



# **Curso de Processo Legislativo**



# ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

## CICLO BÁSICO DO PROCESSO LEGISLATIVO



**INSTITUTO DO  
LEGISLATIVO PAULISTA**  
*Onde cidadania  
e política fazem escola*



# Sumário

Organização do Estado – Separação de Poderes e Sistem da Freios e Contrapesos.....	5
Processo Legislativo e Democracia Representativa.....	26
Fase de Instrução do Processo Legislativo: Comissões Parlamentares.....	43
Fase de Complementação do Processo Legislativo (Plenário e Positivação).....	57



# SEPARAÇÃO DOS PODERES E SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS: DESENVOLVIMENTO NO ESTADO BRASILEIRO

MAURÍLIO MALDONADO (\*)

1. Evolução do conceito de Separação dos Poderes enquanto doutrina. 2. Evolução do conceito de Separação dos Poderes enquanto princípio constitucional no Direito Brasileiro. 3. Sistema de Freios e Contrapesos. 4. O Controle na Constituição Federal de 1988. 4.1. Controle do Poder Executivo exercido em relação ao Legislativo. 4.2. Controle do Poder Executivo exercido em relação ao Judiciário. 4.3. Controle do Poder Judiciário exercido em relação ao Legislativo. 4.4. Controle do Poder Judiciário exercido em relação ao Executivo. 4.5. Controle do Poder Legislativo exercido em relação ao Executivo. 4.6. Controle do Poder Legislativo exercido em relação ao Judiciário. Bibliografia.

## 1. EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEPARAÇÃO DOS PODERES ENQUANTO DOUTRINA

Em primeiro lugar estaremos verificando a evolução do conceito de Separação dos Poderes enquanto doutrina.

A história da separação dos poderes é a história da evolução da limitação do poder político, objetivo fundamental da doutrina da separação dos poderes.

Conforme acentua o jurista português NUNO PIÇARRA<sup>1</sup>, esta doutrina remonta à Grécia e Roma antigas.

O autor lusitano identifica as origens da idéia da separação dos poderes no conceito de constituição mista de ARISTÓTELES em sua obra *Política*, segundo o qual:

“(...) constituição mista, para Aristóteles, será aquela em que os vários grupos ou classes sociais participam do exercício do poder político, ou aquela em que o exercício da soberania ou o governo, em vez de estar nas mãos de uma única parte constitutiva da sociedade, é comum a todas. Contrapõem-se-lhe, portanto, as constituições puras em que apenas um grupo ou classe social detém o poder político.”<sup>2</sup>

Com efeito, é o caráter de síntese da constituição mista, expressando a visão de ricos e pobres, que leva ARISTÓTELES a entendê-la como a melhor constituição, vez que, misturando formas de governos (oligarquia e democracia), poderia se chegar ao meio-termo, ideal de toda a ética aristotélica.

---

(\*)O autor é Procurador da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, atual Diretor- Presidente do Instituto do Legislativo Paulista e mestrando em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie-SP.

<sup>1</sup> *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional – um contributo para o estudo das suas origens e evolução*, p. 31.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 33.

É neste ponto que, continua PIÇARRA, se insere o conceito aristotélico de constituição média ou governo médio que é basicamente um meio de assegurar ou manter, mas também fomentar por via institucional a classe média numa sociedade:

“A constituição mista atende, antes de mais, às desigualdades e diversidades existentes na sociedade com o objectivo de as compor na orgânica constitucional, de tal maneira que nenhuma classe adquira a preponderância sobre a outra. Neste sentido, constituição mista não é mais do que um sistema “político-social pluralmente estruturado”.<sup>3</sup>

Assim, PIÇARRA extrai do pensamento aristotélico a ideia de *equilíbrio ou balanceamento das classes sociais* que virá, segundo o irmão d’além mar, a ser associada à doutrina da separação de poderes, numa fase já adiantada de sua evolução, através da sua participação no exercício do poder político.

Sobre este aspecto, devemos dizer que a ideia de equilíbrio (balança) nos induz a uma associação imediata à teoria de freios e contrapesos. É o que faz, por exemplo, A. P. SOARES DE PINHO em estudo apresentado à Congregação da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro para habilitação à docência livre de Direito Constitucional – o qual veremos em detalhes mais adiante – que identifica também nas formas de governo de ARISTÓTELES a origem do sistema de freios e contrapesos.<sup>4</sup>

Desde já, esclarecemos, todavia, que as ideias não são antagônicas como veremos adiante, pelo contrário.

De outra parte, gostaríamos de registrar que a noção de separação dos poderes se nos afigura anterior a ARISTÓTELES. Com efeito, notamos vestígios da vetustez das ideias em apreço no próprio ARISTÓTELES, que, ao comentar polêmica existente acerca do mérito da constituição de SÓLON, diz:

*“Os que o consideram um bom legislador argumentam que ele: a) acabou com a oligarquia absoluta; b) pôs um ponto final na escravização do povo; c) estabeleceu a tradicional democracia ateniense combinando de modo correto a constituição. Explicam que essa combinação contém um elemento oligárquico (o Conselho do Areópago), um elemento aristocrático (a escolha de magistrados) e um elemento democrático (o sistema judicial).*

*78. A verdade é que, desses três, Sólon encontrou os dois primeiros – o conselho e a seleção dos magistrados – já prontos, e simplesmente se absteve de abolí-los.”<sup>5</sup> (destacamos)*

E não é só, na mesma obra ARISTÓTELES esclarece o caráter plural das autoridades do Estado:

*“Por ‘constituição’ entendo a organização das **várias autoridades**, e em particular da autoridade suprema, que está acima de todas as outras. Mas é preciso deixar claro que, em todos os casos, o corpo dos cidadãos é soberano; a constituição é a soma total da politeuma.”<sup>6</sup> (destacamos)*

Em Roma, ainda segundo PIÇARRA<sup>7</sup>, POLÍBIO e CÍCERO retomam a ideia da constituição mista de ARISTÓTELES com uma ligeira diferença: *enquanto o modelo aristotélico é “interno” – todas as classes têm acesso a todos os órgãos constitucionais, “misturando-se” em todos ele,*

---

<sup>3</sup> Ibid., p. 35.

<sup>4</sup> *Freios e contrapesos do Governo na Constituição brasileira.*

<sup>5</sup> Aristóteles, *Política*, in: *os pensadores*, São Paulo : Nova Cultural, 2000, p.206.

<sup>6</sup> Ibid., p. 221.

<sup>7</sup> Op. cit., p. 36, nota 1.

*o modelo polibiano é “separador” – cada classe apenas tem acesso ao órgão constitucional que lhe é destinado.*<sup>8</sup>

Após a utilização da tradição da constituição mista na Idade Média para defender a limitação do poder real pelos direitos das ordens ou estamentos, se desenvolveu na Inglaterra a *idéia de que a melhor forma de governo consistia num esquema constitucional em que o Rei, Lordes e Comuns repartissem entre si o poder político* (Monarquia mista).<sup>9</sup>

O desenvolvimento das instituições representativas inglesas, lança a Inglaterra a um Estado constitucional sem praticamente ter passado pelo absolutismo. Isso se justifica pelo fato de que a doutrina da separação dos poderes surgiu na Inglaterra, século XVII, diretamente ligada à *idéia de rule of law*, primeira forma histórica do que viria a ser o Estado Constitucional ou de Direito, que tem como um dos elementos essenciais a separação dos poderes.

Em contraposição a estas idéias, a partir do conceito de soberania em BODIN (1576, *Les six livres de la Republique*) e da doutrina de HOBBS, desenvolveram-se as idéias ABSOLUTISTAS<sup>10</sup>, que justificavam filosoficamente a concentração dos poderes nas mãos de um soberano, limitado, este último, apenas pelo direito natural, do ponto de vista filosófico, mas, na prática, apenas pela sua razão ou vontade **e não pelo direito**.

À vontade do soberano se confundia com a vontade do Estado, como exemplifica a célebre frase atribuída a LUÍS XIV, *l’Etat c’est moi*. Esta concentração de poderes levou à degeneração, às arbitrariedades e ao abuso do poder. Adicionada à ascensão econômica da Burguesia, inicia-se o término da Idade Moderna:

*“Com efeito, observava-se em quase toda a Europa continental, sobretudo em França, a fadiga resultante do poder político excessivo da monarquia absoluta, que pesava sobre todas as camadas sociais interpostas entre o monarca e a massa de súditos.*

*Arrolavam essas camadas em seus efetivos a burguesia comercial e industrial ascendente, a par da nobreza, que por seu turno se repartia entre nobres submissos ao trono e escassa minoria de fidalgos inconformados com a rigidez e os abusos do sistema político vigente, já inclinado ao exercício de práticas semidespóticas.*

(...)

*Todos os pressupostos estavam formados pois na ordem social, política e econômica a fim de mudar o eixo do Estado moderno, da concepção doravante retrógrada de um rei que se confundia com o Estado no exercício do poder absoluto, para a postulação de um ordenamento político impessoal, concebido segundo as doutrinas de limitação do poder, mediante as formas liberais de contenção da autoridade e as garantias jurídicas da iniciativa econômica.”*<sup>11</sup>

Este é o caldo de cultura para o desenvolvimento sistematizado da doutrina da separação dos poderes como técnica de limitação do poder levado a cabo por LOCKE e MONTESQUIEU.

<sup>8</sup> Op. cit., p. 40, nota 1.

<sup>9</sup> Nuno Piçarra, op. cit., p.41-62, nota 1.

<sup>10</sup> Vide Ari Marcelo Sólón, *teoria da soberania como problema da norma jurídica e da decisão*, p.30-37.

<sup>11</sup> Paulo Bonavides, *ciência política*, p.134-136.

Efetivamente a doutrina da separação dos poderes encontrará em Locke e Montesquieu seus grandes sistematizadores; o inglês, pioneiro, através do *Segundo tratado sobre o governo civil* e o francês no célebre “*Do Espírito das Leis*”.

LOCKE, considerado o fundador do empirismo – doutrina segundo a qual todo o conhecimento deriva da experiência – vai desenvolver na obra acima, o que NORBERTO BOBBIO considera a primeira e mais completa formulação do Estado Liberal, que constitui, ainda, a justificação *ex post facto* da Revolução Gloriosa na Inglaterra, onde LOCKE fundamenta a legitimidade da deposição de JAIME II – ao qual LOCKE se opunha, refugiado na Holanda – por GUILHERME DE ORANGE (chefe de Estado da Holanda) e pelo parlamento com base na doutrina da resistência.<sup>12</sup>

É nesta obra que LOCKE restabelece a conexão entre a doutrina da separação dos poderes e a *rule of law*, concebendo-a como pré-requisito desta última: *para que a lei seja imparcialmente aplicada é necessário que não sejam os mesmos homens que a fazem, a aplicá-la*<sup>13</sup>. Sendo, em decorrência disso, necessária a separação entre legislativo e executivo.

Como bem salienta PAULA BAJER FERNANDES MARTINS DA COSTA<sup>14</sup>, o poder supremo para Locke é o **legislativo**, os demais poderes dele derivam e a ele estão subordinados. Compete ao poder **executivo**, cuja existência é perene, a aplicação das leis. LOCKE ainda concebe um terceiro poder, que apesar de distinto, não pode ser separado do executivo, ao qual denomina de **federativo**, ao qual incumbe *o relacionamento com os estrangeiros, a administração da comunidade com outras comunidades, compreendendo formação de alianças e decisões sobre a guerra e a paz*.

Nesse passo, ressaltamos que, a despeito de LOCKE não contemplar expressamente, em sua tripartição dos *poderes da sociedade* (Legislativo, Executivo e Federativo), o Poder Judiciário, e, ainda, de referir-se a este como atividade meio do poder legislativo, vislumbramos em seus escritos uma vital importância do poder judiciário em sua sistematização das funções de Estado. Vejamos:

*“E por essa maneira a comunidade consegue, **por meio de um poder julgador**, estabelecer que castigo cabe às várias transgressões quando cometidas entre os membros dessa sociedade – que é o poder de fazer leis –, bem como possui o poder de castigar qualquer dano praticado contra qualquer dos membros por alguém que não pertence a ela – que é o poder de guerra e de paz –, e tudo isso para preservação da propriedade de todos os membros dessa sociedade, tanto quanto possível. [...] E aqui deparamos com **a origem dos poderes legislativo e executivo da sociedade, que deve julgar por meio de leis estabelecidas até que ponto se devem castigar** as ofensas quando cometidas dentro dos limites da comunidade, bem como determinar, mediante julgamentos ocasionais baseados nas circunstâncias atuais do fato, até onde as agressões externas devem ser retaliadas; e em um outro caso utilizar toda a força de todos os membros, quando houver necessidade.[...]”*<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Leonel Itaussu Almeida Mello, p.82-83.

<sup>13</sup> W. B. Gwyn, the meaning of the separation of powers, New Orleans, 1965, *apud* Nuno Piçarra, *A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional – um contributo para o estudo das suas origens e evolução*, p.71.

<sup>14</sup> Sobre a importância do Poder Judiciário na configuração do sistema de separação de poderes instaurado no Brasil após a Constituição de 1988, *in Revista de Direito Constitucional e Internacional*, p.241-258.

<sup>15</sup> John Locke, two treatises of civil government, London : Every-man’s Library, 1966, p.117-241, tradução de Cid Knipell Moreira, *apud clássicos da política*, p. 90

É, contudo, MONTESQUIEU, o responsável pela inclusão expressa do poder de julgar dentre os poderes fundamentais do Estado, e, à esteira do que já havia sido preconizado por LOCKE, também aproxima sua formulação da concepção de *rule of law*. E, com a clareza d'água, revela ao mundo os contornos da aceção mais difundida da separação dos poderes:

*“Quando, na mesma pessoa ou no mesmo corpo de Magistratura, o Poder Legislativo é reunido ao Executivo, não há liberdade. Porque pode temer-se que o mesmo Monarca ou mesmo o Senado faça leis tirânicas para executá-las tiranicamente.*

*Também não haverá liberdade se o Poder de Julgar não estiver separado do Legislativo e do Executivo. Se estivesse junto com o Legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário: pois o Juiz seria o Legislador. Se estivesse junto com o Executivo, o Juiz poderia ter a força de um opressor.*

*Estaria tudo perdido se um mesmo homem, ou um mesmo corpo de principais ou 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>16</sup> (destaques nossos)*

É necessário registrar que, apesar de MONTESQUIEU ter conferido ao poder de julgar o *status* de um dos poderes do Estado, inaugurando a tripartição dos poderes nos moldes mais conhecidos atualmente, é nítido o caráter secundário atribuído por ele a esse poder. Vejamos a passagem abaixo, onde MONTESQUIEU procura apresentar uma de suas justificativas para a existência da Câmara Alta (corpo legislativo formado por nobres, ao lado do corpo legislativo formado por representantes do povo):

*“Dos três poderes de que falamos, é **o Poder de Julgar**, de certo modo, **nulo. Sobram dois.** E, como estes têm necessidade de um poder regulador para temperá-los, a parte do corpo legislativo composta por nobres é muito apropriada para produzir esse efeito.”<sup>17</sup>. (destacamos)*

Entretanto, é o temor dos americanos à tirania do legislativo (já presente em LOCKE e MONTESQUIEU), manifestado nos artigos federalistas<sup>18</sup> – na verdade, justificativa *ex post facto* da Constituição que ajudaram a elaborar – que inspirou MADISON, HAMILTON e JAY, em especial os primeiros, tendo em mira as lições de MONTESQUIEU, a alinhavarem a construção de um modelo de separação dos poderes que mitigasse a supremacia do Poder Legislativo, conferindo maior equilíbrio à relação entre os poderes, objetivando, na realidade, o fortalecimento do Poder Executivo. Afastando-se, desta forma, do modelo europeu que outorgava ao Legislativo papel proeminente.

