



**SENADO FEDERAL**  
**UNIVERSIDADE DO LEGISLATIVO BRASILEIRO**  
**UNILEGIS**

**RAIMUNDO NONATO DOS SANTOS**

COMO SE DÁ O PROCESSO LEGISLATIVO NO BRASIL

Brasília – DF

2008



RAIMUNDO NONATO DOS SANTOS

## COMO SE DÁ O PROCESSO LEGISLATIVO NO BRASIL

Trabalho final apresentado com vistas à aprovação no Curso de Especialização em Direito Legislativo, realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS em parceria com a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS, constituindo-se requisito para obtenção do título de Especialista em Direito Legislativo.

Orientador: Prof. Joanisval Gonçalves

Brasília

2008

## COMO SE DÁ O PROCESSO LEGISLATIVO NO BRASIL

Trabalho de Conclusão do Curso de Especialização em Direito Legislativo, realizado pela Universidade do Legislativo Brasileiro no segundo semestre de 2008.

Raimundo Nonato dos Santos

Banca examinadora

Joanisval Brito Gonçalves

Paulo Fernando Mohn

Brasília, 4 de dezembro de 2008.

Dedico a DEUS, em primeiro lugar, que me concedeu disposição e persistência no enfrentamento das dificuldades concernentes a todas as fases de estudo e de desenvolvimento deste trabalho, aos meus pais, José Soares dos Santos e Maria Creusa dos Santos (*em memória*), meus primeiros e mais preciosos mestres; a minha esposa, Maria Jucileide de Oliveira Santos, sempre terna e amiga; aos meus mais que amados filhos, Erisvaldo Soares de Oliveira Santos e Ana Carolina de Oliveira Santos, pessoas sem as quais meu viver seria por demais cinzento.

## AGRADECIMENTOS

Ao professor orientador Joanisval Brito Gonçalves pelas indicações precisas e pelo tempo a mim destinados durante a elaboração deste trabalho.

Aos demais professores e a todo o corpo de servidores da Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS, que contribuíram decisivamente para a consecução dos objetivos deste Curso de Especialização em Direito Legislativo.

A todos que, de algum modo, contribuíram, e, assim, permitiram a consumação deste trabalho.

"... não se deve estabelecer jamais uma  
autoridade demasiado poderosa e sem  
freio nem paliativos."

*Platão*

## RESUMO

Para tratar de como se dá o processo legislativo no Brasil, procedeu-se a estudo de obras de doutrinadores consagrados brasileiros, bem como de textos cuja autoria é de autoridades políticas nacionais, incluindo-se na lista de material consultado os Regimentos Internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, e do Congresso Nacional, bem como a Constituição Federal do Brasil de 1988. Como ponto de partida pesquisou-se conceitos sobre a origem da sociedade e do Estado, com os respectivos poderes, suas organizações e funções primordiais, no capítulo I. Assim, observou-se que com o transcorrer dos tempos duas correntes doutrinárias se destacaram no estudo sobre a vida em sociedade; uma defende as teorias favoráveis à idéia de formação de uma "sociedade natural", enquanto a outra advoga a existência da "sociedade contratualista"; evidenciou-se que os defensores da sociedade natural exercem supremacia dentre os muitos estudiosos, e que entre estes se enfileirou Santo Tomás de Aquino para quem a vida em apartado constitui uma exceção. Constituiu objeto de análise do capítulo II deste trabalho o processo legislativo, propriamente dito, – clássico e contemporâneo – incluindo exame de conceito, bem como qual seria o objeto desse processo; no âmbito do último abordou-se a questão a respeito de quem teria legitimação para iniciar projetos de lei, quando se verificou que a Carta Magna de 1988 dotou de legitimidade para apresentar proposições legislativas os cidadãos, que devem agir por intermédio da iniciativa popular, apresentando suas propostas por intermédio da Câmara dos Deputados, e também todos os poderes da República, ressalvadas algumas hipóteses constitucionais acerca de determinados temas e tipos normativos; investigou-se, da mesma forma, se o decurso de prazo teria sido instituído como instrumento capaz de funcionar como acelerador da produção legislativa no Congresso Nacional e constatou-se que para Ferreira Filho tal recurso não passou de um artifício utilizado pelo Governo (que se empregava da obstrução com fins de impedir a rejeição ou a modificação dos seus textos normativos) para aprovar normas com as quais os parlamentares não concordavam; abordou-se ainda o processo legislativo no atual documento constitucional, em consonância com o preceituado no artigo 59 da Carta Suprema, assim como as espécies de processo

legislativo, inclusive o processo de formação das leis complementar, delegada, emendas constitucionais e medidas provisórias. Por fim, dedicou-se um olhar investigador sobre as possíveis influências que sofre o processo legislativo e denotou-se que tais interferências são promovidas por diferentes atores da sociedade; assim, tem-se que os próprios parlamentares sofrem pressão dos seus representados, principalmente daqueles que se encontrem sob a tutela de alguma forma de organização, como sindicatos ou outros organismos; percebeu-se que há diferentes modos de influenciar no processo decisório e entre os mais marcantes estão organismos como o Colégio de Líderes (que em conjunto com a Mesa Diretora da Câmara dos Deputados decidem quais matérias vão constituir a pauta legislativa), líderes partidários, de bancadas, da maioria e da minoria, o Presidente da República e a imprensa.

Palavras-chave: Origem da sociedade; processo legislativo; clássico e contemporâneo; fatores interferentes.



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	1
CAPÍTULO I .....	5
A SEPARAÇÃO DOS PODERES .....	5
ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO .....	5
1.1. A ORIGEM DA SOCIEDADE .....	5
1.2. O ESTADO: ORIGEM E FORMAÇÃO .....	10
1.3. O PODER DO ESTADO.....	14
1.4. OS PODERES DO ESTADO .....	21
1.4.1. FUNÇÕES DO PODER LEGISLATIVO .....	21
1.4.2. FUNÇÕES DO PODER EXECUTIVO.....	23
1.4.3. FUNÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO .....	24
1.5. ORGANIZAÇÃO DOS PODERES DO ESTADO .....	25
CAPÍTULO II .....	36
PROCESSO LEGISLATIVO.....	36
2.1. CONCEITO E OBJETO.....	36
2.1.1. PROCESSO LEGISLATIVO CLÁSSICO .....	40
2.1.2. PROCESSO LEGISLATIVO CONTEMPORÂNEO.....	51
2.1.2.1. EXPANSÃO DA FACULDADE DE INICIAR PROJETOS DE LEI ....	51
2.1.2.2. INSTRUMENTO DE ACELERAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO.....	54
2.1.3. O PROCESSO LEGISLATIVO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988.....	57
2.1.3.1. ESPÉCIES DE PROCESSO LEGISLATIVO.....	59
2.1.3.2. PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS .....	66
2.1.3.2.1. LEI COMPLEMENTAR .....	67

2.1.3.2.2. EMENDAS CONSTITUCIONAIS .....	69
2.1.3.2.3. LEI DELEGADA .....	71
2.1.3.2.4. MEDIDA PROVISÓRIA.....	73
CAPÍTULO III .....	76
FATORES INTEFERENTES DO PROCESSO LEGISLATIVO .....	76
3.1. ALGUMAS INFLUÊNCIAS.....	76
3.1.2. INFLUÊNCIAS DE ÂMBITO INTERNO .....	77
3.1.3. INFLUÊNCIAS PROVENIENTES DE AMBIENTE EXTERNO - OFICIAL .....	87
3.1.4. INFLUÊNCIAS PROVENIENTES DE AMBIENTE EXTERNO - GRUPOS DE PRESSÃO .....	89
CONCLUSÕES .....	92
BIBLIOGRAFIA .....	96

## INTRODUÇÃO

Impossível seria na atualidade imaginar que a humanidade adotasse outro modo de vida senão aquele em que cada elemento se relaciona com os demais membros do grupo a que pertence; todas as pessoas, assim, dentro do que se pode considerar “normal”, se não o são num determinado momento, em outro foram integrantes de uma determinada célula familiar, ainda que esta tenha sido constituída por tão-somente um dos respectivos genitores.

Neste trabalho poder-se-á observar que as famílias se aglomeraram evoluindo para o que foi denominado de comunidades, que, por sua vez, lograram êxito em alcançar estabelecer alguma forma de organização de modo a desenvolver normas de comportamentos necessários e indispensáveis, aplicadas a todos os seus membros, com fins de se estabelecer a paz social.

Observar-se-á ainda nesta obra que duas correntes de estudiosos se destacaram quando sobre o assunto intentaram explicar o porquê de os seres humanos buscarem tão ardentemente viver em agrupamentos; para a primeira e mais importante corrente, deve-se isso ao fato de que a associação humana para uma vida partilhada constitui uma necessidade inata; os líderes dessa defesa denominaram esse tipo de formação social de sociedade natural; para RANELLETTI, conforme anota Dalmo de Abreu Dallari, agrupamentos que assim se organizam gozam de numerosas vantagens, como, por exemplo, a própria perpetuação da espécie.

Já a segunda corrente mais influente, com seus estudos acerca do tema, acredita que a associação humana não seria nada mais que uma conjunção de vontades; um dos destacados autores que saem em defesa da sociedade contratualista é Thomas Hobbes para quem os indivíduos são iguais em potencialidade tanto para a prática do bem como para a do mal; por isso haveria uma desconfiança recíproca em cada elemento da comunidade, de modo que cada um se sentiria ameaçado pelo seu semelhante, cisma que teria levado o homem à celebração do contrato social, que levaria, grosso modo, todos os indivíduos da sociedade a abdicar do poder de governo em nome de um órgão maior, personificado na pessoa do Estado, com todos os seus poderes e formas de atuação em prol de toda a sociedade.

Para que este ente possa impor limites à atuação do cidadão, torna-se necessário que se organize, com vistas à edição e à aplicação de normas regulamentares, que devem ter legitimidade, serem revestidas de caráter de generalidade e, talvez, o mais importante: devem ser impostas a todos que se encontrem em situação de desacordo com o preceituado.

Assim, partindo-se do artigo 59 da Constituição Federal do Brasil de 1988, e com base em consulta a obras de autores consagrados, procurar-se-á discorrer neste trabalho sobre o conceito e o objeto do processo legislativo brasileiro; destarte, o leitor poderá observar que autores como Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, advertem que no ocidente há dois sistemas de revelação do Direito; o do *common law*, que tem por principais fontes o costume e os precedentes judiciais, e o sistema europeu continental, que ao contrário do anterior tem seu embasamento primordial no direito positivo e que o Brasil abraçou o segundo sistema, também denominado romano-germânico.

O processo legislativo, deste modo, foi estudado em duas linhas de segmentação, a primeira, denominada de clássica, que segundo o mestre Manoel Gonçalves Ferreira Filho, passa pela idéia de representação, derivada do sentido de separação de poderes, defendida por grandes filósofos ainda na antiguidade e na Idade Média, mas não sob a forma como chegou ao conhecimento da sociedade moderna.

No capítulo segundo discorrer-se-á preliminarmente sobre a lista de tipos legislativos constantes do artigo 59 da Constituição Federal brasileira de 1988, e se constatará que nem sempre os autores são concordes com relação à lista de tipos legislativos disposta no mencionado dispositivo constitucional, chegando até mesmo a existir autor (José Afonso da Silva, 2005) que considera um abuso a inserção de medida provisória no rol dos elementos que constituem o processo legislativo.

Examinar-se-á a questão da separação dos Poderes e da mesma forma as competências inerentes a cada um deles, aí ficará evidenciado que no Brasil a Câmara dos Deputados representa o povo e o Senado Federal representa os Estados-membros; essas Casas são responsáveis pela condução do processo legislativo brasileiro.

No capítulo terceiro, o alvo de exame tem início na análise do prestígio de que cada parlamentar goza em relação ao cenário político existente com atuação dentro

das Casas do Congresso Nacional; nele se demonstrará que cada um desses agentes políticos dependendo da quantidade de votos recebidos pode ser levado em maior ou menor consideração; assim sendo, cada um deles poderá influenciar diretamente na composição de todas as Comissões, na distribuição e na relatoria das matérias apresentadas, etc.; nessa parte do estudo também se discorrerá sobre os que são legitimados constitucionalmente para propor a iniciativa de projetos de lei.

Também não passou ao largo da investigação deste autor as mais variadas formas em que se dão as muitas influências no processo legislativo; no âmbito interno, como se verificará, os parlamentares vêm em primeiro lugar, com real poder de influir decisivamente na condução do processo, e dentre eles se destacam o Presidente da Casa, os membros do Colégio de Líderes, os Presidentes das Comissões, os parlamentares mais votados, as Consultorias Legislativas, etc.

A faculdade de influenciar no processo legislativo, cuja origem é exterior ao Parlamento, também será relatada, e constatar-se-á que o Poder Executivo não se faz de rogado no uso das competências que lhe atribui a Constituição em vigor, e, assim, age sem-cerimônia apresentando proposições legislativas, principalmente, aquelas do tipo medida provisória, que os legisladores nacionais reputam como sendo de número exagerado, quiçá abusivo.

Da mesma sorte, se verá que o Poder Judiciário faz valer as prerrogativas constitucionais de que dispõe, mediante o exercício da iniciativa das leis previstas no Documento Supremo como sendo de sua competência privativa, bem como quando julga determinado ato ou lei em face da Constituição Federal de 1988.

Ainda na qualidade de influências externas, não se poderia deixar de mencionar os “grupos de pressão”, que para Aldacy Coutinho estariam bem representados pelos sindicatos operários, no passado, e na atualidade pelos grupos econômicos, que atuam mais sutilmente do que aquelas organizações, posto que procuram utilizar como estratégia os meios de comunicação de massa, com vistas à obtenção do apoio da opinião pública, em favor de sua causa.

É claro que num trabalho como este, não se poderia, de modo algum, ter a pretensão de exaurir qualquer tema abordado, em qualquer dos respectivos capítulos, e, assim é que o autor tem a convicção de que se limitou tão-somente a explicar sobre o tema que lhe chamou mais a atenção durante o desenvolvimento dos estudos em todo o curso de pós-graduação *latu senso* na modalidade

Especialização em Direito Legislativo, ministrado na Universidade do Legislativo Brasileiro – UNILEGIS, em parceria com a Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS, e esse interesse, destaque-se, talvez, se tenha revelado em razão de que o autor esteja envolvido com o acompanhamento das matérias em tramitação no Congresso Nacional, que se referem ao setor de telecomunicações, sua área de atuação no momento.

Cabe, por derradeiro, destacar que, não obstante a disponibilidade do corpo docente e o profissionalismo com que atuara quanto ao seu respectivo mister, as dificuldades com as quais se deparou este autor durante os trabalhos de pesquisa, de início, pareceram intransponíveis, posto que se trata de matéria muito específica, todavia, é digna de menção e agradecimentos a biblioteca da Câmara dos Deputados, que emprestou vários itens do seu acervo bibliotecário.

# CAPÍTULO I

## A SEPARAÇÃO DOS PODERES

### ANTECEDENTES E EVOLUÇÃO

#### 1.1. A ORIGEM DA SOCIEDADE

A sociedade e as relações intrínsecas de seus membros constituem o ponto de partida, para o desenvolvimento de qualquer estudo que reflita os diversos modos de interação existentes entre os respectivos participantes.

Desta forma, torna-se inconcebível imaginar que na vida humana, em qualquer que tenha sido o momento de sua história, o homem não tenha vivido sob alguma forma de agrupamento social e que neste não tenha havido, mesmo informalmente, o exercício de uma liderança governamental ainda que na sua forma estrutural mais rudimentar possível.

Assim, é palpável se cogitar acerca da existência de regras conducentes das atividades desenvolvidas pelos integrantes de uma determinada comunidade, sendo lícito admitir que tais normas sempre tiveram por objetivo precípua o disciplinamento das relações pessoais, incluindo aquelas de âmbito profissional.

A vida em sociedade, e há numerosos exemplos na natureza, aparentemente é uma necessidade inata<sup>1</sup> para muitas espécies animais, todavia o que não se pode perder de vista é o fato de que estes são segregados em dois grupos, quais sejam: os racionais e os irracionais.

Reis Friede adverte que esse tema é espinhoso, contudo, ele informa que a doutrina mais influente, sobre a qual se discorrerá oportunamente, acredita que independentemente de qualquer fator, no homem reside “[...] uma necessidade

---

<sup>1</sup>A esse respeito, Dalmo de Abreu Dallari anota que em Roma, século I, a. C., Cícero afirma que “a primeira causa da agregação de uns homens a outros é menos a sua debilidade do que um certo instinto de sociabilidade em todos inato; a espécie humana não nasceu para o isolamento e para a vida errante, mas com uma disposição que, mesmo na abundância de todos os bens, a leva a procurar o apoio comum”. Assim, pois, não seriam as necessidades materiais o motivo da vida em sociedade, havendo, independentemente dela, uma disposição natural dos homens para a vida associativa.

instintiva e insuperável de associação”<sup>2</sup>, e conclui que em decorrência disso surgiram os primeiros agrupamentos sociais, como também as sociedades primitivas.

Friede observa a existência de alguns elementos contribuindo para que o homem procure se aproximar do seu semelhante, entre tais componentes, o autor destaca a identidade racial, que, para ele, é o vínculo mais próximo, além de fatores como a comunhão lingüística, a religiosa, etc.

Da convivência em agrupamentos sociais, se observa que tanto os chamados seres brutos quanto os racionais logram tirar proveito em benefício próprio e também favorável à sobrevivência de toda a comunidade.

Evidentemente a vida em sociedade demanda regras que permitam ser aplicadas a todos os seus membros de acordo com o convencionado como normas gerais e a todos igualmente destinadas, de modo que se restrinja ao máximo até mesmo a tentativa de anulação de direitos de qualquer um dos atores sociais por parte de outro indivíduo.

Ao longo dos tempos surgiram correntes advocatícias que se debruçaram sobre o estudo da formação desses agrupamentos sociais e de suas relações internas; das mais destacadas, uma defende as teorias favoráveis à idéia de “sociedade natural”, enquanto que a outra, que patrocina a existência da “sociedade contratualista”, combate veementemente a hipótese de associação natural dos seres.

Para Dalmo de Abreu Dallari o segmento favorável à idéia de “sociedade natural” é a que exerce maior influência na vida concreta do Estado, e, segundo ele, quem primeiro deixou claro que o homem é um ser social por natureza foi o filósofo grego Aristóteles, que teria concluído, no século IV a. C., que “o homem é naturalmente um animal político”.

Dallari ainda relata que Aristóteles não concebe que o homem se isole de seu grupo sem ser compelido a isso, senão em virtude de sua condição pessoal extremada tendente à vileza ou para a supremacia em relação aos demais indivíduos da sociedade a que pertence.

Cabe destacar que Dalmo de Abreu aponta dentre autores medievais, Santo Tomás de Aquino, que em traços gerais corrobora o postulado de Aristóteles; para o

---

<sup>2</sup>FRIEDE, Reis R. Curso de Ciência Política e Teoria Geral do Estado: Pressupostos (Elementos) de Existência do Estado. São Paulo: Forense Universitari, 2006. p. 32.



Santo a vida segregada constitui exceção à regra, e ele adiciona à afirmativa do filósofo grego que para tal ocorrência seria necessário o padecimento por parte do indivíduo de anomalia mental, e isso independe evidentemente de sua vontade, ou ainda tal fato adviria em consequência de acidente, vindo constituir uma separação forçada, tal “[...] como no caso de naufrágio ou de alguém que se perdesse numa floresta, o indivíduo passa a viver em isolamento.” (DALLARI, 2007, p. 10-11).

Dallari também menciona que há na atualidade muitos autores adeptos das concepções difundidas pela “sociedade natural”; assim, ele cita o italiano RANELLETTI afirmando que este argumenta favoravelmente à sociedade natural tomando por base elementos colhidos mediante observação da realidade cotidiana.

Para esse autor, segundo Dallari, independentemente do período em que se faça um recorte com vistas ao estudo das idéias preconizadas pela corrente intitulada de sociedade natural, se observará que o ser humano jamais viveu isoladamente; sobre o assunto, observe-se que RANELLETTI assim se manifesta:

“[...] onde quer que se observe o homem, seja qual for a época, mesmo nas mais remotas a que se possa volver, o homem sempre é encontrado em estado de convivência e combinação com os outros, por mais rude e selvagem que possa ser na sua origem. O homem singular, completamente isolado e vivendo só, próximo aos seus semelhantes mas sem nenhuma relação com eles, não se encontra na realidade da vida.” (DALLARI, 2007, p. 11).

Dalmo de Abreu enfatiza do mesmo modo que a associação humana, do ponto de vista de RANELLETTI, constitui uma condição essencial de vida, que permite sanar as necessidades de cada participante da sociedade, e ao mesmo tempo proporciona a conservação da espécie, bem como a melhoria individual de cada elemento. Para esse autor são numerosos os benefícios da vida em sociedade, e que em função da colaboração entre seus semelhantes, o homem se apropria:

“[...] dos conhecimentos, da produção e da experiência dos outros, acumuladas através de gerações, obtendo assim os meios necessários para que possa atingir os fins de sua existência, desenvolvendo todo o seu potencial de aperfeiçoamento, no campo intelectual, moral ou técnico.” (DALLARI, 2007, p. 11).

Em outra linha de defesa se encontra a corrente que ficou conhecida como “sociedade contratualista”; ela também, de acordo com Dallari e a exemplo da sociedade natural, é bastante influente e conta com extensa gama de autores, que têm a marca comum de negar o impulso associativo natural, garantindo “[...] que a sociedade é, tão-só, o produto de um acordo de vontades [...]”. (DALLARI, 2007, p. 12).

Vale ressaltar que tais defensores do contratualismo parecem enveredar por uma trilha que não refuta a existência da necessidade natural de associação humana; segundo Dallari, estes autores têm por antecedente mais remoto Platão, com sua *A República*; não obstante essa inspiração, Dalmo de Abreu reconhece que a obra acima citada “[...] faz referência a uma organização social construída racionalmente, sem qualquer menção à existência de uma necessidade natural.” (DALLARI, 2007, p. 12).

Um dos autores que propõem o contratualismo é Thomas Hobbes, para quem o homem desde o princípio vive em “estado de natureza”, contudo, segundo sua concepção, tal estado se traduz numa situação caótica, na hipótese de os membros da comunidade não terem suas ações indesejadas reprimidas pela voz da razão ou por um poder político eficiente.

Na percepção de Thomas, o homem vive inicialmente em “estado de natureza”, e, por isso, o autor acredita que todos os indivíduos são iguais em potencialidade para a prática de qualquer ato; situação, esta, que gera desconfiança em cada elemento da comunidade, que se sente ameaçado pelo seu semelhante, que a qualquer instante poderá intentar causar-lhe algum mal inclusive mediante o emprego da força, retirando-lhe os bens, e para ele “É neste ponto que interfere a razão humana, levando à celebração do contrato social.” (DALLARI, 2007, p. 13).

Hobbes chega mesmo a propor duas “leis fundamentais da natureza”, que, em apertada síntese, proclamam que todo homem deve se esforçar, enquanto houver esperança, para alcançar a paz, e que em caso de concordância todos devem renunciar ao seu direito a todas as coisas, devendo cada elemento se contentar, em relação aos demais membros, com a mesma liberdade concedida a si próprio.

O homem natural, em decorrência da existência dessas leis, é compelido a celebrar o “contrato”, que se resume na transferência de direitos, àquilo que Dalmo chamou de “poder visível” ou “um grande e robusto homem artificial”; a esse ser, que a partir de então Dallari denomina Estado, foi conferido o poder de manter os integrantes da sociedade dentro dos limites por todos consentidos, inclusive mediante o emprego da força, se necessário for, com vistas a assegurar a integridade e a incolumidade do homem, bem como de suas propriedades, bens e direitos.

Charles de Secondat Baron de Montesquieu (1689-1755) também é adepto da corrente de contratualistas, mas acredita que o homem passa a viver em sociedade também em função de algumas leis naturais tais como: “o desejo de paz; o sentimento de necessidade, experimentado principalmente na procura de alimentos; a atração natural entre os sexos opostos, pelo encanto que inspiram um ao outro e pela necessidade recíproca; o desejo de viver em sociedade, resultante da consciência que os homens têm de sua condição e de seu estado.” (DALLARI, 2007, p. 15-16).

Montesquieu admite também que o homem em estado natural é consciente de sua fraqueza, e isso o leva a uma situação permanente de temor, todavia, ao contrário de Thomas Hobbes, que vê o homem natural como egoísta, luxurioso, uma ameaça capaz de agredir o seu semelhante, esse crê que nesse estado todos se sentem inferiores e assim ninguém se sentiria encorajado a atacar; esse equilíbrio de sentimentos contribuiria, desse modo, para a manutenção da paz, que ele chamou de primeira lei natural.

Outro autor que se enfileira na corrente contratualista é Rousseau, que acredita na existência do estado de natureza como precedente do estado social; para ele, afirma Dallari, nesse estado o homem é essencialmente bom, e se preocupa tão-somente em conservar a si mesmo; assim, o Contrato Social teria a função de “[...] encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado, de qualquer força comum; e pela qual cada um, unindo-se a todos, não obedeça, portanto, senão a si mesmo, ficando, assim, tão livre como dantes.” (DALLARI, 2007, p. 17).

De acordo com Dalmo de Abreu, a partir de então ocorre a transferência total de todos os direitos de cada membro da associação para o conjunto da comunidade; para o autor, “[...] o ato de associação produz um corpo moral e coletivo, que é o Estado, [...]” (DALLARI, 2007, p. 17); por outro lado, ele deixa claro que o povo continua sendo o titular da soberania, que, tão-só, passa a ser exercida por intermédio da atuação estatal.

O Estado, então, tendo recebido a autorização para agir em nome da comunidade, passa a deter a marcante característica de atuar na defesa do interesse da totalidade da sociedade, guardando por premissa o exercício da vontade geral, que não pode, sob pretexto algum, se confundir com a soma das vontades individuais.

Como se pôde observar, com base no que se discorreu acima, a respeito da origem da sociedade, há duas correntes teóricas defensoras de pontos-de-vista diferentes, mas não divergentes; a dos propositores da existência da sociedade natural e a dos defensores da sociedade contratualista.

Os adeptos da primeira doutrina a vêem como necessidade inata, que propicia inclusive a perpetuação da espécie, enquanto os seguidores da segunda corrente, não só rejeitam a tese da sociedade natural, como advogam ser a sociedade nada mais, nada menos que o produto de uma situação caótica em que a desconfiança mútua entre os seus indivíduos os leva forçosamente a celebrar o contrato social, como remédio para a manutenção da paz.

## **1.2. O ESTADO: ORIGEM E FORMAÇÃO**

Tomando-se por premissa o levantamento feito acerca da organização da sociedade, e levando-se em consideração as teorias que abordam as causas da associação humana, que como se pode deduzir têm início em pequenas comunidades ou agrupamentos, evoluindo para uma sociedade de maior magnitude, e culminando na formação do Estado, organizado e detentor de poderes capazes de manter a ordem dentro dos padrões convencionados pelo corpo social, chega-se ao que acima fora definido como “poder visível”, isto é, o Estado.

