fatores que contribuíram para o desprestígio dos Parlamentos. A palavra Parlamento, do inglês **Parliament**, transformou-se em um nome genérico para designar o órgão legislativo. Surgem nomes variados: **Congresso** (Estados Unidos), **Soviet Supremo** (URSS), **Dieta** (Japão, Polônia), **Knesset** (Israel), **Rigsdag, Storting, Althing** (Escandinávia), **Cortes** (Espanha), **Dail** (Irlanda).

Como representante da vontade nacional e controlador do Executivo, o Parlamento é, por essência, a peça mais importante de um sistema constitucional e político. Os problemas de sua representatividade, as modalidades e meios de expressão da vontade nacional são essenciais, estando ligados estreitamente à estrutura do órgão legislativo (11).

(10) SCHWARTZ, Bernard. **American Constitutional Law**, ob. cit., pp. 52 e 53; ZINK, Harold. **Government and Politics in the United States**, The Macmillan Company, New York, 1951, 3.ª ed., pp. 310 e ss.; LINEBERRY, Robert L. **Government in America. People, Politics, and Policy**, Little, Brown and Company, Boston-Toronto, 1980, pp. 318 e ss. SIGLER, Jay A. GETZ, Robert S. **Contemporary American Government: Problems and Prospects**, Van Nostrand Reinhold Company, New York, 1972, pp. 414 e ss.

(11) CADOUX, Charles. **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques. Théorie Générale des Institutions Politiques**, Cujas, Paris, 1980, 2.ª ed., p. 165. — MENDEL, Françoise. "A Competência Legislativa dos Parlamentos — Estudo Comparado", **Revista da Procuradoria Geral do Estado**, publicação do Instituto de Informática Jurídica do Estado do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 12, n.º 32, 1982, pp. 11 e ss.; ATALIBA, Geraldo. "Liberdade e Poder Regulamentar", *Tese 30, VIII Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil*, Manaus, maio, 1980, in **Revista de Informação Legislativa**, a. 17, n. 66, pp. 45/74; GASPARINI, Diógenes. **Poder Regulamentar**. José Bushatsky Editor, São Paulo, 1978; VELLOSO, Carlos Mário da Silva. "Do Poder Regulamentar", monografia publicada na **Revista Jurídica Lemi**, n.º 174, maio, 1982.

A competência legislativa dos Parlamentos, como pondera FRANÇOISE MENDEL, em cada sistema político, é o resultado de uma série de fatores, especialmente históricos, jurídicos, institucionais e econômicos, determinantes dos contornos do Poder Legislativo e o ambiente no qual ele se exerce. Acrescenta a esses fatores a concepção da separação de Poderes, a natureza e a hierarquia das normas, a forma e a estrutura do Estado e o número e o papel dos Partidos Políticos.

Com essas referências, examina como o Parlamento foi levado a aceitar a divisão orgânica da função legislativa e como adaptou seu papel aos mecanismos de tomada de decisão no mundo moderno. O Parlamento está longe de dispor do monopólio legislativo, desde que divide o direito da iniciativa legislativa. Existem os co-detentores desse direito, do ponto de vista formal. São co-detentores do direito de iniciativa o Executivo e os parlamentares. Certas vezes, também, as Comissões Parlamentares, parte do corpo eleitoral, os Estados federados, as Regiões e os Estados autonômicos. Finalmente, certos órgãos públicos.

Com o alargamento do campo de decisões da competência do Estado, através de processos intervencionistas para orientação do desenvolvimento econômico e o crescimento das diversas formas de atuação das relações internacionais, examina-se o lugar do Parlamento na participação legislativa em especial, e normativa em geral. Compreende-se a limitação da extensão da competência legislativa do Parlamento para outros mecanismos jurídicos que implicam na transferência de competência para outras instâncias. A forma e a natureza desses novos instrumentos pode levar a uma redução do papel do Parlamento, principalmente em certos tipos de regimes políticos. Dentre essas limitações surgem as resultantes de atos internacionais, de textos constitucionais e de novas orientações dadas ao procedimento parlamentar. Também, torna-se necessário destacar a extensão do **poder regulamentar** autônomo do governo. Outras limitações surgem em áreas que consideram os imperativos técnicos como: política estrangeira, política de defesa e das relações internacionais, política econômica e dos planos de desenvolvimento, política monetária, aduaneira e tarifária.

Essas novas formas de atuação do Estado têm levado às adaptações do Parlamento, dentro da sistemática de atuação dos poderes estatais. A redistribuição e a delegação da competência surgem como novas técnicas legislativas. As leis-quadro, leis de orientação, leis de programa, as condições da delegação, instrumento do governo em períodos difíceis, exercem grande influência na tradicional **tipologia legislativa.** Como decorrência dessas transformações surgem novos métodos de trabalho legislativo. O Parlamento vê-se obrigado a introduzir reformas, para acompanhar as situações que surgem (12).

As grandes transformações ocorridas nas nações referentes às formas de atuação do Estado iriam ter grande influência na **tipologia legislativa.**

(12) CAVALCANTI, Themístocles Brandão. "O Poder Executivo e suas Relações com o Poder Legislativo", **Carta Mensal**, Órgão do Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio, Rio de Janeiro, Ano XVII, n.º 214, janeiro, 1973, p. 10.

O crescimento das espécies normativas está ligado, também, aos problemas de criação do direito e às suas fontes. A distinção entre as categorias de leis, sejam elas aceitas como *leis formais ou leis materiais*, sofreu substanciais alterações. A diferença entre lei e regulamento constitui apenas um dos aspectos da discussão que ocorre em matéria de elaboração das normas. No Estado contemporâneo caracteriza-se a *lei como a decisão* de um órgão legislativo, distinto da autoridade administrativa. Muitos estudos apontam a lei como expressão de uma vontade especial, que é a vontade legislativa.

A multiplicação das leis é apontada como um dos fenômenos que tem levado a uma crise dos Parlamentos. Essa circunstância vem acompanhada de modificações que ocorrem na ciência jurídica tradicional, assentada na dogmática normativa. Esse legalismo e a compreensão tradicional das fontes formais abriam espaço para outras fontes complementares como o costume, a jurisprudência e a doutrina. Convém lembrar que GÉNY (Science et Technique en Droit Privé Positif) preferia aceitá-las não como verdadeiras fontes formais, mas diferentes meios técnicos da arte jurídica.

É ilimitado o número de classificações possíveis das normas jurídicas, sendo que nos dias de hoje o problema está ligado à questão da estruturação do Poder Executivo ou Governo e suas relações com o Poder Legislativo:

> "Por essas e outras razões, observa-se que o Poder Legislativo, sem perder a *função de elaborar as leis*, todavia já não lhe mantém o monopólio da iniciativa, a qual se transferiu, em grande escala, para o Executivo, mais aparelhado nesse particular e mais responsável em face das reivindicações e da participação das massas, que a ele preferencialmente se dirigem. Mas, por isso mesmo, ampliou-se a área da atuação do Parlamento, como órgão de fiscalização da administração pública, cada vez mais complexa, e como fórum nacional, cenário dos grandes debates e centro de orientação da opinião pública, pela publicidade que assegura aos problemas do governo."

> "Daí a generalizada preocupação, a que de começo nos referíamos, da reformulação da missão e dos métodos de trabalho do Poder Legislativo, cuja presença e preeminência no complexo institucional assumem cada vez maior importância" [12].

Os processos formais de elaboração das leis pelas Câmaras representativas, em decorrência da multiplicidade das espécies normativas e o próprio crescimento das fontes tradicionais do direito, são temas que estão ligados ao reconhecimento do processo legislativo como fonte legal [13].

(13) REALE Miguel, **Lições Preliminares de Direito**, José Bushatsky, Editor, Editora da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1973, p. 190; RÁO Vicente, **O Direito e a Vida dos Direitos**, 1.º vol., Tomo II, O Direito, Editora Resenha Universitária, São Paulo 1976 2.ª ed., pp. 254 e ss; SALDANHA, Nelson, **Legalismo e Ciência do Direito**, Editora Atlas S.A., São Paulo, 1977, pp. 94 e ss; VASCONCELOS, Arnaldo, **Teoria da Norma Jurídica**, Forense, Rio de Janeiro, 1978, pp. 238 e ss; MACHADO NETO, A. L., **Teoria Geral do Direito**, Edições Tempo Brasileiro, Rio de Janeiro, 1966, pp. 179 e ss.

As Constituições modernas passaram a institucionalizar os processos e procedimentos adequados à materialização das diversas espécies normativas. As proposições normativas de ordem constitucional passaram a determinar o modo de construção de outras proposições normativas: a forma procedimental, o órgão e, às vezes, o conteúdo. O jurista dogmático, para LOURIVAL VILANOVA é o:

> "Que trabalha no interior do sistema, que interpreta e o aplica, diante de uma lei, decreto ou sentença, regredirá ao modo de construção de normas para saber se pertencem ou não ao sistema. O modo de criação posto é, ao mesmo tempo, o fundamento-de-validade. Sintaticamente, é regra-de-regra, uma regra sintática colocada dentro do universo de proposições normativas, suscetíveis de ser, através de proposições normativas, alterada. As regras do processo legislativo, que estão na Constituição, podem ser revisadas por outras regras constitucionais" (14).

Em análise da expressão "processo legislativo", referindo-se à enumeração consagrada pelo sistema constitucional brasileiro, PONTES DE MIRANDA afirma que o constituinte deixou lacunas, ao elencar a tipologia prevista constitucionalmente. Omitiu regras jurídicas do Regimento Comum (art. 31, § 2º) e dos Regimentos Internos de cada Câmara (art. 32), dos Regimentos Internos do Supremo Tribunal Federal e outros tribunais, bem como dos decretos e regulamentos expedidos pelo Poder Executivo (15).

A problemática da **tipologia legislativa**, decorrente das denominações propostas para as novas figuras normativas, alcança a todo momento a questão da definição da competência legislativa, principalmente em decorrência do crescimento das atividades estatais.

O sistema geral das Constituições relaciona as diversas fontes do direito, mencionando as categorias consagradas. Essa circunstância não impede que certas figuras utilizadas não estejam aí mencionadas, principalmente tendo em vista o entendimento das possibilidades de algumas enumerações permitirem uma vasta utilização dos tipos padrões e de subtipos daí decorrentes (16).

A variedade terminológica tem fornecido dados para o exame da natureza e procedimento de elaboração de certas espécies normativas. A ins-

(14) VILANOVA, Lourival. **As Estruturas Lógicas e o Sistema do Direito Positivo**, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1977, p. 219; idem, "Níveis de Linguagem em Kelsen (norma jurídica/proposição jurídica", **Revista Brasileira de Filosofia**, Instituto Brasileiro de Filosofia, São Paulo, vol. XXXII, Fasc. 125, jan/fev/mar., 1982, pp. 3 e ss; FERRAZ JR., Tércio Sampaio, **Teoria da Norma Jurídica. Ensaio de Pragmática da Comunicação Normativa**, Forense, Rio de Janeiro, 1978; CASTRO NETO, Luiz de. **Fontes de Direito Administrativo**, CTE-Editora Limitada, São Paulo, 1977; MONTORO, Franco. "As Diversas Espécies de Lei", **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, Ano VIII, n.º 31, jul/set., pp. 3 e ss. PAIVA, Ormezindo Ribeiro de. **Espécies Normativas no Direito Brasileiro**, Editora Resenha Universitária, São Paulo, 1979.

(15) MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. Tomo III (Arts. 34-112), Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1967, p. 119.

(16) FALLA, F. Garrido. "Las Fuentes del Derecho en la Constitución Española", en la **Constitución Española y las Fuentes del Derecho**, vol. I, Madrid, 1979, p. 40.

titucionalização da figura das leis orgânicas e outras inovações e denominações dos diversos preceitos normativos, pelo seu propósito inovador, têm várias conseqüências. As manifestações constitucionais sobre o sistema das fontes do direito determinam, muitas vezes, modificações nas estruturas jurídicas, pela importância que tem o sistema das fontes no ordenamento jurídico [17].

A **técnica legislativa** tradicional tem sido objeto de reflexões, frente às modificações sócio-econômicas que propõem a racionalização do sistema legislativo, por meio de processos adequados à formulação das leis e de novos modelos normativos.

NICETO ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO fala em uma doutrina geral compreensiva dos pressupostos comuns da **técnica legislativa,** presentes na pluralidade das normas. Em segunda etapa, contemplaria o que possuem de peculiar e exclusivo. Lamenta a ausência de conhecimento de **técnica legislativa** em alguns países. Ao mesmo tempo assinala a existência de organismos permanentes extraparlamentares, para preparar textos legislativos fundamentais. Lembra na Espanha o real decreto de 19 de agosto de 1843, criando a Comissão Geral de Códigos, substituída em 1869 pela Comissão Legislativa e, em 1875, pela Comissão Geral de Codificação. Em 1931, na Segunda República, recebeu a denominação de Comissão Jurídica Assessora [18].

Especialistas falam em crise legislativa e na decadência da formação das leis. MEUCCIO RUINI refere-se ao método e à **técnica legislativa,** distinguindo-os da **técnica jurídica,** com a qual designa o processo de formação do direito. Tem um sentido mais amplo, pelo seu aspecto mais abstrato e dogmático, em comparação com a formação concreta e parlamentar da lei:

> "La tecnica giuridica appartiene al giurista o uomo di legge com maggior competenza che al legislatore a cui di fatto spetta fare o almeno approvare le leggi" [19].

Sobre a técnica e de sua exigência como necessária para fazer-se uma boa lei, MEUCCIO destaca a preocupação de antigos escritores. A esses denomina de clássicos da **técnica legislativa.** Menciona, inicialmente, MONTESQUIEU que escreveu:

> "Deve-se observar, na composição da lei, que ela tem um estilo, que precisa ser conciso e simples. Brevidade e simplicidade são duas características da boa lei."

---

(17) PASTOR, Juan Alfonso Santamaria. "Las Leyes Orgánicas: Notas en torno a su Naturaleza y Procedimiento de Elaboración", **Revista del Departamento de Derecho Político,** Universidad Nacional de Educación a Distancia, n.º 4, outono, 1979, pp. 39 e ss.

(18) CASTILLO, Niceto Alcalá-Zamora y. Introducción a un Curso de "Técnica Legislativa Procesal", **Boletin Mexicano de Derecho Comparado,** Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Nova Série, Ano XII, n.º 35, maio/agosto, 1979, p. 515.

(19) RUINI, Meuccio. "La Funzione Legislativa (Tecnica delle Leggi e Lavori Parlamentari)", **I Quaderni della Costituzione,** Dott. A. Giuffrè-Editore, Milano, 1953, p. 17.

Vários autores ocuparam-se da técnica legislativa. JEFFERSON afirmou que a regra a seguir para a formação de uma boa lei, tratando de sua preparação e discussão, estava em ser exata, proceder à economia de tempo, à ordem, uniformidade e imparcialidade. BENTHAM destacou a clareza e concisão. A lei deve ser clara para fazer nascer no espírito a idéia representativa da exata vontade do legislador.

A consagração nas Constituições modernas, não apenas de normas que têm caráter taxativo de preceitos, mas também daqueles de índole programativa e diretiva, gera uma diversidade de outras normas.

A racionalização e modernização da **técnica legislativa** mostram-se como imperativos da política legislativa contemporânea. A proliferação de uma legislação improvisada, contraditória, confusa e fragmentária, leva-nos a diversas reflexões sobre o tema.

A **técnica legislativa** é um complexo processo, que se desenvolve de acordo com certas etapas e critérios. Nesse encaminhamento metodológico da formulação da lei, ocorrem etapas que podem ser assim enumeradas:

1 — Realização da política legislativa.

2 — Estudo doutrinário da instituição jurídica.

3 — Exame do direito e da legislação comparada.

4 — Localização da norma no contexto legislativo vigente.

5 — Construção da estrutura do projeto.

6 — Formulação dos preceitos dentro da estrutura consagrada.

7 — Revisão, concordância e sistematização do texto com ele próprio e com as prescrições paralelas, análogas e opostas.

8 — Submissão do projeto para sugestões e observações. Exame das mesmas.

9 — Eventual modificação ou reformulação do projeto, com base nas observações ou sugestões recebidas (20).

O processo de legislar deve evitar a improvisação ou a existência de leis ou normas, qualquer que seja a categoria, não fundamentada. A pletora legislativa, em parte justificável, pela ampliação das atividades estatais, não deve ser improvisada.

A técnica legislativa tradicional é considerada como insuficiente para a formulação do sistema normativo contemporâneo. As preocupações em torno do assunto podem ser percebidas nos trabalhos sobre a preparação dos projetos legislativos.

MEUCCIO RUINI emprega a expressão **governo legislador**, com o objetivo de mostrar o reforço da participação do Governo na formação da lei.

(20) VON HUMBOLT, Lucrécia Maisch. "Necesidad de una nueva técnica legislativa que regule adecuadamente el fenómeno socio-económico de la actualidad", **Revista de Derecho y Ciencias Políticas**, vol. 37, n.º 3, set./dez., Lima, 1973, pp. 422 e 423.

Essa circunstância permitiria conciliar sua integração na forma elaborativa, sem diminuir a prerrogativa fundamental do Parlamento na legislação.

Referindo-se o autor italiano à fase pré-legislativa de preparação, distingue três momentos:

a) a informação;

b) a definição;

c) a formulação.

As duas últimas etapas compreendem, respectivamente, a **determinação conceitual** e a **redação formal.**

A lei deve conter uma expressão jurídica, através de linguagem adequada. A precisão jurídica não deve fugir da compreensão da norma. A linguagem necessita ser adequada e inteligível a todos.

STUART MILL propunha um comitê legislativo, ao passo que SIEYÈS falava em um bom **atélier** de legislação nacional. Instituto tipicamente francês, o Conselho de Estado que tinha função meramente legislativa, principalmente com os dois Napoleões, hoje, especialmente, por uma lei de 1946, passou a exercer funções de consulta e de colaboração, sendo que em certos casos atua, obrigatoriamente, na formação da lei. Na Inglaterra criou-se o **Parliamentary Council of Treasury,** que intervém na redação de projetos de lei do governo, ainda que não se trate de regulamentação de matéria exclusivamente financeira. Após mencionar as formas acima referidas, RUINI fala no comitê legislativo, como órgão comum do governo e da Câmara (21).

Os atos legislativos, muitas vezes, são considerados de conformidade com a natureza dos órgãos estatais que os emitem: atos legislativos de órgãos legislativos; atos legislativos de órgãos administrativos, ou atos legislativos de órgãos jurisdicionais.

Essas denominações merecem reparos, no que diz respeito à amplitude que toma a expressão "atos legislativos", contrariando inclusive definição consagrada de lei.

A formulação de uma teoria sobre os atos legislativos pode partir dos elementos que compreendem a relação jurídica legislativa. Interessa para isso determinar os órgãos que têm a condição de legislador.

O ato legislativo é a forma ou decisão final e definitiva que a Constituição atribui ao órgão ou órgãos legislativos, de acordo com um procedimento específico previsto.

Existem categorias normativas que não podem ser consideradas como atos legislativos ou mesmo modalidades específicas de ato legislativo.

(21) MEEHAN, José Héctor. **Teoría y Técnica Legislativas.** Depalma, Buenos Aires, 1976; PINHEIRO, Hésio Fernandes. **Técnica Legislativa. Constituições e Atos Constitucionais do Brasil,** Livraria Freitas Bastos, Rio de Janeiro, 1962; DICKERSON, Reed. **A Arte de Redigir Leis,** Forense, Rio, 1965, trad. de Paulo de Castro Moreira da Silva; LEAL, Victor Nunes. **Problemas de Direito Público,** Forense, Rio, 1960, pp. 7 e ss.

O ato legislativo tem a sua forma conferida pela origem e pelo procedimento. Por esse entendimento são excluídos os decretos-leis, as medidas excepcionais, os atos ditados em execução de delegação e os regulamentos. Os decretos-leis equiparam-se ao ato legislativo em razão de seus efeitos. Não procedendo de atividade própria do órgão legislativo, não se reveste da forma que caracteriza o ato legislativo.

O crescimento e a complexidade da atividade estatal, além de promover o aumento quantitativo dos órgãos tradicionais do Estado, são fatores que influenciam na **teoria legislativa contemporânea**, com profundos reflexos na tipologia e na técnica legislativas.

O constitucionalismo social e econômico, a ocorrência da formação de famílias constitucionais, a intervenção do Estado, a planificação econômica, iriam contribuir para relevantes alterações nas categorias normativas, inclusive com o surgimento de novos tipos.

Essas circunstâncias levam às denominações as mais variadas, que vão desde a clássica palavra lei, com seus vários sentidos, até outras previsões menores: leis constitucionais, leis do plano, leis de autorização legislativa, leis de delegação, leis de habilitação, leis quadro (**lois-cadre**, empregadas por LÉON BLUM), leis de bases, decretos de desenvolvimento, delegação legislativa, decretos-leis, leis regionais, leis estatutárias, regulamentos etc. (22).

A estrutura normativa compreende, assim, vários tipos que alteram as circunstâncias inerentes à atuação dos Parlamentos contemporâneos, com reflexos na variedade de atividades que suscitam o seu funcionamento.