HAMILTON ou MADISON<sup>19</sup> até reconheciam – **como desgraça** – que nos governos republicanos o Poder Legislativo predomina necessariamente. Em razão disso, é que serão propostos mecanismos para “equilibrar” – leia-se: deferir maiores poderes ao Executivo – estas forças, **balancear** o peso dos poderes, como os que já existiam, por exemplo na Inglaterra, entre a Câmaras dos Lordes e dos Comuns. Nesse sentido, vale a pena a leitura de emblemática passagem do artigo federalista nº 51:

*“Mas a **desgraça** é que, como nos governos republicanos **o Poder Legislativo há de necessariamente predominar**, não é possível dar a cada um dos outros*

<sup>16</sup> *Do espírito das leis*, São Paulo : Saraiva, 2000, p.167-168.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p.173.

<sup>18</sup> O federalista. *In Os Pensadores*, São Paulo : Victor Civita Editor, 1979, caps. XLVII e LI.

<sup>19</sup> Há uma dúvida (segundo a publicação já citada, *Os Pensadores*) acerca da autoria do artigo federealista nº 51, Hamilton ou Madison.

*meios suficientes para a sua própria defesa. O único recurso consiste em **dividir a legislatura** em muitas frações e em desligá-las umas das outras, já **pela diferente maneira de elegêlas**, já pela diversidade dos seus princípios de ação, tanto quanto o permite a natureza das suas funções comuns e a dependência comum em que elas se acham da sociedade. Mas este mesmo meio ainda não basta para evitar todo o perigo das usurpações. **Se o excesso da influência do corpo legislativo exige que ele seja assim dividido, a fraqueza do Poder Executivo, pela sua parte, pede que seja fortificado. O veto absoluto é, à primeira vista, a arma mais natural que pode dar-se ao Poder Executivo para que se defenda**: mas o uso que ele pode fazer dela pode ser perigoso e mesmo insuficiente.*<sup>20</sup>

(...)

*Para manter a separação dos poderes, que todos assentam ser essencial à manutenção da liberdade, é de toda necessidade que cada um deles tenha uma vontade própria; e, por conseqüência, que seja organizado de tal modo que aqueles que o **exercitam tenham a menor influência possível na nomeação dos depositários dos outros poderes.***<sup>21</sup>

Nesse passo, cumpre destacar, a grande responsabilidade dos Estados Unidos por situar o Poder Judiciário *no mesmo nível político dos outros dois ramos do governo*<sup>22</sup>, configurando sua moderna função no mundo. Foi através da célebre decisão de JOHN MARSHALL, *Chief-Justice* da Suprema Corte norte-americana, no caso **MARBURY versus MADISON** (1803), que inaugurou o poder da *judicial review* (revisão judicial), segundo o qual **competete ao Poder Judiciário dizer o que é lei**<sup>23</sup>, considerada lei aquele ato legislativo em conformidade com a Constituição, *ato legislativo contrário à Constituição não é lei*<sup>24</sup>.

Afirmou-se, assim, o poder daquela corte para a declaração de inconstitucionalidade de um ato legislativo, principiando o sistema de controle da constitucionalidade (difuso).

Esta decisão é tão crucial para a caracterização das atribuições do Poder Judiciário e para o reconhecimento de sua vital importância no concerto das funções do Estado que atribui-se a ela a responsabilidade pela fundação da **doutrina americana da supremacia judicial**.<sup>25</sup>

Interessante notar, ainda, a importância do papel dos *Founding Fathers*, norte-americanos, no sentido de viabilizar a convolação de uma doutrina em princípio constitucional, de modo que, em 1787, os Estados Unidos da América positivaram em sua Constituição a divisão funcional dos poderes, conferindo, através de sua lei fundamental, o papel de cada um dos poderes – legislativo (art. 1º), executivo (art. 2º) e judiciário (art. 3º) – na conformação das funções político-constitucionais básicas.

---

<sup>20</sup> *O federalista*, op. cit., p.131, nota 18.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p.130.

<sup>22</sup> Paulo Fernando Silveira, *freios e contrapesos (checks and balances)*, p.94.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p.90.

<sup>24</sup> Leonard Baker, *John Marshall - A life in law*, Easton Press, 1990, v.2, p.407, *apud* Paulo Fernando Silveira, op. cit., p. 91, nota 22.

<sup>25</sup> Vide C. Herman Pritchett, a supremacia judicial de Marshall a Burger, in ensaios sobre a Constituição dos Estados Unidos, editado por M. Judd Harmon, Rio de Janeiro : Forense Universitária, [s.a.p.], p.145-162.

Da mesma forma que a divisão de MONTESQUIEU, conforme ensina Alexandre de Moraes, *tornando-se princípio fundamental da organização política liberal*, é transformada em dogma pelo art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789<sup>26</sup>:

***“Toda sociedade na qual a garantia dos direitos não está assegurada, nem a separação de poderes estabelecida não tem constituição.”*** (destacamos)

Assim é que a formulação da doutrina da separação dos poderes, como técnica para a limitação do poder, é posta em prática nas Revoluções Liberais Burguesas dos séculos XVII e XVIII – Revolução Gloriosa, Inglaterra 1688/89, Independência Norte-Americana, 1776, e Revolução Francesa, 1789 – em resposta aos abusos e iniquidades resultantes, entre outros fatores, da concentração de poderes nas mãos do soberano, típica do Absolutismo da Idade Moderna. Vale lembrar que essa era marca o início do Estado de Direito.

## **2. EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE SEPARAÇÃO DOS PODERES ENQUANTO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL NO DIREITO BRASILEIRO**

Para demonstração da evolução do conceito de separação dos poderes, enquanto princípio constitucional no Brasil, reproduziremos os textos relativos, acrescidos de comentários. No tocante ao período de 1824 a 1946, ou seja, da Carta Imperial de 1824 à Constituição de 1946, resgatamos já citado estudo do Professor Doutor A. P. SOARES DE PINHO<sup>27</sup>, enriquecido de uma análise da Constituição de 1937, da lavra do Professor Doutor PAULO BONAVIDES em co-autoria com PAES DE ANDRADE, lançada na obra História Constitucional do Brasil.

### **“CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL DE 1824**

#### **TITULO 3º**

*Dos poderes, e Representação Nacional.*

*Art. 9. A Divisão, e harmonia dos Poderes Políticos é o princípio conservador dos Direitos dos Cidadãos, e o mais seguro meio de fazer effectivas as garantias, que a constituição offerece.*

*Art. 10. Os Poderes Políticos reconhecidos pela Constituição do Imperio do Brazil são quatro: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial.*

*Art. 11. Os Representantes da Nação Brasileira são o Imperador, e a Assembléa Geral.*

*Art. 12. Todos estes Poderes no Imperio são delegações da Nação.*<sup>28</sup>

*(..).*

#### **TITULO 5º**

*Do Imperador*

#### **CAPITULO I.**

*Do Poder Moderador*

*Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independencia, equilibrio, e harmonia dos mais Poderes Políticos.*

<sup>26</sup> *Direito constitucional*, p.354.

<sup>27</sup> *Freios e contrapesos do Governo na Constituição brasileira*.

<sup>28</sup> Hilton Lobo e Adriano Campanhole, *Constituições do Brasil*, p. 814.

*Art. 99. A Pessoa do Imperador é inviolavel, e Sagrada: Elle não está sujeito a responsabilidade alguma.*

*Art. 100. Os seus Titulos são "Imperador Constitucional, e Defensor perpetuo do Brazil" e tem o Tratamento de Magestade Imperial.*

*Art. 101. O Imperador exerce o Poder Moderador*

*I. Nomeando os Senadores, na fórmula do Art. 43.*

*II. Convocando a Assembléa Geral extraordinariamente nos intervallos das Sessões, quando assim o pede o bem do Império*

*III. Sancionando os Decretos, e Resoluções da Assembléa Geral, para que tenham força de Lei: Art. 62.*

*IV. Approvando, e suspendendo interinamente as Resoluções dos Conselhos Provinciaes: Arts. 86, e 87.*

*V. Prorogando, ou adiando a Assembléa Geral, e dissolvendo a Camara dos Deputados, nos casos, em que exigir a salvação do Estado; convocando immediatamente outra, que a substitua.*

*VI. Nomeando, e demittindo livremente os Ministros de Estado.*

*VII. Suspendendo os magistrados nos casos do Art. 154.*

*VIII. Perdoando, e moderando as penas impostas aos Réos condemnados por Sentença.*

*IX. Concedendo Amnistia em caso urgente, e que assim aconselhem a humanidade, e bem do Estado.”<sup>29</sup>*

Acompanhando as idéias da época, pelo menos do ponto de vista da forma, a Constituição do Império do Brasil também consubstancia em princípio constitucional a separação dos poderes, dividindo, entretanto, as funções do Estado, em quatro (art. 10).

Adicionou-se, todavia, à clássica tripartição, como vimos na reprodução de dispositivos da Carta Imperial acima transcrito, um quarto poder, o **Moderador** (arts. 98 e seguintes), conferido ao Imperador, ao qual também era confiada a chefia do Poder Executivo (arts. 102 e seguintes), desequilibrando completamente a relação entre os poderes com uma nítida prevalência do Poder Executivo exercido pelo Monarca.

De acordo, A. P. SOARES DE PINHO<sup>30</sup>, o Poder Moderador, teorizado por Benjamin Constant, “seria destinado a estabelecer o equilíbrio entre os demais poderes e exercido pelo Imperador”, ou, ainda, “seria a chave de toda organização política, ou melhor, o fecho da abóbada, a cúpula do governo”.

Neste passo, o autor também oferece seu contributo à compreensão da doutrina da separação dos poderes, demonstrando a presença, na Carta de 1824, da idéia de interpenetração, equilíbrio e harmonia dos poderes e sua importância como técnica de limitação do poder em benefício da liberdade individual. Vejamos:

*“O que pretendemos deixar assinalado é que **a divisão de poderes nunca se dissociou da idéia da sua interpenetração, do seu equilíbrio, da sua harmonia, não podendo ser tida como absoluta e desintegradora.***

*E teve sempre em vista, no consenso unânime dos que a adotaram, a **limitação do poder em benefício da liberdade individual.***

*Nem seria lícito imaginar-se que o Estado, destinado a servir ao homem, e sua criação, fosse organizado e funcionasse de tal modo que o absorvesse e o oprimisse, como ocorre nos regimes absolutistas e totalitários.*

(...)

---

<sup>29</sup> Ibid., p. 823.

<sup>30</sup> Op. cit., p.27, nota 27.

*A divisão da Assembléia Geral, órgão do Poder Legislativo, em duas Câmaras, como ainda hoje ocorre, já inclui nesse ramo um dos processos de **interpenetração**, exercendo a **ação frenadora através da qual se visa a alcançar o desejado equilíbrio.***<sup>31</sup>

A primeira Constituição da República, a “Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil”, consagrou a tradicional tripartição dos poderes, repudiando a monarquia, adotando o presidencialismo norte-americano como solução para a titularidade do Poder Executivo. Esta não foi a única contribuição do modelo norte-americano.

A Constituição dos Estados Unidos da América, indiscutivelmente, representou o mais importante referencial dos constituintes brasileiros. Princípios estruturantes, como a forma federal da organização de nosso Estado, com a conseqüente repartição espacial de competências, foram adotados sob a influência ditada, principalmente, por Rui Barbosa. E quanto à separação dos poderes, assim dispunha:

*“Art. 15. São órgãos da soberania nacional o Poder Legislativo, o Executivo e o Judiciário, **harmônicos e independentes entre si.**”*<sup>32</sup>

O Professor SOARES DE PINHO, bem salienta:

*“(...) além da conservação do princípio da divisão de poderes, surge, também, o da distribuição de competências entre a União e os Estados-membros, de onde decorrem novas limitações e novos freios e contrapesos.*<sup>33</sup>

(...)

*A vigência da primeira Constituição republicana enseja o funcionamento do **mecanismo do equilíbrio dos poderes, com a atuação recíproca de cada um sobre os demais, na contenção de excessos, mecanismo que vai atuar, igualmente, no campo peculiar do legislativo, na interação exercida pelas duas casas do Congresso Nacional e, ainda, nos três níveis em que se desdobra a federação – União, Estados-membros, municípios.***<sup>34</sup>

A efêmera Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934 segue a tradição inaugurada pela primeira Carta da República, e elenca três órgãos da soberania nacional:

*“Art. 3º São órgãos da soberania nacional, dentro dos limites constitucionais, os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, independentes e coordenados entre si.”*<sup>35</sup>

Grandes novidades são introduzidas no Poder Legislativo.

O Senado Federal é incumbido do papel de “coordenação dos poderes”, ao qual cumpria, nos termos do art. 88, Capítulo V, da Carta, *manter a continuidade administrativa e velar pela Constituição*. Note-se que o Senado Federal passa a ser tratado fora do capítulo

<sup>31</sup> Ibid., p.27-28.

<sup>32</sup> Op. cit., p. 753, nota 28.

<sup>33</sup> O Professor Canotilho dá o nome de **repartição vertical** à separação e interdependência dos órgão de soberania que *visa a delimitação das competências e as relações de controlo segundo critérios fundamentalmente territoriais (competência do Estado central, competência das regiões, competência dos órgãos locais), a repartição horizontal refere-se à diferenciação funcional (legislação, execução, jurisdição), à delimitação institucional de competências e às relações de controlo e interdependência recíproca entre os vários órgãos de soberania. (Direito constitucional e teoria da Constituição, p.513),*

<sup>34</sup> Op. cit., p. 30, nota 27.

<sup>35</sup> *Constituições do Brasil*, p.683.

reservado ao Poder Legislativo (Capítulo II), passando a ser um mero colaborador do Poder Legislativo, a teor do disposto no próprio art. 22 da Carta. Vejamos:

**“CAPÍTULO II**

*Do Poder Legislativo*

(...)

**Art. 22 - O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal.”<sup>36</sup>**

Ao mesmo tempo em que a Carta de 1934 retirou do Senado a iniciativa ampla em matéria legislativa (art. 91, I, VII), reservando-a a Câmara dos Deputados, destinou-lhe competências importantes relativas aos assuntos de interesse dos Estados-membros (alíneas *b, c e d*, do art. 90), conferindo-lhe, ainda, a supremacia para exercitar o sistema de freios e contrapesos (arts. 90, *a a d*, 91, II<sup>37</sup>, III, IV<sup>38</sup> e VII<sup>39</sup>).