Assim, Dallari informa que a expressão “Estado” foi utilizada com primazia por Nicolau Maquiavel (1469 a 1527) em sua obra intitulada de O Príncipe, escrita em 1513 e publicada em 1531, após sua morte. Este vocábulo, todavia, com o transcorrer dos tempos passou a ser empregado com significação diversa daquela que detinha originalmente<sup>3</sup>; para os italianos, ela dizia respeito a cidades independentes; esta palavra, no século XVIII, na Espanha, era revestida de um

---

<sup>3</sup>Sobre a diversidade de significados da expressão Estado, FRIEDE lembra que é ela resultado da evolução, uma vez que deriva do vocábulo polis, surgido na Grécia e referenciando Anderson de Menezes, in Teoria Geral do Estado, 7ª Ed., Rio de Janeiro, Forense, 1995, destaca que “Os helênicos chamaram o Estado polis, que quer dizer cidade e de onde provém o termo política, a arte ou ciência de governar a cidade. (...) Entre os romanos o Estado é a civitas, isto é, a comunidade dos habitantes ou a res publica, isto é, a coisa comum a todos. Com o crescimento de Roma e sua conseqüente expansão ao mundo então conhecido, modifica-se o conceito de Estado que se amplia para o de imperium,, convertendo-se a res populi em res imperantis. (...)”

sentido que conceituava grandes extensões rurais em que seus proprietários detinham poder jurisdicional.

Esse autor anota que para muitos teóricos tanto a sociedade, como o Estado têm algo em comum, ou seja, ambos existem desde o princípio da existência da espécie humana; dessa maneira, para esses estudiosos, não seria possível se conceber o indivíduo homem sem que este seja, de alguma forma, membro participante de uma estrutura social organizada dotada de poder e autoridade para reger o comportamento dos elementos de seu grupo.

Há, porém, outras duas linhas de entendimento que se posicionam acerca do tema formação do Estado; para uma, a sociedade precede essa entidade maior, defesa diversa daquela que fora advogada, acima; desse modo, jamais teria havido concomitância existencial dessas organizações.

A terceira posição indicada por Dalmo de Abreu destaca a existência daqueles “[...] que só admitem como Estado a sociedade política dotada de certas características muito bem definidas.” (DALLARI, 2007, p. 53); não obstante a defesa da concepção desse postulado, que contraria os entendimentos precedentes, tais autores não explicitam claramente quais seriam essas características.

Dallari menciona dois autores, o primeiro é Karl Schmidt, para quem “[...] o conceito de Estado não é um conceito geral válido para todos os tempos, mas é um conceito histórico concreto, que surge quando nascem a idéia e a prática da soberania, o que só ocorreu no século XVII.” (DALLARI, 2007, p. 53); já o segundo, Balladore Pallieri, apresenta argumento mais concreto; para ele, “[...] a data oficial em que o mundo ocidental se apresenta organizado é a de 1648, ano em que foi assinada a paz de Westfália<sup>4</sup>.” (DALLARI, 2007, p. 53).

Dalmo de Abreu salienta que no Brasil, compartilha dessa opinião Ataliba Nogueira, que de certa forma retoma a compreensão espanhola do século XVIII, segundo a qual “[...] aplicava-se também a denominação de estados a grandes

---

<sup>4</sup>Segundo o autor: Giorgio Balladore Pallieri, A Doutrina do Estado, Vol. I, pág. 16. A paz de Westfália, que esses autores indicam como o momento culminante na criação do Estado, e que muitos outros consideram o ponto de separação entre o Estado Medieval e o Estado Moderno, foi consubstanciada em dois tratados, assinados nas cidades westfalianas de Munster e Onsbruck. Pelos tratados de Westfália, assinados no ano de 1648, foram fixados os limites territoriais resultantes das guerras religiosas, principalmente da Guerra dos Trinta Anos, movida pela França e seus aliados contra a Alemanha. A França, governada então pelo Rei Luiz XIV, consolidou por aqueles tratados inúmeras aquisições territoriais, inclusive a Alsácia. A Alemanha, territorialmente prejudicada, beneficiou-se, entretanto, como todos os demais Estados, pelo reconhecimento de limites dentro dos quais teria poder soberano.

propriedades rurais de domínio particular, cujos proprietários tinham poder jurisdicional.” (DALLARI, 2007, p. 51).

Pela percepção de Nogueira, um dos fatores determinantes para a formação do Estado é o feudalismo conjugado com o resultado das lutas entre corporações, que durante o período medieval, a exemplo daquele, eram detentoras de muitas autonomias.

Neste ponto, faz-se mister recordar o fenômeno da origem da sociedade; como se pôde observar, existem grupos de autores que percebem diferentemente tal formação; uns crêem que os agrupamentos humanos surgiram espontaneamente, como uma atividade inata; outros, contudo, afirmam que tais organizações têm origem em necessidades recíprocas, como por exemplo, a proteção individual e a da coletividade; essa indispensabilidade é que teria impulsionado os indivíduos a celebrarem o contrato social.

Assim, o que se vislumbra é que ambas as teorias não se contiveram em explicar, segundo suas próprias convicções, a origem da sociedade, mas também teorizaram a respeito da formação do Estado; os partidários da formação espontânea não apontaram coincidência de motivos para tal acontecimento, por outro lado, são unânimes em afirmar que o Estado foi instituído como uma decorrência natural, negando, assim, que para tal tenha concorrido qualquer ato puramente deliberado.

Na outra extremidade, encontram-se os contratualistas, que conforme anota Dallari, a exemplo dos naturalistas, também não são coesos quanto às causas que propiciaram a instituição contratual do Estado, contudo, eles têm em comum “[...] a crença em que foi a vontade de alguns homens, ou então de todos os homens, que levou à criação do Estado.” (DALLARI, 2007, p. 54).

Além dessas teorias, na atualidade, também é apontada por Dalmo de Abreu, a possibilidade de se constituírem por processo denominado de formação derivada Estados nacionais independentes, bem como de unidades federadas no interior de determinada federação.

Assim, hodiernamente, considera-se que novos Estados poderão ser formados por essa via, que, como a própria expressão indica, deve haver um Estado previamente estabelecido, que dá origem a uma ou mais entidades autônomas; o desmembramento, que consiste na conquista da independência, por intermédio de

negociação política ou mediante o emprego das armas, é uma das vias possíveis, que caracteriza bem a formação derivada de novos Estados.

Também é considerada formação derivada, porém menos comum, a cisão de parte do território de um Estado, para se estabelecer novo Estado, hipótese que pode ocorrer sob a liderança de grupo armado defensor de ideais segregacionistas e que não hesitam em utilizar métodos violentos, com vistas à consecução dos objetivos almejados; não obstante essa possibilidade, admite-se que mesmo nesse tipo de separação, ainda que seja raro acontecer, pode haver negociação<sup>5</sup>; vale ressaltar que o Estado recém-instituído passa a reger-se de modo autônomo e soberano internacionalmente e internamente segundo seu próprio ordenamento jurídico.

Mencione-se ainda a união entre Estados, suposição em que os originários são substituídos pela respectiva entidade resultante da unificação, que assume uma constituição comum. Este tipo de formação dá-se, notadamente, sob a forma de federações, em que cada Estado-membro é submetido a um poder central e tem por característica a preservação de autonomias locais.

Por derradeiro, segue-se que em decorrência de conflitos armados entre nações estabelecidas em um mesmo território, ou entre Estados estrangeiros, a parte vencedora de uma guerra poderá anexar a área geográfica pertencente ao oponente derrotado, ao respectivo território, para expandir seus domínios, ou, da mesma sorte, em função do que considerar conveniente, caso tenha por meta, a partir de então, justamente manter enfraquecido o perdedor, promover o estabelecimento no território do país subjugado de um ou mais Estados<sup>6</sup>, tal qual ocorrera com a Alemanha após a Segunda Guerra Mundial.

---

<sup>5</sup>A esse respeito Dallari anota que: Exemplo típico de fracionamento pacífico foi o que ocorreu com Cingapura, no ano de 1965. Estando integrada à Federação da Malásia, esta consentiu na independência de Cingapura, que passou a constituir um novo Estado. Os casos da antiga União Soviética e da ex-Iugoslávia são diferentes. Em ambos não ocorreu o fracionamento, com a permanência do Estado federal preexistente. Nesses dois casos houve a dissolução da união federativa, deixando de existir o antigo Estado federal, ou seja, não existem mais a União Soviética nem a Iugoslávia.

<sup>6</sup>A esse respeito Dallari anota que: Fenômeno diferente foi o que ocorreu com a China. Tanto a República Popular da China (China Continental) quanto a China Nacionalista (Formosa) pretendiam o reconhecimento de que representavam legitimamente o Estado chinês, membro permanente do Conselho de Segurança da ONU. E esta, por decisão da Assembleia Geral, em 26 de outubro de 1971, decidiu reconhecer o governo da China Continental como o legítimo representante do Estado. E a expulsão dos representantes de Formosa significou apenas que eles foram considerados ilegítimos para falar em nome da China, jamais se tendo mencionado, entretanto, a existência de dois Estados chineses. Isto poderá vir a ocorrer se os chineses de Formosa quiserem adotar o

Friede, por sua vez, ao discorrer sobre a questão relativa à formação dos Estados, deixa entrever que se trata de um fenômeno merecedor de uma análise não-estranha, visto que tal processo pode se configurar em consequência da resultante de um “contexto amplo e mais favorável, em que diversos fatores concorrem para tal conformação.” (FRIEDE, 2003, p. 99).

Este autor versa sobre esse tema mantendo uma estreita relação de concordância com as teses amparadas por Dallari, e avoca em seu favor alguns autores, entre eles, Santi Romano, para quem um novo Estado pode surgir “sem que se modifique ou extinga um outro Estado sobre um território não ainda ocupado” (FRIEDE, 2003, p. 99) ou ainda “mediante modificação de um outro em outros Estados, com a ocupação de território já ocupado e com a reunião de Estados independentes em um Estado federal” (FRIEDE, 2003, p. 99) e também “mediante prévia extinção de outro ou outros Estados, por fracionamento ou fusão” (FRIEDE, 2003, p. 99).

É notável que a formação do Estado, até porque representa a concretização máxima da organização política de uma comunidade, guarda alguma semelhança com o modo pelo qual as sociedades se organizaram.

Diversas são as motivações que levam à formação dos Estados e a mais marcante dessas possibilidades de instituição de um Estado, sem sombra de dúvidas, é aquela resultante de conflitos armados – que muitas vezes, admita-se, são justas as aspirações da sociedade – tendo em vista que tal formação se dá de modo dramático e, porque não dizer, também traumático para a população local.

### **1.3. O PODER DO ESTADO**

Quando se menciona o vocábulo Estado, diferentes imagens abstratas podem tomar forma no imaginário humano; pois bem, ao se proferir a expressão Estado brasileiro, logo poderá vir à mente a idéia de espaço geográfico com delimitações

---

estatuto de Estado independente, podendo mesmo pedir seu ingresso na ONU. Neste caso teremos uma hipótese de criação de um novo Estado por fracionamento.



fronteiriças, sobre as quais a União nacional exerce seu domínio por meio de suas instituições oficiais.

Todavia, para o efetivo exercício de tal competência torna-se necessário que o Estado detenha poder legítimo, com vistas ao fiel cumprimento dessa e de outras obrigações, isto é, manter, entre tantas outras atribuições, a ordem, a paz, a harmonia, a justiça, a defesa e a proteção dos seus súditos, com os respectivos bens e direitos, bem como os seus próprios.

Disto advém uma vasta gama de conceituações a respeito do que viria a ser o Estado; deste modo, poder-se-ia admitir duas linhas orientativas acerca de tais conceitos, uma enfatizando a noção de força e outra realçando a natureza jurídica.

Convém, inicialmente, realçar que Reis Friede postula que na hipótese de se considerar o agrupamento humano a forma inaugural de associação, na outra ponta, por derivação, encontra-se o Estado como forma mais complexa de sua concretização.

Friede acredita que se percorre uma seqüência que vai da associação natural, que evolui para a vinculação social, perpassando pela idéia de nação, e que a partir do estabelecimento de um território<sup>7</sup> geográfico delimitado rompe-se a figura do direito individual em nome da soberania do coletivo, para finalmente consumir-se o Estado, que, na sua concepção é “[...] toda associação ou grupo de pessoas fixado sobre determinado território, dotado de poder soberano. [...] um agrupamento humano em território definido, politicamente organizado, que em geral, guarda a idéia Nação.” (FRIEDE, 2003, p. 35).

Na hipótese de se buscar refúgio no conceito que está vinculado à idéia de força, acima mencionada, então “[...] o Estado é visto, antes de mais nada, como força que se põe a si própria e que, por suas próprias virtudes, busca a disciplina jurídica.” (DALLARI, 2007, p. 117), sendo que dessa assertiva, pode-se inferir que tal conceito mesmo mantendo intimidade com uma imagem forte, não se afasta da ordem legal.

De outra parte, há os representantes das chamadas doutrinas jurídicas, que também não descartam a presença da força na atuação estatal; essa corrente de

---

<sup>7</sup>Para Friede “O território abrange, de forma simplória, algumas partes componentes, tais como: o solo, o subsolo, o espaço aéreo, o mar territorial, a plataforma submarina, navios e aeronaves de guerra (em qualquer lugar do planeta, incluindo o território estatal estrangeiro), navios mercantes e aviões comerciais (no espaço livre, ou seja, nas áreas internacionais não pertencentes a nenhum Estado soberano) e, para alguns autores – apesar da existência de inúmeras controvérsias -, as sedes das representações diplomáticas no exterior (embaixadas).”

seguidores tem origem ainda no século XIX, na Alemanha; mas conforme seu entendimento, o Estado se constitui em pessoa jurídica, cujo funcionamento está subordinado às respectivas normas legais, evitando-se, desta maneira, a arbitrariedade institucional.

A figura do Estado, para esse segmento, como se percebe, não prescinde de uma ordenação jurídica, tampouco do poder coercitivo estatal, ao mesmo tempo em que abrange o sentido de ocupação geográfica, de modo que tal figura se traduz numa “[...] corporação territorial dotada de um poder de mando originário.” (DALLARI, 2007, p. 118).

Há até mesmo quem afirme que o Estado e o Poder não constituem entes diversos, ou seja, “[...] o Estado é poder, e por isso seus atos obrigam; mas ele é poder abstrato, e, por isso, não é afetado pelas modificações que atingem seus agentes.” (DALLARI, 2007, p. 110); como daí se extrai, ele se reveste da característica de ser o próprio poder, além de ter por imperativo a força de fazer cumprir suas determinações.

Reis Friede se faz categórico na assertiva de que o poder se constitui num fenômeno social que tem por fim a consecução do bem comum; dessa forma, entre as multivariadas maneiras de sua manifestação, podem ser mencionados, entre outros, os segmentos econômico, político, militar e psicossocial.

O Estado, expressão de soberania derivada do poder constituinte, é o responsável pela organização desse poder, que mesmo sendo único e indivisível, é praticado por órgãos diversos, independentes e ao mesmo tempo harmônicos; nisso se traduz que nenhuma dessas instituições desempenha atividades de competência exclusiva ou privativa de outra, sendo, pois, os respectivos misteres bem específicos e manifestados de modo autônomo.

Friede consignou que o povo é o verdadeiro titular do poder<sup>8</sup>, e, por isso, a consumação dessa titularidade deve se concretizar com o objetivo exclusivo de beneficiá-lo; e mais, o autor adverte que o exercício dessa prerrogativa não deve ser realizado por órgão único, até mesmo para evitar sua utilização de modo fraudulento, isto é, com fins diversos do que prevê o arcabouço legal, em detrimento dos direitos dos cidadãos, com evidente abuso do poder.

---

<sup>8</sup>O constituinte originário brasileiro não só concordou com esse postulado, como também dispôs tal assertiva como parte dos princípios fundamentais da República Federativa do Brasil (Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. Parágrafo único. Art. 1º, Constituição Federal de 1988).

Conforme se observa, ele traz a lume a inquietação da sociedade, quanto à demasiada concentração de autoridade em uma só pessoa ou corpo institucional, assinalando que tanto nas monarquias antigas e medievais, quanto nas repúblicas gregas e romanas mais remotas, as funções de legislar, de executar as leis e de julgar as contendas eram desempenhadas por um só órgão, personificadas na figura do monarca ou das assembleias populares; porém tal monopolização dessas atribuições suscitou preocupação de grandes nomes da filosofia antiga, entre eles, o autor, citando Sahid Maluf, aponta:

“Platão, no Diálogo das Leis, aplaudindo Licurgo por contrapor o poder da Assembleia dos Anciãos ao poder do rei, doutrinou que ‘não se deve estabelecer jamais uma autoridade demasiado poderosa e sem freio nem paliativos’. E Aristóteles, em sua obra Política, chegou a esboçar a tríplice divisão do poder em ‘legislativo, executivo e administrativo’.” (FRIEDE, 2003, p. 459).

Conforme fica evidente, o desassossego relativo a tal concentração de poderes não é fenômeno recente, porém coube a Montesquieu, com o seu O Espírito das Leis, lograr sucesso em concretizar a sistematização da separação dos poderes; essa doutrina foi adotada na sua totalidade pela primeira constituição escrita, a da Virgínia, em 1776, que foi seguida das constituições de Massachussets, Maryland, New Hampshire e finalmente pela Carta Constitucional federal norte-americana.

A Europa também abraçou esse princípio a ponto de por ocasião do advento da Revolução Francesa (1789), neste país ter sido declarado que para se admitir a existência de uma constituição seria necessário se assegurar a separação dos poderes; posteriormente, a França consignou, em sua constituição de 1848, que tal segmentação constitui condição primordial para que haja um povo livre.

Montesquieu ainda no século XVIII já manifestava sua preocupação com a concentração de poderes, pois cria que o homem seria tentado a se tornar absoluto, e, por isso, o pensador passou a defender que a separação dos poderes constituiria condição essencial para que houvesse liberdade política; a sua doutrina compreende, em primeiro lugar, o Legislativo, que diferentemente do que ocorre na atualidade, tem na figura do Príncipe ou Magistrado aquele que legisla; depois, em suas palavras, vem o Executivo das coisas que dependem do Direito das Gentes, ao qual denominou também de Poder Executivo do Estado, cujas funções típicas englobam a celebração da paz, a declaração de guerras, a criação de condições de segurança pública, a prevenção contra invasores estrangeiros, além de receber e

credenciar representantes diplomáticos (na hipótese de transportarmos estas atribuições para os dias atuais); e, por derradeiro, desvela-se o Executivo das Gentes que dependem do Direito Civil, simplesmente chamado de Poder de Julgar, que tem por atribuição, conforme a locução anuncia, julgar as demandas jurídicas, além de punir os crimes, conforme, evidentemente, os ditames legais.

Em decorrência dessa tripartição, em que cada órgão é responsável por atuar muito especificamente, o autor imagina resultar a liberdade política do homem, garantida pelo governo, de modo que um indivíduo não seria temeroso relativamente às atitudes de outro; isso implica dizer que o Estado teria o dever de manter e assegurar as condições de segurança daqueles que se encontrem no seu território.

Assim o pensador propõe a separação do Poder para garantir a liberdade política inclusive em relação ao Estado, pois ele acredita que na hipótese do monopólio dos três ramos de poder na figura de um só corpo institucional pode acarretar corrupção do exercício da função pública, pois conforme já foi citado, em outras expressões, ele acredita que “[...] todo homem que tem poder é levado a abusar dele.”<sup>9</sup>; sendo assim, para o autor não seria possível juntar-se numa mesma pessoa, mesmo que institucional, os Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo, sob pena de, em tal hipótese, se propiciar o exercício do poder tirânico sobre a vida e a liberdade dos cidadãos.

O mestre chega a manifestar de modo contundente sua preocupação quanto à possibilidade de exercício do poder monopolístico, ao afirmar que “Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou de nobres, ou do Povo, exercesse estes três poderes: o de fazer as leis; o de executar as resoluções públicas; e o de julgar os crimes ou as demandas dos particulares.”<sup>10</sup>

Com o intuito de fundamentar a sua crença, prossegue o grande pensador francês afirmando que onde os três poderes se concentram numa só pessoa, aí se constata haver menos liberdade do que nas monarquias absolutistas; e ao mesmo tempo Montesquieu traz a lume os exemplos da Turquia e das repúblicas italianas (à época), onde o governo, para se manter no poder, empregava métodos violentos e também fraudulentos, por permitir a instituição e a proliferação de um clima de insegurança, no qual, em troca de suborno se podia obter qualquer acusação.

---

<sup>9</sup>Montesquieu, Charles de Secondat. O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a federação, a divisão dos poderes; introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. - 3. ed. aum. - São Paulo: Saraiva, 1994, p. 163.

<sup>10</sup>Id., 1994, p. 165.

Em tom dramático, o mestre chama a atenção para a situação em que se encontram aqueles cidadãos, bem como para o perigo que corre a integridade do próprio Estado, em decorrência da máxima concentração do poder.

“O mesmo corpo de Magistrados tem, como Executor das leis, todo o poder que ele se atribuiu como Legislador. Ele pode, através de suas decisões gerais, devastar o Estado; e, como ainda tem o Poder de Julgar, pode destruir cada cidadão, com suas decisões particulares.” (MOTA, 1994, p. 166).

Quanto ao Judiciário, Montesquieu considera que melhor seria se este Poder fosse nulo, além disso, ele postula que seu exercício de modo algum deva ser vitalício, devido ao que chamou de “terrível poder” conferido ao homem para julgar seu semelhante; assim, ele acredita que seria melhor promover-se a escolha de juízes periodicamente e que estes deveriam ser oriundos do seio do povo.

Em relação aos demais Poderes, o ilustre mestre acredita que poderiam ser exercidos de modo concentrado, visto que não atuam especificamente, mas de modo geral, indeterminado; todavia, mesmo pensando assim, admite que o melhor seria que o Executivo fosse de responsabilidade de um só corpo, pois que em se configurando o exercício deste Poder cumulativamente com o do Legislativo, perder-se-ia a liberdade e a independência entre estas funções estatais, posto que os integrantes de um também o seriam os do outro segmento do Poder, e assim participariam das decisões de ambos.

A distinção funcional entre os Poderes constitui aquilo que convencionalmente se denominou “sistema de freios e contrapesos”, em que um Poder mesmo sendo independente tem sua atividade controlada em função das competências do outro, mediante o emprego de instrumentos legais, desde que se verifique a exorbitância desse Poder no exercício de suas atribuições; por isso, para que se evite os excessos torna-se necessário “[...] que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder.” (MOTA, 1994, p. 163).

Desta forma, segundo se pode imaginar, na hipótese de o Poder Legislativo permanecer prolongadamente sem se reunir, propicia risco até para manutenção da normalidade institucional do Estado, pois se tem em consequência da inércia parlamentar a perda da liberdade, visto que não haverá produção das normas legais e assim “[...] o Estado cairia na anarquia; ou tais resoluções seriam tomadas pelo Poder Executivo e este tornar-se-ia absoluto.” (MOTA, 1994, p. 173).

Dada a impossibilidade de todo o povo se manifestar pessoalmente, Montesquieu sugere que se escolha representantes legítimos para fazê-lo, mas adverte, tal qual fez em relação ao Poder Judiciário, que para isso a melhor opção é eleger gente da própria comunidade, considerando-se que essas pessoas têm conhecimento das reais necessidades locais, e, por conseguinte, estariam mais comprometidas com a causa; isso enseja mais interesse por parte desses parlamentares, do que nos demais compatriotas, para o efetivo desempenho das funções legiferantes; neste ponto, não há dúvidas de que este pensamento coloca o mestre em posição de destaque, podendo ser considerado um homem à frente de seu tempo, posto que hoje se debate inclusive no Brasil a possibilidade de se instituir a figura do voto distrital.

O Brasil, que se proclamou independente em 1822, assimilou muito da influência européia a respeito dessa doutrina e seguiu a vereda trilhada pelos países do velho continente; assim, já na sua Constituição datada de 1824, tendo crido que se tratava da forma mais eficaz de se assegurar as garantias constitucionais, declarou nessa Carta Suprema que “[...] a divisão e a harmonia dos poderes políticos é o princípio conservador dos direitos dos cidadãos, [...]” (FRIEDE, 2003, p. 460).

Não obstante todas essas manifestações favoráveis ao exercício do poder de modo compartilhado, Friede recorre a Sahid Maluf, in Teoria Geral do Estado, 23<sup>a</sup> ed., São Paulo, Saraiva, 1995. p. 205-207., para admoestar que a separação dos poderes não pode ser compreendida de maneira absoluta, e da mesma forma adverte que o funcionamento independente e harmônico dos poderes não é decorrência direta da doutrina de Montesquieu, visto que a tripartição deve consumir-se relativamente a órgãos de Estado que detêm competências específicas, sendo, pois, separados funcionalmente, tão-só.

Mesmo assim, Friede concorda com Montesquieu e salienta que a idéia de separação dos poderes deflui da necessidade de contenção do seu exercício de modo deturpado, por parte de certos governantes, sobretudo aqueles estabelecidos em Estados absolutistas<sup>11</sup>; assim, o doutrinador recorre a Kelsen, citado por Sahid Maluf, para afirmar que o poder do Estado se caracteriza pela unidade (embora se manifeste de modo variado), porém seccionado formalmente em três órgãos

---

<sup>11</sup>A respeito deste argumento, contudo, já se dissertou acima, quando se alertou para o perigo que pode resultar da inatividade do Poder Legislativo.

distintos: Legislativo, Executivo e Judiciário, todos detentores de atribuições específicas, devendo, não obstante, desenvolverem as respectivas atividades coordenadamente entre si, em função da concretização do exercício da governança, que se traduz em soberania nacional. José Carlos Tosetti Barruffini concorda com Reis quanto à unicidade do Poder, para ele “Constitui erro falar em *tripla divisão de poderes estatais*, uma vez que eles são fruto de um mesmo poder. O Poder é um só, quaisquer que sejam as manifestações de vontade emanadas em nome do Estado.”<sup>12</sup>.

#### **1.4. OS PODERES DO ESTADO**

Todos os Poderes do Estado brasileiro são dotados constitucionalmente de competências específicas, e dentre as respectivas atribuições destacam-se aquelas que lhes são exclusivas, e da mesma forma as que são privativas, por serem muito peculiares; no entanto, torna-se imperativo consignar que os três órgãos do Estado, quais sejam, Legislativo, Executivo e Judiciário atuam com grande desenvoltura e competência também em outras atividades, as quais, mesmo lhes sendo atípicas, são imprescindíveis para o respectivo e adequado funcionamento institucional; a atuação de modo coordenado, independente e harmônico, segundo o previsto na Magna Carta<sup>13</sup>, constitui a unicidade do Poder e representa a soberania nacional.

##### **1.4.1. FUNÇÕES DO PODER LEGISLATIVO**

Assim, tem-se que ao Poder Legislativo compete tipicamente a elaboração, discussão e votação de projetos, cuja matéria esteja relacionada com as suas atribuições, na forma dos artigos 48, 51, 52 e 58 da Constituição Federal de 1988, e

---

<sup>12</sup>BARRUFFINI, José Carlos Tosetti. *Direito Constitucional 2*: São Paulo: Saraiva, 2005, p. 36.