---

(22) CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**, Livraria Almedina, Coimbra, 1980, 2.ª ed., pp. 314 e ss.; MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**, vol. I, **Preliminares. A Experiência Político-Constitucional. Introdução à Teoria da Constituição**, Tomo I, Coimbra Editora, Limitada. 1981, p. 89. SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Direito Econômico**, Edição Saraiva, São Paulo, 1980, pp. 108 e ss.; GARCIA-PELAYO, Manuel. **Las Transformaciones del Estado Contemporáneo**, Alianza Universidad, Madrid, 1980, 2.ª ed.; idem, "El Crecimiento de la complejidad estatal", **Revista Española de la Opinión Pública**, Instituto de la Opinión Pública, Madrid, n.º 49, jul/set., 1977, pp. 7 e ss.; GRAU, Eros Roberto **Regiões Metropolitanas. Regime Jurídico**, José Bushatski Editor, São Paulo, 1974; idem, **Elementos de Direito Econômico**, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1981; idem, "O Direito: sua Formação e os Fatos Econômicos", **Justitia**, Órgão do Ministério Público de São Paulo, Serviço de Documentação Jurídica do Ministério Público, São Paulo, Ano XXXVI, vol. 86, 3.º Trimestre, 1974, pp. 119 e ss.; PEREIRA, Affonso Insuela. **O Direito Econômico na Ordem Jurídica**, José Bushatsky Editor, São Paulo, 1980, 2.ª ed.; CORBEL, Pierre. **Le Parlement Français et la Planification**, Éditions Cujas, Paris, 1969; NICZ, Alvacir Alfredo. **A Liberdade de Iniciativa na Constituição**, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1981; SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1981; MOREIRA, Vital. **A Ordem Jurídica do Capitalismo**, Centelha, Coimbra, 1978; ATALIBA, Geraldo. "Leis Nacionais e Leis Federais no Regime Constitucional Brasileiro ("Normas Gerais", "diretrizes e bases", no nosso sistema federal)", em **Estudos Jurídicos em Homenagem a Vicente Ráo**, Organizado por Péricles Prado, Editora Resenha Universitária, São Paulo, 1976, pp. 131 e ss.; FORSTHOFF, Ernest. **Stato di Diritto in Transformazione**, Giuffrè Editore, Milano, 1973, trad. de Carlo Amirante; VERDÚ, Pablo Lucas. **Estado Liberal de Derecho y Estado Social de Derecho**, Universidad de Salamanca, 1956, Derecho, Tomo II, n.º 3.

As crises econômicas e financeiras podem gerar a proeminência do Executivo, com reais prejuízos para o funcionamento do processo democrático. As propostas de atribuição de poderes excepcionais, em período de crises, enfraquecem os Parlamentos e atritam com as aspirações da plenitude democrática. Chega-se a admitir que a Constituição deve preparar uma organização constitucional na qual o governo possa utilizar um poder discricionário, apenas na época de crise, mas não em período normal, traçando a passagem harmoniosa de sua organização ordinária e comum a uma fase especial. A institucionalização de poderes em período de crise, com a integração na ordem jurídica de poderes que são permitidos ao Executivo, deve eliminar o recurso a expedientes constitucionais elaboradores de medidas que afetam a base democrática do regime. Tecnicamente essa institucionalização de poderes de crise deve estabelecer garantias destinadas a proteger o regime dos eventuais excessos do Executivo. Essas circunstâncias podem atritar com as regras inerentes ao processo parlamentar, principalmente atendendo-se ao argumento de que o Parlamento perde, em parte, seu monopólio de editar certas normas.

Mesmo nos períodos de tranqüilidade dos regimes políticos democráticos, novos argumentos são levantados sobre o posicionamento do Legislativo. No que diz respeito às prerrogativas parlamentares no domínio do controle da atividade governamental chega-se a afirmar: o antigo esquema "O Parlamento legisla, o governo executa" foi substituído por nova concepção de relação entre os Poderes. O governo prevê e dirige, ao passo que o Parlamento controla, aprova ou desaprova. O crescimento dos poderes de controle das Assembléias e o aperfeiçoamento dos procedimentos que lhe são permitidos exercer constituem a principal defesa da instituição parlamentar, inclusive no que diz respeito ao exercício das funções do legislador, quanto aos limites da inviolabilidade parlamentar (23).

O desenvolvimento das instituições legislativas e sua participação no processo de criação de leis, considerada como sua função fundamental, completa-se pelo controle que pode realizar sobre os excessos potenciais da iniciativa do Poder Executivo, de acordo com as teorias modernas sobre o governo representativo:

> "Os Legislativos têm demonstrado uma notável flexibilidade e capacidade de persistência. Quando abolidos, eles quase que invariavelmente reaparecem, embora, com freqüência, de forma alterada e quase sempre sob a suserania do Poder Executivo. Observa-se que, dos 137 regimes políticos estudados por JEAN BLONDEL em 1970-1971, todos, exceto 25, possuíam Legislativos ou

(23) LEROY, Paul. **L'Organisation Constitutionnelle et les Crises**, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1966; AMELLER, Michel. **Les Questions Instrument du Controle Parlementaire**, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1964, p. 9; RIBEIRO, Fávila. **O Legislativo e a Problemática da Responsabilidade na Organização Constitucional Contemporânea**, Brasília, 1980, pp. 47 a 51; DICKSCHAT, Siegfried. "L'Article 38 de la Constitution et la Loi D'Habilitation du 22 juin 1967, **Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L'Étranger**, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, n.º 4-5, julho/outubro, 1968, pp. 832 e ss.; SOULIER, Gérard. **L'Inviolabilité Parlementaire en Droit Français**, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1966.

estavam em vias de criá-los. Destes 25, pelo menos dois tinham restabelecido suas instituições legislativas, sendo o caso da Grécia o mais notável. Nesses regimes sem Legislativo, existem geralmente instituições conciliatórias (dentro do quadro de um regime militar ou de partido único), embora sem nenhuma aspiração à autonomia de poder ou função" (24).

O papel que os Legislativos representam nas sociedades contemporâneas conduzem a significativas indagações sobre as suas funções primordiais. RICHARD SISSON e LEO SNOWISS afirmam que não existe razão para se entender que a justificativa essencial para a existência das instituições legislativas deva depender da descoberta da existência de:

— funções **inerentemente legislativas;**

— funções que são desenvolvidas exclusiva ou primordialmente por organismos legislativos.

Ao relacionarem o que denominam de **funções legislativas primordiais,** onde arrolam três dimensões ou tipos acrescentam:

a) Os Legislativos como organismos influenciadores da lei: desta decorre a participação dos corpos legislativos no processo de criação de leis, função central e essencial.

b) Os Legislativos e o controle do Poder Executivo: essa capacidade de controle sobre os excessos potenciais da iniciativa do Executivo foi sempre considerada tarefa básica dos Legislativos, nos termos das modernas teorias sobre o governo representativo.

c) Os Legislativos e a mobilização do consenso: a mobilização efetiva do consenso, por meio de instituições legislativas, deve ser efetuada por meio de complexa infra-estrutura de apoio político que se baseia, em última análise, na capacidade do Legislativo de exercer influência sobre o processo da elaboração de leis (25).

O advento dos Legislativos está ligado às origens do movimento constitucionalista clássico:

> "O padrão liberal das Constituições escritas implicou um determinado tipo de técnica constitucional, que, juntamente com certos "princípios", tem permanecido como algo necessário ao próprio Estado contemporâneo. Inclusive no século vinte, e tanto no caso das Nações socializadas quanto no caso das que se conservam capitalistas, e mesmo — em Estados do "terceiro mundo" — em estágio pré-capitalista" (26).

As transformações surgidas no relacionamento entre Legislativo e Executivo, bem discriminadas e definidas no constitucionalismo tradicional,

(24) **O Poder Legislativo na Sociedade Contemporânea,** ob. cit., p. 33.

(25) SISSON, Richard. SNOWISS, Leo. "O Poder Legislativo no Contexto da Modernização", em **O Poder Legislativo na Sociedade Contemporânea,** ob. cit., pp. 38 a 41.

(26) SALDANHA, Nelson. (Curso **O Poder Legislativo**). **Separação de Poderes,** n.º 2, Fundação Petrônio Portella — MJ. Fundação Milton Campos, Departamento de Imprensa Nacional, Brasília, 1981, p. 31; NOGUEIRA, Octaciano. (Curso **O Poder Legislativo**). **Poder Legislativo no Brasil (1821-1930),** n.º 1, p. 5.

irão ter grande influência nos Legislativos em geral, e nos procedimentos parlamentares em especial. Essas novas concepções não ficaram afastadas, inclusive, no que diz respeito ao Judiciário, através das diversas formas de controle da atividade legislativa e executiva, por meio de intervenções jurisdicionais.

Em face de ampliação das atividades estatais, surgem conclusões prejudiciais ao funcionamento do Legislativo, quando se conclui pelo esvaziamento das Assembléias:

> "Pela natureza de órgãos coletivos e ainda em razão da perda do monismo sócio-econômico na origem dos seus integrantes, os Parlamentos tornaram-se, pouco a pouco, inadequados para legislar sobre matérias cada vez mais urgentes, heterogêneas e altamente especializadas, conforme requerem a intervenção progressiva do Estado no domínio sócio-econômico e a estimulação das relações internacionais. Já em 1925, em pesquisa realizada pela União Parlamentar, prevalecia entre os especialistas a convicção da necessidade de rever as competências das Câmaras. A iniciativa parlamentar, sobretudo de natureza financeira, foi sendo absorvida pelos Executivos, os decretos-leis converteram-se em uma constante e a Constituição da V República francesa chegou até a restringir o próprio conceito de lei" (27).

As pesquisas de direito constitucional comparado e direito parlamentar têm grande significado para a definição das perspectivas sobre o futuro do Poder Legislativo. Essa verificação dos atributos que são conferidos ao Parlamento, como depositário da soberania nacional, serve para examinarmos as suas possibilidades nos vários regimes políticos. Dentre os temas que têm maior significação para a estruturação do Poder Legislativo destaca-se o que se refere às inovações que são introduzidas no capítulo referente ao processo legislativo. O crescimento da atividade legislativa também é assinalado em muitas pesquisas.

Não é conveniente a aceitação, sem reservas, de teses que procuram realçar o ponto de vista de que a função de legislar está longe de ser monopólio do Poder Legislativo. A transferência dessas prerrogativas para o Executivo, que possui a prática e as informações necessárias para reunir conjuntos de leis aplicáveis em todo o Estado, deve ser objeto de meditação. Aponta-se a centralização e o planejamento como fatores que influenciam na conjuntura acima referida:

> "Estudos empíricos de países específicos mostraram que o Poder Legislativo tem-se mantido de forma similar. A quase universal perda das prerrogativas do Legislativo é, em sua opinião,

(27) BRITTO, Luiz Navarro de. (Curso **O Poder Legislativo**). **O Parlamento no Mundo Moderno**, n.º 6, Fundação Petrônio Portella. Fundação Milton Campos, Brasília, 1981, p. 55; POLETTI, Ronaldo. (Curso **O Poder Legislativo**). **Legislativo e Executivo**, n.º 3, idem; ROSAS, Roberto. (Curso **O Poder Legislativo**). **Legislativo e Judiciário**, n.º 4, idem; FRANCO, Afonso Arinos de Melo. "Prerrogativas do Poder Legislativo", **Revista de Ciência Política**, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 24, n.º 2, maio/ago., 1981, pp. 31 e ss; FIGUEIREDO, Paulo de. "O Poder Legislativo nas Civilizações Desaparecidas", **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, ano 18, n.º 71, jul./set., 1981, pp. 43 e ss.

produto da idealização do Poder Legislativo e da ausência de pesquisas empíricas. Um exame superficial da história do Parlamento brasileiro parece reforçar seu argumento. A Constituição de 1891, por exemplo, estabeleceu a prioridade do Poder Executivo com relação à função legislativa das assembléias (art. 21). A Constituição de 1934 provocou a decadência do papel legislativo do Senado, bem como a ascensão formal da proeminência presidencial; fortaleceu a iniciativa deste último no âmbito da política fiscal e monetária, da defesa nacional e dos quadros e salários da administração pública (art. 41). A Constituição de 1937 ampliou as funções legislativas do Poder Executivo, que passou a abranger áreas tais como defesa, funcionalismo público federal e quaisquer outras, em caso de "urgência e necessidade", ou por autorização do Congresso (arts. 2º, 13 e 14). A prioridade presidencial foi reforçada e o Congresso impedido até mesmo de discutir seus próprios projetos de lei e emendas relativas a impostos, ou que resultassem em acréscimo de despesas. Além disso, o Poder Executivo podia suspender a tramitação de qualquer projeto no Congresso, ao enunciar sua intenção de apresentar uma proposta de lei sobre o mesmo assunto (art. 64; esta cláusula, no entanto, não entrou em vigor). Um estudioso concluiu que "o Congresso havia deixado de ser uma Câmara de deliberações e estava se transformando em uma mera Câmara de aclamações".

A Constituição de 1946, que forneceu as regras básicas do jogo político até 1964, possibilitou a considerada "idade de ouro do Congresso brasileiro". O Poder Executivo manteve a dianteira em relação à máquina administrativa (art. 67) e, até certo ponto, na preparação e apresentação do orçamento nacional (art. 87). Na maioria das vezes, no entanto, a iniciativa presidencial era compartilhada com a liderança do Congresso. Isto porque, durante este período, havia treze Partidos Políticos, representados no Legislativo, e as maiorias **ad hoc** tinham que se formar através de coalizões e compromissos" (28).

(28) ASTIZ, Carlos A. "O Papel Atual do Congresso Brasileiro", em **O Legislativo e a Tecnocracia**, Imago Editora Ltda., Conjunto Universitário Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 1975, pp. 6 a 8; NAUD, Leda Maria Cardoso. "O Poder Legislativo nas Constituições das Repúblicas Andinas: Chile, Peru e Bolívia", **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, Brasília, ano I, n.º 4, out./dez., pp. 157 e ss.; **idem**, "O Poder Legislativo nas Constituições das Repúblicas do Prata", **ibidem**, ano I, n.º 3, jul./set., pp. 121 e ss.; **idem**, "O Poder Legislativo nas Constituições das Repúblicas da Grã-Colômbia: Venezuela, Colômbia e Equador; **ibidem**, ano II, n.º 5, jan./mar. pp. 112 e ss.; REIS, Henoch. "O Poder Legislativo na Atual Constituição", **Revista de Direito Administrativo**, Fundação Getúlio Vargas, vol. 94, out./dez., 1968, pp. 25 e ss.; REALE, Miguel, "Abuso do Poder de Legislar", **Revista de Direito Público**, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, n.º 39-40, jul./dez., 1976, pp. 73 e ss.; PADILHA, Miguel M. "El Poder Legislativo del Futuro", **Revista del Instituto de Derecho Político y Constitucional**, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, n.º 2, julho, 1979, pp. 77 e ss.; FARACO, Daniel. **Parlamento, Vale a Pena?** Editora Globo, Porto Alegre, 1978; HORTA, Raul Machado. "A Elaboração Legislativa no Brasil", em **Reforma do Poder Legislativo no Brasil**, Câmara dos Deputados, Brasília, 1966.

O Legislativo, como corpo de decisões políticas, tem sido examinado pela doutrina. Ao lado dessas preocupações ocorrem os levantamentos em torno da modernização de seus sistemas administrativos e legislativos. Essa modernização legislativa propõe desenvolver sua capacidade de atuar eficazmente (29).

Os Parlamentos refletem, em muitos aspectos, a própria estrutura do regime político. As formas autocráticas dificultam o exercício de suas prerrogativas. Convém destacar algumas expressões de *NELSON SALDANHA*, quando acentua:

> "A submissão do Legislativo ao Executivo, durante os últimos anos, ocasionou diversos episódios lamentáveis, que todo o País conhece, tais como a cassação de deputados, o surgimento dos senadores chamados "biônicos" e mais uma série enorme de pressões e de injunções. O mais lamentável, porém, tem sido o comportamento de certos parlamentares (sobretudo entre os da situação), sempre mais preocupados em manter seus mandatos do que em defender interesses nacionais.
>
> Em realidade, a atitude do Legislativo tem servido, no Brasil dos últimos tempos, de espelho onde se refletem as situações mais típicas: do adesismo oportunista e do conservadorismo mais místico até as posições fascistas propriamente ditas; da pretensão "centrista" e eqüidistante até as diversas nuanças da esquerda e as posições lucidamente críticas que tentam — com dificuldade — manter a dignidade da representação popular" (30).

A definição do Legislativo contemporâneo comporta amplas indagações que vão, desde o seu posicionamento na estrutura política dos regimes, até as múltiplas atividades que decorrem de seu funcionamento interno e a emissão das normas que compõem o ordenamento jurídico.

2. Atos parlamentares e atos legislativos. Requisitos da elaboração legislativa: normas constitucionais. Regimento interno das Casas legislativas

A atividade parlamentar pode ser examinada de acordo com diversas perspectivas que vão desde a fundamental, isto é, a emissão de normas jurídicas que compõem o sistema normativo, à fiscalização política ou como foro de discussão dos grandes temas nacionais.

Por outro lado, o desenvolvimento dessas funções comporta uma multiplicidade de atos, processos, procedimentos e serviços.

O serviço parlamentar, visto como atividade administrativa das Câmaras, promove uma variedade de relações jurídicas.

(29) **Anais do Seminário sobre Modernização Legislativa e Desenvolvimento Político**, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, de 7 a 11 de junho de 1976, Sesquicentenário da Instalação dos Trabalhos do Senado, Brasília, 1976.

(30) SALDANHA, Nelson. **O que é Poder Legislativo**, Editora Brasiliense, S/A, São Paulo, 1982, pp. 86 a 89.

A organização administrativa dos órgãos parlamentares está ligada ao seu funcionamento interno com questionamentos como:

— autonomia no que concerne às atribuições administrativas e financeiras exercidas no âmbito do órgão;

— poderes de contratar e a forma de comparecer ou atuar na órbita jurisdicional, quando se trata da composição de controvérsias.

A autonomia é o estatuto de competências e poderes do órgão, na esfera específica de sua atividade. A autonomia dos corpos legislativos é inferida, de certa maneira, da teoria da divisão de poderes. No que diz respeito às Câmaras, ela decorre, também, da necessidade de assegurar o funcionamento normal do corpo parlamentar.

A disciplina de seus trabalhos, espécies de deliberações, forma de registrar suas atuações e resoluções, organização dos diversos setores administrativos, designação de seus funcionários, disposição de recursos para seus gastos, deve ser matéria de competência privativa de cada corpo legislativo.

O poder que cada Câmara tem de fazer seu próprio Regulamento ou Regimento é a primeira indicação do princípio autonômico. Os limites que existem podem estar no texto constitucional.

Apesar das diversas discussões que surgiram sobre a natureza dos Parlamentos, são vários aqueles que o consideram como órgão estatal. Esse entendimento não impediu que ocorram várias disputas quanto à sua natureza. É uma pessoa jurídica (ROSSI, GRASSO, MARIE, ARANGIO RUIZ), personalidade moral (HAURIOU na primeira edição de seu **Tratado de Direito Administrativo**) (31).

O direito parlamentar estuda a constituição, os privilégios e o funcionamento dos corpos parlamentares. Colocam-se, geralmente, fora do âmbito desse direito, os problemas relativos à estrutura do órgão, se é unicameralista ou bicameralista; as condições de elegibilidade de seus membros; a forma de designação; a duração dos cargos, a competência do corpo em seu conjunto ou de cada uma das Câmaras. Toma-se como conteúdo do direito parlamentar:

a) a constituição do Parlamento ou Congresso no sentido formal; desde as sessões preparatórias até a incorporação dos legisladores (validade das eleições, título e direito de seus componentes, aceitação dos diplomas, juramento);

b) privilégios (individuais e coletivos);

c) funcionamento do corpo (sessões, espécies, duração, modo de reunião, formas de emissão dos atos de sua competência); **quorum**, maioria de votos etc.

Certos preceitos acima lembrados, estão previstos na Constituição.

(31) BANDERA, Manuel María de la. "Las Cámaras Legislativas como Entidades de Administración Interna", **Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales**, Montevidéu, Ano XXIII, n.º 3-4, jul./dez., 1975, pp. 213 e ss.

Outros estão no Regimento Interno de cada Câmara, alguns surgem da prática ou costume, principalmente pelas participações dos Partidos (32).

VITTORIO DI CIOLO considera como fontes do direito parlamentar, em seu sentido técnico:

— a Constituição e a lei constitucional;

— a lei ordinária;

— regulamento parlamentar;

— estatutos dos partidos politicos;

— regulamento do grupo parlamentar;

— costume parlamentar.

Após reconhecer as dificuldades decorrentes da confusão terminológica, o autor destaca a importância dos seguintes temas na vivência parlamentar:

— prazo (que para o doutrinador, em direito parlamentar, tem força mais persuasiva);

— precedente (o poder regulamentar da Câmara não fica diminuído, nem vinculado, por uma solução adotada ***incidenter tantum***;

— jurisprudência parlamentar;

— correção parlamentar (regras observadas nas relações que ocorrem no órgão constitucional, no próprio Parlamento, nas relações entre os vários componentes). É análoga à regra de cerimonial;

— tratamento parlamentar (regras sociais de vivência civil);

— linguagem parlamentar (é a utilizada pelos parlamentares) (33).

Várias são as maneiras sob as quais podemos examinar a realidade parlamentar. A regulação das atividades das Câmaras gera vários estudos em torno do funcionamento das formas parlamentares e de suas legislaturas.

As múltiplas atividades parlamentares conduzem ao conhecimento da natureza e das espécies de seus atos.

