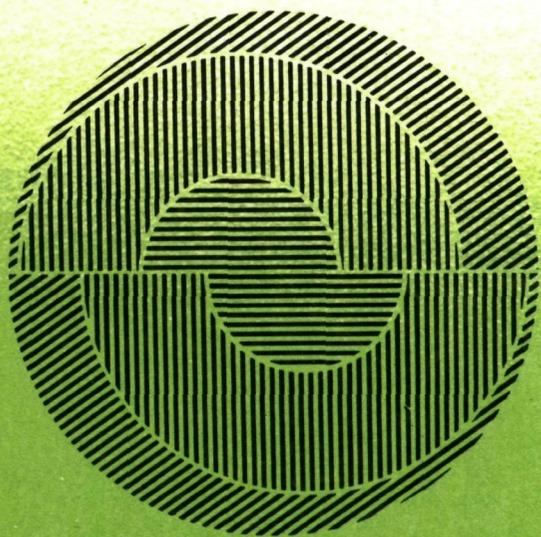


# REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL • SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS •

JANEIRO A MARÇO 1981  
ANO 18 • NÚMERO 69

# Prerrogativas do Poder Legislativo

IDUNA E. WEINERT

Professora de Direito Constitucional e  
Subchefe do Departamento de Direito da  
Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

- I — Introdução
- II — A “crise do Poder Legislativo”
- III — As prerrogativas
- IV — As prerrogativas do Poder Legislativo no Brasil
- V — A inviolabilidade, os decretos-leis, o veto e o decurso de prazo
- VI — Conclusão
- VII — Bibliografia

### I — Introdução

Atribui-se a ARISTÓTELES, em sua *Política*, o mérito de ter sido o primeiro a isolar as categorias dos atos estatais, distinguindo-os através das funções do Estado.

A doutrina da repartição dos poderes, conquanto esboçada, em seus fundamentos, por LOCKE, só veio a alcançar contornos definitivos na obra de MONTESQUIEU.

Com efeito, teve o autor de *O Espírito das Leis* a primazia de promover o relacionamento entre as três modalidades de manifestações da atividade estatal e os órgãos que, compondo a estrutura do poder, em seu nome agiam.

Os atos dirigidos a indivíduos ou situações certas e determinadas foram por MONTESQUIEU relacionados à função executiva ou administra-

tiva do Estado; aqueles que se voltavam para a coletividade e se destinavam a regular situações futuras representavam o exercício da função legislativa, enquanto que os atos consubstanciadores da função jurisdicional caracterizavam-se por buscar soluções para conflitos intersubjetivos de interesses, mediante a aplicação das leis.

Adotado pela Constituição norte-americana de 1787, o princípio da repartição dos poderes alcançou consagração com a Revolução Francesa, de que se tornou um dos alicerces, e, desde então, tem estado presente nos documentos constitucionais das democracias ocidentais, não obstante as transformações que lhe foram impostas por novos e poderosos fatores histórico-sociais.

O êxito da doutrina e sua identificação aos postulados da liberal-democracia devem ser creditados à sua natureza estritamente pragmática e objetiva, não se tratando, como poderia parecer, à primeira vista, de mera construção teórica, destinada a transitar, unicamente, no mundo das idéias.

A intenção buscada por MONTESQUIEU foi, em verdade, criar um mecanismo eficaz, uma técnica através da qual se pudesse obter, efetivamente, o controle do poder pelo poder, ou seja, o fracionamento do poder absoluto, ensejando a cada uma de suas parcelas a fiscalização sobre o exercício das demais.

Doutrina racionalista, logrou transferir para a representatividade popular a fonte de legitimação do poder, afastando, definitivamente, todas as teorias que o legitimavam de forma irracional.

A fórmula rígida proposta inicialmente, que se coadunava ao liberalismo e ao individualismo prevalecentes no período pós-Revolução Francesa, não resistiu, evidentemente, às profundas transformações impostas pelos grandes eventos que marcaram o final do século XIX e as primeiras décadas do século XX, dentre eles a Revolução Industrial e a I Guerra Mundial.

O Estado liberal-abstencionista cedeu lugar ao Estado intervencionista, em razão da necessidade imperiosa de proporcionar às forças de produção os mecanismos de proteção contra os abusos dos detentores do capital.

O abandono da separação rígida dos poderes impôs-se, por outro lado, ante a circunstância de que, na prática, os três ramos da tripartição não mais se continham nos limites do exercício de suas funções típicas, mas eram levados a exercitar, simultaneamente, embora de forma secundária, as atividades próprias uns dos outros.

Em sua configuração atual, a doutrina de MONTESQUIEU só poderá ser encarada sob o prisma de flexibilidade que comporte a prática concomitante, por cada um dos poderes, das três funções estatais, embora com prevalência de uma delas, a típica, sobre as demais.

Orienta-se, por outro lado, no sentido do funcionamento independente e harmônico dos poderes constitucionais, concretizando o chamado sistema

de freios e contrapesos ("cheks and balances" dos norte-americanos) mediante o qual os poderes controlam-se mutuamente por força de dispositivos previstos na Constituição.

Há, mesmo, quem fale, hoje, em correlação ou complementaridade das funções estatais com vistas a justificar uma política de cooperação entre o Legislativo e o Executivo, destinada à obtenção de leis boas, em tempo útil, posição que não consegue disfarçar, todavia, a intenção de dar legitimidade à crescente intromissão do Poder Executivo em áreas da atividade típica do Poder Legislativo.

O fenômeno, dizem, é universal, correspondendo ao que alguns constitucionalistas denominam "crise do Poder Legislativo", ou o seu declínio em face do Executivo.

## II — A "crise do Poder Legislativo"

O título merece grande atenção, sob duplo aspecto.

Em primeiro lugar, não se pode falar em universalidade quando não se cogita mais de simples prevalência de um sobre os outros dois poderes, tendo estes preservadas, em sua inteireza, as prerrogativas que a Constituição lhes concede.

Trata-se, já agora, do fortalecimento desmesurado do Executivo em detrimento do Legislativo e do Judiciário, particularidade somente constatável nos Estados que adotam a forma presidencial de governo e nos quais ocorre visível exacerbação desse presidencialismo. Somente em tais circunstâncias há que se falar em crise ou declínio do Poder Legislativo.

Ainda no que concerne à expressão "crise do Poder Legislativo", cumpre examinar a questão sob alguns de seus aspectos básicos, com vistas não apenas a detectar suas possíveis causas como também chegar-se, afinal, a uma avaliação sobre a existência mesma dessa "crise".

Do ponto de vista doutrinário importa considerar a profunda repercussão que sobre a vida dos Parlamentos provocou a chamada falência das doutrinas liberais e de seus valores, estritamente individualistas, tendo-se em vista que, durante largo período, o princípio da legitimidade do poder assentou-se sobre as Casas de representação popular.

O Estado-executor, administrador, intervencionista do século XX representou, sem sombra de dúvida, elemento que muito contribuiu para o gradativo desprestigiamento das Casas legislativas, na medida em que invadia áreas que antes lhes eram reservadas com exclusividade.

Acusa-se, por sua vez, o próprio Legislativo de estar despreparado para enfrentar a crescente complexidade dos problemas emergentes nas modernas sociedades, a exigir pronta e eficaz normatização, sob pena de graves danos à coletividade.

A mora da lei em relação aos fatos sociais é circunstância por demais dita e repetida nos compêndios de ciência do direito, ou seja, não há como

negar que o processo de nomogênese, cumpridas todas as suas etapas, implica, quase sempre, o atraso da norma jurídica, à consideração de que ditos fatos sociais desenvolvem-se em progressão geométrica, enquanto que as leis nascem e se vão complementando em ritmo de progressão aritmética.

Some-se a essa realidade o despreparo técnico, material e, por vezes, intelectual dos legisladores para atenderem à crescente e cada vez mais específica demanda de leis, e aí se terá, certamente, um dos mais importantes fatores para o fenômeno que se chama de "crise do Poder Legislativo", e o conseqüente fortalecimento do Poder Executivo na medida em que, atento ao problema, aciona seu corpo de tecnocratas e passa a suprir, com diplomas legais de duvidosa juridicidade, as lacunas existentes no ordenamento jurídico e decorrentes da morosidade do processo legislativo.