<sup>13</sup>Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. (CF/88).

que na hipótese de serem aprovados, obedecidas todas as etapas previstas e indispensáveis ao devido processo legislativo, passam a compor o mundo jurídico nacional. Tais normas são genéricas e abstratas e têm o condão de instituir novos direitos ou deveres, bem como o de modificar ou extingui-los.

Dentre as atribuições do Poder Legislativo, merecem especial atenção aquelas erigidas no corpo do documento constitucional, mas que em nada se confundem ou se assemelham com sua função primordial, isto é, aquelas que, por exemplo, têm a incumbência de julgar<sup>14</sup> as contas do Presidente da República, de fiscalizar<sup>15</sup> os atos do Poder Executivo ou de exercer o controle<sup>16</sup> da fiscalização contábil, financeira e orçamentária, de administrar<sup>17</sup> seu quadro de pessoal e organizar o respectivo funcionamento<sup>18, 19</sup>; este Poder também pode funcionar como corte judicial em situações especiais, isto é, ao processar e julgar, em se tratando do Senado Federal, nos crimes de responsabilidade os titulares do alto escalão do Poder Executivo, incluídos, neste caso, desde o Presidente da República até seus Ministros de Estado<sup>20</sup>, e da mesma sorte processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União, nos crimes de responsabilidade.

---

<sup>14</sup>Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; (CF/88).

<sup>15</sup>Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; (CF/88).

<sup>16</sup>Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. (CF/88).

<sup>17</sup>Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal; (CF/88).

<sup>18</sup>Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados: IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (CF/88).

<sup>19</sup>Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: XIII - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias; (CF/88).

<sup>20</sup>Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal: I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles; (CF/88).



Conforme está explícito, as funções do Poder Legislativo têm ampla abrangência, e compreendem atividades que vão desde aquelas consideradas atípicas, como administração e organização, perpassando pelas competências privativas até as atividades revestidas de caráter de exclusividade.

#### **1.4.2. FUNÇÕES DO PODER EXECUTIVO**

A Constituição Federal de 1988 insculpiu, no seu artigo 76, que o Presidente da República é o chefe do Poder Executivo, e que o exercício da função se dá com o auxílio dos Ministros de Estado; da locução “executivo” extrai-se algumas acepções, dentre as quais, por guardarem estreita relação com o tema destacam-se as que a define como sendo aquele que executa, que tem capacidade para decidir, que tem a incumbência de executar as leis, as normas, os regulamentos.

Disto, a conclusão decorrente a que forçosamente se chega é a de que o Poder Executivo age principalmente em função do que determina o Poder Legislativo, que atua mediante a edição de leis; enquanto esta Força tem o condão de inovar, seja instituindo novos, modificando os já existentes, ou extinguindo direitos e deveres, àquela compete precipuamente executar e administrar em consonância com o preceituado em norma legal.

Não obstante a nítida subordinação formal deste segmento estatal (ou atuação derivada do disciplinamento legal) deve-se destacar que ao Executivo a Magna Carta de 1988 também reservou competências atípicas, sobre as quais ainda se discorrerá neste trabalho, isto é, o Presidente da República, em nome do Executivo, pode privativamente editar Medidas Provisórias, que têm força de lei desde a sua edição, conforme estatuído no artigo 62 da Carta Suprema, bastando para isso apenas uma análise subjetiva em que o Executivo considere ser urgente e relevante a demanda a ser tratada por esta via.

Este Poder, da mesma sorte e por intermédio do Presidente da República, que é o legítimo detentor da iniciativa de leis orçamentárias<sup>21</sup>, ainda que o

---

<sup>21</sup>Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. (CF/88).

Congresso Nacional possa dispor sobre todas as matérias de competência da União, pode emendar a Carta Máxima, mediante Proposta de Emenda à Constituição, função legislativa, pois, destoante, assim, de sua atribuição característica principal, qual seja, administrar, executar, enfim.

Celso Ribeiro Bastos (Curso de Direito Constitucional, 5. Ed. P. 169), citado por Barruffini (2005, p. 77), consignou que administrar é uma função específica do Executivo e consiste na “prática pelo Estado, como parte interessada de uma relação jurídica, de atos infralegais destinados a atuar praticamente nas atividades descritas na lei.”

### **1.4.3. FUNÇÕES DO PODER JUDICIÁRIO**

Montesquieu, em *O Espírito das Leis*, embora reconhecendo alguma importância do Poder Judiciário, não o fez com a mesma ênfase que dispensara aos demais ramos do poder estatal, chegando mesmo a sugerir que melhor seria que este Poder fosse nulo e que ele até poderia ser exercido concomitantemente pelos que são responsáveis pelo exercício do Poder Executivo.

No âmbito dos moldes atuais, todavia, o que se tem observado é que esse braço do Estado tem sido de fundamental importância no exercício das suas atribuições constitucionais; é por meio da atuação desse órgão, que no Brasil se leva a termo as mais variadas contendas.

A relevância desse Poder salta aos olhos levando-se em consideração que ele soluciona querelas que vão de causas cíveis, perpassando pelas criminais até culminar nas questões políticas.

A exemplo do que se disse acima acerca do Poder Executivo, e jamais perdendo de vista a sua particularidade e especificidade, é possível assumir que também o Poder Judiciário atua por subordinação, exemplifique-se: “Os juízes e tribunais devem decidir atuando o direito objetivo para compor conflitos de interesses. Excepcionalmente, utiliza-se o juízo de equidade, no caso do mandado de injunção, pois o juiz, no Brasil, aplica os critérios que foram editados pelo legislador.” (BARRUFFINI, 2005, p. 86).

Em virtude de se ter discorrido, mesmo que sinteticamente, acerca dos três órgãos de Estado que conformam a unidade do poder e da soberania estatal, torna-se imperativo frisar que eles atuam com desenvoltura tanto em atividades que lhes são típicas como naquelas consideradas atípicas, visto que estas são imprescindíveis para o adequado funcionamento institucional.

### 1.5. ORGANIZAÇÃO DOS PODERES DO ESTADO

Manoel Gonçalves Ferreira Filho pondera acerca da importância que cada poder detém; para este mestre, a idéia de separação dos poderes em Legislativo, Executivo e Judiciário está fundamentada na doutrina de Montesquieu desde o século XVIII; doutrina que se constituiria fundamentalmente na fórmula capaz de garantir o equilíbrio entre essas Forças.

O autor deixa entrever, porém, que na atualidade a tal segmentação por si só não consegue manter o tão almejado equilíbrio, visto que o poder Executivo tem-se expandido excessivamente, tanto em volume quanto em importância; desta forma, o sistema de freios e contrapesos, que adviria da referida divisão, atualmente tem-se revelado apático, posto que o “[...] Poder Executivo, hipertrofiado, é um poder quase sem limites, é um poder quase que ditatorial, mesmo nos períodos em que o princípio democrático de devolução do poder é reconhecido e praticado.”<sup>22</sup>

Todavia, quando do estabelecimento da separação dos poderes, promoveu-se o enfraquecimento do Poder Executivo, e isso levou, com efeito, à instituição do sistema de governo denominado parlamentarismo; o que de certo modo mitigou a importância do Executivo.

De outra forma, o que se percebe é que a separação dos poderes<sup>23</sup> propiciou o estabelecimento de uma nova supremacia, a do Legislativo sobre os demais

---

<sup>22</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Capítulo de livro, Forense Universitária, Organização dos poderes: poder legislativo, 1988, p. 149.

<sup>23</sup> A respeito da separação dos poderes Ferreira Filho se manifesta assim: “Na verdade - e isto os juristas sabem muito bem -, na sua letra, a doutrina da separação de poderes leva à supremacia do Legislativo. Realmente, o Poder Legislativo é o Poder que faz a lei. O Executivo seria o poder que acompanha ou executa a lei. O Poder Judiciário seria o poder que julga, mas julga como? Julga de acordo com a lei. Assim, a definição da lei, missão por excelência do Poder Legislativo,

poderes do Estado, haja vista que esse Poder tem por função primordial a feitura de leis; normas que regram ou determinam as diretrizes que devem ser observadas por todos; assim, não resta ao Executivo senão se ater à fiel execução da lei, enquanto que ao Judiciário restará tão-somente julgar todo e qualquer ato que lhe seja pertinente sendo que a apreciação deve pautar-se pela estrita obediência aos mandamentos legais. A conclusão lógica a que se pode chegar é a de que tanto o Poder Executivo, quanto o Judiciário, de certa forma, sucumbiram aos desígnios do Poder Legislativo.

Se tal fosse comprovado, porém, se afiguraria como diminuição de importância por parte do Poder Executivo, contudo, tal fato não chega a se materializar na prática, efetivamente, pois como se sabe, este Poder se reveste de múltiplas facetas que o permitem atuar com desenvoltura, tendo em vista à consecução dos seus objetivos; entre estes elementos citem-se as diversas possibilidades de se obter alianças políticas, que permitam a criação de uma base de sustentação política capaz de manter a governabilidade, sem que ocorram grandes sobressaltos.

Em função dessas nuances, Ferreira Filho defende que talvez seja chegada a hora de se adotar um novo modelo, que contemple características diferentes das daquele que fora concebido por Montesquieu; assim, se tornaria necessário se incorporar uma nova concepção de separação dos poderes que fosse mais atual, de modo a se coadunar com o Estado contemporâneo.

Para este autor, a constituição francesa de 1958 foi pioneira quanto à sistematização da organização dos poderes, nesta nova visão, posto que ela em vez de se referir à divisão clássica tal qual o corrente enfoca o assunto de forma ligeiramente modificada, ao referenciar a governo, a quem compete a condução da política nacional; parlamento, que tem a incumbência de fazer o controle político dos atos governamentais, por meio de investigações, interpelações e moções; e ainda institui o Conselho Constitucional, cuja função seria impedir que passem a vigorar no respectivo mundo jurídico normas consideradas inconstitucionais; Ferreira Filho acredita que essa nova concepção pode vir a constituir o germe de um novo modelo de separação dos poderes.

---

preestabelece a atuação dos demais poderes.” Ferreira Filho, A Constituição Brasileira, 1988, Interpretações, p. 151.

Referindo-se à Constituição Federal brasileira de 1988, o mestre crê que nela se estabeleceu a supremacia do Legislativo sobre os demais Poderes da União; para justificar esta assertiva, ele aponta a questão relativa às competências exclusivas do Congresso Nacional, como por exemplo, o que fora estatuído no inciso I<sup>24</sup>, do artigo 49 da Magna Carta nacional.

Embora o doutrinador tenha ponderado sobre o motivo<sup>25</sup> que teria levado o constituinte a optar pela inserção desse dispositivo no documento constitucional de 1988, tenha-se em mente que em outra oportunidade já se discorreu sobre a problemática da manutenção do equilíbrio entre os três Poderes, até mesmo como forma de se evitar o exercício abusivo do poder, bem como para coibir qualquer tentativa de instituição de um governo ditatorial.

Dito isto, cabe tecer pertinente consideração, qual seja, já foi mencionado que o povo é o verdadeiro titular do poder, e, conforme o corrente, é no Legislativo que se encontram os representantes desse, então não será de bom alvitre que tal representação decida o que será melhor para a nação? Certamente isso constitui algo que merece uma reflexão mais cuidadosa, em que as paixões sejam deixadas de lado; assim, não parece ser uma questão em que se legitima a supremacia de um ramo do Poder sobre outro, mas tão-somente diz respeito a ter-se em estimada consideração aquilo que o povo, por intermédio dos seus delegados, considera adequado para o bem-estar da sociedade e conseqüentemente o nacional.

Da mesma sorte merece comentário o fato de que o autor põe em dúvida a validade de o Congresso Nacional sustar<sup>26</sup> atos normativos do Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou delegação legislativa, afirmando que não vê ganho para o Legislativo, uma vez que em última instância quem dá a palavra final é o Judiciário; lembre-se, mais uma vez, que cada ramo do poder tem função específica, devendo cada órgão desempenhá-la sem invasão de competências, primando cada um, por sua vez, por agir de modo coordenado e com independência funcional; imagina-se, que hipoteticamente um ato do Executivo seja questionado na justiça, a qual deverá decidir, e em sendo a decisão favorável a este Poder, significa

---

<sup>24</sup>I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; (Art. 49, CF/88).

<sup>25</sup>Para Ferreira Filho, a inserção dessa disposição no texto constitucional tem objetivo claro, isto é, “[...], a intenção foi colocar sob o controle do Congresso Nacional acordos do tipo negociação com o FMI.” Ferreira Filho, A Constituição Brasileira, 1988, Interpretações, p. 156.

<sup>26</sup>Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional: V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; (CF/88).

dizer que a ação praticada está em conformidade com as normas legais, mas caso se admita que a prática é ilegal, não configura supremacia do Legislativo sobre aquele Poder, visto que em havendo exorbitância, em nome da já referida manutenção de equilíbrio entre os poderes, característica da doutrina de Montesquieu, o ato sustatório constitui, tão-somente, exercício de democracia e em nada devendo melindrar o Poder que se excedeu no desempenho das suas funções.

Também nesta hipótese, não se trata de se discriminar ganhadores e perdedores, posto que dessa relação nem Executivo, nem Legislativo impõe derrota ao outro Poder, tendo em vista que à cena é chamada, para se pronunciar, uma terceira Força, que terá a incumbência de solucionar a contenda, com vistas ao pronto atendimento do interesse maior, o bem comum; nem por isso, o Judiciário invocado a se manifestar, e, conseqüentemente a resolver, passa a ostentar a condição de supremacia, uma vez que ele decide em consonância com o previsto no arcabouço legal vigente, produto da competência legislativa.

Em uma contundente defesa da separação dos poderes e da manutenção da independência harmônica entre eles, o professor Michel Temer ensina que quando a Constituição Federal de 1988 prevê privilégios<sup>27</sup> e restrições<sup>28</sup> relativos à atuação tanto dos membros do Judiciário quanto dos integrantes do Parlamento, o faz para proteger não a pessoa do agente estatal propriamente, mas para garantir, desta forma, que este possa atuar com independência.

Nesse contexto, o professor Temer é da opinião de que a Carta Suprema de 1988 reconduziu o Legislativo a ocupar o espaço que lhe é, por ser próprio, devido; sentimento, este, partilhado por Luiz Werneck Vianna (2002), que embora reconheça que entre os anos de 1965 e 1984 a produção legislativa parlamentar não alcançou vinte por cento do total produzido, admite que no período compreendido entre os

---

<sup>27</sup> Para os Senadores e Deputados Federais a Constituição Federal de 1988 prevê, desde a expedição do diploma, julgamento em foro privilegiado, isso significa dizer que esses parlamentares só podem ser julgados pelo Supremo Tribunal Federal; e a prisão destes só pode ocorrer em caso de flagrante de crime inafiançável. Os magistrados também gozam de privilégios constitucionais, entre os quais se encontram promoção por merecimento, vitaliciedade, garantia de inamovibilidade, irredutibilidade dos subsídios, de acordo com os artigos 93 e 95 da Constituição Federal de 1988.

<sup>28</sup> Aos Deputados Federais e Senadores, desde a expedição do diploma só é permitido assinar contrato quando este obedecer a cláusulas uniformes, ou seja, contratos de adesão tais como aqueles referentes a fornecimento de água, energia, telefonia, etc. A Constituição Federal de 1988 reservou também aos magistrados, a exemplo do que foi feito relativamente aos parlamentares, e com vistas à manutenção da independência funcional e decisória, vedações importantes, não sendo permitido a esses o exercício de dois cargos ou funções concomitantemente, ressalvada a hipótese de um deles ser o magistério, em horário compatível, evidentemente; em suma, é vedado aos juízes todo o disposto no parágrafo único do artigo 95 da Magna Carta.

anos de 1946 e 1964 foi exatamente o Legislativo quem mais logrou êxito em produção de leis, traduzindo-se num total de 57% das proposições transformadas efetivamente em leis, algo que evidencia a importância do Parlamento.

O Poder Legislativo brasileiro tem adotado tradicionalmente o sistema bicameral do tipo aristocrático de origem inglesa (exceção se faz às Constituições de 1934 e de 1937), composto de câmara baixa, a Câmara dos Deputados, onde se encontram os representantes do povo brasileiro, não os de uma determinada unidade federativa, conforme admoesta o ilustre professor Temer; e também de câmara alta, o Senado Federal, que a despeito de ter os seus integrantes eleitos pelo voto popular, não é o povo a quem representa.

Esta Casa tem na figura dos seus membros, três para cada Estado-parte da federação, mais os do Distrito Federal, todos eleitos com dois suplentes, cada um, para o exercício de mandato parlamentar, que compreende período igual a oito anos, e tem sua representação renovada por um e dois terços, dos representantes das unidades federativas, alternadamente, a cada legislatura<sup>29</sup>; e da união dessas duas Casas, tem-se o Congresso Nacional, que desempenha prerrogativas muito específicas, como por exemplo, a inauguração da sessão legislativa, bem como a apreciação de vetos presidenciais, dentre outras, constantes do texto constitucional.

Atualmente muito se critica a forma como o Poder Executivo tem-se comportado em relação ao Poder Legislativo; a crítica mais ferrenha diz respeito ao que se considera usurpação ou invasão de competência legislativa, configurada no excesso de edição de Medida Provisória, que desde a sua edição tem força de lei, mas que constitucionalmente deve ser apreciada pelo Legislativo; e isso, de certa forma, leva ao engessamento deste Poder, propiciando estabelecimento de incômodo no relacionamento entre tais Forças; Michel Temer, contudo, assevera que nos tempos anteriores à Constituição de 1988, a inércia do Legislativo é que propiciou a idéia dos decretos-leis e o instituto do decurso de prazo.

Pelo visto, o comportamento do Legislativo não se modificou perante a opinião do Executivo que, com o advento da Suprema Carta de 1988, dispõe como remédio constitucional, eficaz no combate à tal negligência, da faculdade de editar medida provisória para acelerar o andamento de assuntos de interesse do governo.

---

<sup>29</sup>Art. 44. O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. (CF/88).  
Parágrafo único. Cada legislatura terá a duração de quatro anos.

Mesmo diante de tão poderosa ferramenta constitucional, a Medida Provisória, à disposição do Executivo, não será de todo verdadeiro afirmar que este Poder vem acintosamente invadindo ou extrapolando suas prerrogativas, ao legislar por essa via; haja vista que a Magna Carta estatuiu no bojo do seu texto sobre qual matéria<sup>30</sup> não se pode legislar mediante edição de medidas provisórias; ademais, contra a abusividade na utilização desse instrumento, o Congresso Nacional também dispõe de remédio constitucional, o veto, para coibir tal prática.

Assim, o que se percebe facilmente na Constituição Federal é que o Legislativo por intermédio de suas Casas ou de qualquer das suas comissões logrou alcançar posição relevante em face de outros Poderes, visto que a essas Comissões cabe ressalvadas as competências de plenário, discutir, votar e aprovar projetos de lei, convocar autoridades governamentais, bem como fiscalizar os atos destas, entre outras competências que lhes são inerentes.

Já o Senador Divaldo Suruagy vê no fortalecimento, não só do Legislativo, mas também do Judiciário, uma necessidade imperativa, um antídoto para o mal da corrupção; assim, a Constituição Federal de 1988 teria mesmo de buscar meios eficazes de se estabelecer o equilíbrio entre os diversos poderes estatais, sendo para tal, necessário diminuir a força do Executivo, visto que com a “Concentração de forças na mão de poucas pessoas, a corrupção vem fatalmente. Primeiro, porque aquelas pessoas começam a se julgar deuses. Todo mundo começa a dizer que ele

---

<sup>30</sup> Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

I - relativa a: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

b) direito penal, processual penal e processual civil; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

II - que vise a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

III - reservada a lei complementar; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)



é o mais brilhante e o pior é que ele começa a acreditar. E leva para um processo de corrupção violento.”<sup>31</sup>

A exemplo do que anota o Senador Suruagy acerca dos Poderes Legislativo e Judiciário, Luiz Werneck Vianna também tece comentários sobre o tema destacando que o desempenho da função de controle normativo pelo Judiciário tem sido assunto de recorrentes debates nas ciências políticas, sociológicas jurídicas e filosóficas do direito.

Assim, a instituição das Cortes Supremas tem transformado o princípio da separação dos poderes, caracterizado pela atuação independente e harmônica, em questões problemáticas; afinal, parece contra-senso apregoar-se o equilíbrio de poderes e ao mesmo tempo dotar um deles de competências constitucionais para delimitar o campo de atuação de outro poder.

Visto por este prisma, em tese, o Poder Executivo seria aquele que mais sofreria limitação da sua área de ação, haja vista que a este ramo do poder compete precipuamente a execução das normas, que a rigor têm origem no Legislativo; isto por si só demonstra a influência deste sobre aquele Poder; não obstante essa tese o Executivo também pode legislar, ainda que em áreas muito específicas, tais como aquelas listadas no parágrafo primeiro do artigo 61 da Constituição Federal de 1988, por exemplo.

Some-se a estas especificidades ainda as leis delegadas, que são elaboradas no âmbito do Poder Executivo, desde que, como a própria locução indica, o Congresso Nacional permita-o, todavia a resolução congressional especificará o conteúdo sobre o qual o Executivo poderá versar, bem como os limites para o respectivo exercício, e, da mesma sorte, poderá determinar que a lei, produto da delegação, seja apreciada pela Casa, que, no entanto, não poderá emendá-la; tal fato constitui forma de controle preventivo do Legislativo sobre o Executivo.

A possibilidade de o Executivo legislar mediante tal delegação congressional, embora prevista na atual Constituição nacional, não se tem configurado numa alternativa viável para este Poder, presumivelmente porque esse tipo de processo legiferante se assemelha ao instituto da Medida Provisória (MP), exatamente no sentido da negação, uma vez que a própria Constituição especifica as matérias que não serão objeto de tratamento por este tipo de lei, a exemplo do que ocorre com

---

<sup>31</sup> Senador Divaldo Suruagy, A Constituição Brasileira, 1988, Interpretações, p. 181.

aquele instituto; por outro lado, a lei delegada não goza da mesma agilidade que caracteriza a MP, visto que ela é decorrência de uma delegação, mediante autorização congressual, que desde a origem prima pelo cerceamento da abrangência legislativa do Poder Executivo, podendo inclusive prever o retorno do diploma legal ao Legislativo, para análise, e, assim, quanto à sua adoção, se revela menos eficiente do que a Medida Provisória, a qual tem força de lei desde sua edição.

O Poder Executivo, não obstante a precípua função do Legislativo quanto à elaboração das normas legais, também exerce poder considerável sobre tal função, se não quando da fase da elaboração da lei no Legislativo, mas quando do momento decisivo para a entrada da norma em vigor, pois neste instante o Poder Executivo dispõe da possibilidade de vetar parcial ou totalmente determinado projeto de lei, que tenha sido considerado não-oportuno ou contrário aos interesses nacionais, por exemplo.

É claro que da opção pelo veto pode resultar desarranjo entre essas forças, e o Congresso Nacional pode, utilizando-se das prerrogativas constitucionais, fazer prevalecer sua vontade política, ao rejeitar o veto presidencial; dessa relação de confronto vislumbra-se que a harmonia e a independência entre os dois poderes é extremamente relativa, e do desfecho do embate verificar-se-á, contrariamente ao que dantes se defendeu, isto é, a não-prevalência de um sobre o outro Poder, a supremacia, ainda que episódica, de um destes sobre o outro se evidenciará.

Quanto ao Poder Judiciário, também não se pode deixar passar ao largo, quando se trata da sua competência constitucional; o Supremo Tribunal Federal – STF, por exemplo, desempenha inclusive função política da mais alta relevância, que sob a óptica de Luiz Werneck Vianna constitui problema quanto à sua neutralidade, enquanto Corte de cúpula desse Poder.

No Brasil, a mote de exemplificação, ao STF compete precipuamente a guarda da Suprema Carta Constitucional, isto, conforme está estatuído, revela que as questões travadas em face da Constituição Federal devem ser resolvidas definitivamente no seio daquela egrégia Corte; dessarte, quando toma corpo determinada querela em vista da aplicação de norma federal ou estadual<sup>32</sup> que tenha sido considerada, em algum momento de sua aplicação, em rota de colisão

---

<sup>32</sup>Quando a norma impugnada contrariar a Constituição Federal e for de origem municipal também será examinada no STF, mediante Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental – ADPF.

com o preceituado na Constituição Federal é o Supremo Tribunal Federal que deve decidir pela constitucionalidade ou não da lei, e da mesma forma é esta Corte que declara em definitivo se uma norma é ou não constitucional.

Disto tem-se que é passível de questionamento, se nesta hipótese estaria ou não havendo ingerência deste ramo de poder estatal nas competências de outro, tanto nas do Legislativo, como nas do Executivo; contudo pode-se argumentar neste ínterim que as atribuições do Judiciário, efetivamente, foram autorizadas pelo próprio Legislativo, que o previu na Constituição Federal de 1988, como sendo o órgão máximo e competente para solucionar de modo equilibrado as controvérsias desse porte de complexidade.

A despeito de o Judiciário gozar dessa prerrogativa constitucional, não se deve esquecer de que a decisão do Supremo Tribunal Federal não tem o condão de determinar que o Poder Legislativo cumpra aquilo que tenha sido decidido naquela Corte, a respeito do que tenha sido considerado ou não constitucional, mas, tão-somente, pode e deve comunicá-lo acerca do que foi resolvido, cabendo àquele Poder optar pela oportunidade e conveniência, caso julgue pertinente, suspender a eficácia da norma impugnada naquele Tribunal.

Cumprir observar, contudo, que aquilo que for decidido nessa Corte tem aplicação imediata tanto no âmbito do Judiciário, como do Executivo quanto aos atos dos respectivos agentes.

Pode-se mesmo afirmar que, sendo o Poder único, mesmo segmentado em três funções estatais e tomando-se o povo por seu legítimo titular, tem-se também no Judiciário, efetivamente, a manifestação da vontade desse povo, que se pronuncia mediante a atuação de um dos ramos de seu poder, o Judiciário, funcionando de modo coordenado com as demais forças estatais, evitando-se a supremacia de um sobre outro ramo desse Poder, visto que Legislativo, Executivo e Judiciário são legítimos e igualmente imprescindíveis, na condução das diretrizes nacionais.

Destarte, não há que se falar, pois, em destacada relevância de um sobre outro segmento do Poder, porquanto um executa (Poder Executivo) a aplicação das leis, outro (Poder Legislativo) é responsável precipuamente pela elaboração dessas normas, e outro ainda (Poder Judiciário), cujas competências constitucionais foram estabelecidas pelo Legislativo, julga consoante o arcabouço legal vigente no País.

A despeito de o Poder Judiciário não ter os seus membros eleitos diretamente pelo voto popular, admita-se, isso não se traduz em menos legitimidade para o desempenho das suas atribuições; tal qual se afirmou acima, suas competências foram estabelecidas na Constituição, produto das aspirações de uma sociedade que a elaborou por meio dos seus representantes legitimamente eleitos; a importância dessa Corte Suprema foi realçada por Luiz Werneck Vianna, ao discorrer sobre a questão da jurisdição constitucional, para quem:

“[...] seja no âmbito da civil law ou da common law, a jurisdição constitucional, nas sociedades contemporâneas, tem atuado intensamente como mecanismo de defesa da Constituição e de concretização das suas normas asseguradoras de direitos. E já são muitos os autores que designam esse “ativismo judicial” como um processo de “judicialização da política”. (VIANNA, 2002, p. 18).