As reflexões acerca dos **atos parlamentares** levam ao exame de conceitos e definições consagradas em outros ramos do Direito Público, fora dos estritos termos utilizados pelo direito parlamentar. NICOLAS PE-

(32) LONGI, Vincenzo. **Elementi di Diritto e Procedura Parlamentare** (Seconda Edizione Aggiornata con le modifiche regolamentari del novembre, 1981), Dott A. Giuffrè Editore, Milano, 1982; SANTSCHY, Antoine. **Le Dróit Parlementaire en Suisse et en Allemagne**, Éditions Ides et Calendes, Neuchâtel, 1982; CAMPOS, Germán J. Bidart. **El Derecho Constitucional del Poder. El Derecho Constitucional del Poder Comparado. El Congreso**, Tomo I, Ediar, Buenos Aires, 1967, pp. 245 e ss.; *idem*. **Manual de Derecho Constitucional Argentino**, Ediar, Buenos Aires, 1981, pp. 533 e ss.

(33) CIOLO, Vittorio Di. **Il Diritto Parlamentare nella Teoria e nella Pratica. Aspetti Generali e Profili Strutturali**, Giuffrè Editore; Milano, 1980, pp. 19 e ss.

REZ-SERRANO JAUREGUI afirma que está por ser feita uma teoria dos atos parlamentares, através da criação de conceitos definitivos. Distingue uma teoria dos atos parlamentares, preferindo o singular ato parlamentar (34).

Inicia com a definição do **ato jurídico** e sua existência nos diferentes ramos do direito:

> "Ya en los primeros cursos de la licenciatura de Derecho se estudia, sobre todo en el ámbito del derecho civil, cómo se produce el tránsito voluntarista del hecho jurídico al acto jurídico: la norma jurídica, para otorgar eficacia en derecho a un supuesto de hecho, establece como requisito la intervención de la persona física o, por transposición ampliatoria, de la persona jurídica a través de determinados órganos.
>
> Excepto en supuestos extraordinários o excepcionales, como es el fenómeno de la preterintencionalidad, propio del derecho penal, la finalidad conseguida por esta teoría de los actos jurídicos es doble; de una parte, poner en práctica el principio de la autonomía de la voluntad, y de otra buscar ámbitos propios de actuación y, simultáneamente, responsabilizar a un sujeto de dicha actuación e imputarle los efectos jurídicos que de la misma se derivan" (35).

CARNELUTTI afirmava que para fazer de um fato um ato, a vontade produtora do mesmo tem que pertencer não a um homem, ou mulher, a um sujeito jurídico qualquer, mas a um dos sujeitos da situação jurídica que se desenvolve no fato, isto é, a uma das partes ou pelo menos de uma situação relacionada com esta (36).

CASTÁN TOBEÑAS diz que o ato, no sentido jurídico, supõe um fato humano produzido pela vontade consciente e exteriorizada. Quando o ato produz, de conformidade com as disposições do direito objetivo, um efeito jurídico, é chamado ato jurídico. É uma atuação humana produzida por uma vontade consciente que se exterioriza e produz efeitos jurídicos.

Certifica-se a preocupação dos diferentes ramos do direito com as noções referentes ao ato jurídico. NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI menciona **ato administrativo, ato político e ato de comércio** como espécies que se destacam.

Em todas as teorias dos atos jurídicos ocorrem elementos comuns, do ponto de vista axiomático, valiosos para o conhecimento científico do direito. CASTÁN TOBEÑAS afirma que a teoria do fato e, dentro dela, do ato e do negócio jurídico é um produto valioso da sistemática moderna.

---

(34) VÁRIOS AUTORES: obra coletiva. **Atti del Convegno del Gruppo Parlamentare Radicale. Il Parlamento nella Costituzione e nella realtá**, Ed. Giuffrè, Milão, 1979.

(35) JAUREGUI, Nicolas Perez-Serrano. "Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios", **Revista de Derecho Político**, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, n.º 9, Primavera, 1981, p. 68.

(36) CARNELUTTI, F. **Teoría General del Derecho**, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1941, trad. de CARLOS GONZÁLEZ POSADA.

Dentro dessas especulações iniciais, faz-se oportuno indagar qual o elemento comum das teorias do ato jurídico. A primeira condição para tratar, *cientificamente*, do **ato parlamentar** é a existência prévia de um direito parlamentar como ciência jurídica específica. Este é compreendido como o complexo de relações político-jurídicas que se desenrolam no interior de uma Assembléia política, ou entre as Assembléias existentes em um Estado ou *entre estas e outros poderes públicos. MICELI concebia o direito parlamentar* como a parte do direito constitucional que se refere à organização interna e funcionamento dos Parlamentos:

> "Por su parte, FRAGA no ha dudado en decir: No nos importa afirmar, con HATSCHEK, la autonomía científica de una **Parlamentswissenschaft**, semejante a las ciencias del **Staatsrecht** y del **Verwaltungsrecht**, añadiendo además, que el Parlamento es el correlato técnico de la representación, con lo que acaso da la pista para una elaboración sistemática de un derecho de la representación en el que tendrían tratamiento conjunto tanto el derecho parlamentario como el derecho electoral"(37).

MORODO LEÔNCIO, baseando-se em PRÉLOT, pronuncia-se contra a plena autonomia do direito parlamentar, afirmando que é parte do direito constitucional, tendo como objeto as regras de organização, composição, poderes e *funcionamento* das assembléias políticas.

OSCAR ALZAGA VILLAAMIL entende que o direito parlamentar, quando é normativo e não só nominal ou semântico, não é senão o dispositivo que garante a autonomia funcional do Parlamento, *isto é*, de seu autogoverno.

O direito parlamentar é autônomo, apesar de suas particularidades, o método que utiliza é o empregado de maneira geral, em qualquer setor do direito e, em especial, o direito público. Discute-se a autonomia, conteúdo e método do direito parlamentar. Os agentes que intervêm no Parlamento e a *multiforme* atividade das *Assembléias parlamentares levam* NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI a falar em uma "possível jurisdicionalidade de atuar do Parlamento".

Distingue o autor espanhol o **ato do parlamentar** do **ato no Parlamento:**

> "Una breve explicación, creo, será suficiente para conseguir la finalidad que se persigue con este deslinde de excepciones. En

(37) JAUREGUI, Nicolas Perez-Serrano. **Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios**, *ob cit.*, p. 70; MICELI, V. **Principi di Diritto Parlamentare**, Società Editrice Libreria, *Milão, 1910*; IRIBARNE, M. *Fraga*. ***La Reforma del Congreso de los Estados*** **Unidos** (la L.R.A. de 1946), Ediciones Cultura Hispánica, Madrid, 1951; LEONCIO, R. Morodo. "El Principio de Autonormatividad Reglamentaria de los Parlamentos *en el* Derecho Constitucional", **Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid**, n.º 7, *1960*; *PRÉLOT*, Marcel. **Droit Parlementaire Français**, *Université* de Paris, Institut d'Études Politiques, 1957-1958; VILLAAMIL, O. Alzaga. "Contribución al estudio del Derecho Parlamentario", **Revista de Derecho Público**, 2.ª *época, num. 6*; CIOLO, Vittório Di. **Le Fonti del Diritto Parlamentare**, Giuffrè-Ed. Milão, 1975, 2.ª ed.; LONGI, V. **Elementi di Diritto e Procedura Parlamentare**, Giuffrè, Milão, 1978; ESPOSITO, Carlo. "Atti parlamentari", em **Enciclopedia del Diritto**, Tomo IV, Giuffrè, Milão, 1959.

primer término, el **acto del parlamentario**, es decir, la actividad individual del diputado o senador, considerado **uti singuli**"(38).

O **ato no Parlamento** lembra vasta terminologia inglesa, na qual ocorrem instituições e atuações complexas nas quais interferem sujeitos diversos. A nomenclatura sobre **the King in Parliament** e outras manifestações indicam a variedade de atividades.

Existem outros atos, que integram o conceito de ato parlamentar, possivelmente incluíveis na categoria de ato no Parlamento. São atos complexos nos quais interferem sujeitos diversos, em atos como sanção e promulgação das leis. A diferença entre **atos no Parlamento** e os **atos parlamentares** decorre do espaço físico no qual se realizam. Daí serem chamados de atos no Parlamento tomando-se como critério o local em que se realizam. São, também, **atos ante o Parlamento**, desde que sua formalidade requer que se desenrolem na presença dos membros das Câmaras, reunidos em sessão conjunta.

A definição do **ato parlamentar** não pode ser elaborada de seus conceitos afins.

ESPOSITO mostra que, na doutrina italiana, são designados como **atos parlamentares** as publicações oficiais das Câmaras, dando conta da atividade parlamentar. São meros instrumentos materiais, juridicamente ordenados, a fim de dar publicidade material aos trabalhos das Câmaras em sua realidade histórica e fenomênica. Mostra NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI que essa exposição faz uma confusão entre o ato parlamentar e a documentação que serve de suporte. A **publicidade dos trabalhos parlamentares** e sua **documentação legal** constituem manifestações da própria atividade parlamentar. É possível e necessário individualizar, dentro dos atos parlamentares, aqueles que, por suas circunstâncias e as garantias de sua formação, têm valor probatório indiscutível. Este ato é a **ata**, documento referente à Assembléia.

Não se deve confundir o ato em si, publicidade da atividade parlamentar, documentação que serve de base para a tomada de decisões, e os elementos probatórios destas.

Para DICIOLO são atos parlamentares, em primeiro lugar, todos aqueles que nascem no Parlamento:

> "Per atti parlamentari si intendono, in primo luogo, tutti gli atti che nascono in Parlamento e che sono destinati a documentare l'attività svolta dagli organi delle Camere (Assemblea, Commissioni, Giunte, Presidente di Assemblea) e dai singoli parlamentari. Sono pertanto atti parlamentari: il processo verbale delle sedute; i resoconti stenografici e i resoconti sommari delle sedute; i messaggi del Presidente di Assemblea; gli stampati contenenti i progetti di legge; le proposte di inchiesta parlamentare; le proposte di modifica al Regolamento; le relazioni presentate all'Assemblea dalle Giunte e dalle Commissioni; i documenti conclusivi di indagini conoscitive svolte da Commissioni parlamentari; le interrogazioni,

(38) JAUREGUI, Nicolas Perez-Serrano. **Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios**, ob. cit., p. 71.

interpellanze e mozioni. Dello svolgimento delle interrogazioni orali in commissione, il Regolamento del Senato prescrive la redazione del resoconto stenografico; mentre il Regolamento della Camera dispone che ne sia dato conto nel **Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari**"(39).

Todos estes atos parlamentares nascem no Parlamento e estão destinados a documentar a atividade dos órgãos das Câmaras. Em segundo lugar, baseando-se em critério formal, são denominados atos parlamentares os atos e documentos que nascem fora do Parlamento por obra e de autoridade estranha a este, mas que são destinados às Câmaras que os reconhecem, quando não os publicam como documentos próprios. Como atos parlamentares dessa categoria estão: a mensagem do Presidente da República, as questões de autorização e procedimentos em juízo, o decreto de registro, com reserva, de manifestações do Tribunal ou Corte de Contas, as sentenças da Corte Constitucional, relatórios sobre o andamento dos problemas referentes à emissão e circulação bancária, dados sobre a situação econômica geral do País etc. (40).

Detém-se NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI no conceito britânico de **Act**, tomando-o na acepção de lei feita pelo corpo legislativo, isto é, Lei do Parlamento. Até o momento de sua aprovação definitiva, os textos legislativos conhecidos no Parlamento são **bills**, uma vez aprovados pelas Câmaras e sancionados pela Coroa são **Acts of Parliament**. Essas leis ou **atos legislativos** são bem delimitados na doutrina inglesa. Não se confundem com outros conceitos como os de **parliamentary papers** (G. F. M. CAMPION, **An Introduction to the Procedure of the House of Commons**, Allan and Co., Londres, 1929).

Não apenas os ingleses cunharam o conceito de ato parlamentar, em sua versão legislativa. A doutrina francesa, nos começos do século, utiliza referências sobre o assunto. Mas na Inglaterra referiam-se a **Acts** do Parlamento desde o começo do século **XVIII: Act of Settlement, Act of Union** etc.

A expressão **ato legislativo**, desde 1920, era empregada com precisão, por CARRÉ DE MALBERG. Do mesmo modo ela surge em BARTHÉLEMY e DUEZ definindo-o através de critérios formais mas com as suas características materiais.

Após examinar os tratadistas de direito administrativo, no que diz respeito à noção de ato administrativo, NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI define o ato parlamentar como sendo a declaração de vontade, de juízo, de conhecimento ou de desejo realizada pelo Parlamento, por uma de suas Câmaras e pelos órgãos desta no exercício do poder constitucional ou regulamentar.

Essa definição aponta quais são os sujeitos do ato. O Parlamento como tal é o primeiro agente. São poucos os atos do Parlamento. A determinação dos **órgãos** das Câmaras merece certas observações. De acordo com o esquema clássico da teoria do órgão, do direito parlamentar, deve ser enten-

(39) CIOLO, Vittorio Di. **Il Diritto Parlamentare nella Teoria e nella Pratica**, ob. cit., p. 43.

(40) CIOLO, Vittorio Di. **Il Diritto Parlamentare nella Teoria e nella Pratica**, ob. cit. pp. 43 e 44.

dido como aquele que é capaz de imputar sua atividade à Câmara, atribuindo-se efeitos jurídicos àquela. Os órgãos das Câmaras sofrem variedades no direito parlamentar. Normalmente são considerados como órgãos das Câmaras, cujos Regimentos ou Regulamentos atribuem competências e faculdades específicas, os Presidentes, as Mesas, as Comissões Executivas, as Comissões e os Plenários.

Os Parlamentos por via de suas Câmaras, exercem poderes constitucionais ou regulamentares. Para que se possa falar em atos do Parlamento é preciso que o Parlamento ou seus órgãos funcionem regularmente, com assistência da maioria de seus membros (41).

No exame dos requisitos do ato parlamentar, a doutrina, através de NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI, CANTELLI, MORTARA e MOVIA, entende que o estudo de um órgão colegiado pode perseguir, separada ou conjuntamente, três fins:

— o estudo das estruturas do órgão, em si/ou em relação com outros órgãos;

— o exame das pessoas que compõem o órgão;

— a análise da atividade do órgão.

Também os Parlamentos não fogem a esta perspectiva. Os requisitos do ato parlamentar são considerados como de três tipos: subjetivos, objetivos e formais.

Os predicados de caráter subjetivo estão vinculados ao Parlamento, às Câmaras e aos seus órgãos. Estão ligados às questões sobre os efeitos de validade e da possível jurisdicionalidade do ato e à **competência.** NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI refere-se à personalidade jurídica das Câmaras como um dos temas básicos referentes a estas instituições. O Parlamento **is not a clearly differentiated legal person to which it is possible to impute actions of agents or subsidiary bodies** (JOSÉ LUIS YUSTE GRIJALBA, "Parliamentary contracts", em **Constitucional and Parliamentary Information,** nº 91, 1972).

O princípio da competência no âmbito do direito parlamentar sofre influência dos usos e precedentes parlamentares:

> "No es, por tanto, absolutamente necesario, con los riesgos de falta de certeza y seguridad que ello trae consigo, que haya una definición precisa en los textos legales, constitucionales o reglamentarios, de la personalidad jurídica del Parlamento o de sus Cámeras, ni un elenco exhaustivo de las competencias que se atribuyen a cada órgano. Basta en la mayoría de las ocasiones con que existen usos y precedentes en el actuar delas Cámaras. Y conste que a menudo los usos y los precedentes tienen auténtica categoría de convención constitucional, cuya carga política, como es bien conocido, hace de esta figura una de las especiales fuentes del derecho **en el ámbito** constitucional(42).

(41) DIEZ, Manuel María. **El Acto Administrativo,** Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1956.

(42) JAUREGUI, Nicolas Perez-Serrano. **Hacia una Teoría de los Actos Parlamentarios,** ob. cit., p. 79.

Referindo-se aos aspectos objetivos, com base na doutrina administrativa, ressalta: o pressuposto de fato, o fim, a causa e os motivos. Todos são necessários para a perfeição do ato.

O **procedimento** é a forma externa de manifestação do ato parlamentar. No direito parlamentar o procedimento parlamentar tem grande significado. Já KELSEN acentuava que ele tem de lograr compromissos. O sistema britânico das três leituras ou os sistemas continentais de discussão e aprovação da lei merecem constantes análises.

Muitos autores manejam indistintamente os termos **processo** e **procedimento**. PEREZ-SERRANO entende que a série de trâmites que tem de seguir-se para um texto determinado adquirir juridicamente força obrigatória de lei constitui o **processo** legislativo. A escalonada série de etapas que têm de ser vencidas, com garantias de meditação e debate, consubstancia-se em autêntico **procedimento**, que chega a uma decisão, tanto mais importante, principalmente, que a lei ocupa no Estado moderno postos preeminentes na hierarquia das fontes.

O conjunto do processo legislativo implica em uma operação completa na qual concorrem diversos fatores (individuais, corporativos, deliberativos e políticos) (43).

Ao dedicar-se às classes do ato parlamentar, NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI fixa a tipologia genérica da atividade parlamentar, baseando-se nas funções que se realizam nas Câmaras e no Parlamento como conjunto. Classifica os atos parlamentares em:

a) atos legislativos;

b) atos de controle;

c) atos de administração e gestão;

d) atos quase jurídicos (44).

Os atos legislativos são manifestações plurais do texto constitucional. A doutrina menciona várias expressões para indicar as pluralidades de atos que podem ser taxados de legislativos ou parlamentares. Ao apontar variada tipologia dos atos parlamentares, o escritor acima mencionado destaca o problema dos efeitos dos atos: os que têm efeitos estritamente jurídicos e os que apresentam efeitos jurídicos e políticos. A nomenclatura dos tipos concretos de atos parlamentares no Direito comparado é bem ampla, mas NICOLAS PEREZ-SERRANO JAUREGUI destaca a utilização da palavra **moção.**

Outro destaque dado na teoria geral dos atos parlamentares é o referente ao controle. Entende-se que todos eles são passíveis da revisão jurisdicional, exceto a **revisão constitucional.**

Dentro de uma teoria geral dos atos parlamentares destaca-se a **elaboração legislativa.** Dela provém a validade formal dos atos normativos edita-

(43) SERRANO, Nicolas Perez Jauregui. **Tratado de Derecho Político**, Cívitas, Madrid, 1976.

(44) JAUREGUI, Nicolas Perez-Serrano. **Hacia una Teoria de los Actos Parlamentarios**, ob. cit., p. 81.

dos pelo Legislativo, assentados na aplicação das normas constitucionais e no Regimento Interno das Casas legislativas:

> "Os Regimentos Internos constituem a lei maior que disciplina a vida político-administrativa das Câmaras legislativas, ressalvada, evidentemente, a superioridade jurídico-formal das regras inscritas nos textos constitucionais" (45).

O fenômeno da elaboração legislativa compreende certas fases e justificativas:

a) **decisão de fundo:** decorre da apreciação e valoração das relações sociais e dos conflitos que exigem regulamentação, atualização ou modernização;

b) **a fase redacional:** surge através da **formulação conceitual** e a **formulação verbal.**

Nos Estados modernos democráticos, certas etapas da criação das leis ocorrem através das discussões em Assembléias ou são submetidas ao voto do povo (referendum). A **elaboração coletiva da lei** é essencial nos Estados representativos.

A organização do Parlamento é um dado essencial na articulação dos mecanismos da democracia representativa.

Legislar, controlar a ação governamental, traduzir as aspirações dos eleitores, intervir em nome deles nos serviços do Estado constituem aspectos da função parlamentar.

A atividade parlamentar desenrola-se através de múltiplas fases que se renovam em cada Legislatura. A legitimidade de seu funcionamento deve ser vista pelo levantamento de questões como:

a) o recrutamento dos parlamentares: como órgão essencial do equilíbrio entre os Poderes é órgão fundamental da representação. A eleição vai possibilitar a participação do povo no sistema de elaboração legislativa, através de mandatários;

b) o estatuto pessoal dos parlamentares: consagra a proteção jurídica do representante popular. A definição das **imunidades parlamentares** é essencial ao exercício da função legislativa, por via da representação;

c) a organização interna do Parlamento: o trabalho parlamentar efetua-se por meio de órgãos que asseguram o desenvolvimento e a disciplina dos debates, bem como de Comissões que preparam as questões debatidas: presidente, vice-presidente, secretários, **grupos parlamentares**, comissões (permanentes, especiais, mistas, de inquérito);

d) os debates e os votos: para que o Parlamento seja independente é necessário que ele tenha domínio sobre a ordem do dia, seus membros, o direito de iniciativa, de reforma dos textos e que os votos sejam livres (46).

(45) MELLO FILHO, "Os Aspectos da Elaboração Legislativa". Tribunais, **O Estado de S. Paulo**, 1.º de janeiro de 1980, p. 24.

(46) DUVERGER, Maurice. **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, 5.ª ed., trad. esp. de JORGE SOLÉ-TURA. pp. 173 e ss.; CADOUX, Charles. **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, ob. cit., pp. 165 e ss.

A **ordem do dia** é a programação dos debates no Parlamento, que, nos Estados democráticos, deve ser fixada pelo próprio corpo legislativo (47).

A estrutura do órgão legislativo, sua composição, o número de câmaras (monocameralismo, bicameralismo, pluricameralismo), câmaras de representação principalmente econômica, a existência de Regimentos Internos que determinam o processo de funcionamento, regulando detalhadamente estas questões, constituem alguns dos aspectos que têm relevância na sistemática da elaboração legislativa.