Na Câmara dos Deputados é instituída a chamada representação classista. A simples leitura do dispositivo bem explica a inovação, ao nosso ver, já inspirada no corporativismo que grassava na Europa, conforme veremos adiante. Com efeito, dispunha o artigo 23 da Constituição de 1934:

*“A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante systema proporcional e suffragio universal, igual e directo, e de representantes eleitos pelas organizações profissionaes, na forma que a lei indicar.”<sup>40</sup>*

A Constituição de 1937, outorgada por GETÚLIO VARGAS, silencia em relação ao princípio da separação dos poderes, e como bem diz Soares de Pinho, o silêncio é *bem expressivo*.

Existem, todavia, previsões **do Poder Legislativo**, artigos 38 e seguintes, **do Poder Judiciário**, artigos 90 e seguintes, e, emblematicamente, **DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, o qual, consoante o artigo 73 é a **autoridade suprema do Estado e coordena a atividade dos órgãos representativos de grau superior, dirige a política interna e externa, promove ou orienta a política legislativa de interesse nacional, e superintende a administração do país.**<sup>41</sup>

Ao indicar o Presidente da República como autoridade suprema, obviamente a Constituição não poderia falar em equilíbrio ou harmonia. Seu artigo 75, alínea “b”, conferia ao Presidente da República a prerrogativa de dissolver a Câmara dos Deputados em caso da não aprovação por aquele órgão de medidas tomadas durante estado de guerra ou emergência.

Como bem observa SOARES DE PINHO, nem mesmo a competência deixada ao Judiciário para declarar “a inconstitucionalidade de lei” e, aparentemente, mantida, poderia exercer-se de modo terminativo.<sup>42</sup> Vejamos o que dispõe o artigo 96:

---

<sup>36</sup> Ibid., p.691.

<sup>37</sup> O inciso II do art. 91 conferia ao Senado a suspensão da execução de atos normativos que exorbitassem o poder regulamentar do executivo.

<sup>38</sup> A suspensão das leis, atos, deliberações ou regulamentos declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário (Corte Suprema, art. 76, II, b e c), em sede de controle difuso, como ainda hoje ocorre, figurou pela primeira vez nas atribuições do Senado.

<sup>39</sup> Aqui o Senado funciona como Casa revisora, no estilo da tradicional formulação Câmara Alta revendo a produção da Câmara Baixa.

<sup>40</sup> *Constituições do Brasil*, op. cit., p. 691.

<sup>41</sup> Ibid., p.611.

<sup>42</sup> *Freios e contrapesos do Governo na Constituição brasileira*, p.37.

“Art. 96 - Só por maioria absoluta de votos da totalidade dos seus Juízes poderão os Tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou de ato do Presidente da República.

Parágrafo único - No caso de ser declarada a inconstitucionalidade de uma lei que, a juízo do Presidente da República, seja necessária ao bem-estar do povo, à promoção ou defesa de interesse nacional de alta monta, **poderá o Presidente da República submetê-la novamente ao exame do Parlamento: se este a confirmar por dois terços de votos em cada uma das Câmaras, ficará sem efeito a decisão do Tribunal.**” (destaques nossos)

Outra inovação da chamada “polaca”<sup>43</sup>, de nítida inspiração do corporativismo fascista e português<sup>44</sup>, é a “substituição” do Senado Federal por um Conselho Federal, composto de representantes dos Estados e por dez membros nomeados pelo Presidente da República, e, ainda a criação de um Conselho da Economia Nacional para colaborar com o Poder Legislativo, composto por representantes dos vários ramos da produção nacional, obreiros e patronais<sup>45</sup> (artigos 38, 46, 50, 57 e 61).

Nesse passo, registramos as procedentes críticas de PAULO BONAVIDES e PAES DE ANDRADE:

*“A competência dos três Poderes na Constituição de 1937, era meramente formal. Os artigos 38 e 49 que tratavam do Poder Legislativo esboroavam-se com o conjunto do texto e, mesmo, com a coexistência de um Conselho Federal criado pelos artigos 50 e 56, usurpando faculdades legislativas com dez dos seus membros escolhidos pelo Presidente da República e os restantes pelas Assembléias Legislativas dos Estados.*

*Era o Senado sem voto popular, constituído já à época, dos senadores biônicos que recebiam a designação de “conselheiros”.*

*Quanto ao Judiciário, o arbítrio do Poder Executivo ultrapassava até mesmo o texto da Carta constitucional. Esta, todavia deixava a brecha para esses abusos, quando em seu artigo 91, ressaltava as restrições à vitaliciedade, à inamovibilidade, à irredutibilidade dos vencimentos dos magistrados.*

*A competência dos três Poderes ficou limitada ao centralismo do Executivo e condicionada aos interesses do chefe supremo da administração – o Presidente da República.”<sup>46</sup>*

<sup>43</sup> Denominação pejorativa de “polaca” à Constituição de 1937, transmitia o conhecimento de conteúdo e de ideologia do texto, aurido na Carta polonesa, de origem totalitária e fascista, e construída por Pilsudski (Paulo Bonavides e Paes de Andrade, *história constitucional do Brasil*, p. 345).

<sup>44</sup> Em nossa história, como a primeira Constituição que não saiu da representação popular, a Carta de 10 de novembro de 1937 não se contentou com os movimentos direitistas da Alemanha e da Itália, vindo buscar no corporativismo português, até à denominação de “Estado Novo”, para tentar definir o regime (op. cit., p. 340, nota 43).

<sup>45</sup> Ao Conselho da Economia Nacional competia o exercício de importantes funções normativas, participando, inclusive do próprio processo legislativo. Com efeito dispunha o artigo 61 da Constituição: “b) estabelecer normas relativas à assistência prestada pelas associações, sindicatos ou institutos; c) editar normas reguladoras dos contratos coletivos de trabalho entre os sindicatos da mesma categoria da produção ou entre associações representativas de duas ou mais categorias; d) **emitir parecer sobre todos os projetos, de iniciativa do Governo ou de qualquer das Câmaras, que interessem diretamente à produção nacional;** (grifo nosso) (Adriano Campanhole e Hilton Lobo Campanhole, *Constituições do Brasil*, p. 608).

<sup>46</sup> *História Constitucional do Brasil*, p.345.

Após o término da ditadura VARGAS, o país se reconcilia com a democracia e em 1946 promulga sua nova Constituição. E dentre outros importantes avanços, o Brasil reata-se com a melhor tradição consagradora do princípio da separação dos poderes:

**“CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946**

*Art. 36. São Podêres da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si.*

*§ 1º O cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro, salvo as exceções previstas nesta Constituição.*

*§ 2º É vedado a qualquer dos Podêres delegar atribuições.”<sup>47</sup>*

É o constituinte de 1946 que inaugura a técnica de redação utilizada nas constituições posteriores para enunciar o princípio, substituindo a idéia de *coordenação* entre os poderes, presente na Carta de 1934, por harmonia, conforme, aliás, constava das constituições anteriores. Assim descreve o período o Professor SOARES DE PINHO:

*“(…) a adoção do sistema bicameral, seguindo a tradição do nosso direito público, permite às duas casas competentes do Congresso Nacional **exercer recíproca ação frenadora**, evitando excessos ou precipitações na elaboração legislativa.*

*O mesmo ocorre em se tratando da atividade dos três poderes, cujos abusos e **extralimitações encontram os indispensáveis freios e contrapesos à disposição de cada qual e dos membros da comunidade nacional.**”<sup>48</sup>*

Destaque-se da técnica empregada na afirmação do princípio pelo legislador constituinte de 46, a expressa vedação do exercício concomitante de funções distintas pelo mesmo cidadão (§ 1º, art. 36).

A Constituição do último período autoritário, formalmente, não inovou com relação à Constituição democrática de 1946 no que se refere ao princípio da separação dos poderes.

Registre-se, tão somente, a introdução, através do artigo 58 da Constituição de 1967 (art. 55 da Emenda nº 01/69), do famigerado instituto do decreto-lei, que na prática, em virtude, principalmente, da previsão de sua aprovação por decurso de prazo, em face da omissão do Congresso Nacional, conferia competência legislativa plena ao chefe do Poder Executivo.

*“Art. 58 - O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não resulte aumento de despesa, poderá expedir decretos com força de lei sobre as seguintes matérias:*

*I - segurança nacional;*

*II - finanças públicas.*

*Parágrafo único - Publicado, o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação o texto será tido como aprovado.*

*Art. 55. O Presidente da República, em casos de urgência ou de interesse público relevante, e desde que não haja aumento de despesa, poderá expedir decretos-leis sobre as seguintes matérias:*

---

<sup>47</sup> *Constituições do Brasil*, p. 482

<sup>48</sup> *Freios e Contrapesos do Governo na Constituição Brasileira*, p.41.

I - segurança nacional;

II - finanças públicas, inclusive normas tributárias; e

III - criação de cargos públicos e fixação de vencimentos. Obra citada, Constituições do Brasil, Constituição de 1967, p. 401.

§ 1º Publicado o texto, que terá vigência imediata, o Congresso Nacional o aprovará ou rejeitará, dentro de sessenta dias, não podendo emendá-lo; se, nesse prazo, não houver deliberação, o texto será tido por aprovado.

§ 2º A rejeição do decreto-lei não implicará a nulidade dos atos praticados durante a sua vigência.

### **CONSTITUIÇÃO DO BRASIL DE 1967**

Art. 6º São Podêres da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único - Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições; o cidadão investido na função de um deles não poderá exercer a de outro.<sup>49</sup>

### **EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 01, DE 1969**

Art. 6º São Poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Parágrafo único. Salvo as exceções previstas nesta Constituição, é vedado a qualquer dos Podêres delegar atribuições; quem fôr investido na função de um deles não poderá exercer a de outro.<sup>50</sup>

A chamada Constituição Cidadã, formalmente também não inova ao enunciar sua sujeição ao princípio da separação dos poderes, reafirmando a necessidade da independência e harmonia entre eles. Ficaram suprimidas do enunciado, todavia, as vedações expressas da delegação de competência e da acumulação de funções em diferentes poderes.

### **“CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988**

#### **TÍTULO I**

#### ***Dos Princípios Fundamentais***

*Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.”<sup>51</sup>*

A despeito, entretanto, da excessiva participação do Poder Executivo no processo legislativo, inclusive com a possibilidade da edição de medidas provisórias pelo Presidente da República, com força de lei,<sup>52</sup> e também da concentração exagerada de matérias reservadas ao legislador federal, por força da repartição vertical (entre União, Estados e Municípios) de competências, adotadas pelo constituinte de 88, a limitação do poder no Brasil experimentou

---

<sup>49</sup> Constituições do Brasil, p.280 e p.383.

<sup>50</sup> Ibid., p.256.

<sup>51</sup> *Constituições do Brasil*, p.15.

<sup>52</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, que, estando em recesso, será convocado extraordinariamente para se reunir no prazo de cinco dias.

Parágrafo único. As medidas provisórias perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, a partir de sua publicação, devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes.”

uma importante evolução, em especial com o reforço do papel do Poder Judiciário e do Ministério Público na tutela dos interesses coletivos e difusos, da tarefa de defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, C.F.).

Assim, o princípio da separação dos poderes sai fortalecido do último processo constituinte popular de 1988, considerando, como dissemos, a adoção de importantes sistemas de controle jurídico do poder, que, conforme adverte Nuno Piçarra, passam a constituir o núcleo essencial, o centro de gravidade do princípio da separação dos poderes no Direito Contemporâneo<sup>53</sup>. É o que veremos ao final de nosso trabalho. Antes, contudo, aprofundaremos o estudo no que toca ao Sistema de Freios e Contrapesos.

### 3. SISTEMA DE FREIOS E CONTRAPESOS (*CHECKS AND BALANCES*)

Como dissemos, de início, A. P. SOARES DE PINHO identifica nas formas de governo de Aristóteles a origem do sistema de freios e contrapesos.<sup>54</sup>

JOHN H. GARVEY e T. ALEXANDER ALEINTKOFF<sup>55</sup> ensinam que o *balance* (contrapesos, equilíbrio) surge na Inglaterra, a partir da ação da Câmara dos Lordes (nobreza e clero) equilibrando (balanceando) os projetos de leis oriundos da Câmara dos Comuns (originados do povo), a fim de evitar que leis demagogas, ou formuladas pelo impulso momentâneo de pressões populares, fossem aprovadas. Na verdade, o objetivo implícito era conter o povo, principalmente contra as ameaças aos privilégios da nobreza.

MONTESQUIEU é explícito ao justificar a necessidade do bicameralismo, Câmaras Alta e Baixa – lembrando nesse passo que o famoso livro Décimo Primeiro do Espírito das Leis, onde se encontra a formulação da tripartição dos poderes do autor, é dedicado à análise da “Constituição” da Inglaterra:

“Existem sempre num Estado pessoas eminentes pelo nascimento, pelas riquezas ou pelas honras.

Se elas ficassem confundidas entre o Povo, e não tivessem senão um voto como os outros, a liberdade comum seria a sua escravidão, e elas não teriam interesse em defender a liberdade, porquanto a maioria seria contra elas.

A participação dessas pessoas na Legislação deve pois estar proporcionada às demais vantagens que têm no Estado. Ora, isto se dará se elas formarem um corpo com direito de frear as iniciativas do Povo, assim como o Povo terá o direito de frear as delas.”<sup>56</sup>

Identifica-se também na evolução do modelo político inglês, duas outras importantes ferramentas iniciais do sistema de freios e contrapesos. O veto e o *impeachment*. O primeiro, inicialmente concebido, no modelo do *King in Parliament*, enquanto ato do Rei em cooperação e aperfeiçoamento do processo legislativo, passa a exprimir a *negative voice*, expressando, tão somente, a oposição do Rei que não mais participa do processo legislativo, apenas o **controla**, podendo impedir que a legislação entre em vigor através do veto. O *impeachment*, por sua vez, é mecanismo jurídico que permite o controle do parlamento sobre os atos executivos dos Ministros do Rei. *O Parlamento não executa, mas controla o exercício da função executiva.*<sup>57</sup>

---

<sup>53</sup> *Constituições do Brasil*, p. 258-259.

<sup>54</sup> *Freios e contrapesos do Governo na Constituição Brasileira*, p.45.

<sup>55</sup> *Modern constitutional theory : a reader*, St. Paul : West Publishing, 1991, p.238, *apud* Paulo Fernando Silveira, *freios e contrapesos (checks and balances)*, p.99.

<sup>56</sup> *Do espírito das leis*, p.173.

<sup>57</sup> Sobre o assunto, vide Nuno Piçarra, *A separação dos poderes como doutrina e princípio*

O “check”, segundo o juiz mineiro PAULO FERNANDO SILVEIRA, surgiu<sup>58</sup> quando o Justice MARSHAL declarou sua “opinion”, lançada no famoso caso Marbury x Madison, em 1803 – conforme acima abordamos –, que o Poder Judiciário tinha a missão constitucional de declarar a inconstitucionalidade – e, portanto tornar nulos – dos atos do Congresso, quando, a seu exclusivo juízo, tais lei não guardassem harmonia com a Carta Política. Pela doutrina do Judicial Review, o Judiciário passa a controlar o abuso do poder dos outros ramos<sup>59</sup>.