O autor adverte, porém, que não se deve perder de vista, a questão da responsabilidade democrática que os juízes devem manter, pois a atuação do Judiciário é revestida da maior importância quanto à garantia dos direitos fundamentais; ele parece, no entanto, ser reticente quanto à possibilidade de o Judiciário se sentir tentado a se comportar em desacordo com os preceitos da ordem democrática,<sup>33</sup> o que evidentemente seria algo inconcebível, principalmente em se tratando desse ramo de Poder, que tem exatamente a incumbência da guarda da normalidade constitucional e também legal.

Para exemplificar sua desconfiança, Vianna (2002, p. 19) admoesta que na atualidade o Tribunal Constitucional alemão vem sendo alvo de críticas ferrenhas, posto que essa Corte “[...] estaria ou atuando como um típico Parlamento ou se comportando de forma paternalista quando se apresenta como regente republicano da cidadania.”<sup>34</sup>, e, assim, (Vianna 2002, p. 20) justifica seu temor avocando Ingeborg Maus, para quem “[...] a inclusão da moral no direito, segundo este modelo, imuniza a atividade jurisprudencial perante a crítica à qual originariamente deveria estar sujeita [...], Quando a justiça ascende ela própria à condição de mais alta instância moral da sociedade, passa a escapar de qualquer mecanismo de controle social [...]” (Maus, 2000: 186/187).

---

<sup>33</sup>A esse respeito Vianna assim se pronuncia: “[...] parece não restar nenhuma dúvida sobre a importância da atuação do Poder Judiciário no que diz respeito à garantia da concretização dos direitos da cidadania, é fundamental que o seu atual protagonismo seja compatível com as bases do constitucionalismo democrático.” (2002, p. 19).

<sup>34</sup>O autor deixa no texto a seguinte nota: “Este papel seria adotado, segundo Ingeborg Maus, pelos constitucionalistas alemães comprometidos com a “jurisprudência de valores” (ver, a respeito, HÄBERLE, 2000).

A despeito do que já se dissertou sobre a reconquista da importância do Judiciário, neste ponto também convém tecer algumas considerações a respeito do Legislativo, que segundo o Divaldo Suruagy voltou a ocupar seu devido lugar, e isto é bom, posto que, em países democráticos não se concebe, hodiernamente, que qualquer dos Poderes invada as competências de outro.

Claro está também que em decorrência dessa propalada retomada de importância não se pode perder de vista a devida manutenção de equilíbrio de forças; tal equilíbrio pressupõe a manutenção da separação dos poderes em sua forma clássica, que no Brasil goza de proteção especial, que consoante o inciso III, parágrafo quarto, do artigo sessenta da Constituição Federal de 1988, sequer será objeto de deliberação no âmbito Legislativo. Assim, tem-se que ao lado do Poder Legislativo, o Judiciário também assume posição de destaque, todavia, Vianna é da mesma opinião que professaram Guarnieri e Pederzoli, 1999:27, sendo que para eles tal expansão é positiva, mas precisa observar que “[...] deve ocorrer sem violar o equilíbrio do sistema político e de maneira compatível com as duas bases da democracia constitucional: garantir os direitos dos cidadãos e, portanto, limitar cada poder político, e assegurar a soberania popular.” (VIANNA, 2002. p. 34).

A título de ilustração, aponte-se como efetiva não-invasão de competência o fato de que no Canadá, uma cláusula constitucional denominada *notwithstanding* “não obstante” limita a revisão judicial de certas normas; dessarte, o Supremo daquele país até pode declarar inconstitucionalidade da lei, contudo tal declaração tem eficácia contida, posto que o “não obstante” permite que tanto o Parlamento quanto as Assembléias Provinciais instituem leis a salvo da revisão judicial; todavia, Werneck adverte que, segundo CARENS, 1995:53, “É necessário ressaltar que a chamada cláusula do “não obstante” não pode ser invocada e resultar em uma legislação que limite as liberdades religiosa, de expressão, de assembleia, de associação, o direito ao hábeas corpus e a outros considerados básicos. Ao mesmo tempo, as leis imunes ao controle judicial devem ser renovadas após cinco anos, pois, caso contrário, estarão automaticamente derogadas.” (VIANNA, 2002. p. 36).

## CAPÍTULO II

### PROCESSO LEGISLATIVO

#### 2.1. CONCEITO E OBJETO

A Constituição Federal de 1988 revela, por intermédio de seu artigo 61, quem são os titulares de iniciativa legislativa; cabe, aqui, todavia, rememorar que todo o poder emana do povo e, assim, é este que deve exercê-lo direta ou indiretamente conforme o mandamento supremo da Lei Máxima nacional; assim, quando se fala no tema processo legislativo, o que vem à mente das pessoas, mesmo daquelas que não têm alguma familiaridade com a matéria, provavelmente seja a lista enumerada no artigo 59 da Magna Carta Constitucional de 1988; não restam dúvidas de que ali se encontra o fundamento máximo que se reporta ao referido assunto; contudo, do texto puro cruamente disposto não é possível se extrair conceitos precisos, e da mesma forma não se pode prevê por que processo cada proposição tem de passar, obedecendo a rituais que lhe são próprios, até que, por fim, se transforme em lei e passe, assim, a figurar no mundo jurídico nacional.

Antes de se dar prosseguimento no discorrer sobre o assunto, se faz necessário destacar o que deixaram registrado a esse respeito Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino<sup>35</sup>, isto é, eles chamam a atenção para o fato da existência no ocidente de dois sistemas de revelação do Direito; o do *common law*, que tem por principais fontes o costume e os precedentes judiciais, e o sistema europeu continental, que ao contrário do anterior tem seu embasamento primordial no direito positivo, embora esta corrente admita também outras fontes do Direito como, por exemplo, costumes e jurisprudência; contudo, segundo estes autores a lei escrita goza de *status* privilegiado, sobre as demais fontes.

---

<sup>35</sup>PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Processo legislativo. Niterói, RJ: Impetus, 2003, 228 p. (coleção Síntese Jurídica).

Eles alertam ainda que o Brasil abraçou o segundo sistema, ou seja, o romano-germânico, e que, assim, não poderia vir a ser diferente, visto que para a realidade brasileira a lei posta é a mais importante fonte normativa nacional.

Consoante o artigo 59 da Constituição Federal de 1988, “O processo legislativo compreende a elaboração de: emendas à Constituição; leis complementares; leis ordinárias; leis delegadas; medidas provisórias; decretos legislativos; resoluções.”. O mestre José Afonso da Silva<sup>36</sup> só concorda em parte com o objeto do processo legislativo, tal qual foi estatuído no texto constitucional, por considerar, de certa forma, uma impropriedade a inserção de medidas provisórias no rol ali enumerado, posto que, para ele, a formação deste instrumento não se dá por processo legislativo, mas, isto sim, no âmbito do Poder Executivo, ou melhor, da Presidência da República; a despeito da marca que caracteriza este instrumento legal, a saber, ele se traduz em ato de natureza executiva, parece que a indignação<sup>37</sup> do doutrinador constitui uma extremada oposição de ordem pessoal, Já o mestre Manoel Gonçalves Ferreira Filho pondera que em se considerando que a atual Constituição houve por bem elevar “[...] o Presidente à qualidade de legislador, a medida provisória estaria corretamente incluída entre as manifestações do processo legislativo.”(FERREIRA FILHO, 2002, p. 200).

Evidentemente medida provisória não tem origem no Poder Legislativo, mas deve-se observar que no comando do artigo 62 da Constituição Federal de 1988 está cristalinizado que esse instrumento, mesmo gozando da prerrogativa de ostentar “força de lei” será imediatamente submetido à análise do Congresso Nacional.

O ilustre mestre da Silva ensina que “Por *processo legislativo* entende-se o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando a formação das leis constitucionais, complementares e ordinárias, resoluções e decretos legislativos.”(SILVA, 2005, p. 524); ora, com um pouco de boa vontade percebe-se facilmente que a medida provisória atende, por exemplo, ao requisito da obrigatoriedade de ser examinada pelas duas Casas do

---

<sup>36</sup>SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

<sup>37</sup>José Afonso da Silva, nesta obra, se referindo à inclusão do instrumento medida provisória como objeto do processo legislativo, assim se manifesta: “Um gênio qualquer, de mau gosto, ignorante, e abusado, introduziu-as aí, indevidamente, entre a aprovação do texto final (portanto depois do dia 22.9.88) e a promulgação-publicação da Constituição no dia 5.10.88.” (SILVA. 2005. p. 524).

Congresso Nacional, e tem sua votação<sup>38</sup> iniciada na Câmara dos Deputados, tal qual ocorre com as outras propostas legislativas de iniciativa de Poder que não seja o Legislativo, bem como aquelas que têm origem de iniciativa popular; votação inclusive consta da lista que compõe o conjunto de atos mencionados relativamente ao processo legislativo a que o mestre se referiu.

A sistematização dos atos normativos, fica patente, constitui tarefa de difícil execução, pois há que se distinguir claramente os atos normativos gerais dos individuais; aqueles “[...] prescrevem conduta a pessoas indiscriminadas que possam estar numa mesma posição, [...]” (FERREIRA FILHO, 2002, p. 202), e estes “[...] prescrevem conduta a pessoa ou pessoas discriminadas.” (FERREIRA FILHO, 2002, p. 202). Para Ferreira Filho, a locução *ato legislativo* é muito ampla e abrange tanto a produção de normas individuais como aquelas revestidas de caráter mais geral; assim, sua conclusão é a de que nenhuma interpretação do respectivo vocábulo traduz satisfatória e plenamente o sentido da expressão.

Os autores Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, já mencionados, repetem em sua obra as fases do processo legislativo tal qual foram enumeradas por José Afonso da Silva, quando este se referiu a “atos do processo legislativo”; a diferença, contudo, é que para aqueles professores, essas etapas compreendem o conceito do processo legislativo propriamente dito, mas adicionam que tais atos devem ser “[...] praticados pelos órgãos competentes na produção das leis e outras espécies normativas indicadas diretamente pela Constituição.” (PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. 2003, p. 19). Eles ainda salientam que conforme ensinamento do próprio professor José Afonso da Silva só é possível falar de processo legislativo na hipótese de se observar os requisitos previstos no ordenamento jurídico, que se traduzem nos pressupostos da existência do Parlamento, da proposição legislativa, da competência legislativa do Parlamento e da capacidade do proponente.

Estes autores, da mesma forma, avocam mais uma vez a autoridade do professor José Afonso da Silva para indicar a existência de princípios que devem ser aplicados ao processo legislativo, tais como o princípio da publicidade, que, basicamente, se traduz na possibilidade de as pessoas assistirem às deliberações das Casas e de suas Comissões (ressalvadas, evidentemente, aquelas revestidas

---

<sup>38</sup>§ 8º As medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados. (Art. 62, CF/88).



de caráter sigiloso), coletar e divulgar informações – por intermédio de qualquer veículo de comunicação – adquiridas presencialmente ou retiradas daquelas contidas nas atas das sessões, *o princípio do exame prévio do projeto por comissões parlamentares*, que, aliás, é dispositivo constante do atual texto constitucional<sup>39</sup>; esta previsão consta também do Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD<sup>40</sup>, bem como do Regimento Interno do Senado Federal – RISF.<sup>41</sup>

Nelson de Sousa Sampaio<sup>42</sup>, por sua vez, entende o processo legislativo em dois sentidos diversos; para ele uma das acepções possíveis é a sociológica, que se refere “[...] ao conjunto de fatores reais ou fáticos que põem em movimento os legisladores e ao modo como eles costumam proceder ao realizar a tarefa legislativa.”(SAMPAIO, 1996, p. 27).

Sob esse prisma há que se considerar a importância das relações sociais, visto que estas funcionariam como o impulso originário e determinante no prosseguimento de determinados projetos de lei; é possível, todavia, se entrever das observações do autor que a comunidade política, em resposta aos anseios de seus representados, se deixa influenciar por diferentes eventos sociais, destacando-se entre eles “[...] a opinião pública, as crises sociais, as pressões de grupos organizados, *lobbying*, os acordos de partidos, as compensações políticas, a composição partidária ou social da assembléia, a troca de votos (*logrolling*) entre

<sup>39</sup>§ 2º - às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa; (Art. 58. CF/88).

<sup>40</sup>Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

I - discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas;  
 II - discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos:  
 a) de lei complementar;  
 b) de código;  
 c) de iniciativa popular;  
 d) de Comissão;  
 e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal;  
 f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas;  
 g) que tenham recebido pareceres divergentes;  
 h) em regime de urgência; (RICD/2006).

<sup>41</sup>Art. 90. Às comissões compete:

I – discutir e votar projeto de lei nos termos do art. 91 (Const., art. 58, § 2o, I); (RISF/2007).

Art. 91. Às comissões, no âmbito de suas atribuições, cabe, dispensada a competência do Plenário, nos termos do art. 58, § 2º, I, da Constituição, discutir e votar:

I – projetos de lei ordinária de autoria de Senador, ressalvado projeto de código; (RISF/2007).

<sup>42</sup>SAMPAIO, Nelson de Sousa. O Processo Legislativo. 2 ed., revista e atualizada por Uadi Lamêgo Bulos. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

parlamentares, etc.” (SAMPAIO, 1996, p. 27). E, registre-se, que não há, neste ponto, nenhuma forma de censura, na hipótese de a ocorrência desses eventos se dar dentro do jogo lícito e democrático.

Dada a verificação do inter-relacionamento existente entre tais fatores sociológicos, Sampaio recomenda que se denomine *conduta* ou *comportamento legislativo* em substituição a processo legislativo, que na sua opinião deve ser empregado tão-somente para designar a segunda acepção, que teria sentido jurídico, conceito sobre o qual, todavia, o autor não discorreu nessa obra.

### 2.1.1. PROCESSO LEGISLATIVO CLÁSSICO

Antes de se dissertar especificamente sobre esse tipo de processo, faz-se mister tecer alguns comentários acerca do instituto da representação, por ser assim que introduz o tema supracitado o mestre Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que ao discorrer acerca de processo legislativo<sup>43</sup> afirma ser a idéia de representação derivada do sentido de separação de poderes.

O doutrinador acorre a Jellinek para decretar que a representação é decorrência da relação de uma pessoa com outra ou outras, e que, dessa forma, poder-se-ia em função de tal relacionamento, considerar a vontade da primeira como sendo expressão real do desejo da segunda; a outra possível interpretação, para o professor, é a de que para que haja representação, deverá esta exprimir os anseios preexistentes dos representados; se esta for a interpretação admitida, então o representante, na sua opinião, não será mais que um porta-voz do representado.

Ensina, o mestre, que visto por esse prisma, o da primeira compreensão, o representante pode mesmo exprimir a vontade do representado, e, assim, ele permite que se extraia de sua doutrina que tal entendimento pode significar que o Poder Legislativo – que tem a incumbência primordial de formulação das leis – poderá dar um produto indesejável, isto é, uma imposição por parte de seus

---

<sup>43</sup>FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. 5 ed., revista, ampliada. São Paulo: Saraiva, 2002.

membros, configurada na “[...] imputação da vontade do representante aos representados, [...]” (FERREIRA FILHO, 2007, p. 64).

Das possíveis interpretações acima mencionadas, o autor anota que deriva a questão da data da origem da representação e que isso constitui tema controverso, havendo quem assegure que tal representação se projetou ainda no início da Antigüidade, e ao mesmo tempo há os que argumentam que esta só apareceu na Idade Média; para Ferreira Filho, não obstante, a idéia, tal qual fora concebida na Antigüidade, se destina, tão apenas, a justificar a transferência de todo o poder do povo para o príncipe romano, que assim personificaria a representação do povo e a respectiva voz; o doutrinador, por outro lado, ensina que já se defendeu ser o senado o real representante do povo, mas que tal representação se resumia à “[...] imputação jurídica da vontade do representante ao representado, cuja concordância com aquela era rigidamente presumida.” (FERREIRA FILHO, 2007, p. 65).

Ferreira Filho preleciona que ainda segundo Jellinek as relações entre representantes e representados se modificaram justamente durante a Idade Média, e, assim, o mestre se enfileira na coluna dos que defendem que é durante o período medieval “[...] que os órgãos representativos surgem, não para realizar uma imputação, mas para exprimir a vontade dos representados, [...]”(FERREIRA FILHO, 2007, p. 65), diferentemente do que ocorrera na Antigüidade.

Destarte, prossegue este ensinando que a representação, tal qual concebida naquela época, se reveste de caráter grupal, pois os escolhidos representam aqueles que os escolheram, devendo, deste modo, defender no âmbito das reuniões os interesses dos seus representados, sem que possam se afastar das diretrizes determinadas pelas respectivas comunidades, sob pena de, na hipótese de desobediência das instruções emanadas do seio das aspirações comunitárias, serem destituídos, pelos próprios eleitores, das funções eletivas para as quais foram escolhidos.

Disto é possível se vislumbrar que o processo legislativo hodiernamente guarda alguma relação de identidade com aquele, visto que os representantes modernos também defendem, frise-se, legitimamente, ora os interesses de corporações, ora de segmentos sociais; entre estes, a título de ilustração, citem-se a bancada da saúde, a da segurança pública, a da educação, etc.; difere, porém, daquele quanto à possibilidade de destituição dos parlamentares a qualquer momento, pois que a Constituição Federal de 1988 prevê eleições periódicas, com

vistas a atender a este fim específico, sendo que o intervalo compreende um período fixo de quatro anos, definido como o tempo total de uma legislatura, para todos os cargos eletivos, não sendo lícita outra forma de destituição do mandato conquistado nas urnas, senão aquela prevista na Carta Suprema.<sup>44</sup>

A partir deste ponto retoma-se José Afonso da Silva para se discorrer sobre os atos componentes do processo legislativo; ele, a despeito de anunciar em primeiro plano numa lista de cinco tópicos, se mostra contundente ao afirmar que iniciativa legislativa não é ato de processo legislativo, constituindo-se tão-somente em “[...] faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projeto de lei ao Legislativo.” (SILVA, 2005, p. 525), e para justificar seu postulado anota que essa prerrogativa é de competência concorrente, tal como na suposição de se apresentar uma Proposta de Emenda à Constituição - PEC<sup>45</sup>, um projeto de lei ordinária ou complementar, conforme o disposto na Constituição Federal de 1988, em que em todas as situações há mais de um legitimado, para apresentar tais proposições.

“A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição. (Art. 61. CF/88)”.

Para o professor Ferreira Filho, por editar normas gerais e abstratas, a lei ordinária constitui ato legislativo típico, mas ele adverte que há ocorrências em que

<sup>44</sup>§ 1º Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V. (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Art. 28, CF/88).

Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

- I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;
  - II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;
  - III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;
  - IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;
  - V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;
  - VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado. (Art. 55, CF/88).
- Art. 15. À Mesa compete, dentre outras atribuições estabelecidas em lei, neste Regimento ou por resolução da Câmara, ou delas implicitamente resultantes:
- XIV - declarar a perda do mandato de Deputado, nos casos previstos nos incisos III, IV e V do art. 55 da Constituição Federal, observado o disposto no § 3º do mesmo artigo; (RICD/2006); nos termos do artigo 240 do RICD/2006 e do artigo 32 do RISF/2007.

<sup>45</sup>Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

- I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;
- II - do Presidente da República;
- III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. (CF/88).

tais leis regulam normas particulares e desta forma, só são lei em sentido formal. O doutrinador não vê a iniciativa como fase do processo legislativo, mas como ato por meio do qual se busca criar direito novo; assim, ele é da opinião de que no processo de elaboração de lei ordinária, a iniciativa é de competência geral, constituindo exceção a reserva; e que o exercício da iniciativa, ensina, se materializa quando o parlamentar apresenta proposição legislativa à Câmara Parlamentar a que pertence.

Porém, o mestre da Silva reconhece que há situações em que a referida competência é outorgada com exclusividade a apenas um dos legitimados constitucionalmente. Assim, merece destacar que o texto constitucional menciona explicitamente tratar-se de iniciativa privativa do Poder Executivo, representado na pessoa do Presidente da República as matérias constantes do artigo 61, §1º, incisos I e II, contudo, o mestre estabelece uma ressalva a esse respeito, em que chama a atenção para o fato de que a matéria tratada consoante o disposto no §1º, inciso II, alínea *b* deste artigo, bem como a relatada no artigo 128, §5º da Magna Carta é de competência concorrente, posto que ao Procurador-Geral da República é concedida a faculdade de também propor lei afeta à organização do Ministério Público.

Disso poder-se-á inferir que constitui condição essencial para que seja ato de processo legislativo, a não-coexistência de atores legitimados e detentores de poder de iniciativa concorrente para apresentar proposições legislativas.

Ao se referir a emendas, Afonso da Silva deixou estatuído que “Constituem proposições apresentadas como acessórias a outra.”(SILVA, 2005, p. 526), e desse modo, deixa transparecer que a importância maior desse instrumento reside no fato de que os parlamentares, perante o atual diploma constitucional, recuperaram o direito de emendar projetos de lei “[...] mesmo que importem em aumento de despesas, [...]”(SILVA, 2005, p. 526), bastando para tal efetividade que atendam a algumas condições indicadas na própria Constituição<sup>46</sup>; essa possibilidade, informa o autor, se lhes havia sido subtraída no regime constitucional precedente.

---

<sup>46</sup>Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;(CF/88).

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

§ 3º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

Já Manoel Gonçalves Ferreira Filho entende que emenda é, de fato, uma iniciativa acessória ou secundária, não se estendendo essa prerrogativa aos demais legitimados para propor projeto de lei, que não aqueles pertencentes a qualquer das Casas Legislativas; o autor chama a atenção, porém, para a previsão constitucional, que permite ao Presidente da República, mediante envio de mensagem<sup>47</sup> ao Congresso Nacional alterar projetos de lei relativos a plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais.

Em relação ao poder de emendar proposições legislativas, esse catedrático informa que já houve interpretações divergentes; o Supremo Tribunal Federal, entretanto, entendeu que o não-legitimado para propor projeto de lei, também não o é para apresentar emendas, todavia, os congressistas teriam se insurgido contra a decisão dessa Corte, desrespeitando-a; o remédio adotado para solucionar a querela foi a constitucionalização da matéria; por meio do artigo 63 ficou estabelecido que "[...] a emenda é proibida, apenas e tão-somente, nos projetos de iniciativa reservado ao presidente da República (salvo em matéria orçamentária) e nos relativos à organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos tribunais federais e do Ministério Público." (FERREIRA FILHO, 2002, p. 210).

Às Comissões, consoante o mandamento constitucional, cabe, em função da especificidade de sua competência, discutir e votar as matérias inseridas nas proposições legislativas que possam ser dispensadas da análise do Plenário; não obstante essa previsibilidade constitucional, na hipótese de haver interposição de recurso impetrado por parte fracionária correspondente a, no mínimo, um décimo dos membros da respectiva Casa, a matéria será levada a exame no Plenário, onde se dará a discussão e a votação, efetivamente.

Conceitualmente, este terceiro item configura, conforme entendimento de José Afonso da Silva, ato de ação coletiva das Casas do Congresso Nacional;

- 
- a) dotações para pessoal e seus encargos;
  - b) serviço da dívida;
  - c) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal; ou
- III - sejam relacionadas:

- a) com a correção de erros ou omissões; ou
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§ 4º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual. (CF/88).

<sup>47</sup>§ 5º - O Presidente da República poderá enviar mensagem ao Congresso Nacional para propor modificação nos projetos a que se refere este artigo enquanto não iniciada a votação, na Comissão mista, da parte cuja alteração é proposta. (Art. 166, CF/88).

destaque-se que à votação precedem estudos consolidados em pareceres originados no interior das Comissões, que podem ser permanentes, especiais ou temporárias, que em se tratando de Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI suas conclusões devem ser enviadas ao Ministério Público, para adoção das providências devidas, como, por exemplo, a promoção da responsabilidade civil ou criminal, conforme o caso; ou ainda, pode, em função dos resultados dos respectivos trabalhos, sugerir proposta de lei nova ou mesmo de modificar aquelas já constituintes do arcabouço legal nacional.

Já quanto à sanção e o veto, ao contrário da posição adotada quando se pronuncia a respeito de iniciativa legislativa, Afonso da Silva credencia esta fase como sendo ato legislativo; o professor também ensina que constitui erro dizer que uma lei foi sancionada ou vetada; dessarte, tem-se que a ação presidencial exclusiva se dá naquilo que ainda não produz efeito legal, visto que se trata de projeto de lei, só se tornando lei imediatamente após o advento da concordância do Presidente da República, ao sancioná-lo; de outra forma, a não-aquiescência presidencial produz o veto, parcial ou total e implica a rejeição da parte vetada ou de toda a proposta legislativa, que ainda dispõe da possibilidade de se tornar lei, mediante a apreciação conjunta do Congresso Nacional, que poderá vencer o veto executivo conforme mandamento constitucional que assim se pronuncia: “O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto.”<sup>48</sup>

Já o professor Ferreira Filho ensina que muitos documentos constitucionais contemporâneos aboliram a participação do Poder Executivo no aperfeiçoamento da lei, conforme se processa, no Brasil, mediante o instituto da sanção presidencial; ele defende a tese de que o ato citado põe termo à fase constitutiva do processo legislativo, por meio da difusão das vontades do Congresso Nacional e a do Presidente da República.

Quanto ao veto parcial<sup>49</sup>, noticia o mestre, faz parte do direito brasileiro desde 1926, quando a Constituição Federal foi reformada; tendo surgido como remédio

---

<sup>48</sup>(§ 4º, Art. 66. CF/88).

<sup>49</sup>O atual documento constitucional a respeito do tema assim se reporta: Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

constitucional destinado ao combate dos abusos parlamentares, configurados na inserção de dispositivos alheios à matéria tratada no projeto de lei, com vistas a forçar o Chefe do Executivo a aprová-los sob pena de rejeitar toda a proposição; para o doutrinador o governo passou a se utilizar desse instrumento também de modo abusivo, e em decorrência da abusividade dessa prática governamental foi editada a Emenda Constitucional de número 17, à Constituição Federal de 1946, cujo objetivo era disciplinar a utilização do veto parcial, que a partir de então só poderia incidir sobre "[...] artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea, o que foi repetido pela Constituição, na redação de 1967."(FERREIRA FILHO, 2002. p. 223).

Ainda quanto à questão do veto, o mestre suscita duas indagações, a primeira se refere à possibilidade de rejeição parcial de veto, ao que responde afirmando que não vê problema em se tratando de veto parcial; e da mesma forma indaga se seria possível de se admitir a mesma resposta quando a hipótese tiver por objeto o veto total; a conclusão a que ele chega é a de que o Congresso Nacional pode, sim, reaprovar parte de projeto mesmo que tenha este sofrido veto total, visto que conforme seu entender esse tipo de veto, em verdade, corresponde à recusa de cada dispositivo da proposição. Por essa via ele revela a existência da figura da ratificação de projeto de lei que tenha sido vetado, sendo que a ratificação "[...] tem por conseqüência dispensar a anuência presidencial. Como a sanção, o torna lei perfeita e acabada." (FERREIRA FILHO, 2002, p. 227).