Assinale-se, ainda, o aspecto político de que se reveste a questão ora em estudo, intrinsecamente relacionado à gradativa despolitização dos Parlamentos, entendida esta como a diminuição na participação do Legislativo no poder de decisão política.

O tema tem sido analisado, nos dias atuais, em torno de diversas opções, sintetizadas em razão do interesse dessa despolitização do Legislativo para os Estados de Executivos fortes:

- 1) manutenção de um Legislativo despolitizado, transfigurado em órgão meramente técnico;
- 2) remoção, pura e simples, da incômoda ação política dos Parlamentos;
- 3) presença útil de um Parlamento neutro, destinado, exclusivamente, a emprestar respeitabilidade aos Governos, em face da comunidade internacional;
- 4) manutenção de um Parlamento cuja atuação esteja contida, mediante o cerceamento ou total supressão de suas prerrogativas.

Diante de tal quadro já é possível afirmar, com segurança, que só há que falar em "crise do Poder Legislativo" ou mesmo em declínio do mesmo, relativamente àqueles Estados em que a exacerbação dos poderes e prerrogativas do Poder Executivo, transformado em centro único de decisões políticas, determina, como conseqüência, a usurpação dos poderes e prerrogativas normalmente asseguradas ao Legislativo e ao Judiciário.

A constatação não invalida, contudo, a circunstância antes assinalada, no sentido de se admitir que a doutrina da tripartição dos poderes, em sua configuração atual, registra uma tendência generalizada de prevalência do Poder Executivo sobre os demais ramos em que se reparte o poder, sem que isso signifique a subtração das prerrogativas destes ou a invasão de suas áreas típicas de atividade.

Exemplo edificante a ser lembrado é, exatamente, o da maior nação democrática do Ocidente, os Estados Unidos da América, em que os Poderes Legislativo e Judiciário exercitam, eficazmente, significativa parcela

do poder político de decisão, atuando na plenitude de suas prerrogativas constitucionais.

### III — As prerrogativas

A expressão “prerrogativas”, tomada em sua acepção mais ampla, não está, necessariamente, ligada ao Poder Legislativo, eis que é igualmente lícito falar-se em prerrogativas do Poder Executivo e prerrogativas do Poder Judiciário, no contexto das modernas democracias constitucionais.

No que concerne ao Poder Legislativo, tem-se que tais prerrogativas podem estar presentes em maior ou menor número, extensão e grau, variando segundo a orientação político-filosófica de cada Estado, ao construir o seu ordenamento jurídico.

Costumam os doutrinadores diferenciar, em dois grupos de privilégios e garantias, as chamadas prerrogativas do Poder Legislativo tendo em vista que se voltam uns para as próprias Câmaras, como corpos colegiados, e outros, para seus membros, individualmente considerados.

Incluídos no primeiro grupo estão inúmeros direitos públicos, peculiares aos Parlamentos, dentre os quais avultam o poder legiferante, em todos os seus graus, o poder de iniciativa do processo legislativo, os poderes de autodeliberação e autoconvocação, o poder de fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, o poder de deliberar sobre os assuntos de sua economia interna e muitos outros.

Claro está que a presença de todos os privilégios e garantias que porventura possam ser concedidos às Casas Legislativas no ordenamento jurídico, bem como o respeito aos mesmos por parte dos outros poderes, representa *tipo ideal* de democracia ou, mesmo, a plenitude do estado de direito, apenas possível em termos de utopia.

O que se registra, em realidade, são formas intermediárias que vão desde os governos de fato, com a simples eliminação dos Parlamentos, aos Estado em que o Poder Legislativo é parte atuante e essencial à estrutura do Governo, com passagem pelas ditaduras que admitem a existência dos corpos legislativos como meros ornamentos destinados, somente, a lhes emprestar legitimidade.

O segundo grupo de prerrogativas, consoante a classificação proposta, diz respeito aos privilégios e garantias assegurados aos próprios membros dos Parlamentos e que compreendem, basicamente, as chamadas imunidades parlamentares e o subsídio, representativo, este, do pagamento por suas atividades.

O instituto das imunidades parlamentares, sobre cujas origens divergem os autores, veio a consolidar-se no direito público europeu, especialmente no direito inglês, no qual se oferece sob duplo aspecto: a chamada “*freedom of speech*” — liberdade de opinião — e a “*freedom from arrest*” — inviolabilidade pessoal —, valendo assinalar que a consciência democrática inglesa sempre emprestou maior relevância e consideração à liberdade de

expressão, de que deve estar investido o parlamentar para o pleno exercício de suas funções, impondo, por outro lado, limitações à inviolabilidade pessoal, à consideração de que a "freedom from arrest" não deve tutelar a prática de crimes nem proteger os membros do Parlamento contra a atuação da justiça penal.

No direito público brasileiro essas duas espécies de imunidades são identificadas às chamadas "imunidade material" e "imunidade formal", dentre outras classificações admitidas.

Por imunidade material deve-se entender a prerrogativa assegurada aos parlamentares para o exercício de suas atividades com ampla liberdade de palavra, discussão e voto; também denominada irresponsabilidade parlamentar, a imunidade material propicia aos membros das Casas do Legislativo a manifestação de suas convicções, quando investidos de mandato popular, sem que, pelas palavras pronunciadas, possam vir a ser judicial ou disciplinarmente punidos.

Quanto à imunidade formal ou inviolabilidade parlamentar, relaciona-se às prerrogativas de natureza processual concedidas aos membros do Parlamento e, sob seu manto, ficam os mesmos resguardados contra a prisão ou o processo penal, ou ainda outros procedimentos que possam constituir constrangimento à atividade legiferante.

O instituto das imunidades parlamentares, não obstante consagrado ao longo dos séculos e hoje se apresente com plena atualidade no direito constitucional moderno, encontrou, entre os liberalistas, tenazes opositores, que rejeitavam qualquer tipo de privilégio ou de restrição às liberdades individuais.

JOÃO BARBALHO, o mais importante comentarista de nossa primeira Constituição republicana, representa, no direito brasileiro, o exemplo mais notável dessa posição; ao comentar os arts. 19 e 20 do diploma constitucional de 1891, manifestou-se no sentido de que:

"É da essência do regime republicano que quem quer que exerça uma parcela do poder público tenha a responsabilidade desse exercício; ninguém desempenha funções políticas por direito próprio; nele não pode haver invioláveis e irresponsáveis entre os que exercitam poderes delegados pela soberania nacional. Não há fundamento nem necessidade dessa exceção aberta em favor das pessoas dos legisladores" (*Constituição Federal Brasileira, Comentários* — Rio de Janeiro — F. Briguiet e Cia. Editores, 1924).

Embora considerando as imunidades parlamentares condição essencial e inseparável da existência das assembléias legislativas, PIMENTA BUENO, em sua obra clássica *Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império*, ressalta aspecto que merece ser lembrado, por sua oportunidade e atualidade:

"Esta inviolabilidade legal não produz a inviolabilidade moral na opinião do País, que certamente tem o direito de apreciar como os seus representantes cumprem o seu mandato e a liber-

dade de reelegê-los ou não, segundo seus atos e opiniões” (Coleção Bernardo Pereira de Vasconcelos — Vol. 5º — Senado Federal — Brasília — 1978, pág. 119).

Curiosamente, a própria Carta republicana de 1891 continha, na parte relativa às prerrogativas inerentes à pessoa do parlamentar e, mais especificamente, à chamada imunidade formal, preceito que veio a ser inteiramente afastado, nos documentos que se seguiram, e que dizia respeito à possibilidade de renúncia à mesma, **verbis**:

“Art. 20 — Os Deputados e Senadores, desde que tiverem recebido diploma até a nova eleição, não poderão ser presos, nem processados criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara, salvo flagrância em crime inafiançável. Neste caso, levado o processo até pronúncia exclusiva, a autoridade processante remeterá os autos à Câmara respectiva, para resolver sobre a procedência da acusação, **se o acusado não optar pelo julgamento imediato**” (grifos meus).

Em 1934, todavia, já se havia consolidado o entendimento segundo o qual as imunidades parlamentares não se destinam a proteger a pessoa do parlamentar, mas visam a preservar valores mais amplos e relevantes, quais sejam a coletividade e a democracia, na medida em que asseguram a independência do Poder Legislativo.