Assim, do empirismo britânico, da racionalização de MONTESQUIEU e do pragmatismo norte-americano, exsurge o que, como já dissemos, será o principal elemento caracterizador do princípio da separação dos poderes no Direito Contemporâneo, o sistema de freios e contrapesos (*checks and balances*).

#### 4. O CONTROLE NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Desta forma, dividido o poder e individuados seus órgãos, assim como superada a idéia da prevalência de um sobre o outro, através da compreensão da necessidade de equilíbrio, independência e harmonia entre eles, admitindo-se, inclusive a interferência entre eles<sup>60</sup>, ganha força a idéia de **controle** e vigilância recíprocos de um poder sobre o outro relativamente ao cumprimento dos deveres constitucionais de cada um. Aí estão presentes os elementos essenciais caracterizadores do moderno conceito do princípio da separação dos poderes.

Deste conceito, com o fito de darmos continuidade aos nossos estudos, destacamos a idéia de **CONTROLE**, aqui entendido *tanto o exercício como o resultado de funções específicas que destinam a realizar a contenção do poder do Estado, seja qual for sua manifestação, dentro do quadro constitucional que lhe for adscrito*<sup>61</sup>.

Destacado o conceito de controle de DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO, proferido em profundo estudo, valemo-nos, também, da classificação idealizada pelo autor para a análise de exemplos de controle da Constituição do Brasil de 1988. Vejamos:

*“Sob o critério objetivo as funções de controle podem ser agrupadas em quatro modalidades básicas: 1 – controle de cooperação; 2 – controle de consentimento; 3 – controle de fiscalização e 4 – controle de correção.* (destacamos)

De acordo com esta classificação:

**1 – controle de cooperação:**

---

*constitucional – um contributo para o estudo das suas origens e evolução*, p.59-62 e 79-83.

<sup>58</sup> Nuno Piçarra ensina que a doutrina dos *checks and balances* surge, por completo, na Inglaterra (op. cit., p.83, nota 57). Vide ainda nota de rodapé 9.

<sup>59</sup> *Freios e contrapesos (checks and balances)*, p.99. Sobre Marbury v. Madison vide também p. 85-94.

<sup>60</sup> Celso Bastos adverte no sentido de que hodiernamente *os órgão estatais não exercem simplesmente funções próprias, mas desempenham também funções denominadas atípicas, quer dizer, próprias de outros órgãos. É que todo poder (entendido como órgão) tende a uma relativa independência no âmbito estatal e é compreensível que pretenda exercer na própria esfera as três mencionadas funções (legislativa, judiciária e executiva) em sentido material.*(Curso de Direito Constitucional, p.345).

<sup>61</sup> Interferências entre Poderes do Estado, in *Revista de Informação Legislativa*, Brasília : Senado, nº 103, p.13, jul./set. 1989.

*O controle de cooperação é o que se perfaz pela co-participação obrigatória de um Poder no exercício de função de outro.*

*Pela cooperação, o Poder interferente, aquele que desenvolve essa função que lhe é atípica, tem a possibilidade de intervir, de algum modo específico, no desempenho de uma função típica do Poder interferido, tanto com a finalidade de assegurar-lhe a legalidade quanto à legitimidade do resultado por ambos visado.*

## **2 – Controle de consentimento:**

*O controle de consentimento é o que se realiza pelo desempenho de funções atributivas de eficácia ou de exequibilidade a atos de outro Poder.*

*Pelo consentimento, o Poder interferente, o que executa essa função que lhe é atípica, satisfaz a uma condição constitucional de eficácia ou de exequibilidade de ato do Poder interferido, aquiescendo ou não, no todo ou em parte, conforme o caso, com aquele ato, submetendo-o a um crivo de legitimidade e de legalidade.*

## **3 – Controle de fiscalização:**

*O controle de fiscalização é o que se exerce pelo desempenho de funções de vigilância, exame e sindicância dos atos de um Poder por outro.*

*Pela fiscalização, o Poder interferente, o que desenvolve essa função atípica, tem a atribuição constitucional de acompanhar e de formar conhecimento da prática funcional do Poder interferido, com a finalidade de verificar a ocorrência de ilegalidade ou ilegitimidade em sua atuação.*

## **4 – Controle de correção:**

*O controle de correção é o que se exerce pelo desempenho de funções atribuídas a um Poder de sustar ou desfazer atos praticados por um outro.*

*Pela correção, realiza-se a mais drástica das modalidades de controle, cometendo-se ao Poder interferente a competência constitucional de suspender a execução, ou de desfazer, atos do Poder interferido que venham a ser considerados viciados de legalidade ou de legitimidade.”*

Passemos aos exemplos constitucionais pátrios destes controles.

**4.1. Controle do Poder Executivo exercido em relação ao Legislativo** - A previsão constitucional da possibilidade do VETO do Poder Executivo à elaboração legislativa é exemplo mais difundido de forma de controle da atividade típica do Poder Legislativo por parte Executivo. No ordenamento pátrio temos:

“Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1.º 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.

(...)

Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

(...)

III - iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

IV - sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

V - vetar projetos de lei, total ou parcialmente;

(...)

XV - nomear, observado o disposto no art. 73, os Ministros do Tribunal de Contas da União;" (destaques nossos)

O veto, como já vimos, constituiu marco histórico na conformação do sistema de freios e contrapesos.

O veto foi concebido como instrumento de cooperação entre Legislativo e Executivo (no modelo *King in Parliament*), como, inclusive, defende que ainda o seja, atualmente, DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO<sup>62</sup>.

Ousando discordar do autor da classificação utilizada, e considerando que o veto, pelo menos, momentaneamente, impede que a lei entre em vigor, classificá-lo como forma de controle mais rigorosa, talvez uma situação *sui generis*, um *controle de correção* não necessariamente terminativo, ou, pelo menos, como controle de fiscalização, vez que, indiscutivelmente, constitui modalidade de controle preventivo de constitucionalidade de norma.

Parecem-nos mais próximas da idéia do *controle de cooperação* as previsões constantes dos incisos III e IV acima transcrito, ou seja, a iniciativa facultativa de legislação – registre-se, absurdamente ampla, ao nosso ver –, bem como sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, e expedir decretos e regulamentos para execução da lei.

DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO ainda aponta como *controle de cooperação* a competência do Presidente da República de nomear um terço dos membros do Tribunal de Contas da União (inciso XV do art. 84).

**4.2. Controle do Poder Executivo exercido em relação ao Judiciário** - Em primeiro lugar, aproveitando as observações acima, referimo-nos à possibilidade do veto (art. 84, V) do chefe do Poder Executivo a propostas legislativas de iniciativa do Poder Judiciário. Assim como, valendo também para o Poder Legislativo, é bom lembrar que a possibilidade do veto alcança a lei orçamentária, encontrando limite, todavia, ao nosso ver, na autonomia administrativa e financeira garantida pela Constituição no art. 99.

Vislumbramos mecanismo de controle, talvez *controle de fiscalização*, na possibilidade prevista no § 4º do art. 103 da Constituição, de ser proposta pelo Presidente da República perante o Supremo Tribunal Federal, ação declaratória de constitucionalidade diante da existência de controvérsia judicial relevante sobre a aplicação de norma, nos termos do art. 14, III, da Lei nº 9.868/99, especialmente em face do efeito vinculante da declaração de constitucionalidade, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário, conforme previsto no § 2º do art. 102 da C.F.

Parece-nos, também, que a faculdade atribuída ao Presidente da República no art. 84, XII, da CF, para a concessão de indulto e comutação de penas, pode ser utilizada como forma de *controle de correção* da atividade jurisdicional, quando não motivada a decisão, apenas pelo juízo de conveniência e oportunidade, mas inspirado, o Chefe do Executivo, pelo caráter controvertido, juridicamente, da sentença condenatória judicial.

---

<sup>62</sup> Op. cit., p.14-15, nota 51.

**4.3. Controle do Poder Judiciário exercido em relação ao Legislativo** - O exemplo de controle do Poder Judiciário exercido em relação ao Legislativo não poderia ser outro senão o mais importante: o **controle da constitucionalidade** das leis produzidas pelo Legislativo. Aqui o Poder Judiciário, no exercício de sua função típica (Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição – art. 102, *caput*), exerce o *controle de correção*, determinando inclusive a suspensão da execução de lei inconstitucional. O controle da constitucionalidade experimenta importante incremento com a Carta de 1988, através da previsão do *controle concentrado* (via de ação) de constitucionalidade (art. 102, I, “a”, ação direta de inconstitucionalidade – ADIN – e a ação declaratória de constitucionalidade – ADECON; § 1º, a arguição de descumprimento de preceito fundamental – ADPF; art. 103, § 2º, ADIN por omissão).

Outro exemplo, *controle de cooperação*, é também a possibilidade da deflagração do processo legislativo (arts. 93 e 96, II da CF).

**4.4. Controle do Poder Judiciário exercido em relação ao Executivo** - Sobre os exemplos deste controle, reportamo-nos, também, ao CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE, em especial às observações do item anterior, esclarecendo que se o Poder Executivo concorre para a inconstitucionalidade, através da sanção da norma, figurará no pólo passivo da ADIN (ação direta de inconstitucionalidade).

Ainda no campo do controle de constitucionalidade, destacamos que talvez a única aplicação que restou viável da chamada ADIN (ação direta de inconstitucionalidade) por omissão, após as decisões do Supremo Tribunal Federal, balizando a aplicação do instituto<sup>63</sup>, é justamente a contida na parte final do disposto no § 2º, 103 da CF, dirigida aos **órgãos administrativos**, o quais serão **compelidos** a adotar providências de sua alçada para conferir plena eficácia à norma constitucional no prazo de 30 (trinta) dias, sob pena de responsabilidade. Sendo que ao Poder Executivo compete precipuamente o exercício da função administrativa (função típica), identificamos principalmente nele o alvo deste (art. 103, § 2º, *in fine*) *controle de correção* exercido pelo Poder Judiciário.

Outra interferência interessante, inclusive porque envolve os **Poderes Judiciário e Legislativo** interagindo no exercício de controle **sobre o Poder Executivo**, é a decorrente do que estabelece o art. 52, parágrafo único, *verbis*:

“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;

(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 23/99)

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;

(...)

Parágrafo único - Nos casos previstos nos incisos I e II, funcionará como Presidente o do Supremo Tribunal Federal, limitando-se a condenação, que somente será proferida por dois terços dos votos do Senado Federal, à perda do cargo, com inabilitação, por oito anos, para o exercício de função pública, sem prejuízo das demais sanções judiciais cabíveis.”

---

<sup>63</sup> STF – Pleno - ADIN nº 1458-DF, Rel. Min. Celso de Mello, RTJ 162/877.

Neste caso de *controle de correção*, os membros do Poder Executivo podem inclusive ser punidos com a perda do mandato, conforme acima descrito. É o famoso processo de impeachment, que na sistemática constitucional pátria é exercida pelo Poder Legislativo, Senado Federal, com a participação – aí em sede de *controle de cooperação* – do Poder Judiciário, através do Presidente do Supremo Tribunal Federal.

**4.5. Controle do Poder Legislativo exercido em relação ao Executivo** - Como fruto do desenvolvimento do princípio da separação dos poderes, e, mesmo da concepção dos regimes representativos, o parlamento passou a se caracterizar pelo exercício da dupla missão, **legislar e fiscalizar**<sup>64</sup>, de modo que hodiernamente, não se nos afigura correto tratar o dever de fiscalizar do Poder Legislativo como exercício de função atípica. O poder-dever de *controle de fiscalização* conferido ao Legislativo foi amplamente consagrado na Constituição de 1988.

Os exemplos de previsões constitucionais de controle do Poder Legislativo sobre o Executivo, são inúmeros, alguns, inclusive já tratados acima, como no caso de impeachment, *controle de correção*.

O art. 49 traz outros importantes exemplos, aos quais **procedemos ao enquadramento à classificação utilizada** neste trabalho. Vejamos.

Art. 49 – É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; **CONTROLE DE CONSENTIMENTO**

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar; **CONTROLE DE CONSENTIMENTO**

III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias; **CONTROLE DE CONSENTIMENTO**

IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas; **CONTROLE DE CONSENTIMENTO**

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa; **CONTROLE DE CORREÇÃO**

(...)

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; **CONTROLE DE FISCALIZAÇÃO**

<sup>64</sup> *O controle de fiscalização, na Constituição de 1988, é atribuição maciçamente cometida ao Poder Legislativo; como é sabido, tornou-se característica dos regimes representativos a dupla missão parlamentar de legislar e de fiscalizar. De certa forma, essas duas atribuições estão estreitamente vinculadas, pois é inegável que o Legislativo deve dispor de todas informações necessárias para desempenhar-se de sua função típica.* MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo, *in* artigo citado, p. 15.

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta; **CONTROLE DE FISCALIZAÇÃO**

XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes; **CONTROLE DE FISCALIZAÇÃO**

XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão; **CONTROLE DE FISCALIZAÇÃO**

XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União; **CONTROLE DE FISCALIZAÇÃO**

XIV - aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares; **CONTROLE DE CONSENTIMENTO**

XV - autorizar referendo e convocar plebiscito; **CONTROLE DE CONSENTIMENTO**

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais; **CONTROLE DE CONSENTIMENTO**

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares. **CONTROLE DE CONSENTIMENTO.**

Outro exemplo interessante de controle realizado pelo Poder Legislativo em face do Executivo, agora na modalidade de *controle de cooperação* – oferecido, também, por DIOGO DE FIGUEIREDO MOREIRA NETO no trabalho referido –, *está a função, atribuída ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, de integrar, cada um com dois de seus respectivos membros, escolhidos por eleição, o Conselho da República, órgão do Poder Executivo.*

**4.6 –Controle do Poder Legislativo exercido em relação ao Judiciário** - O Poder Judiciário também está sujeito ao controle do Poder Legislativo. Assim ocorre quando das deliberações do segundo sobre as proposições legislativas de iniciativa do primeiro, nos termos do *caput* do artigo 48 da CF.

Outro importante instrumento de controle do Poder Legislativo, que também pode recair sobre o Poder Judiciário, o *controle de fiscalização* exercido através das Comissões Parlamentares de Inquérito, previsto no § 3º do art. 58 da CF, encontra exemplo na memória recente de nossa história, pela ação do Poder Legislativo federal na chamada CPI do Judiciário.