O último ponto abordado pelo professor Afonso da Silva também se constitui em elemento estranho ao que se chamou de ato legislativo, pois é, fundamentalmente, ação extrínseca ao processo legislativo; assim, a promulgação se reduz a não mais que constatar a existência de lei nova compondo o acervo legal, posto que tal ato só é praticado depois da sanção presidencial. Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino são taxativos ao afirmar que se trata de ato declaratório, tão-somente, incidindo sobre lei pronta e tem por objetivo atestar a existência desta, além de declarar a potencialidade de a referida lei produzir efeitos.

---

§ 1º - Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º - O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea. (CF/88).



A importância da promulgação é tão expressiva que em caso de o Presidente da República não promovê-la, inclusive de lei que teve o veto vencido no Congresso Nacional, após o intervalo de 48 horas, o Presidente do Senado Federal fica incumbido constitucionalmente de fazê-la, e caso este também não a faça, a responsabilidade se transferirá para o Vice-Presidente desta Casa, que terá igual tempo para procedê-la.

Quanto à publicação, esta se constitui em ato de publicidade, de tornar conhecido pelo seu destinatário o novo diploma legal, e que se opera imediatamente após a promulgação da lei; sendo que o Estado se comunica com seus súditos por intermédio de sua imprensa oficial, a publicação da lei no Diário Oficial da União configura essencialidade para que esta tenha vigência e constitui:

"[...] condição para que a impreterível observância da lei possa ser exigida. Similarmente, a eficácia do ato normativo decorre da vontade do legislador, constitucionalmente legitimado a inovar a ordem jurídica tutelando interesses de grupos sociais por ele representados; a publicação é mero pressuposto de eficácia, uma vez que os efeitos da lei somente se podem produzir a partir do momento em que ela se torne exigível." (PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo, 2003, p. 92).

O professor Sampaio, diferentemente do que defende Afonso da Silva, entende que o artigo 59 da Constituição Federal de 1988 enumera as espécies de atos legislativos, todavia adverte que ali não se encontram todos os referidos atos, mas somente aqueles que se sujeitam estritamente ao processo legislativo, por isso ficaram de fora os regimentos internos dos tribunais, como se sabe.

Observa-se mesmo a existência de uma nítida diferença na compreensão acerca do conceito de processo legislativo; para Nelson Sampaio há quatro tipos deles: *autocrático*, *direto*, *indireto ou representativo*, *semidireto*, que são decorrentes da forma de organização política.

A importância dessa diferenciação fica explícita na lição desse catedrático, pelo fato de que os documentos constitucionais germinados sob a influência desses diversos tipos de processo refletem a então realidade momentânea; assim, as Constituições outorgadas nascem do processo constituinte *autocrático*; do *direto* provêm as plebiscitárias; do *representativo* originam-se as Cartas Supremas votadas em assembléias constituintes formadas para tal finalidade e do *semidireto* surgem os documentos constitucionais, sendo que estes devem ser referendados.

Os professores Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino seguem as mesmas pegadas deixadas pelo professor Sampaio, quanto à classificação dos processos

legislativos e, assim, permitem entrever que quando as leis são elaboradas nos interiores dos gabinetes executivos, sem que haja debate e com evidente exclusão da participação do povo, por qualquer das vias constitucionais ou legais, não se deve empregar a expressão *processo legislativo*, porquanto em se configurando esta hipótese nega-se a possibilidade da discussão entre as muitas correntes sociais interessadas sobre os temas que são afetos a todos indistintamente, por terem as leis caráter de abstração e serem impessoais; deste modo, tal norma não decorreria de “[...] um processo, em sentido próprio, mas de ato simples, unilateral e monocrático do detentor do poder.”(PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo, 2003, p. 25); as leis elaboradas consoante essa metodologia, isto é, pelo próprio governante, são denominadas autocráticas.

Esses autores chamam a atenção para a constatação de que na atualidade não seria factível a forma direta de processo legislativo, visto que nesta suposição seria o povo quem debateria e votaria a matéria constante das proposições, algo que se revela impraticável. Na Constituição Federal de 1988, entretanto, ficou previsto aquilo que tem sido considerado forma de participação direta do povo no processo legislativo, contudo, há certos condicionamentos que devem ser observados, e ainda assim, a tal participação popular se resume na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados.<sup>50</sup>

No outro extremo, fazendo oposição ao processo autocrático, personifica-se o processo legislativo indireto ou representativo; é por esta via que o povo se faz representar, em decorrência de não ser possível à população agir diretamente dentro do Parlamento; Destarte, os eleitores ao escolherem aqueles que os representarão no Legislativo e que em tese, pelo menos, defenderão interesses dos representados, com os quais mantêm vínculo, ainda que tácito, firmado mediante o instituto da eleição, os legitima conferindo a estes poderes bastante “[...] para elaboração das espécies normativas integrantes do ordenamento jurídico, segundo o procedimento previsto na Constituição e em normas gerais e abstratas infraconstitucionais, [...]”(PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo, 2003, p. 26).

Finalmente, esses autores discorrem sobre o processo legislativo semidireto, que, segundo deixaram estatuído, exige a confluência de vontades, isto é, tanto o

---

<sup>50</sup>§ 2º - A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles. (Art. 61. CF/88).

órgão legislativo, este gozando de primazia, quanto o povo devem aprovar o ato proposto. Ao eleitorado, nesta hipótese, compete ratificar, mediante pleito eleitoral, a proposta legislativa apresentada, para que esta se torne norma legal, efetivamente; merece, aqui, com mais propriedade o rótulo de participação popular direta, visto que nesse instante o eleitor é realmente conclamado a decidir votando diretamente, ao mesmo tempo em deve-se posicionar favorável ou contrariamente a determinada matéria, ainda que tal ato ocorra depois da votação no Parlamento; paradoxalmente não parece se afigurar modo mais característico de participação direta do povo no processo de formação das leis, senão por intermédio do referendo ou do plebiscito; duas ocasiões em que o povo dispõe de real oportunidade de ditar a ordem final.

Já para o professor Nelson de Sousa Sampaio há que se distinguir de graus hierárquicos normativos dos atos legislativos constantes do artigo 59 da Constituição Federal de 1988; pois a hierarquia entre as leis se estabeleceria mediante a segregação em três escalões distintos, quais sejam, “[...] normas constitucionais; normas legais complementares; normas legais *comuns*.” (SAMPAIO, 1996, p. 64), sendo que estas congregariam as “[...] leis ordinárias, leis delegadas, decretos-leis, decretos legislativos e resoluções.” (SAMPAIO, 1996, p. 64).

Segundo esta classificação todas as leis chamadas leis comuns têm o mesmo valor, podendo assim uma revogar outra constante do mesmo plano hierárquico; restam, então, para o segundo agrupamento, as leis revestidas de maior estabilidade, menos suscetíveis, portanto, de modificações, porquanto exigem quórum mais qualificado; elas são as denominadas leis complementares, estando abaixo somente da Constituição, que tal qual se pode depreender tem lugar “cativo” no escalão superior do ordenamento jurídico nacional, jamais se subordinando a qualquer tipo de regramento.

O mestre Manoel Gonçalves Ferreira Filho, tal qual se posicionou o professor Sousa Sampaio, também vê a produção legislativa composta de três fases inconfundíveis (porém em sentido tanto quanto diferenciada da forma como as vê o doutrinador Sousa Sampaio), que compreendem a *introdutória*, a *fundamental* e a *complementar*; a primeira, também denominada de fase da iniciativa, para esse autor, se realiza no “[...] poder de propor a adoção de uma lei como também a apresentação do projeto junto ao órgão competente.”(FERREIRA FILHO, 2002, p. 73).

Cabe, entretanto, ressaltar de imediato que esse mestre, assim como fez José Afonso da Silva, não considera, juridicamente falando, a iniciativa fase ou etapa do processo legislativo, embora admita que o seja na hipótese de se aceitá-la politicamente.

Destarte, Ferreira Filho argumenta que no plano político é possível compreender a iniciativa legislativa como fase do processo legislativo, mas somente em função dos requisitos que envolvem o desenvolvimento de um projeto, tais como pesquisa e redação textual.

Na fase fundamental ou constitutiva da lei, informa o autor, sem tecer comentários exemplificativos ou esclarecedores, é que, mediante a aprovação do projeto na Casa Legislativa esta associada *a posteriori* à sanção executiva, constitui-se a lei; como depende da confluência da vontade de mais de um ator nesse processo político, também fica aí evidenciado que para a efetiva existência de uma lei é necessária a ação caracterizada como ato complexo.

Quando Ferreira Filho aborda a última etapa, a fase complementar, que, segundo afirma, integra a eficácia da lei, o mestre se aproxima do postulado defendido por José Afonso da Silva, com quem concorda, visto que consoante seu entendimento é nessa etapa em que se operam a promulgação e a publicação da nova lei, logo, a ação se dá não mais no decorrer do processo legislativo, propriamente dito, não se concretiza em relação a um projeto de lei, posto que tal proposta já foi sancionada e isso, já não o é mais, senão uma lei nova, a qual passa a figurar como integrante do mundo jurídico.

## **2.1.2. PROCESSO LEGISLATIVO CONTEMPORÂNEO**

A despeito de no primeiro capítulo deste trabalho se ter considerado que a Constituição Federal de 1988 veio dar um novo alento ao Poder Legislativo, restituindo a este a sua importância devida, o professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho considera que na contemporaneidade o Poder Executivo goza de destacado poder de influência; para ele, este Poder “[...] não só aparece como a mola mestra que impulsiona o trabalho parlamentar, como também, num grande número de casos, surge como o próprio legislador.” (FERREIRA FILHO, 2002, p. 131).

Assim, diante dessa força quase avassaladora que detém o Executivo, o Legislativo teria abdicado do seu dever primordial, a saber, propor, discutir e votar os projetos de lei; tal renúncia recolocaria este Poder na mesma posição em que se encontrava no período medieval.

O professor Ferreira Filho traz para o centro do debate, para ilustrar a altivez com que o Poder Executivo é bem-sucedido nas suas empreitadas ao propor projetos legislativos, a Constituição norte-americana, que não concede, ao Presidente da República, a faculdade de apresentar projetos de lei, contudo, adverte o mestre que ainda que isso não aconteça formalmente, na prática sempre há parlamentar que assume e apresenta proposições como se fossem de sua própria autoria, mas que na verdade têm sua gênese no Executivo; a consequência dessa engenharia política, segundo anota este catedrático, culmina na constatação de que naquele país “[...] nada menos de 80% da nova legislação, como ao tempo do *New Deal*, se origina na Casa Branca ou de entidades governamentais.”(FERREIRA FILHO, 2002, p. 142).

### **2.1.2.1. EXPANSÃO DA FACULDADE DE INICIAR PROJETOS DE LEI**

A esse respeito o professor Ferreira Filho ensina que a Constituição francesa de 1799 rompeu com a tradição de Montesquieu e concedeu ao governo a faculdade de iniciar leis; tal exemplo foi secundado por muitos documentos constitucionais, da

contemporaneidade, chegando mesmo a estender tal prerrogativa ao Poder Judiciário.

A título de exemplificação, o mestre menciona alguns países da América Latina, e entre eles figura o Brasil, que nos seus documentos constitucionais dotaram o Judiciário de competência para propor leis atinentes aos respectivos serviços e auto-organização.

A importância da ruptura francesa com o modelo do processo legislativo clássico ficou evidenciada na constatação de que o novo paradigma se espalhou pelas Américas, e também sobressai o fato de que, segundo informa o autor, logrou êxito ao atingir outro sistema, o direito constitucional soviético, que, por ter padecido da influência francesa, concedeu ao seu Judiciário a prerrogativa de também iniciar leis.

Na esteira do desenvolvimento do processo legislativo, o direito de iniciativa concedido ao Judiciário, da mesma forma, foi estendido ao povo, que, na lição de Ferreira Filho, teve tal oportunidade concretizada na Constituição italiana, a qual não teria sido a precursora desse instituto, cuja origem é creditada à Constituição austríaca de 1920.

Assim, os documentos constitucionais austríaco e italiano prevêm a instituição da iniciativa popular, sendo que em ambas se estabeleceu quórum qualitativo, que pode ser considerado relativamente alto, de eleitores que devem subscrever o projeto; algo que dificulta o exercício dessa prerrogativa.

Na hipótese italiana, os cidadãos, em número mínimo de cinquenta mil, no gozo pleno dos respectivos direitos políticos, podem apresentar proposta de lei ao Parlamento, desde que já o apresentem estruturado em artigos, e da mesma sorte, com um número de subscritores equivalente a quinhentos mil eleitores ou por intermédio de cinco Conselhos Regionais podem provocar a realização de referendo com fins de revogar parcial ou totalmente determinada lei.

Há, contudo, leis que essa Constituição não permite que sejam objeto de referendo revogatório; elas são protegidas contra esse tipo de processo, até porque se revestem de característica de maior sensibilidade institucional ou apelo social, entre as quais se destacam “[...] as leis fiscais, de prestação de contas, de anistia e indulto, bem como as de autorização para a ratificação de tratados internacionais.” (FERREIRA FILHO, 2002, p. 145).

Permissão semelhante, aponta o mesmo mestre, estampa a Constituição austríaca; consoante esse diploma constitucional, o governo deve submeter a exame do Parlamento iniciativa desde que esteja subscrita por pelo menos duzentos mil votantes.

No Brasil, adotou-se o modelo que guarda alguma semelhança com o paradigma italiano, quanto à iniciativa de propor projeto de lei; assim, tem legitimação constitucional para movimentar inicialmente uma proposta legislativa qualquer membro do Parlamento, todas as comissões do Congresso Nacional, bem como de qualquer uma das Casas Legislativas, que o compõem.

Ferreira Filho consignou que a tendência contemporânea de se ampliar o universo dos legitimados para iniciar proposição legislativa contempla outros órgãos de Estado, conforme consta da lista compreendida na Constituição Federal de 1988, entre os quais citem-se o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores, o Procurador-Geral da República e os cidadãos, na forma que dispõe a Constituição.

Cabe, neste ponto, lembrar que no Brasil nem todos os legitimados no artigo 61 da Carta Suprema nacional podem propor qualquer lei, na atual Constituição constam matérias cujas competências podem ser privativa, exclusiva e concorrente relativamente à iniciativa dos múltiplos agentes estatais ou políticos conforme já se discorreu neste trabalho.

Quanto à iniciativa popular, o modelo brasileiro é equivalente aos italiano e austríaco quanto ao grau de dificuldade de se obter as assinaturas mínimas indispensáveis; pois o número exigido de subscritores é bastante elevado para fins de apresentação de projeto de lei; há, não obstante, diferenças marcantes entre os referidos modelos; observe-se que naqueles países se estabeleceu um quantitativo fixo de cidadãos proponentes para cada espécie de iniciativa, é possível, entretanto, se elucubrar que conforme a evolução, tais modelos alterem suas configurações numéricas; enquanto isso, no Brasil, a Constituição Federal de 1988 prescreve percentual mínimo a ser alcançado, o que certamente implicará variação no número final do contingente de subscritores, em termos absolutos, se comparada a relação de uma para outra época.

Também se observa que no Brasil não há previsão constitucional de os populares provocarem a realização de referendo<sup>51</sup> – mas há a previsão do exercício da respectiva soberania, por intermédio desse instrumento, na forma da lei – e, menos ainda, que tenha por objeto revogar qualquer diploma legal.

Merece destaque o fato de que neste País, tal qual conforme acontece na Itália, há matérias que não podem ser tratadas por qualquer espécie de lei; exemplo típico dessa constatação é a diversidade de vezes em que o texto constitucional determina expressamente que o tema deve ser disciplinado segundo disposto em lei complementar.

#### **2.1.2.2. INSTRUMENTO DE ACELERAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO**

O decurso de prazo teria sido idealizado como forma de pressão para compelir o Parlamento a examinar, discutir e votar mais celeremente projetos de lei que tivessem sido apresentados ao Legislativo, sob pena de em não o fazendo ver a proposição se tornar lei sem o devido debate? A resposta a este quesito jamais poderia ser outra diferente de um inexorável “não”; e para Ferreira Filho, na verdade, o decurso de prazo se constitui numa anomalia que permitiu ao governo, por meio de certos artifícios, aprovar regras com as quais os parlamentares não concordariam; tais ardis se conformam, por exemplo, na utilização do trabalho dos partidários do Poder Executivo que ficam incumbidos de promover “[...] obstrução para impedir a rejeição do texto, ou sua modificação.”(FERREIRA FILHO, 2002, p. 150).

Esse catedrático preleciona que a Constituição francesa de 1973 já previa o instituto da aprovação das leis mediante o decurso de prazo; todavia, ele informa que foi na Grã-Bretanha que a prática ganhou consistência efetivamente, pois é por intermédio dessa sistemática que o governo, desde que esteja autorizado com antecedência, pode “[...] apresentar ao Parlamento determinado projeto que se

---

<sup>51</sup>Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:  
II - referendo; (CF/88).



tornará automaticamente lei, se não for, em certo prazo, rejeitado por aquele órgão.”(FERREIRA FILHO, 2002, p. 149).

Mais uma vez se constata, dessa forma, que no Brasil, não se sabe bem ao certo por que motivo, parece haver uma predisposição que o impele a vadear as ondas do momento histórico, notadamente aquelas que tiverem origem no velho continente; assim, é que o instituto do decurso de prazo encontrou neste País terreno fértil para se consolidar.

Esse professor ensina que com o advento do Ato Institucional número 1 de abril de 1964, no Brasil, o Presidente da República passa a ser detentor de prerrogativas extremamente privilegiadas no tocante à iniciativa de propor projetos de lei, uma vez que por este Ato, tendo o Presidente encaminhado uma proposição ao Congresso Nacional, estaria o Legislativo compelido a, num prazo exíguo de trinta dias após o recebimento da matéria, proceder ao respectivo exame; de tal ação poderia resultar a rejeição, contudo, não havendo a referida apreciação e decorrido o prazo institucional, o projeto seria considerado aprovado.

Na Constituição Federal de 1988, o decurso de prazo funciona diversamente daquele previsto no Ato Institucional número 1 de 1964 e não tem as mesmas conseqüências; assim, os projetos de lei de iniciativa do Presidente da República poderão gozar de trâmite acelerado, desde que seja solicitado o rito especial de tramitação em regime de urgência.<sup>52</sup>

Assim, os parlamentares nacionais são empurrados a proceder ao exame da matéria em duas situações distintas, sob pena de trancamento da pauta, a primeira se verifica na hipótese de edição de medidas provisórias; por esse instrumento executivo, que tem eficácia plena durante os primeiros sessenta dias a partir de sua publicação, ficam as Casas Legislativas forçadas à apreciação da matéria em até 45 dias; caso contrário, a partir de então, o instrumento entra em regime de urgência constitucional acarretando subseqüentemente o sobrestamento da pauta na Casa Legislativa em que esteja tramitando.

---

<sup>52</sup>§ 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa. (Art. 64, CF/88).

Art. 152. Urgência é a dispensa de exigências, interstícios ou formalidades regimentais, salvo as referidas no § 1º deste artigo, para que determinada proposição, nas condições previstas no inciso I do artigo antecedente, seja de logo considerada, até sua decisão final. (RICD, 2006).

Art. 337. A urgência dispensa, durante toda a tramitação da matéria, interstícios, prazos e formalidades regimentais, salvo pareceres, quorum para deliberação e distribuição de cópias da proposição principal. (RISF, 2007).

A segunda possibilidade de trancamento se dá quando é solicitada urgência na tramitação de projeto de lei de iniciativa do Presidente da República. Desse fenômeno implica dizer que todas as matérias que se encontrem em apreciação na Casa, seja Câmara dos Deputados, seja Senado Federal, em que esteja a medida provisória ou o projeto de lei acima mencionado, com exceção daquelas que tenham prazo constitucional, ficam impedidas de serem examinadas enquanto a apreciação dessas não chegue a termo.

A expansão da faculdade de iniciar projeto de lei já foi aqui tratada, todavia, faz-se mister retornar a ela com o exclusivo intuito de se discorrer sobre a singularidade do processo de elaboração das leis no Estado contemporâneo; pois bem, para Ferreira Filho essa particularidade fica evidenciada com o advento de o Poder Executivo adquirir o direito de editar leis; melhor, no entanto, seria dizer apresentar proposta legislativa, vez que entre a propositura e a efetiva transformação desta em norma legal há muitos obstáculos a serem superados, podendo ser inclusive que o projeto jamais venha a se constituir lei.

Anote-se, porém, que esse mestre vê no cenário, que passa a compor o processo legislativo, uma forma de liderança governamental, tendo-se em vista que o governo, personificado na pessoa do Executivo, passa a influenciar de modo multivariado, e dentre as diversificadas formas de atuação pode, aliás, exercer o direito de “[...] iniciativa de projetos, o veto e até a possibilidade de fixar prazos fatais para a manifestação do Legislativo, [...]” (FERREIRA FILHO, 2002, p. 159); atente-se para o fato de que em se seguindo essa linha de raciocínio, e ao mesmo tempo conforme o que se extrai do exame à obra desse autor, chega-se fatalmente à conclusão de que a interferência do Poder Executivo se verifica na quase totalidade dos Estados contemporâneos, de modo consentido pelo Parlamento ou permitido constitucionalmente, a exemplo do que ocorre com as leis delegadas e com as medidas provisórias.

A título de clarificação desse postulado, Ferreira Filho traz para sua exposição, como exemplo prático, as Constituições francesa e italiana, de 1958 e de 1948, respectivamente; a primeira, ficou registrado, abre precedente para que o Presidente da República em função das circunstâncias, e mediante consulta oficial a determinadas autoridades, adote as medidas pertinentes requeridas pela situação; da mesma sorte, a Constituição italiana supramencionada “[...] não fugiu à tendência

contemporânea e atribuiu, em certos casos, ao Executivo o poder de editar regras jurídicas com força de lei. [...]”(FERREIRA FILHO, 2002, p. 182); e dentre as regras previstas por aquela carta constitucional está a figura do *decreti-leggi*, que tem vigência desde a publicação, mas perde a eficácia em sessenta dias, no caso de não ser aprovado, ou então em menos tempo na hipótese de o Parlamento rejeitá-lo; saliente-se que esses decretos ostentam a característica de ter força de lei e prescindirem de autorização prévia para que sejam editados.

Não obstante essa autonomia governamental para editar decretos-leis em função da necessidade e urgência, segundo sua própria avaliação, o Poder Judiciário pode não reconhecer a presença imperativa de tais características, podendo inclusive alegar abuso ou desvio de poder.

Ensina Ferreira Filho que além de Itália e França, também a Alemanha dispõe de remédio constitucional eficaz destinado ao enfrentamento de necessidade imperiosa que demande ação rápida e imediata; assim, o governo alemão, mediante delegação ou habilitação parlamentar, pode editar normas jurídicas novas, os chamados “*rechtsverordnungen*”, em caso de decretação de *estado de necessidade legislativa*; quanto a essas normas, o professor observa que elas detêm, como característica que as particularizam, o fato de a Lei Fundamental alemã não delimitar o tempo de vigência desse tipo de ordenamento.

### **2.1.3. O PROCESSO LEGISLATIVO NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988**

A forma como a atual Constituição Federal aborda a questão do processo legislativo, em seu artigo 59, para Ferreira Filho é defeituosa, pois segundo vê não é possível se precisar se a expressão: *legislativo*, se refere “[...] à matéria ou ao sujeito? E, se ao sujeito, a qual sujeito, o Poder Legislativo ou o legislador?” (FERREIRA FILHO, 2002, p. 196).

Esse doutrinador, tal como se posicionou José Afonso da Silva<sup>53</sup>, percebe-se, não concorda com a prescrição constante do artigo 59 da Carta Constitucional de

---

<sup>53</sup>Já se dispôs sobre a opinião desse doutrinador quando foi referenciado no item 2.1. processo legislativo – conceito e objeto.

1988, pelo menos não quanto à listagem ali erigida; informe-se, entretanto, que dentre as alegações que constituem sua rejeição estão a constatação de que não foram consideradas como peça do processo legislativo as regras jurídicas orientadoras à elaboração dos Regimentos Internos das Casas Legislativas, do Supremo Tribunal Federal e dos demais Tribunais<sup>54</sup>, bem como os decretos de regulamentação do Poder Executivo; outra discordância do catedrático reside no ponto em que nem os decretos legislativos, nem as resoluções se revestem do caráter de generalidade e abstração, característica cuja presença é necessária nas normas gerais; contudo, ele admite que sobre tais exclusões, teriam sido uma opção consciente do constituinte, por este ter considerado a mencionada matéria como sendo assunto de competência *interna corporis*.

O professor Afonso da Silva, não obstante, admite que desde que haja “boa vontade” é possível aceitar que o decreto legislativo integre a lista do referido artigo 59 da Magna Carta de 1988, mas quanto às resoluções, avoca Pontes de Miranda para decretar que este instrumento não é outra coisa senão deliberação legislativa estranha ao processo legislativo e, que por isso, não se converte em lei.

Os autores Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino, por seu turno, discorrem sobre o processo legislativo na atualidade, segundo consta do artigo 59 da Constituição Federal, informando que desse dispositivo constam normas primárias, cujo pressuposto de validade está arraigado no atual diploma constitucional. E, assim, como fizeram os mestres José Afonso da Silva e Manoel Gonçalves Ferreira Filho, eles advertem que importantes normas jurídicas abstratas não integram a lista ali contemplada, citem-se, por exemplo, entre elas “[...] os Regimentos Internos das Casas Legislativas, os Regimentos Internos dos Tribunais do Poder Judiciário e os decretos do Chefe do Poder Executivo.”(PAULO, Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo, 2003, p. 30), e, da mesma forma como se posicionou o mestre Ferreira Filho, defendem haver ocorrência de matéria nesse dispositivo constitucional, constante, pois, do processo legislativo pátrio, que não resguardam o caráter de abstração indispensável e requerido pela lei material; para exemplificar a tese apontam os decretos legislativos e as resoluções.

---

<sup>54</sup>Sobre a questão dos Regimentos Internos já se discorreu quando se dissertou sobre o processo legislativo clássico, item 2.1.1.

### 2.1.3.1. ESPÉCIES DE PROCESSO LEGISLATIVO

Os professores Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino lecionam que essa nomenclatura diz respeito às fases do procedimento legislativo, que essencialmente determinam os prazos que devem ser observados quando da tramitação do projeto de lei. Já o doutrinador José Afonso da Silva não se refere senão a procedimentos legislativos, mas com o mesmo sentido do que fora acima retratado e estabelece que "Diz respeito ao andamento da matéria nas Casas Legislativas. É o que na prática se chama tramitação do projeto."(SILVA, 2005, p. 529).

E, desta forma, tanto este como aqueles autores concordam que no sistema brasileiro distinguem-se três procedimentos ou espécies de processo legislativo, quais sejam, ordinário, sumário e os especiais.

O primeiro é caracterizado pela inexistência de rigidez dos prazos para conclusão das fases que o compõem, na verdade, tais prazos são mais dilatados; na Câmara dos Deputados correspondem a quarenta sessões<sup>55</sup> e se destinam à elaboração das leis ordinárias; ele se traduz, essencialmente, no procedimento que mais oferece oportunidades para o exame, o estudo e a discussão da matéria constante do projeto de lei.