Nenhuma das Cartas Políticas que se seguiram admitiu a renunciabilidade às imunidades, ficando os parlamentares, pois, subordinados à deliberação da respectiva Câmara, no que tange à autorização para serem processados.

Casos há em que ao parlamentar, contra o qual se instaura determinado procedimento penal, interessa, pessoalmente, que o mesmo seja levado a julgamento final, sendo-lhe dada oportunidade de defesa, em que possa provar sua inocência. Se, contudo, sua Câmara negar a licença para o processo, entendendo que o fato atingiria à própria instituição, não lhe é dado abrir mão de sua inviolabilidade.

#### IV — Prerrogativas do Poder Legislativo no Brasil

As idéias constitucionalistas e liberais que, no século XVIII e primeira metade do século XIX, agitavam as Cortes européias e, em especial, a de Portugal influenciaram, grandemente o processo de constitucionalização do Brasil, que, segundo assinalam os historiadores, ter-se-ia desenvolvido paralelamente aos esforços no sentido de promover a libertação completa e definitiva da terra brasileira.

Resultado desse processo é a Carta Constitucional do Império, outorgada a 25 de março de 1824, que acolheu, dentre outros, o princípio da repartição de poderes desenvolvido por MONTESQUIEU; à tradicional divisão tripartite sobrepos, contudo, o elemento de controle e equilíbrio a ser exercitado pelo Poder Moderador, conferido ao Imperador e que preservava, inegavelmente, a essência do autoritarismo monárquico.

Em 1826, iniciavam-se as atividades do Poder Legislativo, através da Assembléia Geral, dividida em Câmara dos Deputados e Senado, este vitalício e aquela temporária, com a elaboração das leis básicas a garantir a liberdade e a soberania do País e sob a proteção de dispositivos que lhe asseguravam as prerrogativas imprescindíveis ao seu livre funcionamento.

E desde então, em todos os documentos constitucionais que a história do Brasil registra, estiveram inscritos preceitos destinados a assegurar as prerrogativas do Poder Legislativo, em sua mais ampla significação.

O estudo das prerrogativas parlamentares abrange, como visto, não apenas as imunidades parlamentares, mas todo o espectro de poderes, privilégios e garantias que compõem os direitos públicos sem os quais não se considera viável o exercício da democracia.

Após o Movimento Revolucionário de 1964, operou-se, em nosso País, o gradativo rompimento de toda uma tradição de respeito e observância àquelas prerrogativas, que, historicamente, sempre foram reservadas ao Poder Legislativo, mediante uma legislação excepcional destinada a fazer face a contingências de natureza política, que colocavam em risco os ideais democráticos com os quais se identifica o povo brasileiro.

O preâmbulo do Ato Institucional de 9 de abril de 1964 fala, de forma suficientemente clara, sobre a posição assumida pelo Comando Revolucionário, relativamente à ordem constitucional vigente e, em especial, ao Poder Legislativo, ante os novos e graves problemas que o País enfrentava, nos termos seguintes:

“Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas. Para reduzir ainda mais os plenos poderes de que se acha investida a revolução vitoriosa, resolvemos, igualmente, manter o Congresso Nacional, com as reservas relativas aos seus poderes, constantes do presente Ato Institucional.

Fica, assim, bem claro, que a Revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação.”

Esse primeiro documento revolucionário, que veio a receber o nº 1, em razão dos vários outros que se seguiram, integrou-se a toda uma ordem jurídica institucional, vigente não apenas de forma paralela como, por vezes, em posição hierárquica superior à própria ordem constitucional, naquilo em que lhe fosse contrária.

Nesse contexto, tornou-se evidente a crise do Poder Legislativo e o seu sensível declínio, em consequência do progressivo fortalecimento do Executivo, restando ao Judiciário a aplicação da lei oriunda desse processo, tendo-lhe sido subtraída a apreciação de todos os atos praticados com base na legislação institucional.

No que concerne ao Poder Legislativo e suas prerrogativas, parece irrelevante apontar, já agora, os instrumentos através dos quais foram-lhe estas sendo, paulatinamente, subtraídas.

O que importa é analisar, de forma objetiva e realista, a situação como ela se apresenta, hoje, quanto ao tema em debate e avaliar, da mesma maneira, as perspectivas que o quadro político deixa antever.

A Constituição brasileira em vigor trata do Poder Legislativo no Capítulo VI do seu Título I, e a análise de seus dispositivos revela, claramente, em face das Cartas que a antecederam, bem como da melhor doutrina, as alterações mediante as quais lhe foram suprimidas, aos poucos, prerrogativas imprescindíveis ao seu pleno funcionamento.

Cumprе assinalar, contudo, que sobre grande parte dessas questões já se registra, hoje, não apenas uma conscientização geral sobre a necessidade de um retorno às tradições democráticas brasileiras, como, também, o consenso de todas as correntes políticas do País, no sentido de proporcionar o restabelecimento das prerrogativas a elas relacionadas, não obstante restarem, ainda, pontos de estrangulamento em torno dos quais colidem a ansiedade das Casas do Legislativo e a imperiosidade, proclamada pelo Executivo, de manter a sua participação, através de mecanismos próprios, no processo legislativo da criação das leis exigidas pela Nação.

Quatro são, em verdade, as questões relativas às prerrogativas do Poder Legislativo que se constituem, ainda, em pontos de atrito e polêmica no processo de redemocratização que se delineia na atual conjuntura política do País, e que corresponde às aspirações não apenas do próprio Parlamento, como do povo brasileiro em geral, de formação tradicionalmente cristã e democrática.

São elas a inviolabilidade parlamentar, a aprovação de projetos por decurso de prazo, os decretos-leis e o veto, que, por sua importância, merecerão estudo destacado.

Abusos cometidos pelas Casas Legislativas em nome da plenitude de seus poderes e prerrogativas fizeram com que dispositivos de conteúdo nitidamente regimental, ou concernentes à economia interna das mesmas, fossem erigidos à categoria de normas constitucionais de caráter restritivo, embora constitucionais não fossem, do ponto de vista material.

O problema relacionado à autoconvocação em sessão extraordinária é um deles, e a possibilidade de que a mesma ocorresse por provocação do Congresso, quando o entendesse necessário, foi suprimida pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969; a supressão dessa prerrogativa, justificada, à época, pela crise política que o País atravessava, não encontra mais qualquer legitimação no quadro atual.

O art. 30 da Lei Maior diz competir a cada uma das Câmaras elaborar seu regimento interno, dispor sobre sua organização, polícia e provimento de cargos de seus serviços.

O parágrafo único desse artigo impõe, contudo, em seu desdobramento, normas regimentais a serem observadas e que, por sua particularidade e caráter nitidamente fiscalizatório, representam, sem dúvida, condenável intromissão no âmbito restrito do funcionamento interno das Casas do Congresso.

As letras **b**, **c**, **e**, **f**, **g** e **h** do referido parágrafo estão nesse caso, sendo de se esperar sua retirada do texto constitucional; poder-se-ia dizer, mesmo, em relação à letra **b**, proibitiva da realização de mais de uma sessão ordinária por dia, que reflete limitação deprimente para o Congresso.

Merecem destaque, ainda, as letras **e** e **f** do mesmo parágrafo único do art. 30 constitucional, na medida em que restringem, de forma incompatível com o regime democrático, a criação e o funcionamento das comissões parlamentares de inquérito, um dos mais valiosos mecanismos de que dispõe o Legislativo para o exercício de seu poder de fiscalização sobre as atividades do Executivo.

O entendimento segundo o qual é inerente ao Legislativo a função de vigilância sobre os demais poderes consolidou-se, inicialmente, na Inglaterra, oferecendo-se, então, sob duplo aspecto: o Parlamento não só investigava e apurava irregularidades sobre determinado assunto, fixando responsabilidades, como, também, procurava aprimorar a legislação existente sobre o mesmo; em outras palavras, não possuíam as comissões parlamentares de inquérito, no modelo inglês, conotação meramente punitiva, mas, também, construtiva.

Nos Estados Unidos, a Constituição de 1787 não contém dispositivo de atribuição de poderes fiscalizatórios ao Congresso, o que não impediu, todavia, que o mesmo tenha atuado, sempre, na presunção de que tal atividade é essencial e precípua à própria função legislativa, posição essa respaldada, sem qualquer restrição, em julgados da Suprema Corte e no magistério dos maiores constitucionalistas norte-americanos.