**BIBLIOGRAFIA**

- ALMEIDA MELLO, Leonel Itaussu. *Clássicos da Política*, v.1., organizado por Francisco C. Weffort. São Paulo : Ática, 2001.
- ARISTÓTELES. Política. In: *Os Pensadores*. São Paulo : Nova Cultural, 2000.
- BASTOS, Celso. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo : Saraiva, 2000.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. São Paulo : Malheiros, 1996.
- BONAVIDES, Paulo; PAES DE ANDRADE. *História Constitucional do Brasil*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1991.
- CAMPANHOLE, Adriano; CAMPANHOLE, Hilton Lobo. *Constituições do Brasil*. 13.ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- FERNANDES MARTINS DA COSTA, Paula Bajer. Sobre a Importância do Poder Judiciário na Configuração do Sistema da Separação dos Poderes instaurado no Brasil após a Constituição de 1988. In: *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, Ano 8, janeiro-março 2000, nº 30. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2000, p.240-258.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra : Almedina,1999.
- HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. O Federalista. In: *Os Pensadores*. São Paulo : Victor Civita Editor, 1979.
- MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *Do Espírito das Leis*. São Paulo : Saraiva, 2000.
- MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 7.ed. São Paulo : Atlas, 2000.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Interferências entre Poderes do Estado. *Revista de Informação Legislativa*, nº 103/13. Brasília : Senado, 1989.
- PIÇARRA, Nuno. *A Separação dos Poderes como doutrina e Princípio Constitucional – Um contributo para o estudo das suas origens e evolução*. Coimbra : Coimbra Editora, 1989.
- PRITCHETT, C. Herman e outros. A Supremacia Judicial de Marshal a Burger. In: *Ensaio sobre a Constituição dos Estados Unidos*. Editado por M. Judd Harmon. Rio de Janeiro : Forense Universitária, [s.a.p.].
- SILVEIRA, Paulo Fernando. *Freios e Contrapesos (Checks and Balances)*. Belo Horizonte : Del Rey, 1999.
- SOARES DE PINHO, A. P. *Freios e Contrapesos do Governo na Constituição Brasileira*. Niterói : [s.c.p.], 1961.
- SOLON, Ari Marcelo. *Teoria da Soberania como problema da norma jurídica e da decisão*. Porto Alegre : Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

# PROCESSO LEGISLATIVO E DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Tania Rodrigues Mendes \*

## Objetivos

Nossos objetivos nesta apresentação de uma visão geral sobre o tema são:

- a) indicar o sentido político do processo legislativo, os motivos da sua existência, visando à melhor compreender sua importância e os condicionantes das suas formas de execução;
- b) iluminar as relações entre atos do processo legislativo, o Estado democrático de direito, a república, os perfis e bases dos mandatos parlamentares, os cidadãos em geral e os demais Poderes de Estado;
- c) indicar oportunidades e formas de participação das entidades e da sociedade.

Este texto busca usar linguagem comum de modo a provocar a reflexão e o debate. Na forma resumida, introduz a página “Processo Legislativo”, do Portal da ALESP – [www.al.sp.gov.br](http://www.al.sp.gov.br)

## O papel do Poder Legislativo

Como organizar a segurança no Estado de São Paulo?

Onde usar as verbas arrecadadas com os impostos?

Quem deve pagar pelo uso da água?

Os cidadãos e os diversos grupos que compõem nossa sociedade raramente têm a mesma opinião ou os mesmos interesses sobre como resolver problemas comuns.

A solução desses conflitos, numa sociedade democrática, é feita através da construção de um acordo entre as diversas partes da sociedade, que se expressa na promulgação de normas garantindo direitos e estabelecendo deveres.

A construção desse acordo político, que permite a convivência civilizada na sociedade entre interesses contrários, acontece através dos debates e das votações dos Deputados que representam as posições dos cidadãos na Assembléia Legislativa.

Essa é a função social e política (missão) do Poder Legislativo. Um espaço privilegiado para a realização da política que, embora imperfeita, foi concebida e é praticada, nos últimos séculos, como a melhor possibilidade de resolução de conflitos sem a destruição recíproca dos contendores.

O Poder Legislativo Paulista é exercido pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo - ALESP, constituída de 94 Deputados, eleitos e investidos para um mandato (legislatura) de quatro anos. (CE art.9º, CF, art. 58 §1º).

O número total de Deputados é calculado segundo a norma do artigo 27 da Constituição Federal, sendo proporcional ao número de eleitores existentes no Estado.

Na constituição da sua Mesa Diretora, e na composição das suas Comissões, deve ser assegurada representação de todos os partidos presentes na ALESP, proporcional à votação que obtiveram dos eleitores no processo eleitoral. (CE art.12).

Assim, o objetivo estratégico do funcionamento da ALESP é garantir o debate constante entre os diferentes grupos de interesses e propostas presentes na nossa sociedade, representados através dos Deputados e dos Partidos pelos quais se elegem, que se expressa na apresentação de propostas, debatidas com argumentos favoráveis e contrários, visando à construção do consenso possível entre os diferentes, de modo a fazer valer o interesse público.

Por isso, o Poder Legislativo é também chamado de “parlamento”, o espaço onde a disputa entre interesses distintos dos cidadãos se dá pelo convencimento dos interlocutores e se materializa em proposições legislativas e nas ações de fiscalização, controle e investigação apresentadas e defendidas pelos seus representantes em todas as reuniões e sessões de discussão e deliberação.

Esse debate constante, que transforma a proposta de uns em norma aceita por todos é a essência da democracia, porém é intangível, embora seja concreto.

Para que ele seja rastreável e visível para todos os Deputados e para todos os cidadãos, para que ele seja democrático e transparente, deve ser feito com regras claras e aceitas pelo conjunto de parlamentares, deve ser público para que todos possam dele tomar parte e ter informações, inclusive para demonstrar seu apoio ou reprovação. Essas regras são estabelecidas no Regimento Interno e comandam o Processo Legislativo.

### **Prerrogativas e atribuições do Poder Legislativo**

As prerrogativas do Poder Legislativo, restauradas e ampliadas a partir da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989, resumidamente, são:

**1 – Legislar:** Apresentação, discussão e deliberação de proposições legislativas (projetos de leis, resoluções, emendas, etc.) instituindo normas para o cumprimento de direitos e deveres na sociedade, bem como autorizando a realização de receitas, despesas, obras e serviços públicos pelo Estado.

**2** - Fiscalizar e controlar as ações e atos do Poder Executivo e da Administração, inclusive a descentralizada - autarquias, fundações, empresas e agentes delegados que atuam na prestação de serviços públicos.

Em decorrência, suspender, por ação política, atos irregulares ou representar, junto ao Ministério Público, para a responsabilização daqueles agentes públicos que ordenaram a realização desses atos.

**3** - Investigar – Averiguar a ocorrência de ilícitos, em fatos determinados, propondo soluções e providenciando os processos para a punição dos responsáveis identificados.

Nesse caso, incluem-se as ações típicas das Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI.

### **Sobre o Processo Legislativo**

O processo legislativo é o conjunto de atos realizados pela Assembléia, visando à elaboração das leis de forma democrática, ordenados conforme as regras definidas em acordo pelas partes da sociedade representadas, proporcionalmente, através do processo eleitoral, e expressas na Constituição, no Regimento Interno e nas Questões de Ordem, que firmam interpretação de seus dispositivos, bem como na legislação pertinente.

Os fluxos essenciais do processo legislativo e das ações de fiscalização e controle não acontecem através das unidades administrativas do organograma da ALESP, mas através das inúmeras reuniões de debates, negociações e deliberações dos parlamentares, sustentados, diretamente, pelos órgãos da Casa reunidos na Secretaria Geral Parlamentar e, indiretamente, pelos órgãos reunidos na Secretaria Geral de Administração.

Compõem um fluxo informacional típico, onde os registros de andamento, publicação, manifestações de relatores, situação de instrução e votações constituem momentos de captura do processo político intangível de debates, visando a registrá-lo para o cidadão e assegurar que as normas – que instituirão deveres e garantirão direitos na sociedade – sejam elaboradas segundo o devido processo legislativo.

Esse fluxo essencial é subsidiado por vários fluxos de apoio, como, por exemplo, a elaboração de pautas, minutas de estudos, pareceres e proposições para os Deputados, elaboração dos anteprojetos pelos Gabinetes de Deputados, trabalhos de secretaria, revisões e controles, alimentação do Sistema do Processo Legislativo - SPL, registros dos debates e votações, etc.

O Processo Legislativo é, portanto, a atividade que garante a publicidade dos debates, das decisões e dos processos de construção de acordos políticos, que ocorrem na Assembléia. Reúne as regras do jogo que vêm sendo construídas há mais de 172 anos, que se consolidam na Constituição e no Regimento Interno.

É a “receita” da mágica que permite transformar em interesse público (de todos) algo que se inicia como proposição de uma parte dos cidadãos e pressupõe, desde sempre, a obtenção, análise e uso de informação e de conhecimento.

Não deve ser confundido com um fluxo qualquer de trabalho ou com procedimentos burocráticos vazios, pois é o ritual que garante a democracia representativa.

Atrás de cada passo da tramitação ou de registro de andamento, temos que mirar, não o volume em papel ou o “clique no SPL”, mas o caminhar de uma idéia, apoiada no mínimo pelos eleitores do Deputado que a propõe.

Assim, o processo legislativo é uma das mais importantes manifestações da política, e deve ser praticado e encarado como forma de expressão da democracia representativa, ampliada pelo exercício, por parte dos cidadãos, da democracia direta e da democracia participativa.

No âmbito da democracia representativa o parlamentar é o representante dos interesses da sociedade e exerce as prerrogativas e atribuições do Poder Legislativo em nome dos eleitores, em delegação/pacto firmado através do processo eleitoral.

Cada proposta apresentada, debatida e deliberada, articula-se seja aos interesses e necessidades dos segmentos sociais que constituem a base eleitoral do mandato de cada parlamentar, que reúne aqueles eleitores que o escolheram como seu representante, seja àqueles outros segmentos de eleitores que não o sufragaram, mas se interessam pelas mesmas questões e serão impactados pelas deliberações. Articulam-se ainda aos programas dos Partidos e aos perfis dos mandatos, pois a eleição é proporcional e não majoritária.

A democracia direta é exercida através de apresentação, pelos próprios cidadãos/eleitores, de propostas de iniciativa popular de leis, emendas constitucionais, plebiscitos e referendos, nas formas previstas nos artigos 27 §4º, 29 XIII e 61 §2º da Constituição Federal, no artigo 24 § 3º item 1 da Constituição Estadual, bem como na legislação que os regulamentam.

A democracia participativa amplia a atuação dos parlamentos ao envolver a população no próprio processo legislativo e de fiscalização e controle, através das audiências públicas, Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, da Cidadania, da Participação e das Questões Sociais e do controle social constante das ações dos Poderes de Estado.

A rapidez nas deliberações dos Deputados ou os atrasos nas votações são produzidos mais pela dificuldade de chegar aos consensos sobre questões polêmicas e pela necessidade de muitos debates para construir os convencimentos, do que por problemas de “andamento” dos processos. Quando os acordos se estabelecem e os consensos se produzem, o processo legislativo é imediatamente agilizado. Ou seja, há que respeitar e entender o “metabolismo” político de produção dos consensos.

Portanto, quando são propostas alterações regimentais, temos que nos focar na sua essência política e garantir, em qualquer meio, o fluxo de informações, o tempo e o espaço para a participação do cidadão e a publicidade de todos os atos.

É evidente que pode ser sempre melhorado, mas para isso há necessidade de conhecer e respeitar a essência política desse processo, para que saibamos diferenciar o estratégico do dispensável e modernizar o processo legislativo sem atropelar ou cercear as prerrogativas dos

parlamentares e, por essa via, o sagrado direito dos eleitores e cidadãos paulistas. A técnica também não é neutra.

Nesse cenário, o Sistema do Processo Legislativo - SPL, por meio do qual são elaboradas (eletronicamente) as proposições e disponibilizados (inclusive pela Internet) seus conteúdos e andamentos, é um sistema de “documentação de processos de decisão”. Inicia-se no momento da protocolização da proposta e encerra-se com a sanção, deliberação sobre eventuais vetos, promulgação e arquivamento.

Podemos, respeitado o Regimento Interno, simplificar procedimentos que, historicamente, estão condicionados pelo suporte físico papel. Porém, temos que manter o “seu princípio ativo”, pois esses procedimentos têm motivos políticos para existir como, por exemplo, registrar em fichas todos os movimentos físicos dos processos e proposições, para evitar “engavetamentos e sumiços” de propostas.

Ou, ainda, os ritos de publicação e seus registros efetuados em processos subsidiários pelas Secretarias, a coleta e conferência de assinaturas, com absoluta disciplina e obediência ao deliberado pelos Deputados, nas Comissões e no Plenário, pois os sujeitos do processo legislativo são sempre – mesmo no SPL e na Internet - os parlamentares e, através deles, os cidadãos que os elegeram.

### **Transformando projeto em lei**

Apresentamos aqui, de forma simplificada, as etapas básicas desse processo, para o caso mais comum que é o da tramitação ordinária de um Projeto de lei em procedimento legislativo padrão. (11)

Tudo começa quando o Deputado - ou os cidadãos, através da iniciativa popular - apresenta uma proposta para regular a vida em sociedade sobre determinado tema.

### **Passos**

1 - A proposta é escrita na forma de um Projeto de lei, lida no expediente da sessão plenária e publicada para que todos a conheçam.

2 - As primeiras opiniões divergentes, sugestões de aperfeiçoamento e complementação são apresentadas na forma de emendas ao Projeto de lei (emendas de Pauta). Para tanto, abre-se um prazo chamado de Pauta. As Emendas também são publicadas para que todos as conheçam.

3 - Divulgados o Projeto e as emendas, são enviados pelo Presidente da Assembléia para a análise e deliberação das Comissões Permanentes. Essas Comissões iniciam o debate das proposições nos seus aspectos de legalidade, temas e recursos públicos exigidos. Podem

apresentar emendas e outras formas de aprovar a proposta em debate, que são chamadas de Substitutivos e realizar audiências com os cidadãos interessados. Todas as reuniões são abertas ao público.

4 - A primeira prova acontece na Comissão de Constituição, Justiça e Redação, que vai dizer se as proposições são legais e permitidas pela Lei Maior, que são as Constituições do Brasil e do Estado. O Projeto e as emendas devem atender às suas exigências. Aprovados nesta Comissão devem ser analisados pela comissão especializada, que deliberará sobre seus conteúdos, aprovando ou rejeitando.

Posteriormente, retornará à esta Comissão, para a elaboração da redação final, nos casos em que a deliberação do Projeto de lei tenha sido feita com emendas.

5 - Conforme o tema tratado, o Projeto será analisado por uma Comissão Permanente chamada de comissão de mérito, que é a comissão especializada no seu conteúdo. São 12 comissões temáticas, definidas nos artigos 29 a 31 do Regimento Interno. Aprovada quanto ao seu conteúdo, a proposição poderá ir para o debate na Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento, caso sua realização necessite de recursos públicos.

6 - A Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento vai debater e deliberar sobre as verbas públicas necessárias à sua execução sempre que a proposta contida no Projeto e nas emendas, se transformada em lei, gere receita ou despesa, bem como sobre a programação orçamentária mais adequada.

7 - Concluídas as avaliações das Comissões, no caso das proposições que não tenham deliberação conclusiva nas Comissões, o Projeto está pronto para ser votado pelo conjunto de todos os Deputados, que compõem o Plenário. As deliberações das Comissões são publicadas para que todos as conheçam, na forma de Pareceres sobre o Projeto e as emendas, e o Presidente da Assembléia as inclui na Ordem do Dia das votações.

8 - O Plenário, reunindo todos os representantes eleitos dos cidadãos, é a instância máxima de debate e deliberação. Pode propor novas emendas que devem voltar às Comissões para serem também analisadas, e ainda propor emendas aglutinativas, de modo a produzir o acordo político entre as propostas e, finalmente, aprovar ou rejeitar a proposição através do voto.