Pelo exame de diversos textos constitucionais, encontramos expressões que procuram consagrar as distintas fases de feitura *das leis, com as* denominações seguintes:

— Elaboração das Leis;

— Formação das Leis;

— Poderes do Parlamento;

— Das Leis e Resoluções;

— Das Leis;

— Do Processo Legislativo (48).

---

(47) PINTO, F. Souza. **Constituição da República Portuguesa Anotada. Primeira Revisão-1982,** Livraria Almedina, Coimbra, 1982. O artigo 179 (Ordem do dia das reuniões *plenárias)*: "1. A *ordem* do dia é fixada pelo Presidente da Assembléia da República, segundo a prioridade de matérias definidas no Regimento. 2. O Governo pode solicitar prioridade para assuntos de interese nacional de resolução urgente. 3. Todos os grupos parlamentares têm direito à determinação da ordem do dia de um certo número de reuniões, *segundo critério a estabelecer no Regimento*, ressalvando-se sempre a posição dos Partidos minoritários ou não representados no governo" (pp. 115 e 116).

(48) MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris. ***Les Constitutions Européennes***, *Presses Universitaires* de France, Paris, 1951, 2 vols.; DUGUIT, L. Monnier, H. BONNARD, R. **Les Constitutions et Les Principales Lois Politiques de la France depuis 1789,** Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1952, 7.ª éd.; TORRES, Jorge Ortega. **Constitución Política de Colombia.** Editorial Termis, Bogotá, 1978, 10.ª ed., p. 48; Constituição da República Italiana (Secção II — A Elaboração das Leis, art. 70); *Constituição da Espanha*, promulgada no dia 26 de outubro de 1978 (Capítulo Segundo, Da Elaboração das Leis, art. 81); Ato de Constituição da República da África do Sul, em vigência desde 31 de maio de 1961 (Poderes do Parlamento, art. 59); Constituição dos Estados Mexicanos (assinada no dia 31 de janeiro de 1917, promulgada em 5 de fevereiro de 1917, com reformas introduzidas até 4 de outubro de 1977: Seção II — Da Iniciativa e da Elaboração das Leis art. 71); Constituição da República da Guiné-Bissau (1973), art. 28; Constituição do Japão, 1946 (Dieta — art. 41); *Constituição Austríaca* de 1920 (Título II, Da Legislação Federal, do Processo Legislativo); MIRANDA, Jorge. **Textos Históricos do Direito Constitucional.** Organização e tradução de Jorge Miranda, Imprensa Nacional — Casa da Moeda, Lisboa, 1980; Idem, **Constituições Políticas de Diversos Países.** *Introdução, Organização e Tradução de JORGE MIRANDA*, Imprensa Nacional — Casa da Moeda, Lisboa, 1975; Constituições do Brasil: Constituição de 1824 (Capítulo IV, Da Proposição, Discussão, Sanção e Promulgação das Leis, art. 52); Constituição de 1891, com Emendas de 1926 (Capítulo V, Das Leis e *Resoluções*, art. 36); Constituição de 1934 (Seção III, Das Leis e Resoluções, art. 41); Constituição de 1937 (Das Leis e Resoluções, art. 64); Constituição de 1946 (Seção V, Das Leis, art. 67); Constituição de 1967 (Seção V, Do Processo Legislativo, art. 49); Constituição Emendada de 1969 (Seção V, Do Processo Legislativo, art. 46).

As expressões acima mencionadas denotam que não existe unanimidade na consagração da expressão processo legislativo. Ao mesmo tempo, nem todas as Constituições são minuciosas no que diz respeito às sessões legislativas, período de funcionamento e convocação, competência interna da Assembléia. Entretanto, já uma Constituição clássica, como a dos Estados Unidos da América, na Seção 5,2, determina que cada uma das Câmaras é competente para organizar seu Regimento Interno, punir seus membros por conduta irregular, e, com o voto de dois terços, expulsar um de seus membros.

A Constituição portuguesa, revista em 1982, especifica a competência interna da Assembléia, no art. 178:

a) elaborar e aprovar o seu Regimento, nos termos da Constituição;

b) eleger por maioria absoluta dos Deputados em efetividade de funções o seu Presidente e os demais membros da Mesa, sendo os quatro Vice-Presidentes eleitos sob proposta dos quatro maiores grupos parlamentares;

c) constituir a Comissão Permanente e as restantes Comissões" (49).

As espécies de processo legislativo originam-se de condições que influenciam a sua forma de elaboração:

a) processo legislativo direto;

b) processo legislativo indireto ou representativo;

c) processo legislativo semidireto;

d) processo legislativo autocrático (50).

Em vários dos sistemas consagrados através dos mecanismos legislativos, surgem críticas ao trabalho parlamentar. Este tem procurado fazer modificações em seus respectivos regulamentos:

> "Le travail parlementaire fait l'objet d'acerbes critiques. On dénonce la stérilité des débats, le caractère décevant et accablant d'ennui des séances plénières, la lenteur de l'oeuvre législative liée notamment à ce processus de navette entre les Chambres, la faiblesse du contrôle exercé sur l'Exécutif, l'apparent désintérêt des parlementaires concrétisé par un absentéisme coupable aux yeux du public.
>
> Il est une évidence: les méthodes en usage au Parlement ne sont plus adaptées à la multitude et à la technicité des matières qu'il a à traiter.

(49) PINTO, F. Sousa. **Constituição da República Portuguesa. Anotada,** op. cit., p. 115; MIRANDA, Jorge. **Constituição da República Portuguesa. Depois da primeira revisão constitucional.** Verificação do Texto e Notas de JORGE MIRANDA e M. VILHENA DE CARVALHO, Editor Rei dos Livros. Lisboa, 982, pp. 147 e 148.

(50) CANTIZANO, Dagoberto Liberato. "O Processo Legislativo no Brasil e no Direito Comparado: Análise Sucinta", **Revista do Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul,** Porto Alegre, 1983, janeiro p 170.

Si certains faits, tel l'absentéisme, sont inévitables, encore que bien souvent mal compris, un effort devait être tenté dans l'organisation du travail parlementaire" (51).

O exercício das funções legislativas pressupõe a organização do Legislativo, para que ele possa desempenhar, com eficiência, as suas múltiplas atividades.

As primeiras regras de organização do Parlamento ou do Congresso são encontradas de maneira preliminar nas Constituições. Estas traçam as regras gerais de estruturação do legislativo. Desde a composição do sistema legislativo, suas atribuições e até o próprio **privilégio parlamentar**, como a soma dos direitos peculiares que cada Câmara usufrui como órgão competente do Tribunal Superior do Parlamento, e individualmente os membros de cada Câmara, sem os quais não poderiam desincumbir-se de suas funções, e que excedem os possuídos por outras entidades ou indivíduos (MAY, **A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament**. 1946, 14a. ed.), podem ser arrolados como temas ligados ao assunto examinado neste ensaio.

Para BERNARD SCHWARTZ, o privilégio básico de qualquer Assembléia Legislativa é o de regulamentar a sua própria Constituição e os seus assuntos internos.

Referindo-se ao Regimento Interno, lembra passagem de conhecedor do sistema legislativo americano (CUSHING, **Law and Practice of Legislative Assemblies**, 1907). Esse autor escreveu, há muito tempo, que, para preservação da ordem, decência e regularidade numa assembléia numerosa, não é menos essencial à sua capacidade de ação eficiente e harmoniosa que o seu funcionamento seja regulamentado por normas e métodos estabelecidos.

THOMAS JEFFERSON preparou, como Presidente do Senado, o trabalho conhecido como **Manual de Prática Parlamentar de Jefferson**. Trata-se de uma tentativa para descrever os pontos essenciais da prática parlamentar inglesa, constituindo a base do Regimento Interno do Legislativo americano (52).

No Brasil existe um trabalho clássico que merece ser mencionado. O do Conselheiro AFFONSO PENNA, que faz importantes anotações:

"Para o bom desempenho da elevada função constitucional de presidir o Senado Federal, confiada ao Vice-Presidente da República, cargo que nos cabe desempenhar por voto da Nação, tivemos de estudar e compulsar numerosas obras de constitucionalistas e comentadores de decisões e praxes de assembléias

(51) COURTOY, Claude. "Les Seccions des Chambres Législatives", RESPUBLICA, **Revue de L'Institut Belge de Science Politique**, volume Bundel XVIII. 1976. n.º 2, p. 131.

(52) SCHWARTZ, Bernard. **American Constitutional Law**, At de University Press, Cambridge, 1955, pp. 53 e ss.

políticas de povos regidos pelo sistema constitucional representativo. Para uso próprio tomamos também nota de numerosas decisões do Senado brasileiro, sobre questões constitucionais e regimentais. Parecendo-nos que essas notas, embora ligeiras, serão de alguma utilidade para quem queira estudar a importante questão do regime interno das assembléias políticas, resolvemos coordená-las, quanto possível, e publicá-las em comentários ao Regimento do Senado. Como se vê, não se trata de fazer obra que vise os foros de original, e sim de poupar trabalho a quem queira estudar essa matéria, que pouco tem preocupado a atenção dos publicistas brasileiros.

A primeira necessidade para a boa marcha dos trabalhos de qualquer reunião de homens, que tenham de deliberar em comum, é assentar nas normas a que todos devam submeter-se para evitar a confusão, a começar pela escolha de um presidente, ou comissão dirigente, a que costuma-se chamar Mesa. Tratando-se de assembléias políticas, onde as questões são mais graves, e não raro as paixões desencadeiam-se de modo formidável, a falta de uma regra, ou antes, de um sistema de regras, para a direção das deliberações, daria em resultado a improficuidade dos esforços, a confusão, e mesmo, freqüentemente, a anarquia.

O ilustre publicista brasileiro PIMENTA BUENO assim se exprime a respeito: "O regimento interno das câmaras é um regulamento de suma importância, é um sistema refletido de disposições e fórmulas que restrigem, dilatam, ou governam os direitos dos representantes da Nação, e seus atos no seio delas, o modo de deliberar, suas liberdades, que estabelecem o método, evitam os inconvenientes, previnem as dificuldades..." (53).

AFFONSO PENNA, naquela época, já acentuava a necessidade do conhecimento do direito parlamentar, indispensável a todos os membros de assembléias políticas que desejam exercer ação útil e eficaz.

As diversas fases em que se consubstancia a função legislativa — **iniciativa, deliberação e aprovação da lei** — devem concretizar a independência funcional da Assembléia frente ao governo. Nos Estados autocráticos o monopólio do governo assenta-se em todas as fases do processo legislativo. Tolera-se uma Assembléia quando esta se transforma em órgão subsidiário.

Na evolução do constitucionalismo destacam-se modalidades que apresentam a relação entre governo e lei, bem como a posição do órgão legislativo:

1 — O caráter definitivo da decisão da Assembléia no processo legislativo, como conseqüência lógica da estrutura de governo de assembléia, tal como foi instituído pela primeira vez na Constituição francesa de 1793, art. 59. Não é necessário nenhum ato posterior do Executivo.

(53) PENNA, Affonso. **Manual do Senador.** Senado Federal, Imprensa Nacional, Rio de Janeiro, 1918, pp. V e VI.

2 — No parlamentarismo é preciso uma confirmação formal da legislação parlamentar pelo Chefe do Estado (**royal assent**, sanção e promulgação).

3 — O Presidente da República pode atrasar a promulgação, porém, sempre com aprovação do governo, até que ocorra o **referendum**, com o qual se pede o veredito do eleitorado, detentor supremo do poder.

4 — Ao governo pode-se dar o **direito de veto** suspensivo, contra a lei aprovada por assembléia.

5 — O detentor do Poder Executivo pode estar equipado com **veto absoluto** contra a legislação emitida pelo Parlamento (54).

Diversas são as soluções propostas para a racionalização do processo de elaboração das leis. As categorias de leis, a iniciativa das leis e as etapas de sua formulação têm merecido múltiplas indagações, com o objetivo de aprimorar os órgãos legislativos.

O funcionamento do Parlamento, por meio de sua racionalização, é examinado pelo conhecimento de seus métodos de trabalho. Esses visam a assegurar a eficácia e rapidez do trabalho parlamentar (55).

Os atos das Assembléias repartem-se em várias categorias, de acordo com a autoria e o objeto. Esta repartição reveste-se de particular importância, na medida em que ela comanda o regime jurídico de cada uma das categorias. De acordo com este entendimento. MARCEL PRÉLOT distingue de um lado as decisões, instruções, resoluções e moções que denomina de atos parlamentares; do outro, as leis, consideradas a segunda categoria de atos emanados das assembléias.

A elaboração das leis, pelos corpos legislativos, segue um processo mais ou menos complexo, que se desenrola depois da iniciativa e vai até a sua adoção definitiva. Esses mecanismos não são exatamente os mesmos, quando se trata de uma lei ordinária ou quando se trata de leis particulares, como as leis constitucionais, leis orgânicas ou leis referentes a matéria financeira. Decorrem daí as distinções entre processo legislativo e processos especiais.

---

(54) LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970. 2.ª ed., trad. de ALFREDO GALLEGO ANABITARTE. pp. 267 e ss.

(55) HAURIOU, André. **Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques**, Les Cours de Droit, Paris, 1965/1966, pp. 232 e ss.; PRÉLOT, Marcel. **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel**, Dalloz, Paris, 1969, 4.ª ed., pp. 772 e ss.; PRÉLOT, Marcel, BOULOUIS, Jean. **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel**, Dalloz, Paris, 1972, 6.ª ed., pp. 194 e ss.; BURDEAU, Georges. **Cours de Droit Constitutionnel et Institutions Politiques** Les Cours de Droit, Paris, 1956/1957, pp. 540 e ss.; HAURIOU, André. **Derecho Constitucional e Instituciones Politicas**, Ediciones Ariel, Barcelona, 1971, trad. esp. de JOSÉ ANTONIO GONZALES CASANOVA, pp. 622 e ss.; TRIGUEIRO, Osvaldo. "A Crise Legislativa e o Regime Presidencial", Número Especial sobre o Presidencialismo Brasileiro, **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n.º 7, novembro, 1959, pp. 45 e ss.

Na França, após a Constituição de 1958, o domínio da lei está estritamente materializado e delimitado pelo art. 34, através do qual a intervenção do legislador tem dupla natureza:

a) A plenitude legislativa é total nas matérias onde a lei fixa as regras: direitos cívicos, garantias de exercício das liberdades, sujeições impostas pela defesa nacional às pessoas e aos bens; nacionalidade, estado e capacidade das pessoas, regimes matrimoniais, sucessões e liberalidades; determinação dos crimes e delitos e as penas aplicáveis, processo penal, anistia, criação de novas ordens de jurisdição e estatuto do magistério; assistência, impostos, emissão de moeda; regime eleitoral, criação de categorias de estabelecimentos públicos, garantias fundamentais para os funcionários, nacionalizações e desnacionalizações.

b) Para outras matérias enumeradas, a lei não intervirá senão para determinar os princípios fundamentais, o poder regulamentar fixando as normas complementares: organização geral da defesa nacional; administração, com definição das competências e recursos das coletividades locais; ensino; propriedade, direitos reais e obrigações civis e comerciais; direito de trabalho, direito sindical e seguro social (56).

As garantias, organizações e funcionamento das Câmaras têm íntima relação com os processos consagrados na elaboração das normas. SANTI ROMANO salienta as particularidades que provêem do bicameralismo, devido a existência de caracteres e princípios comuns às duas câmaras. Ao lado dessas particularidades não se pode esquecer as suas funções, a igualdade, a independência e a autonomia. A autonomia manifesta-se na faculdade que as Câmaras têm de determinar, por meio de regulamentos internos, o modo de exercício de suas funções. Outra conseqüência é a irrepreensibilidade por parte de outras autoridades do Estado, do procedimento de suas deliberações. Os atos **interna corporis** são subtraídos de qualquer investigação externa, das formas ditadas pelas próprias Câmaras, bem como aquelas normas contidas nas leis, inclusive nas constitucionais (57).

As normas jurídicas, emanadas das Câmaras como atos de produção normativa ou lei formal, decorrem de manifestações complexas, assentadas em um procedimento rigidamente necessário.

O ato de produção normativa, denominado lei formal, não se identifica com um ato isolado, mas um procedimento, no qual podem distinguir-se, pelo menos, três fases distintas: a introdutória, ou iniciativa legislativa, em suas várias formas; a constitutiva, aprovação pelas Câmaras; a integrativa da eficácia, através da promulgação ou publicação da lei, oportunidade em que ela adquire eficácia **erga omnes**.

Existem procedimentos legislativos que permitem a intervenção direta do corpo eleitoral, como nos casos da **iniciativa popular** ou no **referendum**.

(56) DABEZIES, Pierre. **Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques**, Les Cours de Droit, Paris, 1979/1980, pp. 493 e 494; CHAPRAT, Jean. **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1968, pp. 280 e ss.

(57) ROMANO, Santi. **Princípios de Direito Constitucional Geral**, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1977, trad. de Maria Helena Diniz, pp. 290 e ss.

A fase introdutória consiste essencialmente na iniciativa, que se materializa através da apresentação de um projeto de lei. Destacam-se, nesta fase da elaboração legislativa, a iniciativa *governamental* e a iniciativa parlamentar.

Os Regimentos ou Regulamentos Internos, como o italiano, estabelecem condições para a apresentação de **proposta** parlamentar ou de outros órgãos e entidades, de um **projeto de lei** sobre matéria idêntica.

No direito comparado encontramos particularidades inerentes a esta tramitação legislativa. Na fase constitutiva do procedimento de formação das leis, na Itália, existem quatro procedimentos internos que se desenvolvem dentro de cada Assembléia. Desses quatro procedimentos internos de aprovação das leis, três são previstos e regulados, em suas linhas gerais, na Constituição: ordinário, abreviado ou de urgência e *descentralizado*. O último, por motivos de conveniência política, está definido no Regimento da Câmara, é apelidado de misto (58).

Algumas Constituições, como a portuguesa, referem-se à competência interna da Assembléia, dispondo que a ela compete elaborar e aprovar o seu Regimento Interno. No que diz respeito à sua natureza jurídica, CANOTILHO deixa de lado os atos tipicamente regulamentares de natureza interna (serviço da presidência, grupos parlamentares), para afirmar que o Regulamento fixa as normas necessárias à organização e funcionamento da Assembléia da República. Conclui que não se trata de um Regulamento, mas um Estatuto, ou melhor, de uma **lei estatutária**:

> "Só o peso de uma tradição que relegava os chamados regulamentos administrativos (Verwaltungsanordnungen) para o campo meramente interno e que não reconhecia às normas organizatórias um caráter jurídico, pode justificar que, ainda hoje, um estatuto de um órgão de soberania seja qualificado de Regulamento Interno. E isto é tanto mais de relevar quanto é certo ter a nossa Constituição, em relação a outros órgãos de soberania (Conselho da Revolução e Governo), considerado ***matéria reservada, a regular por ato formal equivalente à lei***, (cfr. arts. 144, nº 1 e 149, nº 1, no que respeita ao Conselho da Revolução, art. 201, nº 2, no que respeita ao Governo), a respectiva organização e funcionamento. Só em relação ao órgão representativo não se exige que o ato disciplinador da sua organização e funcionamento revista a forma de **ato legislativo**, embora se considere existir uma verdadeira **reserva** a favor dos regulamentos parlamentares" (59).

O Estatuto, Regulamento ou Regimento constitui ato interno do corpo legislativo. Contém normas integrativas ou executivas, especialmente no que

(58) RUFFIA, Paolo Biscaretti Di. **Derecho Constitucional**, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1965, trad. de PABLO LUCAS VERDU, pp. 361 e ss.; BURDEAU, Georges. **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1957, 7.ª ed., pp. 271 e ss.: HAURIOU, André. **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, Editions Montchrestien, Paris, 1970. 4.ª ed., pp. 863 e ss.

(59) CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional**, Livraria Almedina, Coimbra, 1977, pp. 380 e ss.; **idem**, 1980, 2.ª ed., pp. 412 e ss.

diz respeito ao processo de formação das leis. O direito parlamentar inglês reconhece ao Parlamento a competência **to exclusive cognizance of internal proceedings**. Discute-se, ainda, a possibilidade do controle constitucional dos vícios ocorridos **interna corporis**.

A natureza jurídica dos Regimentos Internos dos Legislativos tem sido discutida. Eles têm uma natureza particular. Não constituem, nem **formalmente**, nem **materialmente**, leis. Não têm o caráter formal das leis. Cada Assembléia tem competência para aprová-los. Esses Regulamentos Internos não podem contrariar a Constituição, apesar da independência que têm em traçar as questões peculiares ao seu funcionamento (60).

O funcionamento, a organização e a vida interior do Parlamento, na prática constitucional contemporânea, realiza-se de acordo com certos acontecimentos inerentes à vida parlamentar:

a) Legislatura — é o tempo do mandato coletivo de um certo corpo legislativo. É a duração normal dos mandatos dos eleitos, por um certo período de tempo.

b) Sessões — designa o tempo do ano no qual o órgão legislativo se reúne. Não é a permanência contínua, mas a possibilidade de se reunir. O sistema de sessões distingue-se em:

— sessões ordinárias;

— sessões extraordinárias.

c) Sessão — entende-se pela própria sessão de uma Assembléia, como a sua reunião efetiva (61).