Compreende o processo legislativo ordinário fases como introdutória, em que se configura a apresentação da proposta; esta fase torna obrigatória a instauração do processo legislativo, desde que atendidas as devidas formalidades; destarte, a proposta deve estar formalizada em documento, que conterà o assunto ao qual se pretende disciplinar; caso não se delimite o tema a ser tratado, incorre-se na possibilidade de desdobramento do projeto, com o intuito de fazê-lo tramitar em separado. O documento deve indicar ainda a ementa, a legislação aludida e todos os elementos que farão parte da estrutura da lei vindoura, tais como artigos, incisos, etc., sob pena de sua devolução ao autor nos termos regimentais<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> Art. 65. As sessões da Câmara serão: II - ordinárias, as de qualquer sessão legislativa, realizadas apenas uma vez por dia, em todos os dias úteis, de segunda a sexta-feira; (RICD/2006).

Art. 154. As sessões do Senado podem ser: I – deliberativas: a) ordinárias;

§ 1º Considera-se sessão deliberativa ordinária, para os efeitos do art. 55, III, da Constituição Federal, aquela realizada de segunda a quinta-feira às quatorze horas e às sextas-feiras às nove horas, quando houver Ordem do Dia previamente designada. (RISF/2007).

<sup>56</sup> Art. 111. Os projetos deverão ser divididos em artigos numerados, redigidos de forma concisa e clara, precedidos, sempre, da respectiva ementa.

Na fase de exame o projeto é encaminhado à comissão temática cuja matéria lhe seja inerente, para que esta se pronuncie quanto aos aspetos materiais, e à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Câmara dos Deputados), à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (Senado Federal), para avaliação da juridicidade e da constitucionalidade da proposta legislativa; é neste momento que as Comissões procedem a estudos com o objetivo de identificar as viabilidades técnica e política, presentes na propositura; ao termo da investigação a Comissão se pronuncia mediante oferecimento de parecer, que pode concluir pela aprovação, rejeição, pela apresentação de emendas ao projeto ou até mesmo pode apresentar nova proposta legislativa na forma de substitutivo.

De posse do parecer a Comissão principia nova fase na vida do projeto, isto é, dá-se início à discussão da matéria que se busca disciplinar; a discussão poderá realizar-se no âmbito da Comissão, respeitadas as regras constitucionais e regimentais, em virtude de sua competência, salvo se houver recurso contrário impetrado por, no mínimo, um décimo dos membros da respectiva Casa Legislativa, hipótese em que a matéria seguirá ao Plenário da Câmara em que esteja tramitando e onde haverá a respectiva discussão. Também denominada de fase construtiva, parte da doutrina<sup>57</sup> ensina que nela há dois tipos de atuação, sendo a primeira a legislativa, em que o projeto além de ser discutido, será votado, e a derradeira, que se caracteriza pela atuação do Chefe do Executivo, mediante sanção ou veto.

O professor José Afonso da Silva anota que esta é a fase em que se processa a decisão, Isto é, traduz-se no evento de votação do projeto que em caso de aprovação segue à Casa revisora; o mandamento constitucional estatuiu que neste caso a proposta deverá ser revisada em um só turno de discussão e votação e

---

§ 1º O projeto será apresentado em três vias:

- I - uma, subscrita pelo Autor e demais signatários, se houver, destinada ao Arquivo da Câmara;
- II - uma, autenticada, em cada página, pelo Autor ou Autores, com as assinaturas, por cópia, de todos os que o subscreveram, remetida à Comissão ou Comissões a que tenha sido distribuído;
- III - uma, nas mesmas condições da anterior, destinada a publicação no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos. (RICD/2006).

Art. 137. Toda proposição recebida pela Mesa será numerada, datada, despachada às Comissões competentes e publicada no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos, para serem distribuídos aos Deputados, às Lideranças e Comissões.

§ 1º Além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que:

I - não estiver devidamente formalizada e em termos;

II - versar sobre matéria:

- a) alheia à competência da Câmara;
- b) evidentemente inconstitucional;
- c) anti-regimental. (RICD/2006).

<sup>57</sup>PAULO, Vicente e ALEXANDRINO, Marcelo, 2003.

se aprovada deverá ser encaminhada à sanção ou promulgação executivas; todavia, na hipótese da não-aprovação o projeto será arquivado.

Outra previsibilidade constitucional é o oferecimento de emenda ao projeto original, fato gerador da obrigatoriedade de retorno da matéria à Casa Legislativa iniciadora, com vistas à devida apreciação da alteração, sendo que esta Casa poderá acatar ou rejeitar a sugestão; no entanto, qualquer que seja a decisão, a Câmara que concluir a votação encaminhará o projeto de lei ao Presidente da República, que o sancionará em caso de concordância.

Ferreira Filho alerta, todavia, que constitui uma certa inferiorização<sup>58</sup> do Senado Federal, sendo que este funciona majoritariamente como Casa revisora no processo legislativo brasileiro, posto que os projetos de lei que não sejam originados nesta Casa são apresentados, em consonância com o prescrito na Carta Suprema de 1988, para a devida tramitação, junto à Mesa da Câmara dos Deputados.

Em se verificando a hipótese de a Casa revisora apresentar substitutivo ao projeto original, deve este ser devolvido à primeira Casa para apreciação das modificações introduzidas, que se consubstanciam, desse modo, na forma supramencionada.

Os professores Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino indagam se tal evento constituiria rejeição do projeto original e advogam que se a resposta for em sentido positivo, a Casa iniciadora do projeto rejeitado deveria receber o substitutivo como projeto novo e ao término da apreciação deveria devolver tal substitutivo à Casa autora, jamais encaminhar o projeto à sanção presidencial; se, por outro lado, se considerar que o substitutivo apresentado não pode ser considerado proposta nova, então esta Casa Legislativa seria de fato a competente para proceder à finalização do trâmite legislativo.

Os autores anotam que a questão foi decidida no âmbito do Supremo Tribunal Federal por meio da ADIN 2.182/DF, relatada pelo ministro Maurício Corrêa, 31.5.2000, para quem "[...] a emenda substitutiva apresentada pela Casa revisora não constitui um projeto de lei autônomo, mas sim uma alteração, hipótese em que a

---

<sup>58</sup>Quanto à idéia de inferiorização, destaque-se a forma como se reporta o mestre "... as Câmaras no processo legislativo brasileiro não estão em pé de igualdade. A vontade da que primeiro apreciou o projeto prevalece, na medida em que se impõe até contra as emendas feitas pela outra, a revisora. Ora, isso, na prática, repercute uma certa inferiorização do Senado, que é necessariamente a Câmara revisora em todos os projetos de iniciativa presidencial, hoje a maioria e os mais importantes." (FERREIRA FILHO, 2002. p. 212).

apreciação do substitutivo pela Casa iniciadora completa o processo de formação da lei" (PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo, 2003, p. 64).

Anote-se, não obstante, que a conseqüência originada em função da rejeição de determinado projeto de lei (em qualquer das Casas Legislativas, sendo ela a revisora) é que a matéria constante desta proposição não poderá sequer ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa<sup>59</sup>, ressalvada a hipótese de propositura pela maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas congressuais.

É necessário anotar que diferentemente do que ocorre relativamente ao projeto de lei, a matéria contida em Proposta de Emenda à Constituição – PEC tem disciplinamento mais rígido, haja vista que se tal proposta for rejeitada ou havida por prejudicada, não poderá, de modo algum, ser reapresentada na mesma sessão legislativa.

Por outro lado, em se verificando a concordância presidencial haverá conseqüentemente a sanção, a promulgação e a publicação da lei, condição esta adquirida logo depois da ocorrência do ato sancionatório; a mencionada sanção dar-se-á por dois modos, quais sejam, de forma expressa ou tácita, esta caracterizada pela inércia do Presidente da República, que dispõe do prazo constitucional de quinze dias úteis para se manifestar, e em não o fazendo o respectivo silêncio implica a sanção do projeto de lei.

Ao Presidente da República é permitido, no uso da faculdade que lhe concede a Constituição Federal de 1988, considerar a proposta legislativa inconstitucional ou contrária ao interesse público, situação em que, então, vetá-la-á parcial ou totalmente – no primeiro caso o veto se caracteriza pela reprovação formal, isto é, veto jurídico, no segundo, aspecto material, constitui o veto político – e comunicará em 48 horas ao Presidente do Senado Federal os motivos ensejadores do veto.

Em decorrência do veto executivo, quer seja parcial, quer seja total, o Congresso Nacional deve se reunir no prazo de trinta dias, a contar do recebimento do comunicado presidencial, para em sessão conjunta conhecer do veto e sobre ele decidir, só podendo rejeitá-lo mediante manifestação da maioria absoluta dos

---

<sup>59</sup>Art. 110. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Câmara, ou, nos casos dos incisos III a VIII do § 1º do artigo anterior, por iniciativa do Autor, aprovada pela maioria absoluta dos Deputados. (RICD/2006).



membros de cada Casa Legislativa, que se posicionará por intermédio de realização de votação secreta.

Os votos são contados separadamente, iniciando-se a apuração pelo sufrágio dos deputados e finalizando-se esta pela dos senadores; para que o veto seja rejeitado é necessário que em cada Casa Legislativa se verifique a ocorrência da maioria absoluta dos votos nesse sentido; em se confirmando a recusa do veto, então o projeto será reencaminhado ao Presidente da República para a promulgação e publicação do novo diploma legal.

A solicitação de apreciação de projetos de lei de iniciativa do Presidente da República constitui pressuposto que enseja o procedimento legislativo sumário, na opinião do mestre José Afonso da Silva; deste modo, caso o Presidente da República solicite apreciação de proposta legislativa por essa via, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal dispõem cada um de 45 dias, a contar do recebimento da solicitação, para procederem à análise e respectivo pronunciamento, e na suposição de o Senado oferecer emendas ao projeto de lei, a proposição, em conformidade com o que fora estabelecido na Constituição, retornará à Câmara dos Deputados, com vistas à finalização do processo, no prazo improrrogável de dez dias; caso esta Casa não aprecie a proposta dentro da previsão constitucional, para posterior envio à sanção presidencial, a exemplo do que acontece quando da apreciação das medidas provisórias, as demais matérias em tramitação na Casa ficam sobrestadas até que se ultime a votação; a Constituição Federal de 1988, entretanto, deixou estatuído que tais prazos fatais ficam suspensos nos períodos em que se verifique recesso congressional, e também que não se aplicam aos projetos de código. Os professores Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino prelecionam que o processo legislativo sumário segue as mesmas fases procedimentais que trilha o processo ordinário, mas guarda como particularidade a exigência de cumprimento de prazos pelo Congresso Nacional.

Preleciona o mestre José Afonso da Silva que emendas constitucionais<sup>60</sup>, leis financeiras, leis delegadas, medidas provisórias e leis complementares (estas,

---

<sup>60</sup> Art. 202. A proposta de emenda à Constituição será despachada pelo Presidente da Câmara à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará sobre sua admissibilidade, no prazo de cinco sessões, devolvendo-a à Mesa com o respectivo parecer.

*(“Caput” do artigo com redação adaptada à Resolução nº 20, de 2004)*

§ 1º Se inadmitida a proposta, poderá o Autor, com o apoio de Líderes que representem, no mínimo, um terço dos Deputados, requerer a apreciação preliminar em Plenário.

porém, segundo seu postulado são formadas por procedimento ordinário, mas exige quórum especial composto de maioria absoluta de votos favoráveis) são elaboradas por procedimentos legislativos especiais.

Ele assegura também que a Constituição Federal de 1988 sequer prevê como se formam as leis delegadas, limitando-se tão-somente registrar que as mencionadas leis são elaboradas pelo Presidente da República, que deverá previamente solicitar delegação ao Congresso Nacional, o qual em forma de resolução<sup>61</sup>, da qual constarão o conteúdo e os termos do respectivo exercício, permitirá ao Presidente da República legislar nos estritos limites ditados pela Resolução; tais leis, contudo, estão constitucionalmente impedidas de versar sobre certos temas<sup>62</sup>.

O autor informa que o instituto da delegação já é conhecido no constitucionalismo brasileiro há décadas, embora jamais tenha sido utilizado, primeiro porque havia o decreto-lei e depois em função do surgimento do

§ 2º Admitida a proposta, o Presidente designará Comissão Especial para o exame do mérito da proposição, a qual terá o prazo de quarenta sessões, a partir de sua constituição para proferir parecer.

§ 3º Somente perante a Comissão Especial poderão ser apresentadas emendas, com o mesmo quorum mínimo de assinaturas de Deputados e nas condições referidas no inciso II do artigo anterior, nas primeiras dez sessões do prazo que lhe está destinado para emitir parecer.

§ 4º O Relator ou a Comissão, em seu parecer, só poderá oferecer emenda ou substitutivo à proposta nas mesmas condições estabelecidas no inciso II do artigo precedente.

§ 5º Após a publicação do parecer e interstício de duas sessões, a proposta será incluída na Ordem do Dia.

§ 6º A proposta será submetida a dois turnos de discussão e votação, com interstício de cinco sessões.

§ 7º Será aprovada a proposta que obtiver, em ambos os turnos, três quintos dos votos dos membros da Câmara dos Deputados, em votação nominal.

§ 8º Aplicam-se à proposta de emenda à Constituição, no que não colidir com o estatuído neste artigo, as disposições regimentais relativas ao trâmite e apreciação dos projetos de lei. (RICD/2006).

<sup>61</sup> § 2º A Comissão deverá concluir seu parecer pela apresentação de projeto de resolução que especificará o conteúdo da delegação, os termos para o seu exercício e fixará, também, prazo não superior a 45 (quarenta e cinco) dias para promulgação, publicação ou remessa do projeto elaborado, para apreciação pelo Congresso Nacional. (Art. 119, RCCN/2006).

Art. 122. O projeto de resolução, uma vez aprovado, será promulgado dentro de 24 (vinte e quatro) horas, feita a comunicação ao Presidente da República, quando for o caso. (RCCN/2006).

<sup>62</sup> Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º - Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

I - organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

II - nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

§ 2º - A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.

§ 3º - Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda. (CF/88).

instrumento medida provisória, pois um e outro constituíram ferramental mais eficaz colocado à disposição do Poder Executivo.

A exemplo do posicionamento que adotara quando discorreu sobre leis ordinárias, Ferreira Filho também admite no que concerne à lei delegada trata-se de ato normativo; desse modo, ele advoga que quando a Constituição Federal de 1988 se refere às competências das Comissões do Congresso Nacional e também de qualquer de suas Casas, o faz com evidente defeito de técnica redacional, posto que esta não menciona a figura da delegação *interna corporis*; a argumentação utilizada para justificar tal assertiva é a de que o disposto no inciso I, §2º, artigo 58 ao dispensar certas matérias do exame do plenário, ressalvada a previsão recursal, está delegando internamente; destarte, permite entrever, a delegação propriamente dita se consubstancia naquela em que o Poder Legislativo autoriza, nos estritos limites estabelecidos na resolução congressual, o Presidente da República a elaborar e editar lei, instituindo direito novo.

Ainda que o mestre anote que no regime parlamentarista já não seja algo que surpreenda, considera que no presidencialismo se constitui, no mínimo, em quesito discutível a admissão de lei delegada, pois ele considera isso demasiada concentração de poder nas mãos do Executivo.

O professor indica os itens tidos por detentores de características marcantes, que devem constar da delegação, isto é, a matéria sobre a qual versará a lei e o prazo pelo qual o Presidente da República estará autorizado a legislar sob a respectiva delegação; dessarte, a delegação só será constitucional, informa, em caso de demarcação temporária, não sendo, pois, admitida delegação por toda uma legislatura, posto que tal ocorrência constituiria, ao final, renúncia de competência.

Contra esse argumento, ou seja, a da hipótese de abdicação, o próprio Ferreira Filho postula que o Presidente da República pode durante todo o prazo autorizado editar leis atinentes à matéria, podendo, desse modo, este emitir mais de um diploma infraconstitucional; e ao mesmo tempo destaca o mestre que a delegação não retira a competência legislativa do Congresso Nacional, tampouco das Comissões de qualquer de suas Casas ou dos respectivos parlamentares, ademais o mencionado documento delegatório pode ser revogado a qualquer tempo desde que seja considerado conveniente tal ato.

### 2.1.3.2. PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS

Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino discorrem sobre as normas elencadas no artigo 59 da Constituição Federal de 1988, afirmando que se tratam de leis primárias, visto que a validade destas deflui diretamente da Carta Máxima nacional; essas normas, na concepção deles constituem o primeiro nível de atos que constam da Carta Suprema.

Desse entendimento poder-se-ia indagar a respeito dos demais tipos de legislação, no que os professores se adiantaram para informar que também os Regimentos Internos das Casas Legislativas e os dos tribunais fazem parte desse escalão hierárquico; dessa forma se colocam em perfeita consonância com a tese defendida por outros doutrinadores, sendo que dentre eles deve-se destacar Manoel Gonçalves Ferreira Filho, que segundo seu entendimento, pode-se inferir que também os decretos de regulamentação do Poder Executivo, mesmo não integrando a lista consumada nesse artigo 59, são revestidos de caráter primário.

Esses autores trazem revelação importante quanto à disposição física que ocupa cada norma enunciada na lista do acima mencionado artigo, isto é, para eles somente as emendas constitucionais gozam de superioridade hierárquica, estando todas as demais espécies legais situadas abaixo dessas, ainda que todas sejam (tal qual aquelas, conforme afirmam) normas primárias.

Como as espécies normativas primárias constantes do processo legislativo brasileiro, com exceção das emendas constitucionais, estão no mesmo plano de importância, seria de se imaginar haver dificuldade para identificar a matéria que cada uma delas deveria regular; para os autores, todavia, isso se resolve por meio de delineamento constitucional; outra forma de diferenciá-las, registre-se, dá-se ainda por meio do processo de elaboração de cada espécie de norma, posto que:

"[...] as leis complementares são aprovadas por maioria absoluta (CF, art. 69), enquanto as leis ordinárias o são por maioria simples (CF, art. 47); as leis delegadas são elaboradas pelo Presidente da República, a partir de delegação do Congresso Nacional outorgada por meio de uma resolução (CF, art. 68), ao passo que a medida provisória somente poderá ser editada se presentes os pressupostos de relevância e urgência (CF, art. 62), além de depender de aprovação ulterior do Parlamento; dos decretos legislativos e as resoluções não se submetem à sanção etc." (VICENTE Paulo e MARCELO Alexandrino. 2003, p. 193).

Destarte, informam os professores que o legislador constituinte optou pela rigidez que tem por nome princípio da especialidade; e por este princípio, nenhuma dessas normas pode regular matéria que seja de competência de outra espécie normativa.

Com efeito, o que se observa é que, não obstante, o caráter de generalidade e abstração da lei ordinária, ela só dispõe de competência residual para regulação de matérias, tendo-se em vista que a Constituição Federal de 1988 não diz claramente o que esse tipo de lei disciplinará, contudo, pode-se chegar ao respectivo tema por meio do processo de exclusão, uma vez que a Magna Carta explicita claramente quando a matéria deve ser regulada por intermédio de lei complementar, ou ainda quando estabelece as reservas exclusivas do Congresso Nacional, as matérias privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, conforme insculpidas nos artigos 49, 51 e 52 da atual Carta da República.

Do ensinamento desses autores também fica gravado que nenhuma das espécies legislativas pode invadir competência regulatória de outra, pois em tal ocorrendo verifica-se vício de iniciativa, logo implica inconstitucionalidade, o que significa poder afirmar que tal norma padece de nulidade desde a origem. Também estatuíram que em decorrência da inexistência de hierarquia entre as leis, eventuais conflitos só podem ser dirimidos em face do que preceitua a Constituição, quanto ao disciplinamento da matéria.

#### **2.1.3.2.1. LEI COMPLEMENTAR**

Já se comentou a respeito da possível hierarquia das leis e ficou decidido que não seria factível tamanha afirmação, contudo, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino anotam que a lei complementar teria a função de complementação (conforme alegam alguns doutrinadores) do texto da Magna Carta brasileira, mas advertem que esse entendimento não ficou pacificado no ordenamento constitucional do Brasil; assim, eles são taxativos ao afirmarem que além de esta espécie normativa não ter figurado em alguns dos documentos constitucionais pátrios, também não existe em diversos ordenamentos do Direito Comparado.

Os autores alegam, da mesma sorte, que é difícil estabelecer critérios válidos e, por que não dizer, seguros com vistas a definir qual seria a matéria a ser regulada por esta via legal, por isso, prefeccionam que a decisão de utilizar a lei complementar para disciplinar qualquer que seja a matéria foi uma evidente opção política do legislador constituinte.

Segundo esse entendimento, esse legislador procurou dotar a lei complementar de maior rigidez, se comparada às demais espécies normativas, excetuando-se, fique claro, as emendas constitucionais, que reclamam quórum altamente qualificado, isto é, exige três quintos dos membros de cada Casa do Congresso Nacional, favoráveis, em dois turnos, para aprovação destas.

Quanto ao processo de elaboração da lei complementar, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino se alinham à corrente de autoridades que advogam ser idêntico ao da formação das leis ordinárias, diferenciando-se destas quanto ao quórum, pois exige maioria absoluta<sup>63</sup> favorável para obter a respectiva aprovação. Outra diferença que merece destaque diz respeito à forma de apreciação de projeto de lei complementar,<sup>64</sup> que em consonância com o artigo 148 do RICD/2006 não podem ser apreciados em turno único.

A lei complementar, assim, como as demais é instrumento normativo infraconstitucional, mas como exige para sua aprovação quórum especial, ela não pode ser revogada por qualquer outra espécie de lei, até mesmo porque, é de fácil percepção e defesa, que se determinada matéria foi disciplinada por norma legal aprovada mediante quórum mais rígido, evidentemente não se poderia modificar tal

---

<sup>63</sup> Art. 69. As leis complementares serão aprovadas por maioria absoluta.(CF/88).

Art. 56. Os projetos de lei e demais proposições distribuídos às Comissões, consoante o disposto no art. 139, serão examinados pelo Relator designado em seu âmbito, ou no de Subcomissão ou Turma, quando for o caso, para proferir parecer.

§ 2º Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações das Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, prevalecendo em caso de empate o voto do Relator.(RICD/2006).

Art. 183. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações da Câmara serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

§ 1º Os projetos de leis complementares à Constituição somente serão aprovados se obtiverem maioria absoluta dos votos dos membros da Câmara, observadas, na sua tramitação, as demais normas regimentais para discussão e votação. (RICD/2006).

Art. 288. As deliberações do Senado serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta dos seus membros (Const., art. 47), salvo nos seguintes casos, em que serão:

III – por voto favorável da maioria absoluta da composição da Casa:

a) projeto de lei complementar (Const., art. 69);(RISF/2007).

<sup>64</sup> Art. 148. As proposições em tramitação na Câmara são subordinadas, na sua apreciação, a turno único, excetuadas as propostas de emenda à Constituição, os projetos de lei complementar e os demais casos expressos neste Regimento.(RICD/2006).

disciplinamento por intermédio de outra lei cuja aprovação se deu mediante os votos favoráveis de maioria relativa, logo, mais flexível, posto que tal lei não teria a mesma qualificação que aquela que se pretenda revogar.

#### **2.1.3.2.2. EMENDAS CONSTITUCIONAIS**

Assim como defendeu José Afonso da Silva, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino registraram que as emendas à Constituição são resultado de um processo legislativo especial; com efeito, os legitimados e as condições para se apresentar, discutir e aprovar tais emendas foram entalhados no artigo sessenta da Carta Suprema brasileira. Pelas regras ali inseridas, podem propor emendas à Magna Carta um terço dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional, o Presidente da República, bem como pelo menos quatorze Assembléias Legislativas dos Estados-partes da Federação, neste caso, desde que a proposta tenha recebido manifestação favorável da maioria relativa dos respectivos parlamentares, em cada unidade federativa.

Desse regramento observa-se quão difícil se torna propor emenda à Constituição por intermédio das Assembléias Legislativas, bastando para comprovação de tamanho empecilho imaginar que tema poderia congrega em torno de si interesse tão profundo capaz de mobilizar tantos parlamentares em sua defesa, estando estes dispersos por mais de cinqüenta por cento dos Estados brasileiros.

Fica mais que evidente que obstáculo dessa magnitude só encontra paralelo na Carta da República nacional de 1988, no seu artigo 61, que trata da iniciativa popular das leis; o parágrafo segundo deste artigo assim se pronuncia: "A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles."<sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> Advirta-se que da maneira consoante foi estatuído o dispositivo, o cidadão somente poderá propor leis complementares e ordinárias, não lhe sendo lícita a proposição de qualquer outro tipo de disciplinamento legal; e, mais, para que tal ocorra há que se considerar uma série de requisitos que devem ser observados e satisfeitos para que a iniciativa popular encontre ressonância no seio do

Tal qual esse enunciado, o regramento ínsito no artigo sessenta da atual Constituição Federal, por meio do inciso terceiro, não se traduz senão em peça figurativa, dadas as exigências quase que intransponíveis a serem atendidas. Se algum tema guarda importância dessa grandeza bastaria que os governadores dos Estados interessados procurassem os representantes das suas unidades federativas (podendo ser os membros da Câmara dos Deputados<sup>66</sup> ou do Senado Federal, estes preferencialmente) e solicitassem deles – que com fundamento no que fora preceituado no inciso primeiro, do artigo sessenta, referido – a apresentação da proposta de emenda constitucional; se o tema reunir tamanho crédito ou apelo sempre se encontrará quem o defenda, presume-se.

Toda e qualquer proposição cuja origem seja outro Poder, que não o Legislativo, terá sua apresentação e início de tramitação na Câmara dos Deputados e por isso não foge à regra a Proposta de Emenda à Constituição - PEC originada segundo a competência do Presidente da República; se, contudo, a proposição tiver sua gênese nas Assembléias Legislativas estaduais terá sua apresentação junto à Mesa do Senado Federal, posto que a PEC representa a vontade dos Estados proponentes, que segundo a Carta Máxima de 1988 se fazem representados pelos senadores.

Sabendo-se que o exercício da iniciativa parlamentar se processa quando deputado ou senador apresenta determinado projeto perante a respectiva Casa, assim também o é quanto à PEC, isto é, a proposta de emenda constitucional de autoria de deputados será apresentada junto à Mesa da Câmara dos Deputados, se, entretanto, tiver por autores senadores será apresentada à Mesa do Senado Federal.

Prelecionam Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino que a Carta Suprema de 1988 é do tipo rígida; essa característica pode ser denotada no parágrafo segundo do artigo sessenta, ao determinar que a PEC será discutida e votada na Câmara dos Deputados e no Senado Federal em dois turnos, só sendo considerada aprovada na hipótese de contar com voto favorável de no mínimo três quintos dos membros de cada Casa, em cada votação.

---

Parlamento nacional; e, assim, deve-se destacar que tais condições impostas pela Constituição dificultam sobremaneira o exercício popular direto dessa prerrogativa.

<sup>66</sup>Embora estes não representem os Estados da Federação, podem e até devem encampar assuntos de interesse das respectivas unidades federadas.