9 – Aprovado, o Projeto será submetido novamente à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, caso tenham sido acatadas emendas, e publicado um Autógrafo, que é um decreto da Assembléia Legislativa expressando a forma final da proposta aprovada pelos representantes dos cidadãos. Caso tenha sido aprovado sem emendas, será elaborada uma minuta de autógrafo de modo a adequar à proposição à melhor técnica legislativa.

10 - O Autógrafo é enviado para o Governador do Estado, que pode aprová-lo, promulgando então a Lei, ou rejeitá-lo, com base em motivos justificados, vetando total ou parcialmente. Vetado o Projeto, ele retorna à Assembléia, que repetirá os passos de 1 a 9 para apreciar os motivos da rejeição pelo Governador.

Caso a Assembléia concorde com os argumentos do Governador aprovará o veto e arquivará o projeto, caso discorde rejeitará o veto. Rejeitado o veto, o projeto é enviado novamente para sanção do Governador e, se este não o sancionar, a própria Assembléia promulgará a Lei.

As leis, para que possam existir de modo inquestionável e serem válidas, devem ser feitas em conformidade com o processo legislativo exigido para cada espécie de ato normativo. Ou seja, sua elaboração deve subordinar-se ao princípio do “devido processo legislativo”, firmado nas Constituições, Federal e Estadual, e no Regimento Interno.

### **Fases – procedimento legislativo padrão (11)**

#### **1 - Apresentação/publicação**

É a entrega da proposição ao órgão competente, no Estado de São Paulo à Mesa da ALESP, nos termos do Regimento Interno e das exigências legais, constitucionais e formais. É a fase em que a proposição é admitida à tramitação e publicada.

#### **2 - Debates nas comissões– instrução**

Instruir significa esclarecer todos os aspectos da matéria ou assunto admitido à tramitação no processo legislativo, de fiscalização, controle e de investigação, através da obtenção, tratamento e análise de informações e de conhecimento, que se materializa e é documentada na elaboração, discussão e deliberação dos Pareceres das Comissões.

Comissões são órgãos colegiados com a incumbência especial de instruir os projetos e processos, agregando às proposições informações, análises e esclarecimentos de ordem técnica necessários para subsidiar a deliberação pelos Deputados (discussão e votação), seja no caso de deliberação conclusiva na própria comissão, seja no plenário.

Classificam-se em técnicas ou permanentes, as que subsistem através das legislaturas (quatro anos dos mandatos), e temporárias aquelas constituídas com finalidades especiais e de representação e que se extinguem com o término da legislatura ou quando atingidos os fins para os quais se constituíram. Estas últimas englobam as Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI, as Comissões de Representação, que tem por finalidade representar a ALESP em atos externos, e as Comissões Especiais que podem ser criadas para análise de matéria relevante não prevista na competência exclusiva das Comissões Permanentes.

Com a promulgação da Resolução nº 869, de 04/03/2011, que altera o Regimento Interno, deixaram de existir as 23 Comissões Permanentes e foram instituídas as seguintes Comissões, todas com 11 membros:

- de Constituição, Justiça e Redação (substituindo as anteriores Comissão de Constituição e Justiça e Comissão de Redação);

- de Finanças, Orçamento e Planejamento (substituindo as anteriores Comissão de Finanças e Orçamento e parte da Comissão de Economia e Planejamento);
- de Saúde (substituindo a anterior Comissão de Saúde e Higiene);
- de Educação e Cultura (substituindo as anteriores Comissão de Educação e parte da competência da Comissão de Cultura, Ciência e Tecnologia);
- de Assuntos Esportivos (substituindo a anterior Comissão de Esportes e Turismo);
- de Assuntos Metropolitanos e Municipais (substituindo as anteriores Comissão de Assuntos metropolitanos e Comissão de Assuntos Municipais);
- de Infraestrutura (substituindo a anterior Comissão de Serviços e Obras Públicas);
- de Transportes e Comunicações (substituindo a anterior Comissão de Transportes e Comunicações);
- de Segurança Pública e Assuntos Penitenciários (substituindo a anterior Comissão de Segurança Pública);
- de Administração Pública e Relações do Trabalho (substituindo as anteriores Comissão de Administração Pública e Comissão de Relações do Trabalho);
- de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (substituindo a anterior Comissão de Defesa do Meio Ambiente);
- de Atividades Econômicas (substituindo as anteriores Comissão de Agricultura e Pecuária, a matéria sobre Turismo, da Comissão de Esportes e Turismo e a matéria sobre Economia da Comissão de Economia e Planejamento);
- de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, da Cidadania, da Participação e das Questões Sociais (substituindo as anteriores Comissão de Direitos Humanos, Comissão de Defesa dos Direitos do Consumidor, Comissão de Promoção Social, Comissão de Assuntos Internacionais e Comissão de Legislação Participativa);
- de Ciência, Tecnologia e Informação (substituindo as matérias sobre ciência e tecnologia da anterior Comissão de Cultura, Ciência e Tecnologia);
- de Fiscalização e Controle (permanece a mesma, porém com competência adicional de fiscalizar os atos de empresas concessionárias de serviços públicos).

Há também a Comissão Representativa da Assembléia, que funciona durante o recesso, quando não houver convocação extraordinária e sem prejuízo das atribuições da Mesa, com competência para receber petições de cidadãos contra atos de autoridades ou entidade pública, sustar atos normativos do Poder Executivo que exorbitem seu poder regulamentar,

aprovar moções e dirigir indicações, conceder licença ao Governador e ao Vice-Governador e dar posse aos seus substitutos.

À Comissão de Constituição, Justiça e Redação cabe a instrução quanto à constitucionalidade, legalidade e juridicidade das proposições e processos. Compete, também, elaborar a redação final das proposições aprovadas, no Plenário ou conclusivamente na Comissão de Mérito, com emendas ou substitutivos.

Às Comissões Temáticas ou de Mérito cabe analisar as proposições quanto a sua conveniência, que se exprime na averiguação da necessidade e a utilidade da proposta em estudo, se é ou não oportuna em relação à realidade social, e se é justa, no sentido de avaliar se a proposta atende ao bem-comum e ao interesse público.

À Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento cabe a instrução quanto à adequação das propostas às finanças públicas, bem como a sua compatibilidade com as diretrizes de planejamento.

Para realizar plenamente o processo de instrução e a deliberação conclusiva, emitindo pareceres sobre proposições e processos, as Comissões Permanentes, no total de 15 (artigos 25 a 33 da XIII Consolidação do Regimento Interno, atualizada pela Resolução nº 869, de 04 de março de 2011), podem:

- promover estudos (inclusive convidando pessoas e instituições especializadas ou contratando peritos técnicos);
- fiscalizar e controlar atividades do Poder Executivo;
- convocar Secretários de Estado, dirigentes de órgãos públicos e de empresas resultantes de desestatização ou agentes delegados que respondam pela prestação de serviços públicos;
- solicitar o depoimento de cidadão;
- promover palestras, conferências, fóruns, debates e seminários;
- criar subcomissões de estudo;
- propor a sustação de atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder de regulamentar;
- propor emendas, substitutivos e proposições legislativas;
- solicitar auditorias ao Tribunal de Contas do Estado;
- e convocar audiências públicas na sede da ALESP ou fora dela.

A Resolução nº 869/2011, introduziu mecanismos e indicadores de produtividade das Comissões, quanto à eficiência e eficácia dos seus trabalhos de instrução e deliberação, permitindo a dissolução daquelas que não tenham se manifestado sobre 40% ou mais das proposições a elas distribuídas para a realização da instrução.

### 3 - Deliberação – plenário e comissões

A deliberação é a manifestação soberana da vontade do Poder Legislativo quanto a transformar um projeto em lei ou não, bem como sobre as ações resultantes dos processos de fiscalização, controle e investigação.

Ocorre nas sessões do Plenário e, conclusivamente, nas Comissões permanentes de mérito.

A partir de 15 de novembro de 2008, com a entrada em vigor da XIII Consolidação do Regimento Interno da ALESP, são deliberados conclusivamente nas respectivas Comissões de mérito, as Moções e os Projetos de leis que atribuem denominações a próprios públicos, tais como escolas e rodovias, os que estabelecem datas comemorativas e a oficialização de eventos festivos, assim como a sua inclusão no calendário turístico do Estado, bem como a declaração de utilidade pública de associações civis.

A partir de 05 de março de 2005, com a entrada em vigor da Resolução nº 829/2011, os projetos de decretos legislativos, originados por processos oriundos do Tribunal de Contas do Estado, sobre contratos irregulares, passam a ter deliberação conclusiva na Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento.

Nesses casos, as proposições serão votadas em Plenário, em grau de recurso, apenas quando um décimo dos Deputados assim o requerer. A fase de deliberação envolve, também, o Poder Executivo, para os casos de normas sujeitas à sanção ou veto do Governador.

### 4 – Positivação

É a inclusão da lei no ordenamento jurídico do Estado, através da sanção, publicação ou promulgação.

Além do procedimento legislativo padrão, o devido processo legislativo contempla procedimentos especiais para a elaboração das leis:

- do ciclo financeiro orçamentário (Plano Plurianual – PPA, Diretrizes Orçamentárias – LDO e Orçamento Anual – LOA);
- divisão territorial do Estado (Regiões metropolitanas, microrregiões, municípios etc.);
- consolidação das leis;
- indicação de conselheiros do Tribunal de Contas do Estado – TCE e de Agências reguladoras;
- reforma da Constituição;
- calamidade Pública;
- prisão de parlamentar por crime inafiançável;
- tomada de contas do Governador.

### **Controlando, fiscalizando e investigando**

Além daquelas proposições, que expressam a competência legislativa da Assembléia, há também os projetos e os instrumentos do processo legislativo destinados a realizar a função fiscalizadora do Poder Legislativo, em relação aos atos da Administração do Estado, dos agentes delegados na prestação de serviços públicos e ao cumprimento de direitos humanos, sociais e do consumidor, na sociedade.

São áreas essenciais de fiscalização permanente: a execução orçamentária, a prestação de contas do Governo, do TCE e do Poder Legislativo, as compras, as licitações e os contratos, a contratação de pessoal no setor público, as operações de crédito, as concessões e permissões de serviços e obras públicas, as delegações para organizações sociais, a destinação e aplicação de recursos orçamentários vinculados, as parcerias público/privadas, as terceirizações e privatizações, bem como o cumprimento, pelas diferentes instituições públicas, dos objetivos institucionais que presidiram a sua criação.

Os principais instrumentos para as atividades de fiscalização e controle dos atos da Administração do Estado são os Requerimentos de Informações, os Projetos de Decretos Legislativos, as convocações de autoridades, dirigentes e outros agentes públicos para prestar esclarecimentos, o artigo 52A da Constituição Estadual que dispõe sobre a prestação de contas pelos Secretários de Estado, as diligências, as representações ao Ministério Público, as audiências públicas, as Comissões Parlamentares de Inquérito, a Comissão de Fiscalização e Controle e a aprovação das contas de governo, com o apoio do Tribunal de Contas do Estado.

A Lei nº 4595, de 1985, que dispõe sobre a fiscalização, pela Assembléia Legislativa, dos atos do Poder Executivo, inclusive os da Administração Indireta, instituindo a Comissão de Fiscalização e Controle, prevê o acompanhamento de contratos das autarquias (inclusive as de caráter especial como as agências reguladoras), empresas e fundações e da execução de seus orçamentos, permitindo várias iniciativas, inclusive as de investigação de irregularidades e de eventuais ilícitos, a solicitação de auditorias especiais ao TCE, bem como a negociação de termos de ajustamento de conduta com as entidades fiscalizadas.

Pelo artigo 34-C do Regimento Interno, caberá à Comissão de Fiscalização e Controle, ao término dos trabalhos das Comissões Parlamentares de Inquérito, as providências de acompanhamento das medidas propostas por aquelas Comissões temporárias, no âmbito de sua competência.

Todas as Comissões Permanentes têm competência para fiscalizar, pois devem acompanhar os órgãos da administração responsáveis pelas áreas de realização de políticas públicas de sua especialidade e podem receber denúncias dos cidadãos (artigo 13 §1º item 7 da CE), porém a Comissão de Fiscalização e Controle, à qual compete em especial verificar a regularidade, eficiência e eficácia dos órgãos da administração pública no cumprimento dos seus objetivos institucionais, e a Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento, à qual compete a fiscalização da execução orçamentária são os espaços privilegiados de debates das ações fiscalizadoras do Parlamento.

Podem também ser constituídas as Comissões Parlamentares de Inquérito – CPI, a requerimento de um terço dos membros da Assembléia, com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e no Regimento Interno, para apurar fato determinado, no prazo de 120 dias, prorrogável por até 60 dias.

### **Participação dos cidadãos e das organizações da sociedade**

A participação dos cidadãos ocorre, tradicionalmente, através da articulação de cada Deputado, Partido ou Bancada com as respectivas bases do mandato, enviando sugestões, demandas e pleitos que serão convertidos em proposições legislativas, atividades de fiscalização ou em ações políticas.

Através do Portal da ALESP na Internet, os cidadãos podem apresentar “emendas on-line” diretamente nos Projetos de leis do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento, que são endereçadas ao Deputado de sua escolha. Podem também apresentar sugestões gerais através do sistema de audiências públicas virtuais.

A formação do consenso político e a construção de acordos que viabilizam a construção de políticas públicas sempre exigiram argumentos sólidos para sustentar as posições favoráveis e contrárias à determinada proposta.

Na sociedade informacional globalizada emerge com mais força a necessidade de consistência técnica, pois as políticas públicas são cada vez mais complexas e de largo impacto. Não basta enunciar as posições com um simples “contra” ou “a favor”. Há necessidade de agregar conhecimento às posições das partes da sociedade representadas neste Parlamento Paulista.

Esse processo é, tradicionalmente, desenvolvido pelas assessorias técnicas próprias dos Deputados, das Lideranças ou dos órgãos especializados da Secretaria Geral Parlamentar da ALESP. Ocorre, também, pelo contato direto entre entidades, instituição e cidadãos com cada um dos Deputados que os representam em seus mandatos. Esse intercâmbio de saber com entidades e cidadãos realiza-se, ainda, através dos seminários, audiências públicas e toda uma longa história de participação nos debates, especialmente, nas Comissões.

Porém, há necessidade de consolidar esse intercâmbio de saber de modo a incorporá-lo no processo legislativo, aproveitando toda essa potencialidade para a construção de políticas públicas capazes de dar repostas aos desafios da sociedade paulista, dando-lhe permanência e permeabilidade ao Poder Legislativo enquanto Estado.

Como agilizar esse intercâmbio no escopo próprio do processo legislativo e nas atividades de fiscalização?

Além das formas já mencionadas e de outras próprias dos cidadãos, entidades e parceiros, há também algumas oportunidades de participação que podem ser exploradas, tais como:

### **Análises técnicas apresentadas por especialistas e instituições**

Uma análise técnica ou nota técnica sobre determinada proposição em andamento, ou sobre ato ou evento objeto de fiscalização, é a exposição das considerações da entidade ou especialista dentro de sua área de atuação, para auxiliar o Parlamento paulista a aperfeiçoar os processos de deliberação.