Para a execução do trabalho parlamentar, em melhores condições, torna-se necessária a observação de regras jurídicas que assegurem à Assembléia uma perfeita liberdade de decisão e uma organização material, que facilite o exercício de suas atribuições:

a) a possibilidade de se reunir por longo tempo, para que seu controle possa ser efetivo (sessões);

b) o direito de serem os únicos juízes da regularidade da eleição de seus membros (verificação de poderes);

c) faculdade de estabelecer livremente seu método de trabalho (Regulamento Interno);

d) autonomia financeira (62).

---

(60) VEDEL, Georges. **Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques**, Les Cours de Droit, Paris, 1958/1959, p. 930.

(61) VEDEL, Georges. **Cours de Droit Constitutionnel et d'Institutions Politiques**, ob. cit., pp. 924 e 925; ROJAS, Andrea Serra. **Ciencia Política. Estructura y Proyección de las Instituciones Políticas Contemporáneas**, Instituto Mexicano de Cultura, México, 1971, Tomo Primeiro, pp. 479 e ss.

(62) BURDEAU, Georges. **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1980, 19.ª ed., p. 556; **idem**, 1972, 15.ª ed., pp. 533 e ss.; BARRAINE, Raymond. **Droit Public. Droit Constitutionnel. Droit Administratif. Législation Fiscale**, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1965, 2.ª ed., pp. 93 e ss.

O Regulamento interior completa os detalhes desse funcionamento, sendo que a tradição republicana reconhece que toda Câmara parlamentar é soberana em matéria de seu Regimento (63).

A formalização, a exteriorização normativa ou a apresentação material do texto das leis ou de outras espécies normativas, típicos modos de expressão da norma jurídica, efetivam as fontes formais do direito. É o processo legislativo que disciplina a **criação, modificação** ou **revogação** das regras de *conduta, impostas coativamente* pelo Estado (64).

A variedade das normas tem sido destacada por muitos publicistas contemporâneos. LUIS SANCHEZ AGESTA, ao destacar na Constituição espanhola atual o fenômeno, ressalta que esse pluralismo deriva da complexidade da ordem regional, do desejo de proteger determinados conteúdos, os próprios direitos fundamentais, as relações entre os órgãos do Estado ou algum interesse público especial. Existe uma série de normas às quais a Constituição concede algum privilégio ou qualificação especial, circunstância que dá grande complexidade àquele ordenamento jurídico: leis de base, leis marco, leis de transferência ou delegação, estatutos, leis orgânicas:

> "Un ordenamiento jurídico no es sólo un conjunto de normas que abarcan en su **integridad** todas las pretensiones y conflictos que pueden plantearse en el orden de paz del Estado, sino que además exige que, como consecuencia de esa integridad, las normas sean **coherentes** y no se contradigan entre sí y que exista una **jerarquía** de las normas que nos permita saber cuál es la norma aplicable si existe esa contradicción.
>
> Por esa razon allí donde existe una pluralidad de normas no solo es necesario identificar su especialidad, sino el rango que establezca una jerarquía entre ellas.
>
> Este principio de **jerarquía** normativa es um principio general de nuestro derecho (art. primeiro del Código Civil), en cuanto se define como un **ordenamiento jurídico.** La Constitución lo

(63) FABRE, Michel-Henry. **Principes Républicains de Droit Constitutionnel**, *Librairie* Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1970, 2.ª ed., pp. 398 e ss.; RUZIÉ, D. "Le Nouveau Règlement de l'Ass. Nat.". **Revue du Droit Public**, 1959; BONNARD, R. **Les Règlements des Assemblées Législatives de la France depuis 1789**, 1962; RIVERO, J. **Les Mésures d'Ordre Interieur**, Th. Paris, 1934; BERLIA, G. "Sesion extraordinaire du Parlement et nature du regime", **Revue du Droit Public**, 1960; BARTHÉLEMY, J. "Essai sur le travail parlementaire", 1934; BLAMONT, E. "Les *téchniques* parlementaires", 1958; DAUDET, Y. "La présidence *des Assemblées* parlementaires françaises", 1965; SOUBEYROL, J. "Le Président de l'Ass. Nat.". **Revue du Droit Public**, 1956, WALINE J., "Les Groupes Parlementaires", **Revue du Droit Public**, 1961; LAVROFF, D., "Les Comissions de l'Assemblée nationale sous de V.e République", **Revue du Droit Public**, 1971; GEVANDAU, J., **La Commission des Finances de la Chambre des Députés**, Th., 1934; PACTET, P., "Les Commissions Parlementaires", **Revue du Droit Public**, 1954; GOGUEL, F., "Le Travail Parlementaire en France et à l'Etranger", 1955.

(64) PINHEIRO, Hésio Fernandes. **Técnica Legislativa**, ob. cit., pp. 82 e ss.; FERREIRA, Sérgio de Andréa. **Direito Administrativo Didático**, Forense, Rio de Janeiro, 1981, pp. 55 e ss.

garantiza con especial insistencia en el artículo 9º en marcándolo junto a la **seguridad jurídica** y la **legalidad**, con una mención específica que subraya su importancia en la definición de un Estado de derecho. Este princípio en la Constitución de 1978 tiene, no obstante varias perspectivas problemáticas al definir la piramide de normas. La piramide tiene un vértice claro: la Constitución. La existencia de un Tribunal Constitucional y de un recurso de inconstitucionalidad "contra las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley", que vincula la ley y todas las disposiciones de igual rango a la Constitución, establece un escalón superior que significa un límite a la potestad legislativa de las Cortes y de todos los órganos con potestad normativa" (65).

As normas relativas à organização interna e ao desenvolvimento das funções das Câmaras, normalmente, estão fixadas na Constituição e nos regulamentos parlamentares. Esse Regulamento ou Regimento, comumente definido como **interno**, para TEMÍSTOCLES MARTINES, é uma autêntica norma jurídica, sendo que algumas delas são diretamente executoras de normas constitucionais. A Constituição atualmente vigente na Itália, em seu artigo 64, determina que cada Câmara adote o próprio Regimento de acordo com a maioria absoluta de seus membros:

> I regolamenti parlamentari possono definirse come un complesso di disposizioni che ciascuna Camera vota nell'esercizio del suo potere di normazione interna onde disciplinare la procedura per lo svolgimento dei suoi lavori, la sua organizzazione ed i suoi rapporti con il Governo e con gli estranei che vengano ammessi nei locali della Camera sia per assistere alle sedute, sia per accedere agli uffici o per collaborare con la Camera nell'esercizio di alcune sue funzioni" (66).

Entende-se por procedimento a sucessão de uma série de atos necessários para elaborar uma norma. Os atos singulares sucedem-se e coordenam-se no curso de um procedimento, apesar de poderem ser de natureza diversa. Compreende-se que na formação do ato legislativo concorrem manifestações que não têm natureza legislativa. PIETRO VIRGA distingue cinco fases diversas no procedimento legislativo italiano:

a) fase de iniciativa: na qual ocorre a existência de um ato que tem função propulsiva;

b) fase instrutória: compreende todos os atos de consulta, pareceres e verificações;

c) fase constitutiva: compreende os atos de determinação volitiva;

d) fase de controle: verifica a legitimidade e oportunidade do provimento;

(65) AGESTA, Luis Sánchez. **El Sistema Político de la Constitución Española de 1978.** Ensayio de un sistema, Editora Nacional, Madrid, 1980, pp. 295 e 296.

(66) MARTINES, Temístocle. **Diritto Costituzionale**, Dott. A. Giuffrè Editore, Milão. 1981, 2.ª ed., p. 303.

e) fase de comunicação: tem a finalidade de tornar legalmente conhecida e obrigatória a manifestação legislativa (67).

As Constituições determinam o rito que deve ser cumprido na elaboração dos **atos normativos.** A validade jurídica deles depende das condições de forma, cujo descumprimento acarreta a destituição dessa qualidade liminar. A formação dos atos normativos decorre de ato complexo, com fases autônomas e dotadas de obrigatoriedade. Seu caráter sucessório efetiva-se pelo procedimento legislativo. A violação da regra de reserva ou exclusividade do direito de iniciativa vicia irremediavelmente o ato legislativo (68).

O processo formativo de criação das leis segue certas etapas, que envolvem as modalidades dos **atos normativos**, geralmente admitidos pela Constituição. O tema da elaboração legislativa ganha excepcional relevo, tendo em vista o próprio relacionamento entre o Legislativo e o Executivo:

> "A expressão "ato normativo", assim, empregada com toda a sua extensão, tanto abrange a produção de normas gerais como de individuais. Entretanto, no seu uso mais comum, quando se fala em ato normativo só se tem em mente a produção de normas gerais. Por sua importância e porque, de certo modo, as normas individuais nelas se contêm, as normas gerais e as questões ligadas à sua produção ocupam o primeiro plano. Por isso, não é inexato tratar apenas da sistematização das normas gerais quando se procura a sistemática do ato normativo.
>
> "Ora, a mais vívida sistematização do ato normativo parece ser a que toma nos vários momentos, ou degraus, de sua positivação, pois assim se pode medir concomitantemente a intensidade de poder em cada uma das suas modalidades infundidas" (69).

JOSÉ AFONSO DA SILVA define o processo legislativo como "o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção) realizados pelos órgãos legislativos e órgãos cooperadores para o fim de promulgar as leis". Para o mesmo publicista trata-se de um complexo de atos necessários à concretização da função legislativa do Estado (70).

---

(67) VIRGA, Pietro. **Diritto Costituzionale**. Giuffrè Editore 1979, 9.ª ed., p. 261.

(68) TÁCITO, Caio. "Parecer. Lei — Iniciativa do Poder Executivo. Sanção". **Revista Forense**, vol. 202, fascículo 718-719-720, abril, maio, junho, 1963, p. 55; GALEOTTI, S. **Contributto alla Teoria del Procedimento Legislativo**. Giuffrè Editore, Milão, 1957; LAFERIÈRE, Julien. **Manuel de Droit Constitutionnel**, Éditions Domat Montchrestien, Paris, 1947.

(69) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Edição Saraiva, São Paulo, 1973, 4.ª edição, p. 179.

(70) SILVA, José Afonso da. **Princípios de Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional**, Ed. Revista dos Tribunais, São Paulo, 1964, p. 28; ACCIOLI, Wilson. **Instituições de Direito Constitucional**, Forense, Rio de Janeiro, 1981, 2.ª ed., pp. 346 e ss.; NATALE, Alberto A. **Derecho Político** Depalma, Buenos Aires, 1979, pp. 263 e ss.; BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. Edição Saraiva, 1980, 3.ª ed., pp. 154 e ss.; FERREIRA FILHO Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**, Edição Saraiva, São Paulo, 1971, 3.ª ed., pp. 114 e ss.; idem, 1973, 4.ª ed., pp. 177 e ss.

Critica-se o processo legislativo clássico como inadequado para as solicitações da sociedade contemporânea, daí as preocupações em torno de sua modernização e agilização. A procura de maior flexibilidade à elaboração de normas jurídicas tem sido uma constante nas diversas maneiras de institucionalização do processo legislativo contemporâneo estrangeiro e nacional.

A produção dos atos normativos que se configura através das fases por que passa a elaboração legislativa gera diversas manifestações:

Iniciativa: É o poder de escolha da matéria a ser tutelada pela ordem jurídica. As Constituições estabelecem os modos de manifestação formal, através da definição do titular legítimo da iniciativa individual, plúrima ou colegiada, ao determinar a matéria de competência do Legislativo.

Emenda: trata-se de proposta que surge como acessória de outra, sendo a matéria disciplinada, no Brasil, através do Regimento da Câmara. Existem as emendas **supressivas, substitutivas, aditivas ou modificativas.** Podem ocorrer subemendas que somente surgem quando há conexão de matérias. As restrições ao poder de emenda devem ser interpretadas estritamente.

Rejeição: é a prerrogativa do Legislativo, ao apreciar o projeto, repudiá-lo por ocasião da votação. No direito brasileiro a Emenda Constitucional de 1969, art. 58, § 2º, admite a rejeição quando o projeto de lei receber, quanto ao mérito, parecer contrário de todas as Comissões. Em relação ao projeto de lei orçamentária não há possibilidade de rejeição independentemente de votação. A rejeição será irrelevante, pois de acordo com o **caput** do art. 66, não ocorrendo a devolução, ocorrerá a promulgação como lei.

Abstenção: o Legislativo pode omitir-se na apreciação de projetos de lei, sem macular a marcha do processo legislativo. Tais circunstâncias configuram-se nos projetos de iniciativa do Poder Executivo, enviados com **urgência** (Const., art. 51, § 2º) ou com **prazo determinado** (Const., art. 51, **caput**).

A abstenção pode ensejar a aprovação por **decurso de prazo.**

Revalidação: pode o Executivo vetar o projeto do Legislativo, sendo que no Brasil o art. 59, § 1º, da Constituição, dispõe sobre o assunto. Ele não se converte em lei, sendo comunicado motivadamente ao Presidente do Senado. No prazo de 45 dias, as duas Câmaras, isto é, o Congresso Nacional, poderão revalidar o projeto, rejeitando o veto, com deliberação através do **quorum** de 2/3 dos membros de cada uma das Casas.

Homologação: manifesta-se com relação a duas funções legislativas do Poder Executivo:

> "Resulta ele do exercício de competência exclusiva prevista no inciso I do art. 44 da Constituição, e no art. 55, § 1º, do mesmo diploma. No primeiro caso, o Congresso Nacional resolve definitivamente sobre tratado, convenção ou ato internacional celebrado pelo Presidente da República. Sem essa homologação, manifestada por via do decreto legislativo, o tratado (ou ato equivalente) não se incorpora ao direito positivo nacional. A homologação é, pois,

condição essencial para a vivência e eficácia da norma, que dependem da superveniência dessa verdadeira condição suspensiva. No segundo caso, o Congresso aprova decreto-lei do Executivo, nos termos do art. 55, § 1º, sendo incabíveis as emendas, a matéria é aprovada, ou rejeitada, em bloco, vale dizer, homologa-se, ou não, o decreto-lei. Há, porém, um traço diverso em relação aos tratados, porque, no silêncio do Legislativo, sua omissão implicará em ser considerado aprovado o texto do decreto-lei" (71).

Procrastinação: em casos de projetos de lei onde não ocorre **urgência** ou **prazo determinado,** o Poder Legislativo pode não deliberar sobre eles. É uma decisão interna, com base em critério político. Ao fim da Legislatura, pode ocorrer o caso de arquivamento do projeto.

Promulgação: é um preceito constitucional que se dirige sucessivamente ao Presidente da República, quando sanciona o projeto convertendo-o em lei; ao Presidente do Senado Federal e ao Vice-Presidente (art. 59, § 5º, CF). É um ato formal e solene declaratório da existência da lei. Não é a mesma coisa da sanção, apesar de poderem coincidir física e cronologicamente.

A lei como ato do Poder Público deve preencher as condições de publicação. A mera notícia, ainda que publicada no órgão oficial, não dispensa publicação integral e exata do mesmo ato, requisito para que produza seus efeitos legais:

> "A publicação é o ato pelo qual o texto integral da lei é oficialmente divulgado a fim de que chegue ao conhecimento do público; há de ser integral, isto é, abranger todo o seu corpo, e exata, quer dizer, reproduzi-la tal que é, nos seus próprios termos; para merecer fé, deve revestir-se de autenticidade; pode efetuar-se por qualquer meio hábil, mas é indispensável que provenha de autoridade competente, que tenha a forma característica de ato oficial; a publicação não oficial, seja qual for o veículo ou meio empregado, equivale à falta de publicação: não basta uma publicação qualquer, cumpre que seja feita de modo a merecer inteira fé" (72).

Elaboração Legislativa Completa: é possível ao Poder Legislativo elaborar inteiramente a legislação. Ocorre nos casos que lhe compete privativamente expedir ato normativo com força de lei: decreto legislativo. Trata-se de **lei não sancionável,** assemelha-se ao poder de homologação, exercível em função do decreto-lei e do tratado.

O exame do processo legislativo no direito comparado e no direito brasileiro tem propiciado diversos estudos.

(71) FRONTINI, Paulo Salvador. "Processo Legislativo. Visão Atual da Competência dos Poderes Executivo e Legislativo em Tema de Elaboração Legislativa", **Justitia. Órgão do Ministério Público de São Paulo. Ano XLI, vol. 105, 2.º Trimestre de 1979, p. 178.**

(72) Lei ou Ato do poder público; condições de publicação. **Revista Forense,** Imprensa Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, 1923, vol. XL, Fascículos 235 a 240, p. 127; LACERDA, Paulo de. **Manual do Código Civil,** vol. 1.º, Parte 23, 71, 73, 74 e 75. Introdução. Primeira Parte. Jacintho Ribeiro dos Santos Editor, Rio de Janeiro, 1929, pp.

As Constituições fixam disposições que estabelecem o procedimento adequado à produção dos atos normativos, fixando as fases da elaboração legislativa e as espécies normativas consagradas:

> "O processo legislativo só pode ser deflagrado por alguém constitucionalmente revestido da competência, para isso, denominada iniciativa. Esta vem a ser, pois, a aptidão de que gozam alguns para submeter ao Legislativo textos com forma apropriada (divisão em títulos, capítulos, seções, artigos etc.) que deverão merecer apreciação por parte daquele. O mesmo texto, desde que apresentado por quem careça de poder de iniciativa, não poderá ser apreciado pelo Congresso Nacional, sob pena de inconstitucionalidade" (73).

Os Parlamentos têm a função essencial de formular as leis do Estado, da qual participam conjunta e sucessivamente, no sistema bicameral, as duas Câmaras. Mas o poder legiferante nem sempre é exclusivo do Parlamento. No sistema de formulação normativa encontramos: a iniciativa ou proposição; a aprovação por parte de uma das Câmaras; o procedimento normal; o procedimento de urgência; a aprovação pela segunda Câmara e finalmente a promulgação, momento em que a lei torna-se juridicamente eficaz, circunstância que lhe fornece executividade, tornando-se obrigatória.

Em certos sistemas de criação normativa existe o **referendum:**

> "Il **referendum** è un instituto di democrazia diretta, per mezzo del quale il popolo, riunito in corpo elettorale, viene chiamato ad approvare o disapprovare una legge od altro atto governativo, oppure ad esprimere il suo parece sulla soluzione di un quesito che interessa lo Stato. La Costituzione contempla il **referendum** in molte dei sue disposizioni" (74).

Nos regimes parlamentares as duas Câmaras não exaurem suas competências na edição de leis. Reúnem ulteriormente o **controle político,** com outros procedimentos:

— interrogação;
— interpelação;
— moções;
— investigação.

O processo legislativo contemporâneo é destacado tendo em vista a posição ocupada pelo Executivo, mesmo nos governos de Gabinete. A teoria clássica, ao destacar o papel do Legislativo, salienta o relevo da iniciativa, da discussão e da votação das leis:

> "A necessidade de reformas, tanto na estrutura dos Parlamentos, como no processo de legislar, para que o Legislativo possa

(73) BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. Edição Saraiva, São Paulo, 1980, p. 155; MONACO, Riccardo. CANSACCHI, Giorgio. **La Costituzione Italiana**, G. Giappichelli Editore, Torino, 1970, 12.ª ed., pp. 72 e ss.

(74) MONACO, Riccardo. CANSACCHI, Giorgio. **La Costituzione Italiana**, ob. cit., p. 84.

desempenhar suas tarefas à altura das exigências do Estado contemporâneo, tem sido universalmente sentida. As próprias Câmaras, numa autocrítica louvável, isso reconheceram e cuidaram de estudar as medidas apropriadas, temendo talvez que a continuarem as coisas como estavam, as mudanças se fizessem contra elas, aniquilando o que restava de sua combalida influência nos negócios públicos" (75).

Compreendido como o processo de elaboração da norma jurídica, dotado de complexidade, reúne uma série de atos coordenados e subseqüentes. Várias pesquisas sobre o trabalho parlamentar objetivam colaborar para a reforma de métodos usados pelos Legislativos. Clama-se até contra a morosidade ou a inércia dos Congressos e Parlamentos. Reconhece-se que a tarefa legiferante decorre dos vários encargos políticos que surgem nas democracias. Muitos autores falam em reforma dos métodos parlamentares para aprimorar a técnica de elaboração dos textos legais.

O surgimento de novas figuras normativas provocou sérios debates nas formas de elaboração legislativa. A institucionalização do decreto-lei na Itália e na Alemanha e a aceitação da delegação legislativa promovem amplas discussões:

> "Em alguns países, porém, onde a extensão das delegações legislativas tem sido enorme, como é o caso das democracias britânica e norte-americana, a prática constante e ininterrupta do sistema oferece, pelo seu natural aprimoramento através de séculos, dinamizado sobretudo nos últimos anos, exemplo a ser meditado e seguido" (76).

(75) FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**, Edição Saraiva, São Paulo, 1968, p. 110; SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O Processo Legislativo**, Edição Saraiva, São Paulo, 1968; AGUIAR Joaquim Castro. **Processo Legislativo Municipal, Forense, Rio, 1973**; RUSSOMANO, Rosah. **Curso de Direito Constitucional. Edição Saraiva, São Paulo, 1972, 2.ª ed., pp. 146 e ss.**; AGUIAR, Joaquim Castro "Processo Legislativo", em DIOGO LORDELLO DE MELLO e outros. **O Papel do Vereador e a Câmara Municipal**, Instituto Brasileiro de Administração Municipal Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., Rio de Janeiro, *1981, pp. 52 e ss.*; MANGABEIRA, João (Relator). **Estudos Constitucionais. Poder Legislativo**. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1956.

