

ASPECTOS DA ELABORAÇÃO LEGISLATIVA.

JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO
Promotor Público

I — A observância das normas constitucionais e do regimento interno das casas legislativas condiciona a própria validade formal dos atos normativos editados pelo Poder Legislativo.

Os regimentos internos constituem a lei maior que disciplina a vida político-administrativa das câmaras legislativas, ressalvada, evidentemente, a superioridade jurídico-formal das regras inscritas nos textos constitucionais.

Eis porque o processo de elaboração normativa deve cingir-se e adaptar-se, rigorosa e fielmente, às exigências regimentais, sendo lícito afirmar-se que o **desrespeito** às normas consubstanciadas no regimento interno pode gerar e acarretar a invalidade formal dos atos normativos.

Indubitável, pois, que o Poder Legislativo, no seu regimento interno, procede a um auto-regramento de sua conduta, especialmente no que concerne ao processo de formação das leis.

Concilia-se, tal afirmação, com o magistério de Pontes de Miranda, para quem “os regimentos internos contêm auto-regramento da vontade”, eis que “... a elaboração das leis, no regime democrático, teve de ser rigidamente regulada” (v. “Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n. 1, de 1969”, tomo III, págs. 130-131).

Caio Tácito, por sua vez, assevera que a correta observância das normas rituais que compõem o procedimento normativo constitui pressuposto indeclinável da validade dos atos editados pelo Poder Legislativo (v. Revista Forense, 202/181).

O procedimento legislativo subordina-se a esquemas rigidamente previstos e disciplinados na Constituição e nos regimentos internos, cujas regras **não podem**, pelo seu aspecto imperativo, ser afastadas, contornadas ou simplesmente ignoradas.

Vícios, como a inobservância dos princípios que regem a iniciativa legislativa, ou o desrespeito à competência regimentalmente estabelecida das comissões, ou, ainda, a inadequação formal do meio utilizado para provocar a manifestação do Poder Legislativo, **infirmam**, de modo absoluto e irremediável, a validade do processo de elaboração normativa.

Daí porque já se decidiu que “os regimentos internos, no que se refere ao processo de elaboração legislativa, se constituem de normas processuais, complementos necessários das leis constitucionais; as normas processuais aí, constituem garantia de caráter constitucional. Um ato legislativo é inconstitucional quando se formou em desacordo com as normas

regimentais que deveriam lhe dar forma e essência” (v. Revista de Direito Administrativo, 111/313).

Não se pode desconhecer, neste campo, que a formação dos atos na esfera do Poder Legislativo, constitui um **procedimento** caracterizado pela existência de fases sucessivas cuja meta final é a edição do próprio ato normativo.

Os autores costumam tripartir essas fases em a) **fase introdutória** (atos de instauração do procedimento legislativo); b) **fase constitutiva** (atos de deliberação) e c) **fase complementar** (atos de integração da eficácia das espécies normativas).

A elaboração normativa compreende, pois, fases **obrigatórias e sucessivas**, não sendo lícito suprimir-se qualquer delas.

A formação das espécies normativas, de outro lado, e no mais das vezes, constitui um ato complexo, que resulta da fusão de vontades autônomas (do próprio Legislativo, através da deliberação, e do Executivo, por meio da sanção).

Por esses motivos é que autores, como Galeotti (“Contributo alla teoria del procedimento legislativo”), Pietro Virga (“Diritto Costituzionale”), Carl Schmitt (“Teoria de la Constitución”), Biscaretti di Ruffia (“Diritto Costituzionale”), Julien Laferrière (“Manuel de Droit Constitutionnel”), e Caio Tácito (Revista Forense, 202/55) afirmam — a) que as constituições estabelecem um rito que deve ser observado na elaboração dos atos normativos; b) que se as condições de forma, assim fixadas, não se verificarem, o ato normativo decorrente será destituído de qualquer validade jurídica; c) que a formação dos atos normativos, que é um ato complexo, se compõe de fases autônomas e obrigatórias, cuja sucessão caracteriza o procedimento legislativo.

Finalmente, impõe-se notar que o processo de elaboração normativa pode ser objeto de controle jurisdicional.