No Brasil, conquanto a Constituição de 1891 não tenha previsto, expressamente, a criação de comissões de inquérito de caráter fiscalizatório, PIMENTA BUENO, ao analisar as atribuições da Assembléia Geral, em face do que dispunha o § 9º do art. 15 da Carta Imperial de 1824, já vislumbrava a possibilidade de o "direito de fiscalização", como atributo da própria atividade legiferante, ser exercido "por meio de comissões ou inquéritos que penetrem nos detalhes da gestão administrativa, mormente quanto à administração financeira" (*Coleção Bernardo Pereira de Vasconcelos* — Vol. 5º — Senado Federal — Brasília — 1978, pág. 107).

O emprego das comissões de inquérito só foi introduzido no sistema constitucional brasileiro pela Carta de 1934, que dispunha, em seu art. 36:

"A Câmara dos Deputados criará comissões de inquérito sobre fatos determinados, sempre que o requerer a terça parte, pelo menos, dos seus membros."

A não-atribuição ao Senado Federal de idêntica faculdade deveu-se à posição peculiar que o órgão veio a ocupar, no contexto político da época, tendo-lhe sido reservada a superior função de coordenar os poderes federais entre si (arts. 88, 90, 91 e 92), além de prestar colaboração à Câmara dos Deputados (art. 22), no que concernia à atividade legiferante.

O documento político de 1946 restabeleceu, em seus arts. 53 e parágrafo único, após o lapso representado pela Carta de 1937, a possibilidade de utilização, já agora por ambas as Casas do Congresso, desse eficaz instrumento de controle, em cuja composição deveria prevalecer, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos nacionais que participassem da respectiva Câmara.

A Constituição de 24-1-67, que resultou do Movimento Revolucionário de 1964, manteve, em seu bojo, o poder, até então reconhecido ao Legislativo, de fiscalizar, através das comissões parlamentares de inquérito, os atos do Executivo, atendendo ao sistema de freios e contrapesos que rege a tripartição de poderes, tradicionalmente adotada pelo Brasil (art. 39).

Com o advento da Emenda Constitucional nº 1, de 17-10-69, promulgada, segundo consta de seus **consideranda**, pelos Ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar, viu-se o Congresso Nacional quase que totalmente despidido da prerrogativa em tela, eis que não apenas foi limitado o número de comissões a serem criadas, como também cerceado o seu funcionamento, através de dispositivos de natureza nitidamente regimental e que impunham restrição despropositada à ação do Parlamento.

Pela letra e do parágrafo único do art. 30 do texto constitucional em vigor, "não será criada comissão parlamentar de inquérito enquanto estiverem funcionando concomitantemente pelo menos cinco, salvo deliberação por parte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal".

Parece evidente que em um país de dimensões continentais como o nosso, no qual os problemas fundamentais relacionados ao desenvolvimento social, político e econômico avolumam-se de forma assustadora, somente *cinco fatos ou questões devam merecer fiscalização por parte das Casas do Legislativo.*

Dir-se-á que a ressalva contida no mesmo dispositivo garante a possibilidade de alargamento desse número, em aparente exercício democrático.

A verdade dos fatos demonstra, contudo, que, quando o partido político detentor da maioria parlamentar apóia abertamente a ação do Executivo, o mecanismo transforma-se em letra morta, ao mesmo tempo que essa mesma maioria poderá vir a preencher o limite máximo de cinco comissões de inquérito com assuntos de menor relevância, deixando fora do alcance de qualquer controle do Legislativo questões de maior expressão nacional.

Verifica-se, por outro lado, que, na letra f do mesmo dispositivo, restringiu-se o âmbito geográfico de atuação dessas entidades, através de de-

terminação no sentido de que “a comissão parlamentar de inquérito funcionará na sede do Congresso Nacional, não sendo permitidas despesas com viagens para seus membros”.

A ação fiscalizatória do Legislativo está evidentemente comprometida, na medida em que se impede o acesso dos parlamentares ao local em que o fato investigado está-se desenrolando, por vezes, como é o caso das usinas nucleares e do chamado “Projeto Jari”.

Tendo sido tais restrições impostas ao Congresso Nacional em nome de abusos porventura cometidos em passado distante, impõe-se, já agora, a sua retirada do texto constitucional, em continuidade ao processo de aperfeiçoamento democrático a que se propõem os últimos governos revolucionários.

Cumprе assinalar, ainda, no que tange ao poder de fiscalização, que, como dito, é inerente à própria função legislativa, a posição incômoda em que se encontra o art. 45 da Lei Maior, nos termos que lhe foram dados pela EC nº 1/69, que repete, com pequena alteração, o art. 48 da Constituição Federal de 1967, *verbis*:

“A lei regulará o processo de fiscalização, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da administração indireta.”

Embora consubstanciando a essência do exercício democrático do controle do poder pelo poder, permanece o dispositivo em nossa Carta, há treze anos, como mero ornamento, vez que abortaram todas as tentativas até hoje feitas no sentido da elaboração da lei nele prevista.

O fenômeno reflete, naturalmente, o desinteresse na criação e aplicação desse poderoso instrumento de fiscalização por parte do Legislativo, desinteresse que resulta de um regime ainda impregnado de autoritarismo, em que a figura do Presidente da República apresenta-se como detentor da maior parcela de decisão política no País.

Há, contudo, quem preconize um presidencialismo forte como requisito indispensável a uma república democrática.

ROBERTO MANGABEIRA UNGER e EDMAR LISBOA BACHA, professores brasileiros da Universidade de Harvard, nos Estados Unidos, após uma estada de duas semanas no Brasil, em que mantiveram contatos com políticos e autoridades, elaboraram interessante estudo, a que denominaram “Projeto de Democracia para o Brasil” e em que enfatizam, preliminarmente, não ser o processo de redemocratização algo a ser adiado para quando o País for rico e seguro, devendo ser, ao contrário, desde logo, iniciado.

E é nesse estudo que ressaltam as conveniências de um presidencialismo forte para o Brasil, à consideração de que, no contexto político e eleitoral vigente, poderia uma presidência nessas condições desempenhar, pelo menos, duas importantes funções, desde que, é óbvio, seja atendido o pressuposto inafastável da eleição direta.

A primeira delas, apontam, é servir como poderosa alavanca de mobilização popular, no sentido de que, por ocasião da eleição, os debates sobre os grandes problemas nacionais superarão as preocupações regionais e setoriais, congregando toda a Nação em torno de ideais comuns.

O Presidente assim eleito terá compromissos assumidos diretamente com o povo e saberá que sua influência e prestígio, inclusive junto ao Congresso, dependerão do seu desempenho, devendo evitar, por conseguinte, a rotina das negociações políticas imediatistas e da composição de interesses em conflito.

O segundo papel a ser preenchido por um Presidente forte, dizem, será o da chefia da burocracia estatal, fazendo com que sua atuação se volte para as tarefas de pesquisa, formulação e execução de projetos de reforma e administração institucional, as quais tornam-se inviáveis para órgãos coletivos, tais como o Congresso e os Conselhos de Planejamento.

A esse presidencialismo forte, com poderes, inclusive, para dissolver o Congresso Nacional, contrapõem os ilustres mestres um Parlamento dotado de amplas prerrogativas e capaz, igualmente, de remover o Presidente da República, pelo voto de dois terços dos seus membros, com o que fica o Executivo recolocado nos efetivos limites de seus poderes.

A breve referência ao projeto dos professores MANGABEIRA UNGER e EDMAR BACHA não visa a questionar a sua viabilidade, mas, tão-somente, a enfatizar a importância, dentro de um Estado democrático, do pleno e livre exercício dos três poderes, mesmo quando se registra a prevalência de um sobre os outros.

#### V — A inviolabilidade, os decretos-leis, o veto e o decurso de prazo

Os quatro temas, como foi dito anteriormente, serão objeto de estudo mais detalhado, vez que se apresentam, no quadro político atual, como os pontos nevrálgicos em torno dos quais ainda não se alcançou o equilíbrio desejado, entre os interesses expressamente manifestados pelo Poder Executivo, de participar do processo legislativo, e o anseio, já agora generalizado, do restabelecimento pleno das prerrogativas do Poder Legislativo.