(76) PAUPERIO, A. Machado. "Delegação de Poderes". **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, n.º 14, julho, 1962, p. 77; NOVELLI, Flávio Bauer, "O Congresso e o Processo Legislativo na Emenda n.º 1 à Constituição de 1967", *em* THEMISTOCLES B. CAVALCANTI e outros, **Estudos sobre a Constituição de 1967 e sua Emenda n.º 1**, Editora da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1977, pp. 85 e ss.; ATALIBA, Geraldo. **O Decreto-Lei na Constituição de 1967**, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1967; ACCIOLY FILHO, *"Quem legisla no mundo moderno"*. **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, a. 13, n.º 50 (especial), abril/junho, 1976, pp. 43 e ss.; OTTO, Gil. "O poder legiferante do Presidente da República", **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, a. 10, n.º 38, abril/junho, 1973, pp. 3 e ss.; WALD, Arnoldo, "Da aplicação do regime de urgência na tramitação dos projetos de lei complementar", **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, a. 13, n.º 51, julho/setembro, 1976, pp. 85 e ss.; TOURINHO, Arx da Costa. "A delegação legislativa e sua irrelevância no direito brasileiro atual", **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, a. 14, n.º 54, abril/junho de 1977, pp. 55 e ss.

LEYLA CASTELLO BRANCO RANGEL, em minucioso estudo sobre a delegação legislativa, assinala que o tema é e será de debates e controvérsias:

> "Poderíamos registrar um sem-número de argumentos pró ou contra a delegação legislativa, analisando a questão apenas em nosso País" (77).

Os trabalhos sobre processo legislativo realçam a dificuldade de distinção, de uma maneira rígida, da atividade do Parlamento que se destina à votação das leis e aquela de controle do governo. Número especial da **Revue Française de Science Politique**, dedicado ao estudo sobre "O Parlamento Francês sob Três Presidentes. 1958/1980", no que diz respeito ao processo legislativo, destaca quatro temas fundamentais:

a) o Parlamento legislador;

b) a batalha parlamentar contra o tempo;

c) o controle da receptibilidade das iniciativas parlamentares;

d) as comissões especiais e a Assembléia Nacional, 1959-1979.

PIERRE AVRIL, no exame da competência do legislador sob o plano normativo, mostra inquietação à medida que a técnica utilizada pela Constituição de 1958 restringe o domínio da lei às matérias enumeradas no art. 34. O governo beneficia-se de uma cláusula geral de competência para o restante. Reconhece que houve uma inversão do princípio tradicional, através do reconhecimento de um poder normativo de direito comum ao Executivo. A enumeração do art. 34 engloba todas as questões importantes que não podem ser regulamentadas senão através de lei. Considera, também, como constrangedor o art. 40 que salienta: as propostas e emendas formuladas pelos membros do Parlamento não serão admitidas quando sua adoção tiver por conseqüência uma redução dos recursos públicos, ou a criação ou aumento dos dispêndios públicos.

Apesar dessa disposição não restringir a competência normativa do Parlamento, reflete no seu direito de iniciativa por implicações de ordem financeira.

O governo assume posição de destaque e preponderância no desenvolvimento do processo legislativo, em decorrência do texto constitucional de 1958.

Pelo art. 48, a Ordem do Dia das Assembléias comportará, por prioridade e na ordem fixada pelo governo, a discussão dos projetos apresentados

(77) RANGEL, Leyla Castello Branco. "Delegação Legislativa". **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, a. 2 n.º 8, out./dez. 1965, p. 217; RUSSOMANO, Rosah. **Dos Poderes Legislativo e Executivo**. Livraria Freitas Bastos S.A., Rio de Janeiro, 1976, p. 139; LEGON, Faustino J. **Tratado de Derecho Político General. II. Estructura y Funciones en la Teoria del Estado**, Ediar Soc. Anónima Editores, Buenos Aires, 1961, p. 599; PAUPERIO, A. Machado. **Teoria Geral do Estado** (direito político), Forense. Rio de Janeiro, 1979, 7.ª ed., pp. 247 e ss.; FIGUEIREDO, Paulo de. "Delegação de Poderes", em **Problemas Políticos da Atualidade**, Senado Federal, Brasília, 1979, pp. 43 e ss.

pelo governo e das propostas de lei aceitas por ele. Uma sessão por semana estará reservada por prioridade às perguntas dos membros do Parlamento e às respostas do governo.

Passa o governo a dispor da totalidade do emprego do tempo nas Assembléias. A interpretação rigorosa da regra é adotada, tende o governo a saturar o **calendário parlamentar**, prioridade que na prática reflete um quase-monopólio.

A organização do trabalho legislativo centraliza-se nos ministérios que preparam os projetos.

O art. 42 fixa que a discussão dos projetos de lei versará, na primeira Assembléia a que forem submetidos, sobre o texto apresentado pelo Governo.

O bicameralismo, também, permite ao governo controlar o processo legislativo:

> "Si le gouvernement est incontestablement devenu l'acteur principal du processus législatif, il n'est cependant pas seul. La majorité parlementaire est un partenaire avec lequel il doit plus ou moins compter selon l'état de ses relations avec elle; d'autre part, des influences extérieures infléchissent, quand elles ne la contrarient pas, la mise en forme législative de sa politique" (78).

O tempo tem dimensão essencial na vida parlamentar. A complexidade dos Estados contemporâneos e a intervenção do Poder Público, notadamente na vida econômica, crescem a cada dia, ampliando os trabalhos parlamentares (79).

Certas disposições constitucionais francesas determinam o controle da receptividade das iniciativas parlamentares. Cada Assembléia consagra, por via de disposições regulamentares próprias, prescrições de natureza constitucional e orgânica. O Conselho Constitucional pode conhecer do assunto, pelo sistema do controle de constitucionalidade, com a aplicação do art. 61 da Constituição francesa. As leis orgânicas, antes de sua promulgação, e os regulamentos das assembléias parlamentares, antes de serem postos em vigor, deverão ser submetidos ao Conselho Constitucional, o qual se pronunciará sobre a sua conformidade com a Constituição. Com a mesma finalidade, as leis poderão ser remetidas ao Conselho Constitucional, antes de sua promulgação, pelo Presidente da República, Primeiro-Ministro.

---

(78) AVRIL, Pierre. "Le Parlement Législateur, en *Le Parlement Français sous Trois Présidents. 1958-1980*", **Revue Française de Science Politique**, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, vol. 31 n.º 1, fevereiro, 1981 p. 23; CLESSIS, Catherine. RIALS, Stéphane. WAJSMAN, Patrick. **Exercises Pratiques de Droit Constitutionnel**, Éditions Montchrestien, Paris, 1981, 3.ª ed., pp. 369 e ss.

(79) COUDERC, Michel. "La Bataille Parlementaire contre le Temps en *Le Parlement Français sous Trois Présidents*", ob. cit., pp, 85 e ss.

(80) PEZANT, Jean-Louis. "Le Contrôle de la Recevabilité des Iniciatives Parlementaires, en Le Parlement Français sous Trois Présidents", ob. cit., pp. 140 e ss.

Presidente da Assembléia Nacional, Presidente do Senado, ou sessenta Deputados ou sessenta Senadores (80).

Os comentaristas franceses ressaltam as modificações ocorridas no processo legislativo, decorrentes das questões escritas fixadas pelo Regulamento da Assembléia Nacional e o Regulamento do Senado. Ocorre a identidade do processo nas duas Assembléias, onde surge um número impressionante de questões sem debates, sejam escritas ou orais (81).

Após a Constituição de 1958, as Assembléias parlamentares beneficiaram-se de um duplo sistema de Comissões, de acordo com o art. 43: a pedido do governo ou da Assembléia que os tenha submetido, os projetos e propostas de lei serão enviados para exame a Comissões especialmente designadas para esse fim. Os projetos e propostas, a respeito dos quais não tenha sido feita esta petição, serão transmitidos a uma das missões permanentes cujo número se limitará a seis em cada Assembléia.

Razões técnicas surgem nas considerações sobre a eficácia e rapidez do trabalho parlamentar. A originalidade dessas Comissões especiais está no objeto de seus trabalhos e nos métodos utilizados para realizá-los (82).

Todos esses mecanismos derrotam a complexidade da elaboração legislativa no Estado contemporâneo. O crescimento do direito legislado, com a variedade de normas de conteúdos os mais diversos, aponta a necessidade de atualização dos sistemas e processos de criação das espécies normativas. Essas circunstâncias propiciam o aparecimento de questões variadas no encaminhamento e nas decisões sobre a formulação do direito. Certos diplomas legais seguem as normas da legislação em geral, mas apontam peculiaridades que versam sobre atos e fatos econômicos, sociais ou mesmo tecnológicos. O próprio Poder de iniciativa aponta soluções diferenciadas, para o atendimento da variedade legislativa contemporânea. É nesse sentido que ROBERTO ROSAS afirma que a função legislativa não é privativa do Poder Legislativo, o Executivo exerce-a nos regulamentos, nos decretos-leis, nas leis delegadas. Nesses critérios convém lembrar a competência do Senado Federal ao colaborar com o Executivo na escolha de autoridades, novas técnicas de relacionamento entre os Poderes do Estado (83).

---

(81) NGUYEN HUU, Patrick. "L'Évolution des Questions Parlementaires depuis 1958, en Le Parlement Français sous Trois Présidents", ob. cit., pp. 172 e ss.

(82) BONNARD, Maryvonne. "Les Commissions Spéciales à L'Assemblée Nationale, 1959-1979, en Le Parlement Français sous Trois Présidents", ob. cit., pp. 191 e ss.

(83) ROSAS, Roberto. "Poder de iniciativa das leis", **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, a. 7, n.º 26, abril/junho, pp. 35 e ss.; ALENCAR, Ana Valderez A. N. de. "A competência do Senado Federal para colaborar com o Poder Executivo na escolha de autoridades", **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, a. 13, n.º 52, out./dez., 1976, pp. 197 e ss.; FERREIRA, Pinto. **Teoria Geral do Estado**, Edição Saraiva, São Paulo, 1975, 2.º volume, 3.ª ed., pp. 843 e ss.; SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras Linhas de Direito Econômico**, Fundação Brasileira de Direito Econômico, Série Manuais, n.º 1, Belo Horizonte, 1977, pp. 75 e ss.; CARVALHOSA, Modesto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1969**, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1972.

As transformações ocorridas na **Teoria das Normas Constitucionais** tiveram reflexos profundos no sistema de criação das espécies jurídicas, tanto no que diz ao seu conteúdo, quanto aos procedimentos. A normatividade das Constituições do Estado Social gera o aparecimento de muitas normas programáticas que dependiam de formulações legais posteriores para a sua própria exeqüibilidade. Essa ampliação, por sua vez, conduz a novos estudos sobre o controle das inúmeras espécies normativas, com reflexos no relacionamento entre os órgãos do Estado (84).

Os princípios constitucionais e regulamentares resguardam as condições de validade das deliberações dos órgãos legislativos. Desde o que se refere ao **número legal** ou **quorum** (palavra latina vinda do direito inglês, indica o número de pessoas necessárias para a validade de um certo procedimento).

A Constituição italiana vigente, em seu art. 64, estabelece: cada Câmara adota o próprio Regimento de acordo com a maioria absoluta de seus membros.

As deliberações de cada Câmara e do Parlamento não são válidas se não estiver presente a maioria de seus integrantes, e se não forem adotadas pela maioria dos presentes, salvo se a Constituição prescrever uma maioria especial.

Outra condição de validade está determinada no art. 62 do texto italiano, quando prescreve a contemporaneidade do trabalho parlamentar das duas Câmaras, em homenagem ao princípio bicameral. COSTANTINO MORTATI alia outra condição de validade, consagrada no art. 64. Trata-se da "publicidade" de seus trabalhos (85).

A concepção do Poder Legislativo proposta em algumas Constituições modernas leva certos publicistas a examinarem as restrições que daí decorrem. DUVERGER fala em uma concepção francesa do Poder Legislativo antes de 1958, na qual a lei era definida no direito francês pelo órgão que a elaborava. Era lei todo ato feito pelo Parlamento, de acordo com as formas previstas pelo processo legislativo (86).

A atividade congressional torna-se mais evidente no momento em que ele institui o instrumento legislativo conhecido como lei. Sua elaboração

(84) BONAVIDES, Paulo. **Direito Constitucional**. Forense, Rio de Janeiro, 1980, pp. 183 e ss.; FROTA, Vivaldo. "Poder Legislativo e Tribunal de Contas". **Revista do Tribunal de Contas do Distrito Federal**. Brasília, n.º 10, pp. 149 e ss.; RUFFIA, Paolo Biscaretti Di. "Il rinvio presidenziale delle leggi dopo lo scioglimento delle Camere" **Rivista Trimestrale di Diritto Publico**. Dott. A. Giuffrè, Editore, Milão, Ano XIV, 1964, pp. 3 e ss.; BONAVIDES, Paulo. "O Poder Legislativo no Moderno Estado Social", em **As Tendências Atuais do Direito Público**. Estudos em homenagem ao Professor Afonso Arinos de Mello Franco, Forense, Rio de Janeiro, 1976, pp. 23 e ss.

(85) MORTATI, Costantino. **Istituzioni di Diritto Publico**, Tomo Primeiro, CEDAM, Padova, 8.ª edição, 1969, pp. 477 e ss.; **Commentario Sistematico alla Costituzione Italiana**, direção de PIERO CALAMANDREI e ALESSANDRO LEVI, vol. segundo, obra coletiva, G. Barbera Editore, Firenze, 1950, pp. 30 e ss.

(86) DUVERGER, Maurice. **Institutions Politiques et Droit Constitutionnel**, Presses Universitaires de France, Paris, 1960, 5.ª ed., p. 614; GARCIA-PELAYO, Manuel **Derecho Constitucional Comparado**, Manuales de la "Revista de Occidente", Madrid, 1951, 2.ª ed., pp. 376 e ss.

torna-se legítima, após ser examinada e aprovada pelos setores envolvidos constitucional e regimentalmente em seu processo de formação.

Os Congressos efetivam medidas políticas públicas, geralmente expressas em termos de lei. A ação legislativa está organizada de maneira que torna possível a ação conjunta. A primeira fase do processo legislativo pode ser examinada além dos limites materiais do Congresso. Muitas medidas legislativas surgem da necessidade do ajustamento de interesses contraditórios que ocorrem além de suas dependências.

A identificação dos autores de **proposições** consideradas pelo Congresso é tema importante. Pode-se classificar, nos dias de hoje, em primeiro lugar, o Presidente que pode assumir a liderança, dramatizando as vantagens ou a urgência das proposições que gostaria que fossem sujeitas à ação legislativa. Tal entendimento reflete na **Ordem do Dia** cujo controle está dispersado dentro do Congresso:

> "O controle sobre a Ordem do Dia legislativo está amplamente dispersado dentro do Congresso. O produto final resulta do impacto de muitas forças que operam nas diversas fases do processo. Em todas as sessões, as manobras visando ocupar uma boa posição são consideráveis, havendo disputa sobre quais os assuntos que serão considerados, por quem e quando serão considerados. Não existe um plano básico para uma sessão, nenhuma Ordem do Dia que mereça a aprovação geral, se bem que, como já foi mencionado, certos itens — como o orçamento — serão considerados como fato lógico.
>
> Os líderes políticos exercem um controle limitado sobre a Ordem do Dia; eles podem negociar, sugerir, requerer e coordenar, mas não podem comandar. Eles podem discutir o problema legislativo com o Presidente da República, com o presidente da Comissão ou com as Comissões partidárias, mas eles não têm nenhuma autoridade para tomar decisões independentes a respeito da natureza da Ordem do Dia. Os líderes legislativos podem planejar diariamente a Ordem do Dia das sessões, e, deixando uma certa margem para os acontecimentos imprevisíveis, podem planejá-la até mesmo mensalmente" (87).

O sistema congressional caracteriza-se pela variedade de canais utilizados na apresentação de proposições. Em seguida, em uma segunda fase, identificam-se as partes principais da proposta: o exame do seu **conteúdo** e o **controle** da ação, visando possibilitar a tomada de uma decisão final. A deliberação legislativa conduz a operacionalização do processo. Procura efetivar funções conjuntas de explicar e persuadir. Após as indicações constitucionais, a deliberação a ser estilizada, dentro das limitações de normas regimentais, procura chegar a conclusões definidas que se materializam no texto legislado:

> "Um dos primordiais objetivos da adoção de um conjunto de regras é determinar a ordem pela qual as diversas matérias

(87) YOUNG, Roland. **O Congresso Americano**, Forense, Rio de Janeiro, 1966, trad. de REGINA ZINGONI, pp. 119 e 120.

apresentadas ao corpo legislativo devem ser examinadas. Estabelecem-se prioridades em favor de certos assuntos sobre outros. Fixam-se certas épocas para determinadas tarefas, mesmo a questão de precedência das diferentes espécies de moções é ali tratada. Dentre as mais importantes prioridades se destaca a relativa à pauta dos trabalhos das sessões diárias" (88).

A elaboração da lei formal atravessa um procedimento complexo que se articula em várias fases ou **subprocedimentos**, que seguem uma ordem lógica e cronológica: fase de iniciativa; fase preparatória; fase de deliberação do projeto instituído; procedimento na Assembléia; procedimento especial em Comissões e procedimento misto; fase de controle; fase de comunicação (89).

No levantamento dos principais aspectos de funcionamento dos Parlamentos, já eram tema clássico a posição e as atribuições da **Mesa**:

> "O Presidente é o órgão da Câmara quando ela houver de se enunciar coletivamente, o regulador dos seus trabalhos e o fiscal de sua ordem. Incumbe-lhe: presidir às sessões da Câmara; abrir e encerrar as sessões às horas competentes, nelas manter a ordem e fazer observar a Constituição, as leis da República e o Regimento; fazer ler as atas pelo 2º-Secretário, submetê-las às discussões e ao voto da Câmara e assiná-las, depois de aprovadas; fazer ler o expediente pelo 1º-Secretário; dar posse aos Deputados reconhecidos; conceder a palavra aos Deputados, na ordem da inscrição, aos que a solicitarem verbalmente, nos termos do Regimento, e negá-la aos que a pedirem sem direito; convidar o orador a declarar, previamente, se vai falar a favor, ou contra, a matéria em discussão; interromper o orador, quando se desviar da questão, quando falar contra o vencido, quando faltar à consideração à Câmara, ao Senado, ou a alguns dos seus membros, e, em geral, aos representantes do Poder Público, advertindo-o, chamando-o à ordem e retirando-lhe a palavra, se não for obedecido; chamar a atenção do orador ao terminar a Hora do Expediente e da Ordem do Dia, ou ao se esgotar o tempo a que tem direito de ocupar a tribuna; anunciar a Ordem do Dia e o número de Deputados presentes; submeter à discussão e à votação a matéria a isso destinada; estabelecer o ponto da questão sobre que devam ser feitas as votações; anunciar o resultado das votações; conceder a palavra para explicação pessoal, sem prejuízo da Ordem do Dia; comunicar à Câmara o recebimento de mensagens e outras correspondências do governo e fazê-las ler pelo 1º-Secretário; nomear, por autorização da Câmara, Comissões especiais, mistas e externas; designar

(88) WALKER, Harvey. **O Congresso Americano e o Parlamento Britânico**, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1954, Instituto de Direito Público e Ciência Política, p. 41; LANGROD, Georges. **O Processo Legislativo na Europa Ocidental**, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 1954, Instituto de Direito Público e Ciência Política.

(89) MORTATI, Costantino. **Istituzioni di Diritto Pubblico**, Tomo II, ob. cit., pp. 678 e ss.

substitutos para os membros das Comissões, em suas vagas, ou em seus impedimentos, excetuada a Comissão de Polícia; promover a publicação dos debates e de todos os trabalhos e atos da Câmara; não permitir a publicação de expressões e conceitos vedados pelo Regimento; organizar e designar a Ordem do Dia seguinte; informar à Câmara sobre qualquer ponto de ordem ou de prática parlamentar; suspender a sessão, deixando a cadeira da presidência quando não puder manter a ordem, ou as circunstâncias o exigirem; levantar a sessão; assinar todas as resoluções da Câmara; assinar a correspondência com o Presidente da República e com as assembléias estrangeiras; convocar sessões extraordinárias; presidir às reuniões da Comissão de Polícia, tomar parte nas suas discussões e deliberações, com direito a voto e assinar os respectivos pareceres; substituir o Presidente do Congresso Nacional, nos termos do Regimento Comum; substituir, nos termos da Constituição, o Presidente da República; resolver todas as questões de ordem que ocorrerem durante as sessões" (90).

Apesar de o procedimento constituir um tema bastante técnico, torna-se necessário conhecê-lo para a compreensão dos métodos de trabalho dos Parlamentos: JOSEF REDLICH, em tratado sobre a história do procedimento parlamentar britânico (**The Procedure of the House of Commons**, 1908; E. PORRITT, **The Unreformed House of Commons; Parliamentary Representation Before 1832**, 1990, 3ª ed.; ROBERT LUCE, **Legislative Procedure**, 1922; W. I. JENNINGS, **Parliament**, 1940).

Os estudos em torno da evolução dos procedimentos legislativos revelam as diversas tendências e fases dos regimes políticos.

Os legisladores constituintes tendem a consignar nas Constituições os preceitos essenciais do procedimento inerente à elaboração dos atos normativos, com a definição da competência e participação do Congresso e do Executivo. Definem a sucessão ordenada dos trâmites da elaboração dos atos legislativos pelos órgãos colegiados constitucionalmente competentes para legislar, consagrando as formalidades complementares. Este procedimento segue a tramitação prevista em lei e nos regimentos.