Não seria prudente deixar passar despercebido que, além desses condicionamentos e imposições, esse artigo sessenta não permite que a Constituição Federal seja emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de sítio; isso, não obstante, só significa dizer que a proibição é relativa à votação e à promulgação, não obstante tais circunstâncias a apresentação ou a discussão da proposta, e da mesma forma não é permitido, a qualquer tempo, a deliberação de propostas que atentem contra a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; os direitos e garantias individuais, que por serem considerados cláusulas pétreas estão definitivamente sob proteção constitucional, impedidas, assim, de serem abolidas, vez que sequer é permitida a deliberação sobre os temas.

#### **2.1.3.2.3. LEI DELEGADA**

O Congresso Nacional pode fazer dois tipos de delegação e para Ferreira Filho uma é denominada de *interna corporis*, a outra se traduz em delegação propriamente dita; já os autores Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino dizem ser a primeira concedida pelo Plenário às Comissões, logo, delegação interna; quanto à segunda forma, chamam-na de delegação externa, que segundo os quais se concretiza mediante resolução congressual autorizativa e se destina a permitir ao Chefe do Poder Executivo a elaborar a lei delegada.

Quanto ao processo de elaboração dessa lei, assinalam, tem início na solicitação de autorização ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, com fim de elaborar essa espécie de lei; o Poder Legislativo, depois de examinar a referida solicitação, nos termos do Regimento Comum, poderá conceder a delegação, que será considerada típica na hipótese de concessão de poderes plenos; situação em que o Presidente da República elabora, promulga e publica a lei, sem qualquer tipo de interferência promovida pelo Legislativo; essa espécie de delegação encontra-se respaldada no texto constitucional que assim se reporta "Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda." (§3º, Art. 68, CF/88)., fato que os

autores denominaram delegação atípica, e, da mesma forma, tal previsibilidade consta do Regimento Comum do Congresso Nacional.<sup>67</sup>

Esse Regimento prevê a possibilidade de delegação e estabelece quais atos não poderão ser objeto da supramencionada delegação; o enunciado guarda, com ligeira modificação, a relação<sup>68</sup> prevista no artigo 68 da Suprema Carta brasileira; segundo o pronunciamento constitucional, a lei delegada não poderá versar sobre matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional, privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, e também acerca da organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

A importância do retorno do projeto de lei delegada elaborada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional reside no fundamento de esta Casa, por intermédio da Comissão Mista que emitiu o parecer sobre a proposta, poder verificar o cumprimento dos limites impostos pela resolução, conforme preceituado no Regimento Comum<sup>69</sup>; caso a mencionada comissão considere ter havido extrapolação por parte do Presidente da República, quando da elaboração da lei, então o Congresso Nacional promoverá, por meio da edição de decreto legislativo, aquilo que doutrinariamente tem sido denominado veto legislativo.

Em que pese toda essa argumentação e a constatação da não-utilização do instituto lei delegada, até mesmo em função da existência de outro instrumento mais eficaz, a medida provisória, Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino ensinam que o Distrito Federal, os Estados Federados e os Municípios podem prevê em suas Constituições e Leis Orgânicas a figura de lei delegada, uma vez que o Supremo Tribunal Federal já se posicionou pela admissibilidade da reprodução do processo

---

<sup>67</sup> Art. 123. As leis delegadas, elaboradas pelo Presidente da República, irão à promulgação, salvo se a resolução do Congresso Nacional houver determinado a votação do projeto pelo Plenário. (RCCN/2006).

<sup>68</sup> Art. 117. Não poderão ser objeto de delegação os atos da competência exclusiva do Congresso Nacional e os da competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal nem a legislação sobre:  
I – organização dos juízos e tribunais e as garantias da magistratura;  
II – a nacionalidade, a cidadania, os direitos públicos e o direito eleitoral; e  
III – o sistema monetário. (RCCN/2006).

<sup>69</sup> Art. 124. Dentro de 48 (quarenta e oito) horas do recebimento do projeto elaborado pelo Presidente da República, a Presidência do Senado remeterá a matéria à Comissão que tiver examinado a solicitação para, no prazo de 5 (cinco) dias, emitir seu parecer sobre a conformidade ou não do projeto com o conteúdo da delegação. (RCCN/2006).

legislativo nacional nos documentos orgânicos dos demais entes federados, tal como fora desenhado na Constituição Federal do Brasil.

#### **2.1.3.2.4. MEDIDA PROVISÓRIA**

Ensinam Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino que mesmo não se constituindo regra, o normal é nos Estados em que tem supremacia o Direito positivado, existir nos respectivos documentos constitucionais previsão de instrumentos que permitam ao Poder Executivo agir com mais desenvoltura mediante a edição de atos primários (até sem submissão prévia ao parlamento) que de algum modo alteram o ordenamento jurídico.

Nesse trabalho já se mencionou a Alemanha, que conforme anota o professor Ferreira Filho, dispõe de instrumento constitucional destinado ao enfrentamento de necessidade imperiosa, são os chamados "*rochtsverordnungen*"; a Itália é outro exemplo que o autor aponta como Estado que também dispõe, desde sua Constituição de 1948, do instituto do "*decreti-leggi*", que tem força de lei.

Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino prelecionam que o Brasil não fugiu à tendência contemporânea e, semelhante ao instituto do decreto-lei, instituiu a medida provisória, a qual jamais se tornará lei sem que o Poder Legislativo a aprove; eles entendem que tal instrumento faz parte da lista constante do artigo 59 da Constituição Federal de 1988, porque ele pode deflagrar um processo legislativo, uma vez que ela poderá vir a se torna lei.

A medida provisória, tal qual como ocorre com os outros atos primários, sofreu limitações quanto às matérias suscetíveis de por ela serem disciplinadas; além disso, sua edição só se justifica se atendidos os pressupostos de relevância e urgência, previstas constitucionalmente.

Nesse ponto reside um problema, qual seja, como nem a atual Carta republicana nem os Regimentos Internos do Poder Legislativo Federal definiram no que consiste as expressões *relevância* e *urgência*, claro fica que cabe ao Poder Executivo essa análise, a qual certamente se dará de forma subjetiva.

Tem-se que respeitadas as vedações insertas na Carta Suprema vigente, por intermédio do seu artigo 62, todas as demais matérias são passíveis de disciplinamento por esta via; é evidente que assim como acontece relativamente aos demais atos normativos primários, a medida provisória não pode, até mesmo em obediência ao princípio da separação dos poderes, legislar sobre as matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional (Art. 49. CF/88), as privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, artigos cinquenta e 51, respectivamente, da Constituição Federal em vigor.

Poder-se-ia também questionar acerca da urgência da atuação executiva quanto à instituição ou majoração de impostos mediante o emprego dessa espécie normativa, posto que o §2º do artigo 62 da Constituição brasileira consagrou a possibilidade de a medida provisória produzir efeitos financeiros tão-somente no exercício seguinte, e para tal condicionou a validade do ato à conversão da dessa norma em lei até o último dia do exercício em que tiver sido editada; a dúvida suscitada é se estariam presentes os dois pressupostos indicados no *caput* desse artigo; com um pouco de boa vontade pode-se reconhecer o primeiro, já quanto ao segundo é extremamente discutível.

Editada a medida provisória, será esta, então, submetida à Comissão Mista específica composta de deputados e Senadores, que deverá sobre a proposta se pronunciar na forma de parecer; rito prévio indispensável para que cada Casa separadamente proceda à devida apreciação, perante o respectivo Plenário.

Como a medida provisória perde a eficácia sessenta dias passados desde a sua edição (esse prazo fica suspenso durante os recessos congressuais), podendo, porém, ser prorrogado esse período de vigência por igual prazo, na suposição de as Casas do Congresso Nacional não terem encerrado a votação, nesse lapso, o que se observa é que a contagem de tempo corre em desfavor do Poder Legislativo, mesmo que não acarrete conseqüências adversas a este.

Transcorridos os primeiros 45 dias da publicação da medida provisória, esta entrará em regime de urgência na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, concomitantemente, ficando impedidas de deliberação todas as demais matérias na Casa em que esta esteja tramitando, forçando, assim, a respectiva câmara a finalizar o processo de votação, reclamado pelo ato normativo.

Quanto à análise dos pressupostos constitucionais, que como se disse é subjetiva, ressalte-se que há um filtro, o qual pode rejeitá-la; trata-se da Comissão Mista, citada, pois no seu parecer pode negar o atendimento desses requisitos; assim, a Comissão, após o exame da matéria, pode optar pela respectiva aprovação total ou parcial, pela alteração da medida provisória ou por sua rejeição; da mesma forma, do parecer deve constar o posicionamento da Comissão quanto às emendas apresentadas à medida provisória.

Se houver alteração no texto original da medida provisória, a Comissão Mista apresentará projeto de lei de conversão, que juntamente com o parecer aprovado e o projeto de decreto legislativo será encaminhado à Câmara dos Deputados, e esta Casa deverá, então, iniciar a votação da medida provisória.

Em caso de perda de eficácia ou de rejeição, a matéria vai a arquivo e o Congresso Nacional deve editar o mencionado projeto de decreto legislativo (num prazo de sessenta dias a partir da rejeição ou perda de eficácia), que disciplinará as relações jurídicas dela oriundas; se, contudo, não houver a edição do referido projeto de decreto legislativo, então a medida provisória, mesmo após sua rejeição ou perda de eficácia por decurso de prazo continuará valendo para regular os atos que foram praticados sob sua égide.

Assim, a medida provisória, em caso de aprovação do projeto de lei de conversão, devendo este seguir em sua tramitação todo o ritual previsto para os projetos de lei, de modo geral, manter-se-á integralmente válida até que seja sancionado ou vetado o supramencionado projeto; dessarte, infere-se que a medida provisória continua apta para disciplinar novos atos jurídicos que ocorram sob sua tutela, nesse ínterim.

Esclareça-se, em todo caso, que na hipótese de a medida provisória ser totalmente recepcionada pelo Congresso Nacional, fica dispensado o envio do projeto de lei de conversão ao Chefe do Poder Executivo, pois se assume não fazer sentido pleitear a concordância do Presidente da República com o texto do qual é o autor intelectual, conforme ensinamentos de Vicente Paulo e Marcelo Alexandrino.

## CAPÍTULO III

### FATORES INTEFERENTES DO PROCESSO LEGISLATIVO

#### 3.1. ALGUMAS INFLUÊNCIAS

Importante ensinamento concede Márcia Azevedo ao afirmar que "Poder é um elemento usado e perseguido principalmente pelos parlamentares, supostamente representando o poder-cidadão de cada um de seus eleitores, a quem devem responder por todas as ações políticas."<sup>70</sup>; dessa prescrição já é possível se fazer algumas observações, e, de início, anote-se que o processo legislativo sofre numerosas interferências, primeiro porque, não se discute quanto a isso, o parlamentar não consegue desvencilhar completamente a figura do homem da pessoa do político, e, em razão disso, pode, por vezes, agir em consonância com suas convicções particulares em detrimento das expectativas dos eleitores; ele tem e guarda sua própria crença sobre o que considera "certo" ou "errado", "bom" ou "ruim", e é com fundamento nesses conceitos, erigidos em virtude de sua convivência, bem como da respectiva formação cultural e política, forjadas a partir dos anseios da sua comunidade, que ele se sentirá motivado a apresentar proposições legislativas, e, da mesma forma, a votar favorável ou contrariamente a projetos de lei, de modo que seu posicionamento termina por expressar sua particular avaliação política acerca do tema.

Depois, tem-se que tal poder-cidadão é consubstanciado na quantidade de votos que o parlamentar conseguiu obter nas eleições que o elegeram, e por ter-se tornado um representante do povo deve, ao menos em tese, prestar contas de sua conduta àqueles que a ele delegaram poderes legiferantes.

Para a autora, a importância de um deputado é percebida em função do número de seus representados, mesmo admitindo que para o processo legislativo,

---

<sup>70</sup>AZEVEDO, Márcia Maria Corrêa de. Prática do processo legislativo: jogo parlamentar, fluxos de poder e idéias no Congresso, exemplos e momentos comentados. São Paulo: Atlas, 2001, p. 49.

propriamente dito, tenha esse parlamentar o mesmo valor que tem qualquer outro de seus pares.

### **3.1.2. INFLUÊNCIAS DE ÂMBITO INTERNO**

Verifica-se que mesmo que sejam impulsionados por estímulos provenientes das respectivas bases eleitorais, isto é, pelo sentimento de dever agir de modo a contemplar as esperanças dos seus representados, tem-se como um dos primeiros agentes capazes, e efetivamente o faz, de intervir internamente no processo legislativo: o parlamentar. Assim, Márcia Azevedo entende que um deputado originário de um estado detentor de um denso e numeroso colégio eleitoral, guarda maior potencial de influenciar correligionários, desde que a comparação se dê com relação a qualquer outro que seja proveniente de áreas cujo número de votantes seja notadamente inferior, posto que este é proporcionalmente, sabe-se, menos votado.

A Constituição Federal brasileira de 1988 não deixou margem para qualquer tipo de elucubração no tocante ao destacado privilégio atribuído aos membros do parlamento (e não poderia ser diferente) com vistas à garantia do desempenho das suas prerrogativas mais elementares: a iniciativa das leis complementares e ordinárias, bem como atuar nas demais etapas do processo inerentes às formulações destas e de outros atos pertinentes ao processo legislativo previsto no artigo 59 do atual texto primaz do Brasil.

A relevância que se configura no artigo 61 da Carta Magna fora, antes, prevista na Lei Suprema, quando esta prescreveu por intermédio do título que trata da organização dos Poderes, de forma taxativa, o preceito, segundo o qual o Congresso Nacional disporá sobre todas as matérias, cuja competência legislativa seja reservada à União.

O Congresso Nacional, pois, como sabido, se constitui na Casa de cúpula do Legislativo brasileiro e assim fica evidenciado que é exatamente neste ambiente que ressoam, por meio dos parlamentares aí acolhidos, as intenções manifestadas por todos os segmentos da sociedade brasileira, principalmente a organizada; e é

também nesta Casa que se constata a importância de cada deputado e senador da República, pois o vocábulo "todas" gravado no *caput* do artigo 48 do Documento Supremo brasileiro consubstancia o universo maior, e, desta forma, nada, nenhuma matéria que tenha por objetivo instituir direito ou obrigação novos, ou ainda modificar regramento constante do atual arcabouço legal em vigor pode perpassar ao largo da apreciação congressual, ressalvadas as previsões constitucionais, tais como aquelas hipóteses de leis delegadas já estudadas neste trabalho.

O tema leis delegadas já foi abordado no item 2.1.3.1. ESPÉCIES DE PROCESSO LEGISLATIVO, e de acordo com o parágrafo terceiro do artigo 68 da Constituição Federal de 1988 o Projeto de Lei Delegada só poderá ser apreciado pelo Congresso Nacional em caso de a Resolução autorizativa haver previsto tal possibilidade; esta situação significa dizer que esta Casa fica impedida constitucionalmente de promover qualquer tipo de modificação na proposta fruto de delegação congressual, ficando, assim, esta compelida à votação única, sendo que como resultado do processo só poderá ocorrer a aprovação ou a rejeição total do mencionado projeto; caso não haja na resolução mencionada a previsibilidade de o Congresso Nacional examinar a proposta, então este fica impedido de proceder à apreciação, isso, contudo, não significa que o Chefe do Poder Executivo esteja livre para legislar a bel-prazer, sem nenhuma espécie de controle, posto que ainda resta remédio constitucional em favor do Congresso Nacional permitindo que este promova a sustação dos atos do Presidente da República, que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, conforme mandamento consignado no inciso quinto do artigo 49 da Constituição.

Destarte, acolhidos na respectiva câmara legislativa, deputados mais votados seriam potencialmente mais poderosos, podendo direcionar seu prestígio para a defesa de determinado projeto de lei e com mais probabilidade de sucesso, uma vez que seriam mais competentes para congregar outros parlamentares em torno de suas idéias ou pretensões políticas, em virtude de gozar de reconhecido peso político.

Além do número de votos recebidos pelo parlamentar, há outros ingredientes que contribuem para com a formação do capital político de cada um deles, como a inteligência política, a perspicácia, a percepção das oportunidades do exercício de liderança, bem como a capacidade de delas se apropriar; também no Senado



Federal, afirma Márcia Azevedo, onde cada Estado tem igual representação, há parlamentar que se destaca dentre os demais inclusive por intermédio da quantidade de votantes que o elegeram; assim como acontece na Câmara dos Deputados, tal fenômeno também se concretiza perante os senhores senadores, produzindo efeitos semelhantes àquele que se verifica junto aos deputados permitindo que os senadores mais bem sucedidos nas urnas sejam cuidadosamente considerados, quando do processo de negociações políticas.

Anote-se ainda que há outras influências e dentre elas destacam-se algumas tais como a Consultoria Legislativa<sup>71</sup>, órgão formal que integra o Sistema de Consultoria e Assessoramento Institucional da Câmara dos Deputados; composta de pelo menos quatro consultores legislativos; regimentalmente, estes profissionais são admitidos pela via do concurso público de provas e títulos e esse órgão se destina a prestar assessoramento institucional de caráter técnico-legislativo ou especializado à Mesa, às Comissões, às lideranças, aos deputados e à administração da Casa.

Os consultores são técnicos altamente especializados em determinados campos temáticos e procedem a estudos técnicos, além de assessorarem tecnicamente os parlamentares, na elaboração das propostas legislativas, e, assim, atendem às solicitações que sejam formuladas à Consultoria, e, por terem atribuições revestidas de caráter institucional, devem pautar-se pela atuação apartidária, enquanto que os assessores de bancadas são técnicos e atuam politicamente, competindo a estes o atendimento das demandas parlamentares das respectivas agremiações partidárias, no que se refere ao exame das matérias a eles submetidas.

Na esteira dos que podem influenciar no processo legislativo, há os atores que não só influenciam, mas também decidem sobre este, é o caso do Presidente da Câmara dos Deputados, a quem compete com a participação do Colégio de Líderes,<sup>72</sup> organizar a agenda legislativa.<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup>A estrutura organizacional e o funcionamento da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados estão previstos no artigo 278 do RICD/2006.

<sup>72</sup>Art. 20. Os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes. (RICD/2006).

<sup>73</sup>Art. 17. São atribuições do Presidente, além das que estão expressas neste Regimento, ou decorram da natureza de suas funções e prerrogativas:

I - quanto às sessões da Câmara:

s) organizar, ouvido o Colégio de Líderes, a agenda com a previsão das proposições a serem apreciadas no mês subsequente, para distribuição aos Deputados; (RICD/2006).

Desse colegiado, que tem sua composição definida no artigo vinte do RICD de 2006, gozam de prerrogativas destacadas os respectivos integrantes; assim, os líderes de partido em qualquer fase da sessão ordinária, na Câmara dos Deputados, podem intervir no processo fazendo uso da palavra para proferir comunicações, que contribuam para com o debate que esteja em andamento em torno de determinado assunto, em consonância com o mandamento regimental.

Aos líderes, compete ainda a participação pessoal nos trabalhos de qualquer comissão, mesmo que não seja membro dela, sendo, todavia, necessário observar que o parlamentar que se encontre nesta situação não tem direito a voto nesta Comissão, podendo, não obstante, encaminhar votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, orientando a sua bancada por no máximo um minuto; da mesma sorte merece consideração especial o fato de que os líderes é que detêm o direito de indicar à Mesa da Casa os nomes dos parlamentares que comporão as Comissões, ficando reservada ainda aos líderes a prerrogativa de a qualquer tempo promover substituições dos membros de Comissão.

Outras formas de influenciar no processo legislativo concernentes ao Colégio de Líderes se materializam por todo o corpo do RICD de 2006; desta forma, este colegiado, assim como faz o Presidente da Câmara dos Deputados, e da mesma forma como acontece em função dos resultados das deliberações Plenárias ou ainda mediante requerimento de deputado, atua legitimamente apoiado na prescrição regimental, podendo convocar sessões extraordinárias, que se destinam tão-somente à discussão e votação de matérias constantes da Ordem do Dia.

O Colégio de Líderes pode, no uso das atribuições regimentais que lhe foram conferidas, convocar, da mesma sorte, sessão secreta para deliberar sobre temas cuja sensibilidade política exija esse tipo de tratamento, e, destaque-se, entre os assuntos passíveis desse tipo de apreciação fazem parte os relacionados com a modificação dos efetivos das Forças Armadas brasileiras, os que digam respeito a declaração de guerra ou celebração da paz e também quando o Parlamento deva decidir sobre passagem ou permanência em território nacional de forças militares estrangeiras.

A importância desse colegiado vai-se revelando já nos primeiros artigos do RICD de 2006; tenha-se em destaque que sua forma de atuação se concretiza por intermédio dos atos dos seus integrantes, consoante o que fora erigido no artigo dez

desse regimento, e assim se constata numerosas ocorrências em que esse colegiado é apontado como sendo titular ao lado de outros órgãos de prerrogativas privilegiadas.

Outra passagem que eleva sobremaneira o posto de líder se personifica quando o regimento determina que o Plenário da Câmara, para deliberar sobre requerimento de urgência deverá observar alguns condicionamentos, sendo que um deles diz explicitamente que esse tipo de requerimento deve ter sido apresentado por Líderes cujo número represente um terço dos deputados federais.

Regramento idêntico a esse encontra-se estampado no artigo 158, parágrafo segundo, inciso terceiro do RICD/2006; conforme tal dispositivo, os Líderes, desde que representem um décimo dos deputados, podem propor ao Plenário da Casa tramitação no regime de prioridade para projetos de lei; torna-se aqui necessário, todavia, registrar, que esses projetos se forem admitidos revestidos dessa característica de apreciação, são examinados após deliberação das propostas com tramitação em regime de urgência, gozando, pois, do direito de precedência.

Assim, observa-se por toda a extensão do RICD de 2006 a grande relevância atribuída ao Colégio de Líderes e a seus membros, que como foi visto têm atuação de relevo destacado, influenciando decisivamente quanto à inclusão de matérias na agenda política da Casa; também não é menos relevante informar que ao lado de autor ou relator de proposição legislativa, o Líder pode solicitar adiamento de votação de qualquer proposta, desde que formalizado por meio de requerimento e atendidas as regras regimentais.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados em seu artigo 193 disciplina tal possibilidade; ali ficou registrado que o pretendido adiamento só será permitido se a respectiva solicitação parlamentar se efetuar antes do início da votação; fica tão evidente o poder do qual dispõem os Líderes, que mesmo nas situações em que o regimento dá sinais de que não admitirá intervenções tão substanciais, como na hipótese de adiamento de votação de propostas em regime de urgência, acaba por facultar, ainda que pelo exíguo prazo de duas sessões, o adiamento da votação, sendo, para tanto, necessário que o requerimento tenha sido originado em um décimo dos deputados federais ou Líderes, estes em número quantitativo capaz de representar totalidade desses parlamentares.

A Constituição Federal de 1988 reserva uma lista de postos nos Poderes Executivo, Legislativo, bem como no Judiciário e também na carreira diplomática, e,

da mesma forma, na área militar como sendo de ocupação privativa<sup>74</sup> de brasileiro nato.<sup>75</sup> Tal reserva, contudo, não permite concluir que os demais postos – como estes – não sejam recobertos de dignidade, mas pode ser entendido, isto sim, como posições mais estratégicas, e, que, por isso mesmo, foram destinadas com exclusividade àqueles, que ao menos em tese (e destaque-se que não há nenhuma garantia quanto a esta ilação) terão maior comprometimento com o tratamento dispensado ao bem-estar atual e futuro do Brasil.

Nessa condição tem-se como mandamento constitucional que o Presidente da Câmara dos Deputados (neste caso também constante do RICD de 2006<sup>76</sup>) e o do Senado Federal no âmbito do Poder Legislativo terão de ser brasileiros natos, obrigatoriamente; a imposição preceituada pela Magna Carta nacional deve ser entendida como salvaguarda decorrente da prescrição constitucional, segundo a qual o cargo de Presidente e o de Vice-Presidente da República do Brasil são privativos de brasileiros natos, isto é, com a determinação, não se incorrerá no risco de em se configurando a hipótese de impedimento, do Chefe do Executivo e de seu sucessor natural, por qualquer motivo, inclusive vacância, conforme previsão constitucional<sup>77</sup>, não suceda de a Presidência da República do Brasil vir a ser assumida por brasileiro não-nato, em flagrante desrespeito à norma máxima em vigor.

---

<sup>74</sup>§ 3º - São privativos de brasileiro nato os cargos:  
 I - de Presidente e Vice-Presidente da República;  
 II - de Presidente da Câmara dos Deputados;  
 III - de Presidente do Senado Federal;  
 IV - de Ministro do Supremo Tribunal Federal;  
 V - da carreira diplomática;  
 VI - de oficial das Forças Armadas.  
 VII - de Ministro de Estado da Defesa(Incluído pela Emenda Constitucional nº 23, de 1999)  
 (Art. 12, CF/88)

<sup>75</sup> - natos:  
 a) os nascidos na República Federativa do Brasil, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país;  
 b) os nascidos no estrangeiro, de pai brasileiro ou mãe brasileira, desde que qualquer deles esteja a serviço da República Federativa do Brasil;  
 c) os nascidos no estrangeiro de pai brasileiro ou de mãe brasileira, desde que sejam registrados em repartição brasileira competente ou venham a residir na República Federativa do Brasil e optem, em qualquer tempo, depois de atingida a maioridade, pela nacionalidade brasileira; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 54, de 2007) (Art. 12, CF/88)

<sup>76</sup>Art. 16. O Presidente é o representante da Câmara quando ela se pronuncia coletivamente e o supervisor dos seus trabalhos e da sua ordem, nos termos deste Regimento.  
 Parágrafo único. O cargo de Presidente é privativo de brasileiro nato. (RICD, 2006)

<sup>77</sup>Art. 80. Em caso de impedimento do Presidente e do Vice-Presidente, ou vacância dos respectivos cargos, serão sucessivamente chamados ao exercício da Presidência o Presidente da Câmara dos Deputados, o do Senado Federal e o do Supremo Tribunal Federal. (CF/86)

Os Presidentes das Casas Legislativas que Compõem o Congresso Nacional detêm prestígio realçado, não só regimentalmente, mas também no Documento Supremo, visto que, como já foi denotado, podem vir a assumir, primeiro o da Câmara dos Deputados, e na impossibilidade de este fazê-lo, o do Senado Federal, a Presidência da República, na condição de substituto do titular, jamais, porém, como sucessor, posto que, este é papel destinado tão-somente ao Vice-Presidente da República<sup>78</sup>, conforme a Suprema Carta.

Como parte das atribuições reservadas ao Presidente da Câmara dos Deputados, o documento regimental desta Casa prevê uma série de atos que o Presidente deve desempenhar, alguns inclusive condicionados à consulta prévia ao Colégio de Líderes, destaquem-se poucas entre muitas, como, por exemplo, nomear Comissão Especial, submeter a discussão e votação a matéria a isso destinada, bem como organizar a agenda legislativa da Casa, já referenciada.

O que se denota com muita facilidade é que a importância tanto do Presidente da Câmara dos Deputados, quanto a do Colégio de Líderes se destacam em conjunto, em repetidas ocasiões, ambos atuando coordenadamente com vistas à consecução dos fins regimentais.

Numa visita ao sítio da Câmara dos Deputados pode-se constatar a existência de vinte Comissões Permanentes, além outras sete distribuídas entre mistas e temporárias; no Senado Federal funcionam na atualidade onze Comissões Permanentes, muitas das quais subdividas em subcomissões; ali também se encontra um quantitativo de quatro Comissões classificadas de temporárias e mistas e mais três aguardando instalação.