A partir de estudos realizados pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados, através de Comissões interpartidárias e encaminhados ao Presidente daquela última Casa em datas de 18-9-79 e 30-11-79, foi elaborada proposta de emenda à Constituição pelo Deputado DJALMA MARINHO, seu primeiro subscritor, seguido das assinaturas de mais 371 Deputados e 47 Senadores, a qual recebeu o nº 59/80 e restabelecia, em grande parte, os predicamentos suprimidos, ao longo do tempo, ao Congresso Nacional.

A proposta, examinada e votada juntamente com outras, que versavam a mesma matéria, não logrou aprovação, tendo sido arquivada.

Não cabe analisar, no presente estudo, as razões que levaram ao arquivamento da proposição, quer em termos de total contradição ou pusila-

nimidade, como dizem uns, seja como resultante de ponderação e sabedoria política, como preferem outros; a história é escrita dia a dia e os historiadores encarregar-se-ão de gravar, para o conhecimento e julgamento das gerações futuras, o comportamento do Congresso Nacional no referido episódio.

Relevante, isso sim, a repercussão que a iniciativa gerou sobre a consciência da Nação, tradicionalmente liberal e democrática e que identifica nas Casas do Poder Legislativo os seus pulmões e a sua voz.

Quanto mais oprimidos estejam os pulmões da Nação e cerceada a sua palavra, pior respirará a democracia brasileira.

## 1 — A inviolabilidade

Diz o **caput** do art. 32 do texto constitucional em vigor:

“Os Deputados e Senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos, salvo no caso de crime contra a segurança nacional.”

O dispositivo traduz a chamada imunidade material ou irresponsabilidade parlamentar, identificada, em suas origens, à “freedom of speech” dos ingleses. enquanto que a “freedom from arrest” corresponde à nossa imunidade formal ou inviolabilidade parlamentar, *stricto sensu*, relacionada esta às prerrogativas de natureza processual assegurada pelos §§ 1º a 7º do mesmo artigo, com exclusão do § 6º

Vê-se que o § 4º do art. 32 reserva aos Deputados e Senadores o denominado “foro privilegiado”, ou seja, a garantia de serem submetidos a julgamento, nos crimes comuns, perante o Supremo Tribunal Federal.

O § 1º do artigo em tela dispõe no sentido de que, desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo flagrante de crime inafiançável, nem processados, criminalmente, sem prévia licença de sua Câmara, sendo que o § 2º trata, a seguir, do prazo para o pronunciamento sobre a referida licença, findo o qual ter-se-á como concedida, se transcorrido *in albis*.

Ainda no que tange aos casos de flagrante de crime inafiançável, diz o § 3º, seguinte, que serão os autos remetidos, dentro de 48 horas, à Câmara respectiva, para que resolva sobre a prisão e autorize ou não a formação da culpa.

Quando arrolados como testemunhas, os membros do Congresso Nacional gozam do direito previsto no art. 221 do Código de Processo Penal, de serem inquiridos em local, dia e hora previamente ajustados entre eles e o juiz.

A Lei nº 6.416, de 24-5-77, reenumerou os parágrafos do referido artigo, concedendo aos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos

Deputados, no § 1º, a faculdade de poderem optar pela prestação de depoimento por escrito, caso em que as perguntas, formuladas pelas partes e deferidas pelo juiz, lhes serão transmitidas, por officio.

O § 7º do art. 32 constitucional adverte, todavia, que tais prerrogativas processuais não subsistirão, se deixarem eles de atender, sem justa causa, no prazo de 30 dias, ao convite judicial.

Quanto à possibilidade de serem os membros do Congresso Nacional processados criminalmente, observa-se que todos os documentos constitucionais brasileiros anteriores ao Movimento Revolucionário de 1964, à exceção da Carta de 1937, a condicionaram à prévia licença da respectiva Câmara. Leiam-se, nesse sentido, os artigos 27 da Constituição Imperial de 1824, 20 da Carta Republicana de 1891, 32 da Constituição de 1934 e 45 do documento de 1946.

A Emenda Constitucional nº 9, de 22-7-64, acrescentou, todavia, um § 3º ao art. 45 mencionado, submetendo a prazo, pela primeira vez na história do direito constitucional brasileiro, o processo de prévia licença para o processamento de parlamentar.

Com a Constituição de 1967 aprimorou-se o mecanismo de pressionamento sobre o referido processo, com a introdução da figura do decurso do prazo, contado contra as Casas do Congresso, tendo a EC nº 1/69 atingido as culminâncias do autoritarismo e lançado ao desprestígio o Poder Legislativo, ao suprimir, totalmente, a exigência tradicional da prévia licença.

O problema relacionado ao decurso de prazo, na hipótese ora focalizada, será melhormente estudada no tópico a esse fim destinado, levados em consideração, inclusive, os termos da EC nº 11/78.

No que tange à questão relativa à licença para processamento dos integrantes do Poder Legislativo, cumpre ressaltar, ainda, que o parágrafo único do art. 154 da Constituição em vigor prevê outra hipótese em que se prescinde de tal autorização, em flagrante cerceamento à imunidade formal de que deve estar revestido o exercício do mandato popular.

Trata-se dos casos de abuso de direito individual ou político, com o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção, delitos que têm como pena a suspensão daqueles direitos de dois a dez anos, a qual será declarada pelo Supremo Tribunal Federal, mediante representação do Procurador-Geral da República, sem prejuízo da ação cível ou penal que couber, assegurada ao paciente ampla defesa.

Note-se que a Constituição de 1967 ainda submetia o referido processo à exigência da prévia licença da respectiva Câmara, nos termos do seu art. 34, § 3º, prerrogativa essa que veio a ser suprimida pela EC nº 1/69.

O dispositivo em vigor, pelo evidente autoritarismo que encerra, está a exigir a sua imediata retirada do texto constitucional.

A imunidade material, que se traduz na possibilidade de o parlamentar poder manifestar, livremente, seu pensamento, através de opiniões,

palavras e votos, é indiscutivelmente a mais importante das prerrogativas ao mesmo assegurada, nos regimes democráticos, e não poderia deixar de ser assim, tendo-se em vista que a tribuna é o principal instrumento de trabalho dos membros do Poder Legislativo e é por ela que falam não apenas de suas convicções pessoais, como também transmitem os anseios e as vicissitudes daqueles que lhes conferiram o mandato popular.

Se todo o poder emana do povo e em seu nome é exercido, como reza um dos princípios basilares da democracia, limitar ou impedir a manifestação plena da palavra de seus representantes é, em última análise, silenciar esse mesmo povo.

O reconhecimento de que a plenitude do exercício dessa prerrogativa pelos parlamentares é requisito imprescindível à prática democrática consolida-se ante a constatação de que a sua supressão ou cerceamento ocorreram, sempre, em fases de autoritarismo político ou em situações de ameaça ou efetiva agressão à segurança interna ou externa dos Estados nos quais havia Legislativo em funcionamento.

As Leis de Espionagem e Sedição, de 1917 e 1918, editadas nos Estados Unidos ao tempo da 1ª Guerra Mundial, bem como a Lei Smith, de 1940, lembradas pelos autores como exemplos de restrição à liberdade de palavra, somente atingiam os congressistas quando na qualidade de cidadãos norte-americanos e não na de titulares de mandato eletivo, enquanto que, na Inglaterra, o "Security Act" alcançou, durante a guerra, representante do partido fascista no Parlamento, em nome da segurança da comunidade britânica.

A história constitucional brasileira não foge à regra, com as alterações introduzidas pela Carta Política de 1937 e pela EC nº 1/69, valendo notar que até mesmo a Constituição de 1967 manteve, em seu art. 34, a fórmula tradicionalmente adotada, em termos de que "os Deputados e Senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos".

A essa fórmula acrescentou-se, em 1969, as restrições consubstanciadas nas expressões "salvo nos casos de injúria, difamação ou calúnia, ou nos previstos na Lei de Segurança Nacional", com o que ficaram os congressistas manietados em sua principal prerrogativa.

Essa situação perdurou por nove longos anos, até o advento da EC nº 11, de 13-10-78, resultante da determinação, assumida pelos recentes governos revolucionários, de reconduzir o País às suas mais legítimas tradições democráticas, mediante a eliminação gradativa dos instrumentos de repressão e autoritarismo introduzidos na Constituição ou constantes da legislação excepcional vigente.