A organização, garantia e funcionamento das Câmaras, as competências privativas de cada um destes órgãos constituem, também, aspectos ligados ao conjunto de atos realizados pelos legislativos com o objetivo de formação das leis constitucionais, complementares, ordinárias, resoluções, decretos legislativos e outras espécies normativas. Ao examinar os atos do processo legislativo, acentua JOSÉ AFONSO DA SILVA:

"O processo legislativo é um conjunto de atos pré-ordenados visando à criação de normas de direito. Esses atos são: a) iniciativa

(90) LEAL, Aurelino. **Theoria e Prática da Constituição Federal Brasileira**. Parte Primeira. Da Organização Federal do Poder Legislativo (arts. 1 a 40). F. Briguiet & Cia. Editores, Rio de Janeiro, 1925, pp. 266 e 267.

legislativa; **b)** emendas; **c)** votação; **d)** sanção ou veto; **e)** promulgação e publicação" (91).

Nos diversos aspectos da atuação parlamentar que se efetiva por pronunciamentos e mecanismos previstos pelo processo legislativo, a regularidade do trabalho das Câmaras pode ser afetada por comportamentos individuais ou de grupos dos parlamentares. Organizam-se para impedir a aprovação de determinada lei, por via da **obstrução.**

Esse termo vem diretamente do inglês **obstruction** e indiretamente do latino **obstruere.** Na linguagem da Câmara dos Comuns surge em 1877. Corresponde substancialmente ao **Filibustering** norte-americano que data de 1841. No direito italiano, antes da vigência da atual Constituição, a obstrução mais ou menos intensa amplia-se nos anos de 1899, 1900 e 1914. A doutrina parece interessar-se pelo tema com: O. NIGRO (**L'Ostruzionismo Parlamentare ed i Possibili Rimedi**, Torino 1918); A. FERRACCIN, (**L'Ostruzionismo Parlam. davanti al Dir. ed alla Politica Costituzionale,** em Filangieri, 1901).

A obstrução pode distinguir-se em "física" e "técnica". A física caracteriza-se pela interrupção contínua do orador, com predisposição para provocação de incidentes por interrupções, senão por atos de violência. Pode ocorrer a ilegitimidade dessa espécie de obstrução, que se pode configurar em criminosa. Na Itália a obstrução física pode assumir a configuração do crime previsto no art. 289 do Código Penal, configurado pelo impedimento ou turbação do exercício da função parlamentar.

A **obstrução técnica** tem algo de comum com a física. Utiliza a mais estrita legalidade formal, com emprego das normas regulamentares (92).

O ato normativo desenvolve-se dentro de toda essa conjuntura, que pode afetar aspectos de sua formulação. Esses mecanismos convivem com a sua necessária sistematização, através dos vários momentos e degraus de sua positivação:

"Tal sistemática há de partir do ato normativo **inicial** que, pondo-se de parte o pressuposto lógico-transcendental, funda a

(91) FRIEDRICH, Carl J. **Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática (En Europa y América)**, Fondo de Cultura Económica, México, 1946, trad. de VICENTE HERRERO, pp. 406 e ss.; CAETANO, Marcelo. **Direito Constitucional.** Volume II. *Direito Constitucional* Brasileiro, Forense, Rio de Janeiro, 1978, pp. 275 e ss.; CROSA, Emilio. **Diritto Costituzionale**, Unione Tipografico-Editrice Torinese, Torino, 1955, 4.ª ed., pp. 278 e ss.; RUFFIA, Paolo Biscaretti Di. **Diritto Costituzionale (Lo Stato Democratico Moderno)**, vol. I. **La Struttura ed il Funzionamento dello Stato Democratico Moderno. Il Potere Legislativo. Il Potere Executivo**, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, *Napoli*, 1949, pp. 412 e ss.; BLUNTSCHLI, M. **Le Droit Public Général**, Librairie Guillaumin et Cie., Paris, 1885, 2.ª ed., pp. 88 e ss.; CAMPOS, German J. Bidart. **Manual de Derecho Constitucional Argentino, Ediar**, Buenos Aires, 1981, 9.ª ed., pp. 609 e ss.; PERGOLESI, Ferruccio. **Diritto Costituzionale**, Volume Primeiro, CEDAM, Padova, 1968, 15.ª ed., pp. 433 e ss.; SILVA, *José Afonso da*. **Curso de Direito Constitucional Positivo**, vol. I, Da Organização Nacional, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1976, pp. 98 e ss.

(92) PERGOLESI, Ferruccio. **Diritto Costituzionale**, Primeiro volume, CEDAM, Padova, 1962, 15.ª ed., pp. 564 e ss.

As teorias sociais da propriedade separam-se delas justamente em reconhecerem que esta harmonia preestabelecida não passa de uma ilusão, e que a função social da propriedade, longe de se achar indissoluvelmente ligada à sua função no interesse do indivíduo, carece também de ser definida e consagrada ao lado desta de uma maneira particular"(3).

2. *Limitações*

Atualmente, o direito de propriedade não mais se reveste daquele antigo caráter absoluto e intangível. Está sujeito a várias limitações, impostas tanto no interesse público, como no interesse privado. Sofre restrições, fundadas no respeito a direitos alheios, ou com base no próprio interesse coletivo, em face dos princípios jurídicos que transformam a propriedade numa função social, cujo destino está ligado ao bem-estar social do povo.

Numerosas são as disposições constitucionais, administrativas, civis, penais e militares que atingem o exercício desse direito. O Poder Público impõe normas e limites para o uso e gozo dos bens particulares e intervém na propriedade privada e na ordem econômica, a fim de satisfazer as exigências coletivas.

> "Nessa intervenção estatal, o Poder Público chega a retirar a propriedade privada, para dar-lhe uma destinação pública ou de interesse social, através da desapropriação, ou para acudir a uma situação de eminente perigo público, mediante requisição; em outros casos, contenta-se em ordenar socialmente o seu uso, por meio de limitações e servidões administrativas, ou em utilizar transitoriamente o bem particular, numa ocupação temporária" (4).

No direito brasileiro em geral, podemos indicar, exemplificativamente, algumas das restrições:

a) Restrições constitucionais

Ao mesmo tempo que garante o direito de propriedade, no art. 153, § 22, a Constituição federal dispõe sobre a desapropriação por necessidade pública e por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro; prevê ainda a utilização da propriedade particular em caso de perigo iminente; no art. 168 preceitua que as jazidas, minas e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para o efeito de exploração ou aproveitamento industrial.

b) Restrições do Código Civil

Direitos de vizinhança (Cód. Civil, arts. 554 a 588); servidões prediais (arts. 695 a 712).

(3) GUSTAV RADBRUCH. *Filosofia do Direito*. Tradução Cabral de Moncada. 6ª edição, Coimbra, Armênio Amado Editor, p. 278.

(4) HELY LOPES MEIRELLES. *Direito Administrativo Brasileiro*. 7ª ed., São Paulo, Edit. Revista dos Tribunais, p. 555.

ato legislativo analisado, tendo em vista as normas constitucionais e regimentais pertinentes" (94).

A sistematização que SARA RAMOS DE FIGUEIRÊDO realiza sobre o processo legislativo é essencial para as indagações em torno dos atos parlamentares. Conforme destaca,

> "o objetivo do trabalho é a análise de cada um desses atos, previstos no artigo supra em ordem hierárquica, com base em disposições constitucionais e em regras contidas no Regimento Comum do Congresso Nacional, no Regimento do Senado Federal e no da Câmara dos Deputados.
>
> Estes Regimentos, que constituem as leis **interna corporis** do Parlamento, são elaborados de acordo com os arts. 29 e 30 do texto constitucional vigente" (95).

Com detida análise de todas as características do processo legislativo e de suas formas procedimentais, faz considerações de ordem geral acerca da iniciativa das leis desde a apresentação do projeto, como da **instrução, discussão e votação** das proposições na Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Ao tratar da iniciativa, emendas, instrução, discussão e votação, urgência, projetos enviados com tramitação por prazo determinado, emendas à Constituição, destaque, leis complementares à Constituição, leis ordinárias, sanção, promulgação e veto, leis delegadas, decretos-leis, decretos legislativos, resoluções, competência privativa do Senado Federal, requerimentos (vários tipos de requerimentos previstos no Regimento do Senado Federal), criação de Comissão Parlamentar Mista de Inquérito, impedimento de parlamentar, nova designação do número de ordem das Legislaturas, a autora fornece os dados essenciais para as questões atinentes à teoria geral dos atos parlamentares, com incursões doutrinárias e detida análise das normas constitucionais e regimentais.

O Regimento Interno é o conjunto de normas que as Casas legislativas adotam para regular o seu funcionamento. O Senado e a Câmara têm, pela Constituição, competência para formular os seus respectivos regimentos. O Regimento Interno compreende a determinação das regras com as quais as Câmaras realizam as suas funções. Para DUGUIT consiste no conjunto de disposições que determinam, de modo geral, a **ordem** e **método** dos trabalhos de cada Câmara. Mostra DUGUIT que assuntos que poderiam encontrar lugar em leis constitucionais são tratados nos regimentos. O Regimento não é uma lei, para muitos doutrinadores. Entretanto, é uma espécie de lei interna de cada assembléia. Os regulamentos das assembléias políticas contêm disposições fundamentais. A importância é positivamente a de uma lei. RUI BARBOSA escreveu:

> "Não há nenhuma diferença essencial entre a lei sob a sua expressão de regimento parlamentar e a lei sob a sua expressão de

(94) FIGUEIRÊDO, Sara Ramos de. **Processo Legislativo**, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, 1982, 3.ª ed., p. 5; *idem*, **Processo Legislativo, Aspectos Fundamentais**, 1975.

(95) FIGUEIRÊDO, Sara Ramos de. **Processo Legislativo**, 3.ª ed., ob. cit., p. 9.

ato legislativo. As instituições que debaixo destas duas formas se consagram apresentam em comum o caráter de império e inviolabilidade e respeito dos entes, individuais ou coletivos, a cujos atos e relações têm por objeto servir de norma. Espécies de um só gênero, entre si, não se distinguem uma da outra senão na origem de onde procedem, no modo como se elaboram e na esfera onde têm de operar; porque a lei é o regimento da Nação decretada pelo seu corpo de legisladores, e o regimento, a lei de cada um dos ramos da Legislatura por ele mesmo ditado" (Protesto lido na sessão do Senado de 28 de outubro de 1912).

AURELINO LEAL, em detida análise do Regimento, expõe:

"Do seu caráter especialíssimo, resulta que o Regimento de uma Câmara não pode conter disposição nenhuma tendente a regular situações externas, de cousas ou pessoas. Rege-as, entretanto, no seu desdobramento. Isto é, para que uma relação possa ser regulada pelo Regimento, é necessário que seja atributiva da Câmara de que se trata. Neste caso, a força do Regimento segue-a exteriormente com todo o poder jurídico, estando de acordo com a Constituição.

O Regimento de uma Câmara compreende: 1º) regras relativas à composição da Câmara (sessões preparatórias, nomeação ou eleição de Comissões de Poderes, modo do seu funcionamento, processo de reconhecimento); 2º) regras sobre eleição da sua Mesa e atribuições dos membros desta; 3º) regras sobre eleição e funcionamento de Comissões permanentes, mistas, especiais etc.; 4º) regras sobre **quorum**, Ordem do Dia, sessões diárias, públicas e secretas, expediente, apresentação de projetos etc.; 5º) regras sobre discussão, votação, adiamento de assuntos sujeitos ao exame da Câmara; 6º) regras sobre a disciplina dos membros da Câmara; 7º) regras sobre a polícia interna; 8º) regras gerais sobre a sua Secretaria, no tocante ao número de empregados, nomeação e demissão. Ao par destas regras, o Regimento deve consagrar princípios referentes às atribuições privativas de cada uma das Câmaras. Por exemplo: iniciativa de certos projetos e acusações do Presidente da República pela Câmara dos Deputados; o seu julgamento pelo Senado, o modo deste aprovar certas nomeações feitas pelo Presidente etc.

"Além disto, há um Regimento Comum às duas Câmaras, onde se compendiam os dispositivos reguladores da abertura e encerramento do Congresso, posse do Presidente e Vice-Presidente da República, apuração da eleição dessas autoridades. Quando as duas Casas se reúnem, os trabalhos e atribuições, bem como a polícia interna, são regulados pelo Regimento do Senado.

O **poder** de uma Câmara de votar o seu Regimento envolve o seu **dever** de obedecê-lo. "Ela não pode praticar um ato contrário ao Regimento, como não pode praticar um ato contrário à lei" (DUGUIT, **Traité**, vol. II, p. 316).

A própria reforma do Regimento é cercada de cautelas interessantes. Na Câmara, ele só poderá ser modificado mediante projeto de resolução" (96).

Apesar da distância que nos separa da exposição acima destacada, percebe-se a importância do Regimento, mesmo no processo legislativo clássico.

As Constituições contemporâneas conservam a importância dada ao Regimento. O texto vigente na Itália, em seu art. 64, proclama: "Cada Câmara adota o próprio Regimento, de acordo com a maioria absoluta de seus membros" (97).

As normas constitucionais e as regimentais determinam, assim, a sistemática da elaboração legislativa, estabelecendo procedimentos diversos quando se trata de projetos declarados como de urgência. Essas manifestações revelam a importância do processo de criação da lei, com as várias formas consagradas, devido às espécies normativas (98).

A estrutura interna e o funcionamento das Câmaras constituem matéria essencial do direito constitucional, com amplas vinculações ao direito parlamentar. Entende, após esta afirmativa, ENRIQUE ÁLVAREZ CONDE que como premissa para o estudo dessas questões torna-se necessária a análise da natureza dos regulamentos parlamentares, concebidos como autênticas prerrogativas das Câmaras, tendentes a assegurar a independência delas frente ao Executivo, a eficácia do trabalho parlamentar e o direito das minorias (99).

Esse publicista espanhol entende que os regulamentos constituem um ato de poder autonormativo das mesmas, através de um conjunto de disposições que determinam a ordem e o método de trabalho das Câmaras.

Os regulamentos parlamentares ordenam, de maneira eficaz, a vida parlamentar, recolhendo as principais práticas constitucionais e as normas complementares ditadas pela Presidência de cada uma das Câmaras. Devem espelhar uma melhor agilização do trabalho parlamentar, evitando-se proce-

(96) LEAL, Aurelino. **Theoria e Prática**. . . , ob. cit., pp. 273 e 274; DUGUIT, Léon. **Traité de Droit Constitutionnel**, vol. IV. L'Organisation Politique de la France, E. de Boccard, Successeur, Paris, 1924, pp. 270 e ss.

(97) BARILE, Paolo. **Istituzioni di Diritto Pubblico**, CEDAM, Padova, 1972 pp. 150 e ss; *D'EUFEMIA*, Giuseppe. **Elementi di Diritto Costituzionale**, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, Nápoles, 1952, 3.ª ed., pp. 149 e ss.; WIGNY, Pierre. **Droit Constitutionnel. Principes de Droit Positif**. Tomo Segundo, Établissements Émile Bruylant, Bruxelas, 1952, pp. 465 e ss.; ATALIBA, Geraldo. **Lei Complementar na Constituição**, Editora Revista dos Tribunais Ltda.; São Paulo, 1971.

(98) TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1982, pp. 149 e ss.; PETRIELLA, Dionisio. **La Constitución de la República Italiana**. Asociación Dante Alighieri, Buenos Aires, 1957, pp. 124 e ss.; LIONS, Monique. **El Poder Legislativo en América Latina**, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1974; MORRISON, Herbert. **Government and Parliament. A Survey from the Inside**, Oxford University Press, Londres, 1954, pp. 147 e ss.

(99) CONDE, Enrique Álvares. **El Régimen Político Español**, Tecnos, Madrid, 1983, pp. 143 e ss.

dimentos longos e repetitivos que retardam o funcionamento de um Parlamento moderno. Como mecanismo de ação institucional do órgão legislativo tem grande significado (100).

Na Espanha, com o processo de democratização, os estudos sobre elaboração legislativa vêm tendo grande relevo. Essa experiência deve ser examinada, com interesse, pelos estudiosos brasileiros. O florescimento da publicística espanhola poderá trazer grande contribuição para as reflexões institucionais que devem ocorrer no Brasil.

A participação do corpo eleitoral, por via das **iniciativas** popular e regional, no procedimento de elaboração das leis formais, tem estabelecido diversos problemas teóricos e práticos. Esse tema merece destaque, tendo em vista a predominância, em nossos dias, da **iniciativa legislativa do governo** que nem sempre atende as aspirações da sociedade (101).

A preeminência governamental na fase de iniciativa, ampliada pelo exercício do "poder regulamentar", através do desenvolvimento e concretização das leis, reforça o Executivo. A existência do poder regulamentar governamental leva à necessidade de reforçar o controle parlamentar sobre a ação do governo.

O controle sobre o decreto-lei e as disposições legislativas provisórias ditadas pelo governo geram questões referentes ao controle parlamentar. As preocupações em torno dos modos de produção do direito, o sistema das fontes normativas levam às questões das respectivas competências (102).

(100) CONDE, Enrique Alvarez. **El Régimen Político Español**, ob. cit. p. 144; ALZAGA, O. "Contribución al estudio del Derecho Parlamentario", **Revista de Derecho Público**, n.º 62, pp. 19 e ss.; SERRANO, N. Perez. "Naturaleza Jurídica del Reglamento Parlamentario", **Revista de Estudios Políticos**, n.º 105, pp. 99 e ss.; MORODO, R. "El Principio de Autonormatividad reglamentaria de los Parlamentos en el Derecho Constitucional", **Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Central**, n.º 7; CARNICERO, C. J. Fernández. "Los Reglamentos Parlamentarios y el ordenamiento jurídico", **Revista de Derecho Político**, n.º 9; SERRANO, M. R. Ripollés. "Notas sobre el Proyecto de Reglamento del Congreso de los Diputados", **Revista de Estudios Políticos**, n.º 24; PUNSET, R. "Los Reglamentos de las Cortes Generales", **Revista de Derecho Público**, n.º 87; GARRIDO, Diego Lopez. "La Posición de las Ponencias en el Procedimiento Legislativo del Congreso de los Diputados (I y II Legislatura). Los condicionamientos técnicos y políticos". **Revista de Derecho Político**, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, n.º 17, Primavera, 1983, pp. 225 e ss.; GONZALEZ, Claro-José Fernandez-Carnicero, "Los Reglamentos Parlamentarios y el Ordenamiento Jurídico", **Revista de Derecho Político**, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, n.º 9, Primavera, 1981, pp. 163 e ss.

(101) PUNSET, Ramón. "La Iniciativa Legislativa en el Ordenamiento Español", **Revista de Derecho Político**, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, n.º 14, Verão, 1982, pp. 57 e ss.; MERCHAN, José F. Merino. "Enmienda a la Totalidad a una Proposición de Ley. Necesidad de una reforma en los Reglamentos de las Cámaras Legislativas", **Revista del Departamento de Derecho Político**, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, n.º 7, outubro, 1980, pp. 167 e ss.

(102) CAMPO, Javier Jimenez. "Las Diputaciones Permanentes y el Control sobre el Decreto-ley", **Revista de Derecho Público**, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, n.º 15, outuno, 1982, pp. 35 e ss.; idem, "El Control Jurisdiccional y Parlamentario de los Decretos Legislativos", **Revista de Derecho Político**. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, n.º 10, Verão, 1981, pp. 79 e ss.; MIRANDA, Jorge. **Decreto**, Coimbra, 1974.

O dinamismo da vida contemporânea tem refletido nas maneiras de atuação dos corpos legislativos, também, no que diz respeito ao surgimento dos grupos parlamentares e a sua força de atuação ([103]).

ARTHUR DE CASTILHO NETO destaca as principais figuras criadas nos **Regimentos** dos órgãos legislativos brasileiros quando enumera:

a) Dos órgãos da Câmara. Das Comissões: Permanentes e Temporárias (Especiais, de Inquérito, Externas e Mistas);

b) Proposição: toda matéria sujeita à deliberação da Câmara. Poderão consistir em ***projetos, emendas, indicações, requerimentos*** e ***pareceres;***

c) Iniciativa dos projetos, de acordo com a Constituição e o Regimento: de Deputado; de Comissão ou de Mesa; do Senado; do Presidente da República; dos Tribunais Federais com jurisdição em todo o território nacional. Os projetos são de duas espécies: de lei e de resolução;

d) *Indicações: é a proposição em que o Deputado sugere a manifestação de uma ou mais Comissões, acerca de determinado assunto, visando à elaboração de projeto sobre matéria de iniciativa da Câmara;*

e) Deliberações. Da tramitação das proposições: todo e qualquer projeto, recebido pela Mesa, numerado e publicado, será distribuído pela Presidência às Comissões competentes. As proposições quanto à natureza de sua tramitação podem ser: urgentes, com prioridade ou de tramitação ordinária;

f) Da discussão: é a fase dos trabalhos destinados ao debate em plenário. Do aparte. Dos prazos;

g) Votação: completa o turno regimental da discussão. Processos de votação: simbólico, nominal e de escrutínio secreto;

h) Redação final: ultimada a fase de votação em discussão única, ou em segunda discussão, será o projeto, com as respectivas emendas, se houver, enviado à Comissão de Redação para a redação final, na conformidade do vencedor, com a apresentação, se necessário, de emendas de redação;

i) Da Preferência: é a primazia na discussão ou na votação, de uma proposição sobre outra, ou outras;

j) Urgência: dispensa de exigências regimentais;

k) Prioridade: dispensa de exigências regimentais para que determinada proposição seja incluída na Ordem do Dia da sessão ordinária seguinte, logo após ou em regime de urgência;

l) Prejudicialidade: de discussão, de votação, a emenda ou o requerimento;

m) Projetos sujeitos a disposições especiais: os projetos de iniciativa do Presidente da República que devem ser apreciados em caráter definitivo no prazo de quarenta e cinco dias, contados do seu recebimento, serão submetidos a discussão única;

---

(103) NAVARRO, Manuel Alba. "La Creación de Grupos Parlamentarios durante la Legislatura", **Revista de Derecho Político**, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, n.º 14, Verão, 1982, pp. 79 e ss.

n) Projetos de Código: recebido o projeto de código ou apresentado à Mesa, o Presidente comunicará o fato ao Plenário e determinará a sua inclusão na Ordem do Dia seguinte, publicado e distribuído em avulsos para apresentação de emendas pelo prazo de trinta sessões consecutivas;

o) Proposta de Emenda à Constituição: considerar-se-á proposta de emenda à Constituição se for apresentada pela terça parte, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados e pela terça parte dos membros do Senado Federal, desde que não se esteja na vigência de estado de sítio e não proponha a abolição da Federação ou da República.