É bem verdade que há autores e decisões que entendem ser **inadmissível** tal controle. Cf., nesse sentido, Carvalho Santos (“Código Civil Brasileiro Interpretado”, 3.^a ed., vol. I, pág. 24) e Francesco Ferrara (“Interpretação e Aplicação das Leis”, 2.^a ed., págs. 13 e 15). Para eles, **escapa** à competência do Poder Judiciário pronunciar-se sobre os defeitos da lei, cujas causas, por serem atos **interna corporis**, dizem respeito à economia interna das Casas Legislativas, tão-somente.

Essa, porém, não é a orientação predominante, eis que juristas e Tribunais **admitem**, plenamente, o controle jurisdicional sobre o processo de elaboração normativa (v. Revista de Direito Administrativo, 54/166 e 84/137; Revista dos Tribunais, 193/454; 258/251; 321/438).

Hely Lopes Meirelles assevera que o processo de elaboração das normas, que possui contornos de ordem constitucional e regimental, tornou-se passível de controle judicial para resguardo da legalidade de sua tramitação, de tal maneira que “... deparando infringência à Constituição, à lei ou ao regimento, compete ao judiciário anular a deliberação ilegal do Legislativo

para que outra se produza em forma legal" (v. "Direito Administrativo Brasileiro", 6.^a ed., 1978, pág. 671).

A importância da ordem ritual e de sua fiel observância no processo de formação das normas foi bem salientada numa decisão do Tribunal de Justiça do Paraná. Decidiu-se, ali, que "os atos de elaboração legislativa são mais importantes que a própria lei dos quais resulta. Pois lei contaminada por vício de elaboração não é lei (...). Não se trata de matéria de interesse apenas das corporações legislativas onde ele é diminuto em relação ao interesse da coletividade sobre a qual vão incidir suas normas (...). A elaboração legislativa não diz respeito apenas à vida e ao interesse interno do órgão legiferante. É matéria que diz respeito ao interesse público. Não se trata, portanto, de matéria de *jura interna corporis* (...) O regimento interno, porque emanção do direito constitucional, é a lei das corporações, especialmente das legislativas, cuja violação está sujeita ao controle jurisdicional (...) A violação de normas do regimento interno, por ocasião da elaboração legislativa, legitima o controle jurisdicional porque ofensiva do interesse público que reclama leis votadas segundo normas autolimitativas, previamente votadas, e não sob o império da desordem e da violência a direito de quem deve contribuir para tal elaboração" (v. Revista de Direito Administrativo, 111/317-318).

II — O exercício do poder de emenda, que se defere aos parlamentares, constitui, quando concretamente manifestado, um dos incidentes do processo de formação das normas.

A emenda nada mais é do que a proposição apresentada como *accessória* de outra, visando a *erradicar* parte do projeto (emenda supressiva), ou a *alterá-lo* sem modificação substancial (emenda modificativa), ou a *acrescentar-lhe* novas disposições (emenda aditiva), ou, finalmente, objetivando *substituí-lo* por nova proposição apresentada como sucedânea de outra (emenda substitutiva).

O Ministro Themístocles B. Cavalcanti, ao proferir o seu voto na apreciação dos embargos opostos à decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Representação n. 700 — SP, deixou consignado, a respeito do tema, o seguinte ensinamento: "... Pode-se dividir em três a orientação doutrinária sobre o poder de emenda. A *primeira* entende que a função de emendar é inerente à função legislativa. A *segunda*, que o poder de emenda é limitado, é preciso ter afinidade lógica com o projeto. E a *terceira* é que vincula o poder de emenda ao poder de iniciativa (...). A *segunda* fórmula é a da Constituição de 1946, e a *última*, a da Constituição de 1967 ... " (v. Revista de Direito Administrativo, 97/213).

Dáí porque, no período anterior à Constituição de 1967, e em tema de emendas a projetos de lei oriundos do Poder Executivo, o STF, por diversas e reiteradas vezes, enfatizando que as casas legislativas, quando apreciam tais proposições, não atuam como autômatas, *admitiu*, plenamente, a possibilidade de emendas por iniciativa dos parlamentares.

Dessa forma, o Pretório Excelso rejeitava "a interpretação regalista que eliminaria, na prática, o poder de emenda das Assembléias" (v. Revista

Trimestral de Jurisprudência, 32/143 — 33/45 — 33/107 — 34/6 — 35/633 — 36/382 — 37/645 e 40/348).