Repise-se, nesse sentido, a alta significação do art. 3º da mencionada emenda constitucional, que revogou os Atos Institucionais e Complementares, no que contrariassem a Lei Maior, restabelecendo, com isso, o primado da Constituição, pressuposto essencial ao chamado "estado de direito".

No que tange à imunidade material ou irresponsabilidade parlamentar, tem-se que a EC nº 11/78 retirou do **caput** do art. 32 as expressões relativas aos casos de injúria, difamação ou calúnia, delitos capitulados nos arts. 140, 139 e 138, respectivamente, do Código Penal brasileiro.

Essa alteração, interpretada teleologicamente, conduz, sem dúvida, à conclusão de que, ao assomar à tribuna, no exercício legítimo da representatividade popular, não estará jamais o parlamentar movido pelo **animus** de injuriar, difamar ou caluniar quem quer que seja, independente das palavras que proferir.

A ação delituosa, como se sabe, volta-se, sempre, para fins específicos a serem alcançados e compõe-se de elementos subjetivos e objetivos, representados estes pelo ato ou atos através dos quais ela se manifesta no mundo exterior e aqueles pela vontade que impulsiona o agente a delinquir.

Os elementos subjetivos, identificados, **stricto sensu**, ao dolo e à culpa, se presentes na ação, é que vão estabelecer a antijuridicidade da mesma, na medida em que se opõe aos valores positivamente considerados pela sociedade.

Os crimes de injúria, difamação e calúnia, como descritos no Código Penal, resultam, necessariamente, de ação dolosa, ou seja, em que esteja presente o elemento subjetivo dolo, achando-se incluídos, por outro lado, no Capítulo V do Título I da Parte Especial do Código Penal, que trata dos crimes contra a honra. São, em resumo, crimes dolosos, praticados contra a honra, o valor que a legislação penal procura, no caso, preservar.

A Lei nº 6.620, de 17-12-78, estabelece, em seu art. 2º, o conceito de segurança nacional, definindo, ainda, os crimes contra ela praticados.

Os arts. 33 e parágrafo único e 42, inciso V, do referido diploma legal estão assim redigidos:

“Art. 33 — Ofender a honra ou a dignidade do Presidente ou do Vice-Presidente da República, dos Presidentes do Senado Federal, da Câmara dos Deputados ou do Supremo Tribunal Federal, de Ministros de Estado e de Governadores de Estado, do Distrito Federal ou de Territórios:

**Pena** — reclusão, de 1 a 4 anos.

Parágrafo único — Se o crime for praticado por motivo de facciosismo ou inconformismo político-social:

**Pena** — reclusão de 2 a 5 anos.”

“Art. 42 — Fazer propaganda subversiva:

.....

V — injuriando, caluniando ou difamando, quando o ofendido for órgão ou entidade que exerça autoridade pública, ou funcionário, em razão de suas atribuições;”

Da interpretação sistemática do **caput** do art. 32 da Constituição e dos dispositivos da Lei de Segurança Nacional supratranscritos resulta evidente que os delitos ali previstos jamais poderão ser imputados aos Deputados e Senadores quando do exercício do mandato popular, pela via da manifestação de opiniões, palavras e votos, eis que, nessa situação, são invioláveis, por força da alteração introduzida pela EC nº 11/78.

Em outros termos, deve prevalecer a presunção segundo a qual, no uso da tribuna, às ações praticadas pelos parlamentares e traduzidas por opiniões, palavras e votos, faltará, sempre, o elemento subjetivo ou psíquico **dolo**, representativo do **animus** de injuriar, difamar ou caluniar, imprescindível à caracterização dos crimes contra a honra, valendo repisar, por fim, que tanto o Código Penal quanto a Lei de Segurança Nacional buscam proteger, nos dispositivos mencionados, o mesmo valor social, qual seja, a honra.

A plenitude da inviolabilidade parlamentar da forma assim posta não impede, porém, que os Deputados ou Senadores possam vir a cometer delitos contra a segurança nacional, sendo indispensável, para tanto, que não estejam no exercício da atividade legislativa, sendo-lhes aplicável, nesse caso, o disposto no § 5º do mesmo art. 32 da Lei Maior.

A perquirição do elemento subjetivo que determina a conduta do parlamentar à tribuna deve ser feita, outrossim, quando sobre o mesmo pesarem as imputações previstas no **caput** do art. 154 constitucional, consubstanciadoras do chamado “abuso de direito individual ou político”.

“A ação humana é o exercício da atividade finalística”, diz HANS WELZEL (*El Nuevo Sistema del Derecho Penal — Una Introducción a la Doctrina de la Acción Finalista* — Ediciones Ariel — Barcelona — 1964), no sentido de que o homem, em todos os atos de sua vida, age sempre voltado para determinados objetivos a alcançar, desde os mais simples e corriqueiros propósitos até aquelas decisões fundamentais, promotoras, por vezes, de efeitos danosos à sua existência.

Dentro dessa linha de raciocínio, nos delitos de que trata o referido art. 154, as ações praticadas pelos parlamentares, no exercício do mandato popular, somente poderão ensejar o enquadramento dos mesmos quando se voltarem, especificamente, para os fins ali mencionados, quais sejam, “o propósito de subversão do regime democrático ou de corrupção”; torna-se imprescindível que se estabeleça a relação de causalidade entre o ato ou atos argüidos de antijuridicidade e o fim a que se destinam, sem o que resultará impossível a imputação.

Retomando o ponto inicial do tópico, para concluí-lo, resta dizer, apenas, que o restabelecimento da plenitude da inviolabilidade do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos é, hoje, condição inafastável à consolidação da abertura política a que se propõem os governos revolucionários.

A atuação dos congressistas deve ser objeto de fiscalização **interna corporis** e os eventuais abusos ou descomedimentos praticados da tribuna poderão ser punidos segundo normas regimentais a serem aplicadas pelas Mesas do Congresso Nacional.

## 2 — Os decretos-leis

A institucionalização dos decretos-leis com sua incorporação ao texto constitucional brasileiro não nos deixa esquecer, todavia, sua origem espúria e inconciliável com a democracia plena, eis que *“próprios dos regimes totalitários.*

Em verdade, surgiram eles, pela primeira vez no Brasil, com a Carta Política de 1937, que dizia em seu art. 74, letra **b**, competir privativamente ao Presidente da República expedir decretos-leis, nos termos de seus arts. 12 e 13, assim redigidos:

“Art. 12 — O Presidente da República pode ser autorizado pelo Parlamento a expedir decretos-leis, mediante as condições e nos limites fixados pelo ato de autorização.

Art. 13 — O Presidente da República, nos períodos de recesso do Parlamento ou de dissolução da Câmara dos Deputados, poderá, se o exigirem as necessidades do Estado, expedir decretos-leis sobre as matérias de competência legislativa da União, excetuadas as seguintes:

- a) modificações à Constituição;
- b) legislação eleitoral;
- c) orçamento;
- d) impostos;
- e) instituição de monopólios;
- f) moeda;
- g) empréstimos públicos;
- h) alienação e oneração de bens imóveis da União.”

Dizia, ainda, em seu art. 14, o mesmo documento:

“Art. 14 — O Presidente da República, observadas as disposições constitucionais e nos limites das respectivas dotações orçamentárias, poderá expedir livremente decretos-leis sobre a organização do Governo e da administração federal, o comando supremo e a organização das forças armadas.”

Comparados aos termos do atual art. 55, incisos I a III, §§ 1º e 2º, os dispositivos supratranscritos da execrada Carta ditatorial mostram-se até modestos, em matéria de discricionariedade, sendo de se ressaltar a exigência de ato de autorização do Parlamento (art. 12) ou de que o mesmo estivesse em recesso ou tivesse sido dissolvida a Câmara dos Deputados, com as restrições lembradas (art. 13) para que o Presidente da República pudesse expedir decretos-leis! Somente sobre a organização do Governo e da administração federal, o comando supremo e a organização das forças armadas podia fazê-lo livremente, nos termos do art. 14!