O Regimento Interno do Senado Federal estabelece, também, importantes regras para o funcionamento deste órgão (104).

Tendo em vista a variedade e amplitude das funções do Poder Legislativo, surgem ensaios para a classificação das mesmas:

a) Função típica: elaboração legislativa (compreende emendas constitucionais, leis complementares à Constituição, leis ordinárias, leis delegadas, decretos-leis, decretos legislativos e resoluções).

b) Funções atípicas:

b.1) de índole executiva:

administrativa,

fiscalizadoras;

b.2) de índole jurisdicional.

A formação das espécies normativas resulta de um ato complexo que decorre das diversas manifestações de atuação do Executivo. Seu processo de elaboração deve expressar-se de acordo com as exigências constitucionais e regimentais, sendo que o descumprimento das normas consubstanciadas na Constituição e em seus Regimentos Internos gera a invalidade formal dos atos normativos.

A Constituição lança as linhas básicas de atuação do Poder Legislativo. Por meio do Regimento Interno ocorre o auto-regramento de conduta desses órgãos, no que diz respeito à formação das leis.

Os Regimentos Internos, por via do auto-regramento da vontade, no sistema de elaboração das leis no Estado democrático, estabelecem que ela deve ser rigidamente regulada. Decorre desse entendimento que a exata observância das normas rituais de formação do procedimento normativo constitui pressuposto indeclinável de validade dos atos legislativos.

Conforme ficou anteriormente demonstrado, o procedimento legislativo está subordinado a esquemas rigidamente previstos e disciplinados na Constituição e nos Regimentos Internos. Os princípios que regem a iniciativa legislativa, as regras de competência regimental, a participação das

(104) CASTILHO NETO, Arthur de. (Curso **O Poder Legislativo**) **O Processo Legislativo**, n.º 5, Fundação Petrônio Portella. Fundação Milton Campos, Brasília, 1981, pp. 93 e ss.; **Do Processo Legislativo**, Ciclo de Conferências sobre prática legislativa (14 de abril a 28 de maio de 1971), Câmara dos Deputados. Diretoria Legislativa. Centro de Documentação e Informação. Divisão de Publicações, Brasília, 1972.

Comissões ou a utilização inadequada das formas inerentes às manifestações do Poder Legislativo são essenciais à validade do processo de elaboração legislativa.

É nesse sentido que os Regimentos Internos, no que dizem respeito ao processo de elaboração legislativa, se constituem de normas processuais que complementam, necessariamente, as leis constitucionais.

Ficou esclarecido antes, que a formação das leis é um ato complexo, constituído de momentos autônomos, cuja sucessão coordenada compõe o *procedimento legislativo, indicador do nascimento da norma jurídica.*

A produção normativa obedece a procedimentos rigidamente necessários, vinculados ao número e ao momento de fases sucessivas. A norma que destaca a competência ao órgão para a prática privativa de certos atos, manifesta-se através de duplo comando jurídico. Defere a certo ente e somente a ele o desempenho de atribuição e como conseqüência proíbe a outrem não contemplado qualquer ação equivalente.

A promulgação de uma lei, com ausência de veto governamental, mesmo tornando o ato legislativo em materialmente perfeito, não o torna válido e eficaz, se os trâmites estipulados pela Constituição não forem observados.

Em trabalho que revela a preocupação com a sistemática dos regulamentos, MEUCCIO RUINI seleciona as normas internas das duas Câmaras na Itália, França, Alemanha Ocidental, Grã-Bretanha e Estados Unidos da América. Ressalta as dificuldades do teste, devido a diferença de processos e de terminologia. Reconhece, entretanto, que, devido a natureza das regras consagradas, nos diversos Estados mencionados o ofício é importante (105).

As normas processuais são pressupostos da garantia constitucional na *sistemática de formação e criação do direito. Um ato* legislativo é inconstitucional quando surge em desacordo com as normas constitucionais e regimentais que lhe dariam forma e essência.

A formação dos atos legislativos opera-se por meio dos procedimentos, adequados e sucessivos, que têm como finalidade a edição de ato normativo (106).

3. Controle Jurisdicional dos Atos Parlamentares

Os atos de instauração do procedimento legislativo, os atos de deliberação e os atos de integração da eficácia das espécies normativas, fases obrigatórias e consecutivas, não podem sofrer qualquer omissão de forma ou de conteúdo.

(105) RUINI, Meuccio. **I Regolamenti Parlamentari. I Quaderni della Costituzione. I.ª Serie. Italia-Francia-Germania Occidentale. Gran Bretagna. Stati Uniti d'America**, Dott. A. Giuffrè-Editore, Milano, 1953.

(106) MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n.º 1, de 1969**, Tomo III, p. 130; MARQUES, Frederico. **Lei. Promulgação. Veto. Aumento de Vencimentos. Usurpação de Iniciativa. Constitucionalidade**, Revista Forense, Rio de Janeiro, Fascículos 718, 719, 720, vol. 202, abril/maio/junho, 1963, pp. 181 e ss.; TÁCITO, Caio. **Lei. Iniciativa do Poder Executivo. Sanção**, Revista Forense, Fascículos 718, 719, 720, abril/maio/junho, vol. 202, 1963, pp. 51 e ss

O cumprimento das determinações constitucionais e regimentais impõe-se ser notado, com precisão, em todas as etapas de elaboração normativa. O afastamento desses pressupostos acarreta, inclusive, o controle jurisdicional.

Nem todos admitem esse controle. Escapa conforme esta compreensão à competência do Judiciário para apontar os defeitos da lei. Por serem atos **interna corporis** dizem respeito ao peculiar interesse do Legislativo.

As regras atinentes aos atos parlamentares, e, em especial, aos atos legislativos, vêm recebendo diversos tratamentos, por parte dos juristas brasileiros. Convém lembrar GERALDO ATALIBA em trabalho que focaliza conceitos essenciais sobre as Mesas do Legislativo, assunto que deve ser lembrado quando se fala na possibilidade do controle jurisdicional de suas manifestações.

Realça que o intérprete deve se inspirar nos princípios capitais do sistema, dando destaque aos de natureza constitucional:

> "É de se recordar que o princípio republicano é fundamental e basilar ao sistema. O princípio republicano é, portanto, matriz que oferecerá necessariamente diretrizes para a interpretação e determinação exata e correta do alcance e do sentido de outros princípios constitucionais e, com mais razão, das simples normas constitucionais (atento o aplicador às distinções fecundas tão bem expostas por T. M. TERAN).
>
> Alguns princípios constitucionais foram postos tradicionalmente pelos nossos sucessivos legisladores constituintes como fundamentais a todo o sistema e, por isso, em posição de eminência relativamente a outros.
>
> "Deles os mais importantes são os da Federação e da República. Por isso, exercem função capitular da mais transcendental importância, determinando inclusive como se devem interpretar os demais, cuja exegese e aplicação jamais poderão ensejar menos calor ou detrimento para a força, eficácia e extensão dos primeiros" (107).

CELSO RIBEIRO BASTOS suscita interessantes problemas acerca de aspectos formais de espécie legislativa. Coloca em destaque questões de ordem formal, com levantamento de tema como o de **decurso de prazo**, quando conclui:

> "Ainda assim preferimos pensar que a Lei Complementar nº 318 é inconstitucional por ter sido aprovada por decurso de prazo" (108).

Os processos de elaboração legislativa, em suas relações constitucionais e regimentais, podem suscitar múltiplas questões vinculadas à inconstitucionalidade ou não de seus procedimentos.

(107) ATALIBA, Geraldo. "Tribunais. Regras sobre Reeleição de Mesas do Legislativo", **O Estado de S. Paulo**, 9 de novembro de 1980, p. 63; FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. "Câmara — Mesa. Duração do Mandato, Município Paulista. Aspectos Jurídicos, **Centro de Estudos**, São Paulo, n.º 20, jan./mar., 1981, 27-29.

(108) BASTOS, Celso Ribeiro. "Tribunais: As Leis Complementares Estaduais". **O Estado de S. Paulo**, 17 de julho de 1983, p. 51.

A doutrina e a jurisprudência têm examinado o controle jurisdicional sobre as formas de elaboração normativa. O processo de confecção das normas tem particularidades de ordem constitucional e regimental, acessíveis ao controle judicial, com o objetivo de garantir a legalidade de sua tramitação, sem infringência à Constituição, às leis ou ao Regimento. O Judiciário pode anular decisão ilegal do Legislativo, para que este atue dentro das formas legais previstas (109).

A fiel observância de preceitos na formação das normas é reconhecida através da jurisprudência. *Chega-se a concluir que os atos de elaboração* legislativa são mais importantes do que a própria lei. O vício de elaboração deve ser evitado. O Regimento Interno aceito pelo direito constitucional, mesmo como lei das corporações legislativas, é passível de controle jurisdicional. A violação das normas constitucionais e regimentais, no momento da criação legislativa, propicia o controle jurisdicional:

> "A elaboração legislativa não diz respeito, apenas à vida e ao interesse do órgão legiferante. É matéria que diz respeito ao interesse público. Não se trata, portanto, de matéria de **jura interna corporis**".
>
> "Os regimentos internos, no que se refere ao processo de elaboração legislativa, se constituem de normas processuais, complementos necessários das leis constitucionais."
>
> "As normas processuais aí constituem garantia de caráter constitucional."
>
> — "Um ato legislativo é inconstitucional quando se formou em desacordo com as normas regimentais que deveriam lhe dar forma e essência" (110).

A infração a textos de maior hierarquia e a promulgação de lei votada irregularmente padecem do controle jurisdicional por via do mandado de segurança: "Na sua preciosa obra, **Mandado de Segurança e Ação Popular**, HELY LOPES MEIRELLES deixa expresso o seu entendimento no sentido de que também não cabe mandado de segurança contra atos **interna corporis** de órgãos colegiados, por isso que não se sujeitam eles à correção judicial. Todavia, esclarece o festejado mestre, ditos atos não se submetem ao controle judicial enquanto se comportarem nos limites do exato conceito de atos **interna corporis**, vale dizer, enquanto se "entendem direta e imediatamente com a economia interna" dos órgãos colegiados, corporações legislativas e tribunais judiciários, como, por exemplo, eleição de seus dirigentes (eleições internas), modo de funcionamento do órgão, elaboração de Regimento. Adverte o publicista, entretanto: "daí não se conclua que tais assuntos afastam, por si sós, a revisão judicial. Não é assim. O que a Justiça não pode é subs-

(109) **Revista de Direito Administrativo**, vol. 54, out./dez., 1958. p. 166; **Revista de Direito Administrativo**, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, vol. 84, abril/junho, 1966, p. 137; **Revista dos Tribunais**, São Paulo, n.º 258, abril, 1957, p. 251; **idem**, vol. 321, junho, 1962, p. 438; MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, 1978, 6.ª ed., p. 671.

(110) **Revista de Direito Administrativo**, vol. III, janeiro/março, 1975, pp. 313, 317 e 318.

tituir a deliberação da Câmara por um pronunciamento judicial sobre o que é da exclusiva competência discricionária do Plenário da Mesa ou da Presidência. Mas pode confrontar sempre o ato praticado com as prescrições constitucionais, legais ou regimentais, que estabeleçam condições, forma ou rito para o seu cometimento" (111).

Entende que o Judiciário não pode examinar o "conteúdo ideológico de um ato **interna corporis** de órgão colegiado, a conveniência ou a oportunidade dele. Todavia, se é violador de direito subjetivo individual, não escaparia à censura judicial, tendo em vista o princípio do juiz natural que a Constituição consagra (C.F., art. 153, § 4º)".

Várias questões ligadas aos métodos de formulação do direito servem de objeto para exame do tema ora focalizado. Nesse sentido, pode ser destacada a referente ao poder de emenda, deferido aos parlamentares, considerado como um dos incidentes da processualística de formação das leis. Trata-se de proposição acessória de outra, com o objetivo de retirar parte do projeto (emenda supressiva); alterá-lo sem modificação essencial (emenda modificativa); acrescentar-lhe novas disposições (emenda aditiva); ou, substituição por outra proposição (emenda substitutiva).

A emenda é analisada por alguns como matéria específica da função legislativa, para outros ela é limitada, desde que deve ter afinidade com o projeto inicial. Vincula-se, também, o poder de emenda com o da iniciativa (112).

Estes decisórios entenderam, antes da Constituição de 1967, que o poder de emenda não era absoluto e ilimitado. A emenda deveria manter identidade com o projeto de iniciativa governamental. Sua existência estaria condicionada à proposição principal, não poderia conter matéria estranha à proposição principal.

Emenda e projeto para alguns deveriam ter perfeita afinidade. A possibilidade de novos elementos estaria limitada a condições como: não o desfigure, não mude sua substância. Nem sempre é acatada a tese de que o poder de emenda é corolário do poder de iniciativa.

Diversos pronunciamentos do Judiciário revelam como a sistemática de elaboração normativa pode enfrentar múltiplas questões judiciárias, que têm a finalidade de manter os aspectos intrínsecos e extrínsecos da formulação legislativa (113).

(111) VELLOSO, Carlos Mário da Silva. "Do Mandado de Segurança", **Revista da Faculdade de Direito**, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Ano XXV, n.º 22, (Nova Fase), outubro, 1979, pp. 84-85; ROCHA, José de Moura. **Do Mandado de Segurança. A Defesa dos Direitos Individuais**, Aida Editora e Comércio de Livros Ltda., Rio de Janeiro, 1982, pp. 155 e 156.

(112) **Revista de Direito Administrativo**, vol. 97, p. 213; **Revista Trimestral de Jurisprudência**, vol. 32, abril, 1965, p. 143; **idem**, vol. 83, junho, 1965, p. 45; vol. 33, junho, 1965, pp. 107 e 45; **idem**, vol. 34, outubro, 1965, p. 6; idem, vol. 35, janeiro, 1966; vol. 37, julho/setembro, 1966, p. 645.

(113) **Revista de Direito Administrativo**, vol. 32, p. 306; idem, vol. 36; **idem**, vol. 61; **Revista Forense**, 1951, vol. 135, p. 377; **Revista de Direito Administrativo**, vol. 97, jul./set., 1969, pp. 205 e ss.; 218 e ss.

O processo de elaboração legislativa passou por muitas transformações. As modificações que ocorrem no constitucionalismo moderno refletem as alterações das funções e estruturas do Estado contemporâneo. Convém lembrar máxima do direito britânico, de raiz "lockiana", pela qual seria tarefa do Parlamento **to make laws and not to make legislators**.

Muitas espécies normativas mereceram construção doutrinária, sendo que várias delas tiveram resistência. Deve-se destacar entre elas a "delegação legislativa" e o "decreto-lei". A função normativa do governo e a posição do Legislativo, com a ampliação atual da normativização proveniente da administração, leva a várias discussões sobre o processo legislativo clássico e o de nossos dias. A produção de múltiplos ordenamentos por vias diferentes, com titulações distintas, merece muitos questionamentos. Ressalta-se a orientação da Constituição francesa que ampliou o poder regulamentar do governo, fortalecido em comparação com a primazia da lei proveniente do Parlamento. O instituto da **decretação de urgência**, no direito italiano, é considerado em seu desvirtuamento de fundamentação inicial, como instrumentação governamental, ou um novo meio de intervenção legislativa ordinária. Dele decorre o desprezo da primazia reconhecida às Câmaras no processo normativo.

O protagonismo governamental dos dias atuais, no processo normativo, para muitos justificado pelas condições econômicas e sociais, tem levado a acentuadas perdas do Legislativo no "controle" do "iter" formativo da lei (confecção da Ordem do Dia, restrição do poder de emenda e iniciativa) (114).

A formação das leis, na sua variedade tipológica, levou a novas concepções sobre os mecanismos de controle parlamentar e jurisdicional. Os debates doutrinários vão, inicialmente, à análise dos procedimentos previstos para certas espécies normativas:

> "O Poder Executivo, por sua vez, ao usar da faculdade que a Constituição federal lhe conferia, de expedir decretos para "fiel execução das leis" (art. 87, nº 1), se excedia e, o que vimos, foi que, entre nós, os Regulamentos, notadamente em matéria tributária, inovaram, chegando, até mesmo, a criar penalidades onde a lei fora omissa ou não o autorizava" (115).

(114) CAMPO, Javier Jimenez. "El Control Jurisdiccional y Parlamentario de los Decretos Legislativos", **Revista de Derecho Político**, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, n.º 10, Verão, 1981, pp. 77 e ss.; SOUSA, J. P. Galvão de. **A Historicidade do Direito e a Elaboração Legislativa**, São Paulo, 1970, pp. 103 e ss.; POLETTI, Ronaldo Rebello de Britto. "O Decreto-Lei na Constituição", **Revista de Informação Legislativa**, Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, a.18, n.º 70, abril/junho, 1981, pp. 63 e ss.

(115) GIL, Otto. "O poder legiferante do Presidente da República", Separata de **Jurídica**, Revista da Divisão Jurídica do Instituto do Açúcar e do Álcool, Rio, 1973, p. 22; SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1982, 2.ª ed., pp. 241 e ss.; BORGES, José Souto Maior. **Lei Complementar Tributária**, Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 1975; **Cadernos de Altos Estudos**. Do Centro Brasileiro de Direito Tributário, n.º 1. O Princípio da Anterioridade da Lei Fiscal. Coordenador Sacha Calmon Navarro Coêlho, Editora Resenha Tributária, São Paulo, outubro, 1983.

As finalidades da lei foram objeto de meditadas análises de BERNARD SCHWARTZ. Em suas reflexões atenta que a lei reflete, inevitavelmente, a sociedade em evolução a que serve. A comunidade tem valores próprios que se refletem nas finalidades que a ordem legal procura fixar.

Nas suas postulações, assinala que a lei que governa menos foi, de forma crescente, substituída pela lei que provê mais. A ordem legal de uma sociedade em desenvolvimento atinge as mais diversas manifestações das atividades e das necessidades humanas. A lei transforma-se em um sifão social, com o objetivo essencial de partilhar eqüitativamente os recursos da sociedade. A finalidade de uma lei não deve ser apenas as reivindicações de igualdade legal, mas provisão de igualdade de fato. Sobre os efeitos das disparidades individuais, o **Justice Frankfurter** afirmou:

> "Estas são contingências da vida que dificilmente estão dentro do poder, sem mencionar o dever, do Estado de corrigir ou abrandar" (116).

O Juiz Burger, no Relatório Anual de 1976, sobre a situação do Judiciário esclareceu:

> "O aumento do litígio, a complexidade e o crescimento do governo, as mudanças na sociedade, os relacionamentos e transações interpessoais e a intervenção essencial do governo nestes relacionamentos colocaram uma pressão enorme na estrutura tanto da lei substantiva quanto das instituições que fornecemos para implementá-la" (62 A. B. A. J. 446 — 1976).

No momento em que passamos a exigir mais da lei, aumentam as preocupações em torno das formas atinentes a suas possibilidades e espécies.

As discussões em torno de regras procedimentais, qualidade formal e técnica das manifestações normativas, não podem estar desatentas ao conteúdo ideológico (117).

O crescimento das espécies normativas já anotado por EUNÁPIO, referindo-se ao **Digesto** de JUSTINIANO, ao observar serem tantas as leis então vigentes, tomou caminho avassalador na pluralidade de composição do ordenamento jurídico contemporâneo. Essa circunstância, que afeta o relacionamento entre governo e Parlamento, demonstra a importância da análise dos atos parlamentares, com o objetivo de melhor compatibilizar o funcionamento desses órgãos essenciais da estrutura estatal, inclusive no que diz respeito ao controle jurisdicional das medidas normativas tomadas por eles.

---

(116) GRIFFIN v. ILLINOIS, 351 U. S. 12,23 (1956).

(117) FRANÇA, R. Limongi. "Lei (Conceito, Caracteres e Espécies)", em **Enciclopédia Saraiva do Direito**, Edição Saraiva, São Paulo, 1980, vol. 48, pp. 442 e ss.; COELHO, Luiz Fernando. "Lei", **ibidem**, pp. 430 a 442; "A Má Redação de Nossas Leis. Juristas e Jurisprudência — Renovação e Crise do Direito — Força da Tradição e Preservação do Direito", **Revista Forense**, vol. CX, Fascículo 525, março, 1947, pp. 529 e ss.