Embora devam expressar livremente as posições e análises dos autores, é típica do processo legislativo a demanda pela fundamentação técnica das decisões propostas, a exposição de argumentos favoráveis e contrários, a apresentação de dados que baseiam esses argumentos e a indicação de uma conclusão.

São elementos essenciais de uma Nota Técnica, elaborada para subsidiar o processo legislativo ou para sustentar a proposta de entidades e cidadãos sobre proposição em andamento ou a sugestão de nova proposição, os seguintes itens:

1. Apresentação do assunto, contendo os elementos de identificação tais como:

a) resumo do conteúdo;

b) autor;

c) natureza do assunto analisado (projeto de lei, manifestação de entidades, declarações de autoridades, políticas públicas, ações de governo, etc.);

d) interessados, tanto os que são beneficiados quanto os prejudicados, mesmo que de forma difusa na sociedade.

2. Apresentação dos argumentos a favor (nos casos de projetos de lei e outras proposições legislativas eles constam da justificativa do autor ou da exposição de motivos).

3. Crítica fundamentada dos argumentos a favor e apresentação, também fundamentada, dos argumentos contrários quando houver.

4. Conclusão.

5. Propostas de encaminhamentos, tais como, estudos, emendas, substitutivos, ampliação ou redução de escopo, aperfeiçoamentos, etc.

O Sistema do Processo Legislativo – SPL disponibiliza o mecanismo de notificação quanto à tramitação de proposições, de interesse e escolhidas pelas entidades conveniadas com a ALESP através do ILP. Por ele, a cada movimentação da proposição indicada para acompanhamento é disparado automaticamente um e-mail para o interessado.

O resumo de uma análise técnica pode ser incluído no campo “Manifestação” desse mecanismo de notificação do SPL, cuja resposta é anexada ao Processo em tramitação.

No médio prazo está sendo analisada a viabilidade de incluí-las no Portal da ALESP, criando uma página “Notas técnicas de entidades parceiras”, de responsabilidade do ILP para divulgá-las ao público em geral.

O Regimento Interno prevê, em seu artigo 28, que “poderão participar dos trabalhos das Comissões, como membros credenciados e sem direito a voto, técnicos de reconhecida competência ou representantes de entidades idôneas que tenham legítimo interesse no esclarecimento de assunto submetido à apreciação das mesmas.”

### **Audiências públicas**

Sugerir e participar, presencial e virtualmente, das audiências públicas das Comissões Permanentes, especialmente as referentes às leis do processo financeiro e orçamentário.

### **Emendas**

A proposição de emendas, através dos Deputados, é uma forma importante de aperfeiçoar o debate das proposições e expor, nas justificativas, as considerações e opiniões das entidades e cidadãos interessados.

### **Banco de Projetos**

Criado pela Resolução nº 862/2009, de iniciativa do Conselho de Defesa das Prerrogativas Parlamentares, permite a apresentação de Projetos de leis por cidadão, através do Portal da ALESP e de forma articulada com as Câmaras Municipais, que serão analisados pela Comissão de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, da Cidadania, da Participação e das Questões Sociais, passando a tramitar conforme o procedimento legislativo exigido pela espécie de proposição apresentada, na forma de Sugestão Legislativa.

### **Desafios - processo legislativo em rede.**

Na sociedade informacional, a organização em rede assume primazia econômica, social, cultural e política, desconsiderando fronteiras, impondo velocidade e nova sensação temporal, tornando-se preponderante nas transformações das relações sociais e impondo às instituições políticas a necessidade de agirem no território virtual que se convencionou chamar de ciberespaço.

Para as Casas Legislativas, explicita o desafio de equacionar o paradoxo entre a necessidade de tempo para a realização do debate, a construção de acordos e consensos, cumprindo o devido processo legislativo, e a exigência de rapidez pela sociedade cada vez mais condicionada pela velocidade da *Web* e, no caso brasileiro, com dificuldades históricas de compreender, tanto a noção de coisa e espaço público,

quanto o processo intangível (porém concreto) de ação dos parlamentos e o “metabolismo” próprio da política.

Na ALESP, o Sistema do Processo Legislativo – SPL e o Portal na Internet configuram modelos conceituais de redes de conhecimento desconcentradas, compartilhadas e distribuídas, mais conformes às características essenciais do Poder e do Processo Legislativo e, em função delas, potencialmente, aderentes aos padrões da chamada *Web 2.0*.

A interatividade entre representantes e representados pode atingir amplitude e complexidade nunca promovida pelos meios tradicionais de comunicação. Porém, essa relação, mesmo hegemonicamente mediada por computadores, segue sendo entre pessoas e será sempre, acima de tudo, política. É esta característica essencial que deve calibrar o desenvolvimento de formas virtuais de realização das atividades parlamentares.

As Tecnologias da Informação e da Comunicação permitem novas formas de diálogo e de acesso às informações e aos representantes, por parte dos cidadãos, porém isso não é uma função mágica, exige muito conhecimento e muito trabalho para garantir que as novas formas de exercício da política não firam direitos ou excluam cidadãos.

O compartilhamento é a chave da sociedade em rede e a lógica que impõe a cooperação. Pode potencializar e encontrar de forma virtuosa a essência do processo legislativo que, pela natureza política do Parlamento, exige e tem como “princípio ativo” a conversa, a troca de opiniões, os debates e a explicitação de posições, a discussão, o aperfeiçoamento de propostas e a construção de consensos.

São processos de compartilhamento de saber que, embora movidos por velocidades distintas, podem ser parceiros e não antagônicos, desde que a atuação do Parlamento nos territórios virtuais seja, conceitualmente, desenhada e comandada pelas noções de processo, colaboração, transversalidade e interatividade.

A aderência do processo legislativo aos padrões da chamada *Web 2.0* e o uso intensivo das tecnologias da informação e comunicação devem estar subordinadas à sua natureza política e traduzir, no ciberespaço, as prerrogativas e as competências constitucionais e regimentais das Casas Legislativas, de modo a agregar valor à participação cidadã e estender a capacidade de representação à sociedade em rede.

Desde que administrados os riscos e evitada a substituição da política pela técnica ou pelos padrões de transações próprios da economia das idéias, a *web* pode ser instrumento poderoso do processo legislativo, em rede colaborativa direta com os cidadãos, viabilizando e facilitando a realização da elaboração legislativa com base nos paradigmas preconizados pela Legística.

## Bibliografia

1. ALESP - Regimento Interno: XIII Consolidação. 2005. [www.al.sp.gov.br](http://www.al.sp.gov.br) Home>>Processo Legislativo>>Regras para fazer leis.
2. \_\_\_\_\_ - Resolução nº 869, de 04 de março de 2011.  
[www.al.sp.gov.br](http://www.al.sp.gov.br)>>Home>>Legislação>>Resoluções ALESP.
3. AZEVEDO, Márcia Maria Corrêa. Prática do processo legislativo: jogo parlamentar, fluxos de poder e de idéias no Congresso. São Paulo, Atlas, 2001;
4. CALIMAN, Auro A. Mandato Parlamentar: aquisição e perda antecipada. São Paulo, Atlas, 2005.
5. COELHO, Flávio Alexandre. Processo Legislativo. Rio de Janeiro, Juarez de Oliveira, 2006.
6. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Atualizada até 2009. [www.al.sp.gov.br](http://www.al.sp.gov.br) Home>>Doc. e Informação>>Constituições>>Constituição Estadual.
7. FERREIRA FILHO, Manoel G. Do Processo legislativo. São Paulo, Saraiva, 2001.
8. GRAMSCI, Antonio. Maquiavel, a política e o Estado moderno. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.
9. MALDONADO, Maurílio. Separação dos poderes e sistema de freios e contrapesos: desenvolvimento do Estado Brasileiro. [www.al.sp.gov.br](http://www.al.sp.gov.br) Home>>Doc. e Informação>>Estudos e Manuais>>Estudos Técnicos ILP.
10. MANUAL DO PROCESSO LEGISLATIVO. ALESP/SGP, 2004. [www.al.sp.gov.br](http://www.al.sp.gov.br) Home>>Processo Legislativo>>Regras para fazer leis.
11. O QUE FAZ A ASSEMBLÉIA. [www.al.sp.gov.br](http://www.al.sp.gov.br). Home>>Assembléia>>Atribuições>>O que faz a Assembléia;
12. MENDES, Tania R. Fluxograma do Processo Legislativo. ALESP/SGP, 2004. [www.al.sp.gov.br](http://www.al.sp.gov.br) Home>>Processo Legislativo (saiba mais)-Veja mais sobre o Processo Legislativo;
13. \_\_\_\_\_ O Processo legislativo na sociedade informacional. POLITIKA: Jornal do Instituto do Legislativo Paulista/ALESP. São Paulo, nº 4, outubro 2009. p 6-7;
14. NOGUEIRA, Marco Aurélio. Em defesa da política. São Paulo, SENAC, 2001.
15. \_\_\_\_\_ O Legislativo em transformação. [www.al.sp.gov.br](http://www.al.sp.gov.br) Home>>Doc. e Informação>>Estudos e Manuais>>Estudos Técnicos ILP.
16. OLIVEIRA, Marcelo Andrade C. Devido processo legislativo. Belo Horizonte, Mandamentos, 2000.
17. SOUZA, Márcia Teixeira de. Avaliação dos mecanismos institucionais da Comissão de Fiscalização e Controle da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. São Paulo/UNESP. Mimeo, 2009 (versão ainda não publicada).

18. SPROESSER, Andyara Klopstock. A Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI. . São Paulo: ALESP/SGP, 2008.

19. \_\_\_\_\_ . Direito Parlamentar – Processo Legislativo. 2. Ed. Ver. São Paulo: ALESP/SGP, 2004.

São Paulo, 10 de setembro de 2007/Atualizado em 15 de março de 2011.

*\* **Tania Rodrigues Mendes**, tem vinte anos de experiência em processo legislativo e assessoria técnica a parlamentares. É, atualmente, Secretária da Comissão de Fiscalização e Controle e Coordenadora do Comitê Executivo do Portal da ALESP/Ato nº 05/2005 da Mesa.*

*Foi Diretora do Departamento de Comissões – DC/SGP e atua na capacitação de Deputados, vereadores, agentes públicos e assessores.*

*e-mail: [trodrigues@al.sp.gov.br](mailto:trodrigues@al.sp.gov.br)*

*[tmendes@al.sp.gov.br](mailto:tmendes@al.sp.gov.br)*

*[taniarodriguesmendes@yahoo.com.br](mailto:taniarodriguesmendes@yahoo.com.br)*

# FASE DE INSTRUÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO: COMISSÕES PARLAMENTARES

Flavio de Souza Braz

## 1. DA APRESENTAÇÃO

Na história e evolução do Processo Legislativo, destaca-se a importância de encontrarmos soluções, a partir da análise da produção legislativa, visando adequá-las aos desafios da vida moderna. Em função dessa preocupação, a inserção acessória ao esquema tradicional da elaboração das leis, torna-se imprescindível o aperfeiçoamento técnico dos procedimentos e o incremento de mecanismos a conceder maior celeridade processual, como resposta às mudanças rápidas da era da velocidade.

Dentre esses instrumentos de aprimoramento apresentamos as **COMISSÕES PARLAMENTARES**, que passaram a representar uma praxe de todas as Constituições do mundo moderno. Dedicaremos nossa exposição, no sentido de conceituá-las e explorar suas diversas funções e formas de se comportar na formulação e execução das leis, sobretudo no plano do Parlamento Paulista.

## 2. DA ORIGEM E CONCEITO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES

**AS COMISSÕES PARLAMENTARES**, considerando a tecnologia e a especialização como sendo a tônica da atualidade, significam um aparelho necessário para o desenvolvimento do processo da elaboração legislativa, representando órgãos de esclarecimento técnico ao Parlamento em suas decisões, circunscrito na fase considerada de instrução (esclarecer – documentar).

Assim, as **COMISSÕES PARLAMENTARES atuam como** organismos auxiliares constituídos em cada Casa, composta de um número geralmente restrito de seus membros, encarregados de instruir e examinar as proposições legislativas, formulando emendas, quando necessárias, e apresentando seus pareceres (opiniões técnicas sobre determinada matéria), dos quais se servem o Plenário para deliberar, ou seja, aprovar ou rejeitar a proposta legislativa.

**JOSÉ AFONSO SILVA, citando Horace King, da conta que, “desde os primeiros tempos da história do Parlamento inglês, os Comuns instituem comissões. No entanto, comissões eram constituídas para cada proposta e após o término do trabalho eram dissolvidas.”**

Com o passar do tempo, **AS COMISSÕES PARLAMENTARES** ganharam caráter permanente, com funções pré-determinadas e disciplinadas na forma constitucional ou regimental, bem como aquelas de caráter temporário ou especial.

Não é outro o entendimento do Joseph-Barthélemy, quando afirma “que reserva a expressão sistema de comissões – à organização parlamentar na qual nenhuma decisão importante das assembléias se toma antes que a matéria tenha sido examinada por uma comissão. Esse sistema foi consagrado constitucionalmente pela Constituição Francesa de 1793 – **artigos 56 e 57**”.

Hoje, são as **COMISSÕES** imprescindíveis e relevantes para a produção legislativa, chegando, algumas vezes, a deliberar, ou seja, discutir e votar, sobre projeto de lei, que dispense, na forma regimental, a competência do Plenário (CF, artigo 58, § 2º, inciso I) – conhecida de *delegação interna corporis* – como meio de agilizar a produção da lei.

**“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”**

### **3. DA COMPOSIÇÃO DAS COMISSÕES PARLAMENTARES**

Diante do seu papel relevante seria importante que as composições dessas **COMISSÕES** fossem constituídas por parlamentares que tivessem especialização, ou pelo menos, familiaridade com as matérias a que se propõem emitir parecer. Entretanto, na maioria das vezes, o critério de indicação dos parlamentares assenta-se na conveniência de atender os partidos ou blocos parlamentares despreocupada do caráter técnico indispensável.

Seria de bom tom que os parlamentares indicados – pelas respectivas lideranças dos partidos – observando-se, o quanto possível, o princípio da representação proporcional dos partidos políticos na Casa Legislativa, conforme preceitua o **artigo 58, § 1º da Constituição brasileira**, para uma ou mais comissões procurassem especializar-se em determinada matéria. Assim estariam garantido pareceres técnicos mais sólidos, mais bem elaborados, que serviriam de apoio ao Plenário, no momento da discussão e votação.

A representação proporcional dos partidos nas **COMISSÕES PARLAMENTARES** da Assembléia Legislativa de São Paulo está disciplinada nos **artigo 26 e 27**, do Regimento Interno.

A propósito, Schwartz nos ensina ao dedicar seu entendimento sobre a composição dessas **COMISSÕES**:

**“o legislador que, durante certo tempo, serve numa comissão permanente, a qual se ocupa de determinado assunto, acaba, se não por outro motivo, adquirindo certa especialização na matéria”**

E mais, Manoel Gonçalves Ferreira Filho entende que:

**“para elaborar uma boa lei, é necessário que se domine a técnica jurídica e seu vocabulário, citando no direito comparado que, para amparar o Parlamento Inglês e o Congresso americano, criou-se junto a eles um corpo de técnicos e juristas habituados à redação de projetos de lei, para melhorar o nível dos textos postos em debate”**

As Casas Legislativas brasileiras não são diferentes, pois, de modo geral, são assistidas por assessores jurídicos junto às Comissões.