Expurgados do sistema constitucional brasileiro pela Constituição promulgada a 18-9-46, ressuscitaram, contudo, pela via da legislação excepcional que se editou após o Movimento Revolucionário de 1964, tendo sido incorporados ao texto constitucional em 1967 (art. 58, incisos I e II e parágrafo único).

Com efeito, permitiu o Ato Institucional nº 2, de 27-10-65, em seu art. 30, que o Presidente da República baixasse decretos-leis sobre matéria de segurança nacional, sendo que, posteriormente, o Ato Institucional nº 4, de 7-12-66, em seu art. 9º, §§ 1º e 2º, autorizou o Chefe do Executivo a emití-los sobre matéria financeira durante o período de convocação extraordinária do Congresso Nacional (§ 1º) e sobre matéria administrativa e financeira, finda a convocação extraordinária e até a reunião ordinária do mesmo (§ 2º).

A EC nº 1/69 ampliou a redação do art. 58 da Carta de 1967, introduzindo o inciso III e desdobrando em dois o parágrafo único.

Por outro lado, a EC nº 11/78 modificou substancialmente a questão relativa ao prazo de 60 (sessenta) dias concedido ao Congresso Nacional para aprovar ou rejeitar os decretos-leis, sem poder emendá-los.

Com efeito, verifica-se que, nos termos adotados pela EC nº 1/69, publicado o texto do decreto lei, que tem vigência imediata, era concedido ao Congresso Nacional o prazo de 60 (sessenta) dias para apreciá-lo, estando implícita a contagem do mesmo a partir da publicação do documento.

Ao fixar como termo a quo do referido prazo a data do recebimento do texto do decreto-lei pelo Congresso Nacional, abriu a EC nº 11/78 a possibilidade de o Presidente da República, se tiver interesse, retardar a remessa do documento ao Legislativo, eis que, já em vigor desde a sua publicação, pode gerar, inclusive, nesse lapso de tempo, atos jurídicos válidos e que não se tornarão nulos com uma possível rejeição do decreto-lei, consoante prevê o § 2º do art. 55.

Da sutileza da alteração exsurge, claramente, mais um artifício que poderá vir a ser utilizado para a ampliação e fortalecimento do instituto, vez que nada obriga o Chefe do Poder Executivo à imediata remessa do texto do decreto-lei ao Congresso Nacional logo após sua publicação e vigência.

Importa assinalar, ainda, que os decretos-leis são igualmente contemplados com o mecanismo da aprovação por decurso de prazo, estando os mesmos incluídos na enumeração constante do art. 46 (inciso V), relativo às modalidades normativas objeto do processo legislativo.

Diz o *caput* do art. 55 constitucional que a expedição de decretos-leis pelo Presidente da República poderá ocorrer em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa.

Sobre a apreciação da ocorrência desses requisitos "urgência" ou "interesse público relevante", já há decisões do Supremo Tribunal Federal no sentido de que a mesma assume caráter político e está entregue ao discricionarismo dos juízos de oportunidade ou de valor do Presidente da Repú-

blica, ressalvada apreciação contrária e também discricionária do Congresso (vide Recurso Extraordinário nº 62.739/SP, *Revista Trimestral de Jurisprudência* nº 44, págs. 54 e seguintes).

Embora assim seja, verifica-se, na prática, que alguns decretos-leis expedidos sob o fundamento de "urgência" foram, antes, longamente estudados nos gabinetes do Poder Executivo, quando da elaboração dos mesmos.

A mesma observação poderá ser feita em relação aos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República para os quais é solicitada a apreciação urgente ou urgentíssima do Congresso Nacional, nos termos do art. 51 e seu § 2º

O projeto de lei de que resultou o chamado Estatuto dos Estrangeiros é um excelente exemplo dessa exdrúxula situação eis que, após um período de gestação de quase oito anos, no Ministério da Justiça, tornou-se matéria de apreciação urgente para o Parlamento, não obstante sua importância e grande repercussão no País, culminando por ser aprovado por decurso de prazo.

### 3 — O veto

O veto, como é sabido, corresponde a uma recusa do Presidente da República em sancionar projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional, podendo fazê-lo total ou parcialmente.

No Brasil está ele ligado à própria história do nosso constitucionalismo, vez que presente em todas as nossas Leis Magnas.

Tanto a Carta Imperial de 1824 como a Republicana, de 1891, o previam (arts. 64 e 37, § 1º, respectivamente), mas só o admitiam em sua forma total, valendo lembrar que o insigne JOÃO BARBALHO, ao comentar o dispositivo do documento de 1891, condenou o veto parcial, sob o fundamento de que o mesmo "seria uma verdadeira emenda supressiva de algumas disposições" (*Comentários à Constituição Federal* — Rio — 1902, pág. 146), faculdade que não era, no contexto, reservada ao Presidente da República.

O veto parcial só foi acolhido com a Reforma de 1926 à Carta de 1891, sendo mantido, daí por diante, em todos os documentos constitucionais que se seguiram.

Alguns aspectos merecem maior aprofundamento, no exame do instituto, à consideração de que representam modificações introduzidas em sua sistemática com alterações de sua própria essência.

Os dois primeiros deles dizem respeito à forma de votação a ser adotada na apreciação do veto pelo Congresso Nacional, e ao *quorum* para as deliberações.

Um estudo comparativo demonstra, como se verá, a oscilação, ao longo do tempo, ora por mecanismos mais flexíveis e liberais, ora por fórmulas mais rígidas e autoritárias.

Veja-se:

Constituição	Artigos	Votação	Quorum
1824	64	—	—
1891	37, § 3º	nominal	2/3 dos presentes
1934	45, § 2º	—	maioria absoluta
1937	66, § 3º	nominal	2/3 dos presentes
1946	70, § 3º	—	2/3 dos Deputados e Senadores presentes
1967	62, § 3º	escrutínio secreto	2/3 dos Deputados e Senadores presentes
EC nº 1/69	59, § 3º	pública	2/3 dos membros de cada uma das Casas

Verifica-se que a Constituição de 1967 adotou o escrutínio secreto para a apreciação dos vetos observando, no particular, o procedimento, sem dúvida, mais compatível com o regime democrático, que permite aos congressistas deliberarem de acordo com suas convicções, sem o temor de represálias ou prejuízos políticos.

Assim sendo, impõe-se o retorno ao modelo preconizado no documento constitucional de 1967.

Quanto ao **quorum** atualmente exigido para a aprovação do projeto e conseqüente derrubada do veto, vale lembrar a situação anteriormente focalizada de um Congresso em que o partido político detentor da maioria, em ambas as Casas, dá o seu apoio ao Governo, tornando praticamente impossível a obtenção do número exigido.

Inadmissível, por outro lado, a manutenção do mecanismo da aprovação por decurso de prazo em relação aos vetos, previsto no § 4º do art. 59,

tendo-se em vista que o expediente implica, na prática, dar ao Presidente da República o poder de sobrepor deliberação sua à vontade soberana dos representantes do povo, consubstanciada na aprovação do projeto de lei.

Diz o § 1º do mesmo art. 59, que se o Presidente da República julgar o projeto que lhe foi enviado para sanção, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, poderá vetá-lo, total ou parcialmente, dentro de 15 dias úteis, contados do dia em que o receber e comunicará ao Presidente do Senado Federal, dentro de 48 horas, os motivos do veto.

A fundamentação da recusa da sanção por inconstitucionalidade do projeto de lei dificilmente ocorre, à vista de que o processo legislativo compreende o controle prévio da constitucionalidade das proposições apresentadas, através das Comissões de Constituição e Justiça existentes em ambas as Casas do Congresso Nacional.

Isso leva a que o interesse público contrariado venha a ser mais frequentemente invocado para embasar o veto.

A apreciação da ocorrência de interesse público por parte do Presidente da República constitui questão política, situada na esfera de sua discricionariedade, como já foi assinalado, anteriormente, em relação aos decretos-leis.

Hipótese há, contudo, em que a ofensa ao interesse público não pode ou, pelo menos, não deve, por princípio rudimentar de lógica, ser invocada pelo Chefe do Poder Executivo para vetar, total ou parcialmente, projeto de lei: trata-se das proposições de iniciativa do próprio Presidente da República, que lograram aprovação pelo Congresso.