Em todos esses julgados, anteriores à nova ordem constitucional estabelecida em 1967, destacou-se — a) que o poder de emendar não era absoluto e nem ilimitado, devendo, a emenda, manter perfeita identidade de propósito com o projeto de iniciativa governamental; b) que a emenda só seria admissível desde que inocorresse extravasamento de assunto constante da proposição principal e nem houvesse quebra da unidade do projeto; c) que a emenda não devia conter matéria estranha ao objeto da proposição principal.

A afinidade lógica, que necessariamente deveria existir entre a emenda e o projeto, sempre foi ressaltada pelo STF. No julgamento do RMS n. 15.015-SP, em 1965, o Min. Victor Nunes Leal, em seu voto, advertia: "... A Assembléia não pode ficar reduzida ao papel de dizer *sim* e *não*, como se fosse — frase conhecida — composta de mudos, que apenas pudessem baixar a cabeça, vertical ou horizontalmente. Ela pode introduzir elementos novos no projeto, desde que não o desfigure, que não mude a sua substância, que não estabeleça incompatibilidade entre o sentido geral do projeto e as disposições a ele acrescidas pelo órgão legislativo" (v. Revista Trimestral de Jurisprudência, 36/385).

Após 1967, no entanto, o legislador constituinte deixou de aceitar a posição mais liberal adotada pela Constituição de 1946 e nem perfilhou a orientação rígida consubstanciada na fórmula segundo a qual o poder de emendar é corolário do poder de iniciativa.

Segundo esta última posição, os projetos de iniciativa reservada ou exclusiva seriam insuscetíveis de emendas.

Ocorre, porém, que a Carta de 1967, como assevera Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "preferiu seguir uma trilha moderada e resolver conciliatoriamente a questão", dispondo que, nos projetos de iniciativa reservada, só não serão admitidas as emendas que aumentem a despesa global prevista (v. "Do Processo Legislativo", 1968, item n. 123, pág. 174).

Isso significa que aos parlamentares é lícito oferecer emendas às proposições de iniciativa exclusiva ou reservada, desde, porém, que tais emendas não aumentem a despesa prevista (v. Constituição Federal, artigo 57, parágrafo único). Tal é a única restrição existente.

Em se tratando, porém, de projeto de lei oriundo do Poder Judiciário, dispondo sobre a alteração da organização e da divisão judiciárias, são duas as restrições: a) a emenda não deverá ser estranha ao objeto da proposta e b) a emenda não poderá determinar o aumento da despesa prevista (v. Constituição Federal, artigo 144, § 5.º).

Finalmente, em matéria orçamentária, as restrições ao poder de emenda, indicadas no artigo 65, § 1.º, da Carta Federal, ainda são maiores.

Há um caso, porém, em que se permite ao parlamentar, ainda que aumentando a despesa ou o número de cargos públicos previstos, oferecer emendas. Trata-se da hipótese consubstanciada no artigo 108, § 4.º, da

Constituição Federal. Impõe-se, contudo, neste caso especialíssimo, que as emendas oferecidas o sejam pela metade, no mínimo, dos membros das casas legislativas.

Em suma — é lícito ao membro do Poder Legislativo apresentar emendas, mesmo que lhe faleça o poder de iniciativa na matéria, observados, apenas, os requisitos e as restrições constitucionais já indicados.

O poder de iniciativa, ainda que reservado a determinados órgãos, **não exclui, não afasta e nem inibe** o exercício, pelo parlamentar, do poder de emenda, que é inerente às próprias funções legislativas.

A faculdade de emendar só pode ser neutralizada, quanto ao seu exercício, por expressa determinação constitucional.

Não foi por outra razão que o legislador constituinte **expressamente vedou**, nos projetos de iniciativa reservada, as emendas que aumentassem a despesa prevista (artigo 57, parágrafo único), ou que fossem estranhas ao objeto da proposta (artigo 144, § 5.º), ou, nos projetos de lei orçamentária, as emendas de que decorresse aumento de despesa global ou de cada órgão, fundo, projeto ou programa, ou que visassem a modificar-lhe o montante, a natureza ou o objetivo (artigo 65, § 1.º).

Fora desses casos excepcionais, portanto, será pleno o exercício, pelos parlamentares, do poder de emenda, ainda que se trate de proposições oriundas do Poder Executivo ou do Poder Judiciário.