Essas Comissões têm um Presidente e três Vice-Presidentes, que são eleitos para dirigi-las pelo período de um ano, vedada a reeleição e ao lado de outros atores também têm grande influência no processo legislativo; deve-se anotar aqui que é por intermédio de ato da Mesa Diretora, ouvido o Colégio de Líderes, que se fixa o número de deputados, por partido ou bloco parlamentar, para compor cada Comissão Permanente, no início da primeira e da terceira sessões legislativas, a cada legislatura; para a determinação da quantidade de vagas levar-se-á em

---

<sup>78</sup>Art. 79. Substituirá o Presidente, no caso de impedimento, e suceder-lhe-á, no de vaga, o Vice-Presidente. (CF/86)

consideração a composição política da Casa dentro das possibilidades factíveis, até mesmo em observância ao preceito constitucional.<sup>79</sup>

Já no Senado Federal, o RISF/2007 determina que compete ao Presidente designar os membros das Comissões, que deverão constar de lista escrita indicada pelos Líderes, assegurada a proporcionalidade partidária ou de blocos parlamentares presentes na Casa, sendo que nela cada senador pode fazer parte da composição de até três comissões como dela titular e de outras tantas como suplente; na Câmara dos Deputados, as Comissões terão no mínimo dezessete e no máximo 61 membros, não podendo cada um deles integrar, como titular, mais de uma Comissão Permanente, exceção, todavia, se faz quanto à Comissão de Legislação Participativa e à de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado. Atente-se, da mesma forma, para os mandamentos regimentais de ambas as Casas, pois deles constam dispositivos<sup>80</sup> determinando que a vaga na Comissão constitui direito da agremiação partidária ou bloco parlamentar, permanecendo, assim, inalterável por toda a legislatura.

Nas Comissões Permanentes da Câmara dos Deputados reproduz-se ambiente semelhante àquele que se dá na condução dos trabalhos em Plenário por intermédio da Presidência da Câmara dos Deputados; assim, o Presidente da Comissão organiza a Ordem do Dia das reuniões ordinárias e extraordinárias, de acordo com os critérios fixados no Capítulo IX do Título V do RICD<sup>81</sup> de 2006 e pode,

---

<sup>79</sup>Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º - Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa. (CF/86)

<sup>80</sup>Art. 26. A distribuição das vagas nas Comissões Permanentes entre os Partidos e Blocos Parlamentares será organizada pela Mesa logo após a fixação da respectiva composição numérica e mantida durante toda a legislatura. ("Caput" do artigo com redação dada pela Resolução nº 34, de 2005, em vigor a partir de 01/02/2007).

§4º As alterações numéricas que venham a ocorrer nas bancadas dos Partidos ou Blocos Parlamentares decorrentes de mudanças de filiação partidária não importarão em modificação na composição das Comissões, cujo número de vagas de cada representação partidária será fixado pelo resultado final obtido nas eleições e permanecerá inalterado durante toda a legislatura. (Parágrafo com redação dada pela Resolução nº 34, de 2005, em vigor a partir de 01/02/2007).

(RICD/2006)

Art. 81. O lugar na comissão pertence ao partido ou bloco parlamentar, competindo ao líder respectivo pedir, em documento escrito, a substituição, em qualquer circunstância ou oportunidade, de titular ou suplente por ele indicado.

(RISF/2007)

<sup>81</sup>De modo geral tal capítulo trata da preferência de que gozam certas proposições em relação a outras quando o Presidente da Comissão deverá, observada a determinação regimental, estabelecer a cronologia de discussão e votação dos Projetos de Lei.

sempre que considerar conveniente, reunir-se com o Colégio de Líderes; do rol de suas competências, dentre outras, também merecem destaque as prerrogativas de convocar e presidir as reuniões, distribuir matérias, designar relatores<sup>82</sup>, submeter a votos matéria sujeita à deliberação da Comissão, bem como proclamar os resultados, solicitar do órgão de assessoramento institucional, a prestação de assessoria ou consultoria técnico-legislativa ou especializada, com vistas a subsidiar o desenvolvimento dos trabalhos de competências da Comissão.

Podereis idênticos aos mencionados acima são conferidos aos Presidentes de Comissões Permanentes do Senado Federal, por intermédio de prescrições contidas no RISF, segundo este documento, a matéria que haja sido distribuída e não relatada no prazo regimental pode ser incluída na pauta dos trabalhos, de ofício do Presidente ou a requerimento de senador, devendo aquele, não obstante, comunicar o ato ao relator da matéria; da mesma sorte, o Presidente de Comissão, nesta Casa, detém a prerrogativa de retirar requerimento de urgência, desde que solicite-a por escrito, obedecendo, em todo caso, prescrição erigida no artigo 256 do Regimento Interno do Senado Federal de 2007, nesse dispositivo, encontram-se disciplinadas as condições em que é permitida esse tipo de intervenção.

O Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap<sup>83</sup>, por intermédio da publicação *Cadernos de Pesquisa* divulgado em outubro de 1996, ressaltou a grande importância do Colégio de Líderes, dos líderes de bancadas, da imprensa e até do Presidente da República no processo decisório da produção legislativa brasileira.

Esse instituto anota que durante os meses de maio e junho de 1994 foi feito um levantamento junto a 236 deputados, cujo resultado, entretanto, teria revelado que o sentimento predominante entre os parlamentares era o de que tais agentes políticos não deveriam gozar de tanto poder de influência no processo legislativo.

As respostas dos deputados que responderam à pesquisa permitiram concluir que esses políticos acreditavam, à época, que quem deveria exercer mais influência no interior da Câmara dos Deputados seriam exatamente o Plenário, as Comissões

---

<sup>82</sup>§ 3º Esgotado o prazo destinado ao Relator, o Presidente da Comissão avocará a proposição ou designará outro membro para relatá-la, no prazo improrrogável de duas sessões, se em regime de prioridade, e de cinco sessões, se em regime de tramitação ordinária. (Art. 52, RICD/2006).

<sup>83</sup>FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap. *Cadernos de Pesquisas*. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. São Paulo: Entrelinhas, 1996.

Temáticas e os partidos políticos, seguidos de eleitores e bases eleitorais, estes atuando sob a forma de grupos de pressão externos.

A importância desses agentes políticos ficou explicitada também no parágrafo quarto do artigo 66, do RICD de 2006; conforme esse dispositivo, por intermédio de proposta do Colégio de Líderes ou mediante deliberação plenária sobre requerimento de no mínimo um décimo do número total de deputados, ou ainda de ofício, o Presidente dessa Casa poderá convocar períodos de sessões extraordinárias, cujo objetivo é exclusivamente a discussão e votação de matérias que tenham sido contempladas no ato convocatório.

Já quanto ao Senado Federal, todavia, o que se observa é que seu Regimento Interno não faz referência à figura do Colégio de Líderes, mas reconhece a existência de líder de bloco parlamentar, de partido político, bem como da maioria e da minoria, estas lideranças, aliás, lembre-se, são personificadas na atual Constituição Federal, por intermédio dos incisos IV e V do artigo 89. Os líderes, no Senado, se reunirão, conforme prescrição regimental, no início de cada legislatura com o objetivo de fixar a representação numérica dos partidos e dos blocos parlamentares nas comissões permanentes.

Não obstante a evidência de que há atores políticos que gozam de elevado prestígio, em virtude da capacidade de aglutinar votos ou em função de sua perspicácia para negociar, tecer acordos políticos no âmbito do parlamento, atuando, assim, positivamente e decidindo sobre o calendário da Casa Legislativa, há, do mesmo modo, aqueles que podem influenciar negativamente, trabalho que pode tomar corpo no interior das comissões ou dos gabinetes e cujo objetivo é também interferir na agenda política, evitando que determinada matéria seja apreciada, por considerá-la inoportuna ou contrária aos interesses de determinado segmento componente da sociedade.

A observação que se deve fazer aqui é a de que nada obsta que os mesmos personagens detentores de força capaz de influenciar no processo legislativo, na defesa de certa matéria, possam noutro momento, se colocar em posição de ataque em relação a outra proposta, e, desta forma, passem a trabalhar no sentido de obstacularizar o respectivo exame.



O Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar – Diap<sup>84</sup> revela que tão importante quanto o poder de decidir, o é a prerrogativa de não-decidir, para esta instituição "O método da não-decisão, embora menos visível que os outros, também envolve a manipulação de regras, procedimentos instituições, mitos e valores."(Diap, 2006. p. 31-32); todavia, ao que parece, o instituto do *não-decidir* constitui tão-somente outra forma de decisão, e, neste caso, poder-se-ia dizer que significa optar pela não-inclusão do projeto de lei na pauta de exame, impossibilitando, desta forma, a discussão e a votação da referida matéria.

Há, entretanto, de se concordar com o postulado do Diap, segundo o qual existem parlamentares que reúnem tais qualidades e que por isso mesmo atraem sobre si as atenções dos demais; estes políticos jamais se devem desconsiderá-los nas negociações, posto que estes gozam de crédito e, assim, podem influenciar decisivamente no processo legislativo, tanto num quanto noutro sentido.

### **3.1.3. INFLUÊNCIAS PROVENIENTES DE AMBIENTE EXTERNO - OFICIAL**

No tocante a esta vertente, não se deve deixar de considerar – dentre os diversos personagens sobre os quais se discorrerá a seguir, ainda que totalmente desvinculados dos poderes instituídos constitucionalmente – na composição do cenário de influências no que concerne ao processo legislativo, advertindo-se que tal poder se encontra condicionado a alguma circunstância específica, os especialistas, dos quais se solicitam contribuições relativamente a temas em que se tenham feito notórios; mormente, estas autoridades, contrariamente ao que acontece com relação aos profissionais das Assessorias Legislativas, são oriundas das grandes universidades ou então ganharam proeminência em virtude de trabalhos prestados ao País.

Previsto na Constituição Federal de 1988, o Poder Executivo participa continuamente desse processo por intermédio das Assessorias Parlamentares dos Ministérios, das autarquias e das empresas estatais; tais assessorias se constituem

---

<sup>84</sup>QUEIROZ, Antônio Augusto de. Por dentro do processo decisório: como se fazem as leis. Brasília: Diap – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, 2006.

em agentes ativos que dispõem de considerável poder de influência; elas fazem o acompanhamento das proposições legislativas que estejam em tramitação nas Casas do Congresso Nacional, desde que sejam de interesse das respectivas instituições; além disso, estabelecem um canal de comunicação entre as suas organizações e o Parlamento (facilitando os contatos políticos) ao mesmo tempo em que oferecem aos parlamentares sugestões defendidas mediante argumentos técnicos.

Assim, os assessores adquirem certo prestígio junto a deputados e senadores, algo que lhes permite a busca da aderência desses parlamentares, por intermédio de persuasão, tendo por meta o patrocínio dos interesses relativos às competências legais das instituições que representam.

Outras formas de atuação do Executivo, e que se dá com muita freqüência, se constituem na intervenção direta deste Poder (personificado na Presidência da República) no processo legislativo, quando da edição de medidas provisórias, de leis delegadas, quando promove vetos parciais ou totais das proposições aprovadas nas Casas do Parlamento, ou ainda quando o governo mobiliza sua base de sustentação política no Congresso Nacional, para defender a aprovação de projetos de lei de seu interesse, bem como com vistas à rejeição de determinada proposição que verse sobre matéria que não goze de simpatia governamental ou que seja considerada inconveniente ou contrária ao interesse nacional.

A Carta Suprema brasileira de 1988 da mesma forma com que dotou os populares e o Poder Executivo de competência para propor projetos de lei, também o fez quanto Poder Judiciário, todos, porém, devendo obedecer ao preceituado no artigo 61 desse diploma constitucional; assim, tem-se que órgãos deste Poder, como os Tribunais Superiores e o Procurador-Geral da República, são constitucionalmente legitimados para começar proposições legislativas; deve-se destacar inclusive que o Supremo Tribunal Federal – STF desfruta da prerrogativa de iniciar, por exemplo, Lei complementar que disciplina o Estatuto da Magistratura.

Esta Egrégia Corte, na qualidade de guardiã da Lei Máxima nacional, influencia decisivamente também quanto à inconstitucionalidade ou não da aplicação de lei ou ato normativo federal ou estadual e, bem assim, quanto ao julgamento da ação declaratória de constitucionalidade dos mesmos instrumentos em âmbito federal; e, dessarte, não se pode deixar de mencionar outra maneira tão marcante e,

porque não admitir, contundente de que dispõe o STF para exercer com supremacia e desenvoltura as atividades inerentes ao seu mister; trata-se do poder de fazer com que todos os órgãos desse Poder, e da própria Administração Pública direta ou indireta, em todas as esferas governamentais, se obriguem a cumprir as decisões de mérito proferidas por essa Corte Suprema.<sup>85</sup>

A Constituição ainda prevê que mesmo no âmbito das unidades federativas estaduais, o Poder Judiciário é competente para instituir leis destinadas à organização da justiça, mediante a edição de leis de cuja iniciativa é titular o Tribunal de Justiça respectivo.

À Suprema Corte de Justiça do Brasil compete a prerrogativa de processar e julgar originariamente a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade (já referenciada), que têm como um dos legitimados constitucionalmente para propô-las o Procurador-Geral da República, se constituindo este, destarte, em mais uma personagem que guarda importância visceral para a manutenção da incolumidade da normalidade das instituições nacionais e da garantia da legalidade; aos Procuradores-Gerais também é facultado iniciar propostas legislativas que tenham por meta o estabelecimento da organização, bem como das atribuições e do estatuto de cada Ministério Público, conforme o parágrafo quinto do artigo 128 da atual Constituição.

### **3.1.4. INFLUÊNCIAS PROVENIENTES DE AMBIENTE EXTERNO - GRUPOS DE PRESSÃO**

Outro elemento integrante da lista de agentes capazes de se fazer sobressair no processo legislativo é formado pelo que se convencionou denominar grupos de pressão, que "[...] seriam pessoas físicas ou jurídicas que, unidas por um interesse comum, sem objetivo de gerir o poder político, buscam influenciar as opções ou comportamentos das autoridades ou tomadores de decisão (Diap, 2006. p. 87)."

---

<sup>85</sup> § 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Art. 102, CF/88)

Destaque-se que o autor Aldacy Rachid Coutinho<sup>86</sup>, para falar sobre grupos de pressão faz uma introdução ao tema que perpassa pela análise da natureza do mercado de trabalho; para o autor o Direito do Trabalho surgiu como fruto de conquistas do trabalhador e foi assegurada pelo Estado interventor; para ele os operários teriam reagido, manifestando o inconformismo com a miséria humana, diante de uma situação intolerável, que se conformava como diretriz do poder do capital.

O autor é da opinião de que em caso de não exercer pressão política, então uma organização, mesmo que ativa, não se constitui senão em um grupo de interesses, pois para ser considerada como grupo de pressão tal organização deve, sim, se projetar sobre o poder político, com vistas a influenciar em determinada intervenção governamental para a consecução de medidas que favoreçam suas aspirações; e é assim que Coutinho cita Paulo Bonavides, que conforme garante teria asseverado que “o poderio de um grupo se mede quer pelo grau de eficiência e organização com que emprega seus instrumentos de ação, quer pela qualidade e quantidade de seus membros,” (COUTINHO, 2005. p. 18).

Para exemplificar o postulado do mestre Bonavides, Aldacy Coutinho anota que os sindicatos operários, no passado, representavam muito bem esses grupos de pressão, pois em consonância com o preconizado por aquele mestre, tinham bastantes afiliados, disciplina e líderes capazes e eficientes nas negociações coletivas.

Insinua também Coutinho que os grupos econômicos agem de modo mais silencioso, empregando um trabalho subliminar sobre a opinião pública objetivando o respectivo apoio, e, para tal artifício, lançam mão, como estratégia, de um poderoso ferramental de convencimento: os meios de comunicação de massa.

Este autor aponta ainda, como parte da engenhosidade desses grupos, aquilo que talvez venha a se constituir no mais deplorável modo de exercício do poder de pressão, que se configura mais numa chantagem vil, que propriamente numa forma legítima de reivindicar os seus pretensos direitos, posto que se trata da mais cruel e covarde retaliação, porquanto ela é praticada exatamente contra aquele que menos pode influenciar em tal cenário; trata-se de um estratagema traduzido na demissão

---

<sup>86</sup>COUTINHO, Aldacy Rachid. Direito Constitucional Contemporâneo: estudo em homenagem ao professor Paulo Bonavides. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

de trabalhadores e do alarde desse ato “noticiado sempre com destaque, com impacto na população, serve, portanto, como ameaça velada de decapitação de cada cabeça trabalhadora; é a expressão mais contundente e perversa do poder condigno.” (COUTINHO, 2005. p. 18).

Os grupos de pressão, conforme revelação do Diap, que avoca os autores Murilo Aragão e Andréa Cristina de Jesus Oliveira, para decretar que podem ter origens diversas, com vistas à consecução dos seus objetivos, devem se pautar pela atuação ética e pelo profissionalismo, abdicando, evidentemente, de práticas e atos reprováveis e terem por meta resultados favoráveis ou pelo menos não contrários aos interesses dos respectivos segmentos representados; sentimento que está em simetria com o que já fora dantes externalizado.

Dentre os grupos de pressão atuantes no Congresso Nacional, o Diap aponta como sendo o mais poderoso e organizado o que foi montado pelo Governo Federal, compreendendo todos os ministérios, autarquias, fundações e empresas estatais, que, por intermédio da atuação dos respectivos assessores parlamentares, fazem o acompanhamento da tramitação de todos os projetos de lei que tenham impacto nas políticas públicas.

## CONCLUSÕES

O homem, como se pôde perceber no capítulo I desta obra, desde os primórdios pautou pela vida em comunidade; mas talvez seja por demais contundente advogar incondicionalmente em favor de qualquer das teses propaladas quanto aos motivos que teriam levado os humanos a se associarem, notadamente, e por isto mesmo, quanto às idéias que mais se destacaram, isto é, a da “sociedade natural”, e, da mesma sorte, a da “sociedade contratualista”, posto que também certas espécies de animais irracionais, como já mencionado, também vivem em sociedade ou bandos que de alguma forma se traduzem em organização social, mesmo que a mais rudimentar delas.

E a que teria vindo a discussão que se travou acerca de quando teria se originado a consciência, bem como dos motivos que teriam levado os humanos a se agruparem? Num primeiro momento não parece fazer sentido tal discussão, não se evidencia com clareza qual a importância dessa contenda entre as mais diversificadas correntes de estudiosos do assunto; por outro lado, vislumbra-se como produto das teses mais conceituadas que foram dedicadas ao tema, caminhos pelos quais se pode trilhar como indicativos para o estudo da evolução da história humana, com seus modos de organização, que tenham sido implementadas de modo consciente ou não.

Dalmo de Abreu Dallari defende ser a idéia de “sociedade natural” muito importante quando se trata da formação do Estado e, em consonância com Reis Friede para quem (no homem reside “[...] uma necessidade instintiva e insuperável de associação”), vê na associação humana uma necessidade inata, acrescentando, todavia, que o homem é um ser social por natureza, máxima que teria sido proferida pelo filósofo grego Aristóteles, no século IV a. C., pensamento, segundo o qual, “o homem é naturalmente um animal político”.

Provavelmente a idéia mais bem fundamentada em relação à tese de associação humana seja, exatamente, aquela segundo o ponto de vista de RANELLETTI, conforme se depreende dos ensinamentos de Dallari, em que viver

em sociedade se constitui numa condição essencial de vida, que permite sanar as necessidades de cada participante da sociedade, e ao mesmo tempo proporciona a conservação da espécie, bem como a melhoria individual de cada elemento.

Pois bem, da forma de organização das sociedades se evoluiu para a formação dos Estados nacionais, que diante das aspirações sociais foram compelidos, de algum modo, a se estruturarem de forma a poder governar seus súditos, por intermédio dos seus múltiplos modos de atuação, ora elaborando, ora aplicando normas caracterizadas pela generalidade e abstração a casos concretos.

Para evitar a concentração demasiada de poder o insigne Montesquieu demonstrava preocupação ainda no século XVIII, pois cria que o homem que o detivesse com plenitude absoluta tenderia a se tornar tirano, e, por isso, o pensador francês passou a defender que a separação dos poderes constituiria condição essencial para que houvesse liberdade política; como se percebe, nitidamente, sua preocupação era carregada de desejo de manutenção da liberdade política do cidadão.

Destarte, o Estado se organizaria em três ramos de Poder representados pelo Legislativo, que na atualidade tem a função precípua da elaboração das leis, e é personificado na figura dos Parlamentos, que compreendem nos municípios as Câmaras Municipais, nos Estados-membros as Assembléias Legislativas, no Distrito Federal a Câmara Legislativa do Distrito Federal e no âmbito Brasil o Congresso Nacional, composto de Câmara dos Deputados (com 513 representantes do povo) e Senado Federal com 81 senadores, que em número de três por unidade da federação representam os Estados que compõem a federação brasileira.

O Poder Executivo constitui outra área de atuação do Estado e tem a incumbência de regulamentar e pôr em prática a execução dos mandamentos legais oriundos do Parlamento; e, por derradeiro, mas não menos importante, fecha a tríade o Poder Judiciário, que tem por atribuição, julgar as demandas jurídicas, além de punir os crimes, conforme os ditames legais.

Um ponto que merece ser apreciado com mais cuidado, diz respeito às crenças dos autores estudados; evidencia-se por toda a extensão do trabalho que há numerosas situações em que eles fazem o que se poderia denominar de movimento bipolar, visto que em determinados momentos uns se agrupam na defesa de determinada tese, enquanto que noutros fazem exatamente o contrário e tomam, assim, partido contrário; exemplo característico se revela no capítulo

segundo deste trabalho; ali se verifica que um grupo de autores defendem que a lista de tipos legislativos constantes do artigo 59 da Constituição Federal de 1988 guarda real compatibilidade com o que a Carta Máxima nacional denominou processo legislativo, enquanto há outro grupo que não concorda inteiramente com o que naquele dispositivo fora prescrito; o exemplo mais forte representante dos autores que não concordam com tal preceito constitucional, não se pode deixar de mencionar, é professor José Afonso da Silva que revela toda a sua contrariedade quanto à inserção de medida provisória no rol do referido dispositivo constitucional.

Todavia, não parece constituir qualquer tipo de óbice à tramitação das demais propostas de lei a inclusão desse tipo legislativo no elenco dos tipos de lei que constituem o processo legislativo, afinal outros tipos de proposições legislativas, cuja origem é outra que não o Parlamento também fazem parte do elenco contemplado pelo artigo 59 supramencionado; a alegação de que poderia haver perturbação no desenvolvimento normal do curso de tramitação, segundo a discordância de Afonso da Silva poderia ser resumida tendo por fundamento o fato de que a medida provisória tem força de lei desde a sua edição, não tendo que passar antes de vigorar pelo crivo político das Casas Legislativas para que passe a produzir efeitos no mundo jurídico.

No capítulo terceiro, observou-se que o processo legislativo, além das dificuldades inerentes aos trâmites no interior das Casas Parlamentares, se depara com outros fatores que influenciam diretamente na condução dos respectivos procedimentos, e é nesta condição (como ficou evidenciado) que cada parlamentar, dependendo do capital político arregimentado, pode interferir decisivamente, em favor de determinada matéria ou contrariamente a ela, no âmbito das influências internas ao Parlamento.

Conforme seu peso político (que seria medido em função do número de votos recebidos) na agremiação partidária e sua evidência ou relevância perante seus pares pode ocupar o agente político posições de destaque, que lhe permitam liderar movimentos que culminem no sucesso das suas aspirações políticas ou favoráveis a grupos de interesse com quais esteja comprometido.

Os três Poderes do Estado têm papel destacado no processo de elaboração das leis, mesmo que somente o Legislativo tenha esta tarefa por função primordial; assim, além das influências internas, há também aquelas de caráter externo em que



os Poderes Executivo e Judiciário atuam no processo mediante a apresentação de propostas legislativas no que se refere à normatização de assuntos de seu interesse.

Da mesma forma, também neste capítulo se discorreu sobre outras formas de influenciar no processo de elaboração das leis, o que se chamou de influências externas, que segundo Aldacy Coutinho estariam bem representadas por meio dos sindicatos operários; o autor ainda chama a atenção de forma que não se esqueça dos grupos econômicos que agem discretamente, para convencer a opinião pública objetivando ganhar a respectiva simpatia, por intermédio de divulgação de campanhas publicitárias veiculadas nos meios de comunicação de massa.

## BIBLIOGRAFIA

AZEVEDO, Márcia Maria Corrêa de. Prática do processo legislativo: jogo parlamentar, fluxos de poder e idéias no Congresso, exemplos e momentos comentados. São Paulo: Atlas, 2001, 403 p.

BARRUFFINI, José Carlos Tosetti. Direito Constitucional 2: São Paulo: Saraiva, 2005, 163 p.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos. 1/92 a 53/06 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos. 1 a 6/94. Edição Administrativa. Brasília: Senado Federal, 2007. 72 p. (Série Legislação Brasileira).

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Brasília, 2006. 395 p.

CEBRAP. Cadernos de Pesquisa, nº 5. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. São Paulo: Entrelinhas, 1996.

COUTINHO, Aldacy Rachid. Direito Constitucional Contemporâneo: estudo em homenagem ao professor Paulo Bonavides. Belo Horizonte: Del Rey, 2005.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Elementos de teoria geral do Estado. 27 ed. São Paulo: Saraiva, 2007, 314 p.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Capítulo de livro, Forense Universitária, 1988, p. 149-159. Organização dos poderes: poder legislativo, 1988.

\_\_\_\_\_. Do Processo Legislativo. 5 ed., revista, ampliada. São Paulo: Saraiva, 2002.

\_\_\_\_\_. Do Processo Legislativo. 6 ed., revista e atualizada. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. Cadernos de Pesquisas nº 5. Congresso Nacional: organização, processo legislativo e produção legal. Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – Cebrap. São Paulo: Entrelinhas, 1996.

FRIEDE, Reis R. Curso de Ciência Política e Teoria Geral do Estado: Pressupostos (Elementos) de Existência do Estado. São Paulo: Forense Universitari, 2006.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. O espírito das leis: as formas de governo, a federação, a federação, a divisão dos poderes; introdução, tradução e notas de Pedro Vieira Mota. - 3. ed. aum. – São Paulo: Saraiva, 1994.

PAULO, Vicente; ALEXANDRINO, Marcelo. Processo legislativo. Niterói, RJ: Impetus, 2003, 228 p. (coleção Síntese Jurídica).

QUEIROZ, Antônio Augusto de. Por dentro do processo decisório: como se fazem as leis. Brasília: Diap – Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar, 2006. 113 p. (Série Estudos Políticos).

SAMPAIO, Nelson de Sousa. O Processo Legislativo. 2 ed., revista e atualizada por Uadi Lamêgo Bulos. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SENADO FEDERAL. Regimento Interno do Senado Federal. Brasília, 2007. vol. 1. 311 p.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

VIANNA, Luiz Werneck. org. A Democracia e os três poderes no Brasil. Belo Horizonte: Rio de Janeiro: UFMG, IUPERJ, 2002, 559 p.