Em outras palavras, é de se presumir que, ao elaborar anteprojeto de lei para, após, submetê-lo ao Legislativo, leve o Presidente da República em consideração o interesse público que deve nortear todas as suas iniciativas no campo legislativo. Em assim sendo, é difícil imaginar-se que, aprovado pelo Congresso projeto de lei de iniciativa do Presidente da República, venha o mesmo a utilizar-se do veto relativamente a dispositivos por ele próprio incluídos no documento e que, por presunção, já atenderam ao pressuposto do interesse público.

Se o fizer, estará, obviamente, extrapolando os limites da discricionariedade que lhe é reservada, adentrando o campo da arbitrariedade, especialmente se tal ocorrer em atendimento a situações de casuismo político.

#### 4 — O decurso de prazo

O instituto da aprovação de proposições por decurso de prazo acha-se inserido, hoje, em vários dispositivos da Constituição e o seu estudo envolve questão pertinente ao direito, em geral, e relativa à interpretação e às conseqüências dos atos omissivos, ou seja, do silêncio ou inexistência de manifestação expressa.

Constata-se a presença do mecanismo em quatro hipóteses nas quais deve haver deliberação por parte do Congresso Nacional; são elas:

- 1 — licença para processamento criminal de Deputados e Senadores (art. 32, § 2º);
- 2 — projetos de lei de iniciativa do Presidente da República (art. 51 e § 2º);
- 3 — apreciação de decretos-leis (art. 55, § 1º);
- 4 — apreciação do veto (art. 59, § 4º).

Sobre a lentidão com que se desenrola, no âmbito das Casas do Legislativo, o processo de nomogênese, ou seja, de elaboração das leis, tendo como conseqüência a mora das mesmas em relação aos fatos sociais, já foi feita menção, no início deste trabalho.

Algumas razões que explicam essa morosidade foram lembradas, valendo acrescentar, ainda, a falta de repercussão política de que alguns projetos de maior monta se revestem, provocando o desinteresse dos congressistas, sendo exemplo digno de lembrança o projeto do novo Código Civil, que dormita, há vários anos, nas gavetas dos mesmos.

Não se pode condenar de pronto, pois, a introdução desse novo procedimento na mecânica de elaboração legislativa, sendo de se apontar, pelo menos, um de seus aspectos positivos: despertou os brios do Congresso Nacional alertando-o para a importante questão.

Em verdade, o que torna inaceitável o problema dos prazos, nos termos em que se encontra colocado no texto constitucional vigente, é a supressão total da manifestação do Congresso Nacional naquilo que constitui a sua atividade típica e precípua: a função legiferante.

Não se pode conceber, dentro de um Estado que se pretenda democrático, a existência de diplomas legais despidos da legitimação que somente a aprovação do Poder Legislativo pode emprestar.

Urge, portanto, encontrar fórmula capaz de conciliar a utilização dos prazos, na elaboração legislativa, à imperiosidade do pronunciamento do Congresso Nacional sobre as proposições que por ele tramitam.

A inclusão obrigatória do projeto em Ordem do Dia, por 15 sessões ordinárias consecutivas, foi adotada pela Constituição de 1967, relativamente à licença prévia para o processamento criminal dos parlamentares (art. 34, § 2º), enquanto que a Proposta de Emenda Constitucional nº 59/80, antes referida, sugeriu a seguinte redação para o mesmo dispositivo, o § 2º do atual art. 32:

“Se a Câmara respectiva não se pronunciar dentro de 40 (quarenta) dias a contar do seu recebimento, o pedido será incluído na Ordem do Dia, imediatamente após os projetos de lei, os decre-

tos-leis e os vetos com prazos igualmente vencidos, ficando sobrestadas, até a votação do mesmo, todas as demais matérias.”

Note-se, ao ensejo, a ordem de prioridade que a proposta contém, relativamente às matérias submetidas a prazo, em termos de serem examinadas:

1º — os projetos de lei;

2º — os decretos-leis;

3º — os vetos e

4º — os pedidos de licença para processamento criminal de parlamentares.

Qualquer que seja a solução a ser adotada, um ponto parece ser pacífico, se se pretende, efetivamente, a redemocratização do País e a devolução ao Poder Legislativo dos predicamentos sem os quais o mesmo não poderá atuar democraticamente: mantidos os prazos para a elaboração legislativa, em qualquer de suas modalidades, não se pode excluir, em nenhuma hipótese, a deliberação expressa do Congresso Nacional.

Recorde-se, a propósito, a lição de PIMENTA BUENO, ao comentar o dispositivo da Carta Imperial, que tratava do poder de iniciativa do processo legislativo, deferido ao Executivo, através de seus Ministros de Estado, pelo art. 53:

“Para premunir, todavia, a sociedade ou as liberdades públicas de alguma pretensão ministerial que pudesse afetá-las, ou de alguns sacrifícios porventura mais custosos, a Constituição com razão determinou que tais propostas fossem apresentadas na Câmara dos Deputados, fossem por ela examinadas, e só depois disso convertidas em projetos de lei, quando de sua apreciação resulte a convicção da conveniência da medida” (op. cit., pág. 145).

## VI — Conclusão

O tema do presente trabalho vem sendo objeto de estudos e debates, quer no âmbito do próprio Poder Legislativo, como fora dele, por parte de intelectuais, doutrinadores e todos aqueles que, dotados de formação liberal e democrática, se interessam pelo futuro do nosso País.

Várias sugestões vêm sendo feitas no sentido de promover, entre nós, o restabelecimento do prestígio que os Parlamentos costumam desfrutar nos Estados em que se observam os postulados da verdadeira democracia.

Vale destacar, dentre essas, a que preconiza uma maior utilização do mecanismo da delegação de poderes, através de atos específicos e dos quais resultariam as chamadas leis delegadas, previstas no art. 52, da Constituição, e que representam a única exceção prevista à regra geral da indelegabilidade das funções típicas dos três poderes, nos termos do parágrafo do art. 6º

Com isso, argumenta-se, reassumiria o Poder Legislativo a integridade de sua autonomia e prestígio, ficando o Executivo na dependência de um ato expresso de delegação de poderes para o exercício da atividade legiferante.

O Prof. A. MACHADO PAUPÉRIO, em sua obra **Teoria Geral do Estado** (Forense, Rio, 1971, págs. 254/255), estuda o tema, manifestando-se contra os atos de delegação a organismos internos (comissão do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas) sob o fundamento de que “os projetos governamentais exigem técnicos competentes e experimentados e estes, via de regra, não se encontram nas comissões parlamentares ou, pelo menos, são representados por número excessivamente reduzido”.

Sugere o mesmo autor, mais adiante, a constituição de comissões mistas, formadas de elementos parlamentares e extraparlamentares, indicados estes pelo Governo e selecionados entre os muitos especialistas nas matérias de interesse da lei em elaboração.

Favoravelmente à delegação de poderes a comissões do próprio Congresso, como mecanismo de agilização do processo legislativo, manifestou-se, recentemente, o Dr. EDUARDO SEABRA FAGUNDES, Presidente da Ordem dos Advogados do Brasil, em depoimento prestado à Comissão Mista incumbida de examinar as propostas de emenda à Constituição relativas às prerrogativas do Poder Legislativo.

O que importa, em conclusão, é alcançar o objetivo maior, representado pelo restabelecimento da plenitude das prerrogativas de que deve estar investido o Poder Legislativo.

E, nesse sentido, mostram-se confiantes o povo brasileiro e seus representantes no Congresso Nacional, dispostos, todos, a dar integral apoio às medidas que visem a assegurar o almejado Estado de Direito no Brasil.

## VII — Bibliografia

ACCIOLI, Wilson — **Instituições de Direito Constitucional**.  
Forense, Rio de Janeiro, 1978.

BARBALHO, João — **Constituição Federal Brasileira — Comentários**.  
F. Briguiet e Cia. Editores, Rio de Janeiro, 1924.

PAUPÉRIO, A. Machado — **Teoria Geral do Estado**. Forense, Rio de Janeiro, 1971.

PIMENTA BUENO, José Antônio — **Direito Público Brasileiro e Análise da Constituição do Império**. Coleção Bernardo Pereira de Vasconcelos — Vol. V — Senado Federal, Brasília, 1978.

PINTO FERREIRA — **Princípios Gerais do Direito Constitucional Moderno**. Vol. I, Ed. Revista dos Tribunais, 5ª ed., 1971.