Na Casa Legislativa paulista, o Regimento Interno prevê no seu **artigo 32** o assessoramento técnico.

#### **4. DAS ESPÉCIES DE COMISSÕES PARLAMENTARES**

O **artigo 58**, da Constituição Federal diz que:

**“as COMISSÕES serão constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato que resultar sua criação”.**

**AS COMISSÕES** podem ser *permanentes* ou *temporárias*, de acordo com a natureza e persistência de suas atribuições.

**Os artigos 25 ao 77**, do Regimento Interno, da Assembléia Legislativa de São Paulo, disciplinam a organização, a competência e os trabalhos de suas **COMISSÕES PERMANENTES E TEMPORÁRIAS**.

**a) COMISSÕES PERMANENTES OU TEMÁTICAS** **COMISSÕES PERMANENTES OU TEMÁTICAS** (que persistem através das sessões legislativas, em todo o curso da legislatura) são responsáveis pela instrução das proposições, trazendo para os respectivos processos as orientações técnicas e documentos esclarecedores, cujo âmbito de apreciação encontra-se delimitado no regimento interno, de acordo com a matéria versada na proposição legislativa.

De modo que, conforme a matéria, a proposta será distribuída - de maneira geral pela Presidência da Casa Legislativa - a esta ou àquela **COMISSÃO**, **a uma única ou a várias COMISSÕES**, **para que opinem sobre o tema mediante parecer, favorável ou contrário, no todo em parte, com emenda ou sem ela, consoante entendimento de seus membros.**

Na Câmara dos Deputados, por exemplo, conta hoje com 17 **COMISSÕES PERMANENTES**, divididas por temas, incumbidas de apreciar as propostas conforme o assunto pertinente, como educação, transportes, finanças, dentre outros.

A maioria das propostas em tramitação no Congresso não precisa ser votada no Plenário, sendo suficiente a votação nas **COMISSÕES TÉCNICAS** – **é o que se chama de tramitação em caráter conclusivo ou terminativo.**

As **COMISSÕES** realizam audiências públicas com a presença de especialistas para conhecer melhor determinado tema e realizam debates antes da votação. Para se ter uma idéia, na atual legislatura essas **COMISSÕES** realizaram quase três mil reuniões.

Por seu lado o Senado Federal, conta hoje com 7 **COMISSÕES PERMANENTES**.

Enquanto que na **Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo**, existem 23 (vinte e três) **COMISSÕES PERMANENTES** com áreas de atuação definidas e disciplinadas nos **artigos 30 a 35**, do Regimento Interno, cabendo a elas:

- dar parecer sobre proposições referentes aos assuntos de sua especialização;
- promover estudos sobre problemas de interesse público relativos à sua competência;
- acompanhar as atividades de Secretaria de Estado, entidade autárquica ou paraestatal, relacionadas com a sua especialização
- tomar iniciativa na elaboração de proposições ligadas aos estudos que realizar e deliberar “*ad referendum*” do Plenário (situação em que a **COMISSÃO** discute e vota o projeto e o Plenário apenas se manifesta, sem discussão, pela concordância ou não com a decisão da **COMISSÃO**), sobre os projetos que versem os seguintes temas:
  - aquisição, permuta e cessão de bens imóveis;
  - declaração de utilidade pública de associações civis;
  - denominação de estabelecimentos próprios públicos;
  - transferência de cargos públicos de um para outro quadro, desde que não importe aumento de despesa.
- realizar audiências públicas;
- receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra os atos ou omissões de autoridades públicas;
- convocar Secretários de Estado;
- outras atribuições previstas no artigo 13 da Constituição do Estado.

Dado o pontapé inicial da apreciação técnica, ou seja, início da fase instrutória da propositura, após o período de apresentação da proposta, a Presidência da Casa Legislativa distribuirá o processo para a **COMISSÃO** ou às **COMISSÕES**, se assim for necessário.

O exame técnico da propositura iniciar-se-á pela **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**, denominação dada na Assembléia Legislativa de São Paulo, mas que recebe a nomenclatura de **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO** na Câmara dos Deputados ou de **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA** no Senado Federal, que tem a competência de manifestar-se sobre a **constitucionalidade, legalidade e juridicidade** das proposições.

Na Assembléia Legislativa de São Paulo o seu campo de atuação encontra-se delimitado no **artigo 30 § 1º**, do Regimento Interno, esclarecendo que independentemente do exame legal compete, ainda, à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA manifestar-se sobre o mérito das proposições, nos casos de:

- reforma da Constituição (Proposta de Emenda Constitucional – PEC);
- Poder Judiciário;
- Ministério Público;
- licença ao Governador para interromper o exercício de suas funções ou ausentar-se do Estado;
- declaração de utilidade pública de associações civis.

A participação da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** é da mais alta importância, porquanto se trata da primeira triagem sobre a **constitucionalidade, legalidade e juridicidade da lei em elaboração**, evitando-se que seja aprovada uma lei que venha ferir os preceitos constitucionais ou que não se afeioe com o nosso ordenamento jurídico, a qual poderá ser fulminada pelo Supremo Tribunal Federal, se assim o entender, quando houver a sua arguição.

Para melhor entendimento dessas atribuições da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**, convém estabelecermos algumas considerações sobre os **PRINCÍPIOS que delimitam a sua análise**.

**PRINCÍPIO DA JURIDICIDADE E CONSTITUCIONALIDADE.** Pouco a pouco, os princípios regentes da atividade estatal foram erguidos aos estamentos mais elevados do ordenamento jurídico, sempre buscando manter o Estado adstrito às suas finalidades institucionais, **inclusive a de produzir leis**, e garantir a estrita observância das liberdades públicas, com o conseqüente aumento da segurança jurídica.

Ao atingirem o ápice da pirâmide normativa, foi inevitável a constatação de que o princípio da legalidade deixou de ser o único elemento de legitimação e limitação da atividade estatal, isto porque dele não mais defluíam a totalidade das regras e princípios que a norteavam; pelo contrário, passaram a coexistir lado a lado. Com a constitucionalização dos princípios, a concepção de legalidade cedeu lugar à noção de juridicidade, segundo a qual a atuação do Estado deve estar em harmonia com o Direito, afastando a noção de legalidade estrita - com contornos superpostos à regra - passando a compreender regras e princípios.

Essa evolução dogmática está estritamente vinculada à própria concepção de Estado de Direito, o qual, segundo Canotilho, "visa conformar as estruturas do poder político e a organização da sociedade segundo a *medida do direito*", acrescentando que "o direito compreende-se como um *meio de ordenação* racional e vinculativa de uma comunidade organizada e, para cumprir esta função ordenadora, o direito estabelece *regras e medidas*, prescreve *formas e procedimentos* e cria instituições". O princípio da

legalidade passou a ser visto como integrante de um princípio maior: o princípio da juridicidade. Com isto, consagra-se a inevitável tendência de substituição do princípio da legalidade pelo princípio da constitucionalidade, do "direito por regras" pelo "direito por princípios".

Como observou Germana de Oliveira Moraes, "a noção de legalidade reduz-se ao seu sentido estrito de conformidade dos atos com as leis, ou seja, com as regras - normas em sentido estrito. A noção de juridicidade, além de abranger a conformidade dos atos com as regras jurídicas, exige que sua produção (a desses atos) observe - não contrarie - os princípios gerais de Direito previstos explícita ou implicitamente na Constituição". Como exemplo desta tendência, pode ser citada a declaração constitucional da Lei Fundamental de Bonn, cujo art. 20 estatui que tanto o Poder Executivo como os Tribunais estão vinculados *an Gesetz und Recht* (à Lei e ao Direito). Em que pese o fato de o princípio da moralidade ser um dos vetores básicos da probidade administrativa, afigura-se evidente que tal princípio está abrangido por uma epígrafe mais ampla, sob a qual se encontram aglutinados todos os princípios regentes da atividade estatal, papel que é desempenhado pelo princípio da juridicidade.

Na hipótese da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** entender a matéria inconstitucional, ilegal ou maculada de antijuridicidade, podem os regimentos internos adotar duas posições: ou mandam que a proposta seja arquivada, com ou sem recurso ao Plenário; ou mandam que a propositura seja submetida a uma apreciação preliminar do Plenário, quanto àqueles aspectos.

No caso da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, o artigo 183 § 2º, do Regimento Interno, determina que as proposituras em geral, que receberem entendimento contrário da **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA**, após a manifestação de seus 9 (nove) MEMBROS, sejam submetidas a uma discussão e votação prévia, "apenas quanto à **constitucionalidade, legalidade e juridicidade**".

Entretanto, se a **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** opinar pela **constitucionalidade, legalidade e juridicidade**, com ou sem emenda, a propositura e os acessórios (emendas ou substitutivos), se houver, prosseguirá mediante o exame das **COMISSÕES TEMÁTICAS, competentes quanto ao mérito**, oportunidade em que se manifestarão sobre a **conveniência, a oportunidade e a justiça** da matéria vazada na propositura.

A **conveniência** corresponde à necessidade ou utilidade da medida, considerando o interesse público, da sociedade e dos indivíduos que a compõem.

A **oportunidade**, por sua vez, diz respeito à adequação da medida ao tempo em que deva ser adotada.

A **justiça**, por fim, orienta seu enfoque pelo valor do justo, do equilíbrio e da harmonia social da matéria apreciada, observando-a sob o ponto de vista, primordialmente, do BEM-COMUM.

Se na **COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA** acontece a primeira triagem técnica, é na **COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO** que ocorre a última análise técnica, opinando sob o aspecto financeiro e orçamentário, bem como das suas conseqüências sobre semelhantes itens, o que constitui o mérito financeiro e orçamentário da proposição.

*Nessa linha, conforme prescreve o § 3º do artigo 30, do Regimento Interno, compete à **COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO**, manifestar-se sobre proposições e assuntos, inclusive os da competência de outras **COMISSÕES**, que impliquem no aumento ou diminuição da renda pública; sobre a atividade financeira do Estado; sobre fixação de subsídio e ajuda de custo dos Deputados, bem como subsídio e verba de representação do Governador e Vice-Governador; sobre a fiscalização da execução orçamentária. E mais, entre as mais importantes, apreciar o Projeto de lei orçamentária – em todos os seus aspectos e, aos projetos referentes à abertura de crédito.*

Ao longo dos comentários sobre as **COMISSÕES PERMANENTES**, vocês devem ter reparado que por diversas vezes nos referimos aos entendimentos das **COMISSÕES, de seu caráter opinativo e instrutivo**, motivo pelo qual convém esclarecer que semelhantes pronunciamentos de cunho técnico, consubstanciam-se na forma de **PARECERES**.

Distribuído, pela Presidência do Legislativo, o processo à **COMISSÃO PERMANENTE** seu Presidente, por despacho, o encaminhará a um dos membros do órgão, que passará, na qualidade de RELATOR da propositura, a ser responsável pela apreciação da matéria e pela confecção de um relatório, constando o seguinte:

-o **relatório**, em que o relator expõe, sinteticamente, os aspectos principais da matéria sob exame, e

-o **voto**, em que o relator opina pela aprovação ou rejeição total ou parcial da matéria, com ou sem modificações (emendas ou substitutivos).

Para em seguida ser submetido aos demais membros, para deliberação, podendo, conseqüentemente, tornar-se o **PARECER DA COMISSÃO**.

Convém destacar que, caso alguns de seus membros não concorde com o relatório, poderá manifestar-se, em via diversa, através da apresentação do **VOTO EM SEPARADO, que consiste num voto fundamentado em conclusões diversas do voto do Relator**, podendo, na hipótese de aquiescência da maioria dos membros da **COMISSÃO**, se tornar o **PARECER**.

Nos termos do artigo 74, do Regimento Interno, os membros da **COMISSÃO** emitirão juízo mediante voto que:

- será **“VENCIDO”**, quando contrário ao voto do Relator;

- será **“VOTO EM SEPARADO”**, quando for fundamentado ou determinar conclusão diversa do Voto do Relator;

- será **“PELAS CONCLUSÕES”**, quando discordar da fundamentação do Voto do Relator, mas concordar com as conclusões;

- será “**COM RESTRIÇÕES**”, quando a divergência com o Voto do Relator não for fundamental.

Vale lembrar que, de acordo com o regime de tramitação da propositura, as **COMISSÕES** devem observar os prazos de manifestação, nos termos do **artigo 53**, do regimento interno.

- **2 dias**, para as matérias em regime de urgência;

- **10 dias**, para as matérias em regime de prioridade;

- **30 dias**, para as matérias em regime de tramitação ordinária.

Para manifestação de emendas apresentadas no período de discussão (Emendas de Plenário), nos termos do **artigo 175, inciso II**, do Regimento Interno, as **COMISSÕES** disporão de prazos iguais à metade dos acima estipulados.

Todavia, para benefício da celeridade do processo legislativo, na hipótese da **COMISSÃO** manter-se silente, dentro do prazo regimental, deverá o Presidente da Casa, de ofício, ou a pedido de qualquer Deputado, de acordo com o regime de tramitação, designar **RELATOR ESPECIAL** em substituição àquela **COMISSÃO**.

Portanto, a condução dos trabalhos das **COMISSÕES PERMANENTES**, prevista no Regimento Interno, nos artigos 49 a 66, esta diretamente condicionada à espécie de propositura a ser examinada.

## **b) COMISSÕES TEMPORÁRIAS**

**AS COMISSÕES PARLAMENTARES TEMPORÁRIAS** estão previstas na Constituição Brasileira e nos respectivos Regimentos Internos das Casas Legislativas, no sentido de atender determinadas finalidades, delimitadas geralmente no tempo e no espaço.

Na Câmara Federal, quando uma proposta se apresenta complexa e abrange vários aspectos sociais e econômicos cria-se uma **COMISSÃO TEMPORÁRIA** especialmente para analisá-la. Atualmente, 19 (dezenove) **COMISSÕES** inserem-se nessa circunstância, dentre elas, as que debatem a Reforma Política, a Criação do Estatuto do Idoso e o Plano de Previdência Complementar para os servidores públicos.

A Mesa da Câmara Federal tem, ainda, a competência para a instalação de **COMISSÕES TEMPORÁRIAS** no intuito de analisar as Propostas de Emenda Constitucional – PECs. Atualmente, há 27 (vinte e sete) **COMISSÕES** desse gênero incumbidas de votá-las, dentre elas, as que instituem o Plano Nacional de Cultura e a Taxa de Iluminação Pública.

Na Assembléia Legislativa o seu Regimento Interno prevê a instalação das **COMISSÕES DE REPRESENTAÇÃO**, no seu **artigo 35**, bem como as **COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUERITO**, no seu **artigo 34**.

**AS COMISSÕES DE REPRESENTAÇÃO** como o próprio nome revela, são organismos de representação do PARLAMENTO em atos externos da mais variada natureza.

No que se refere às **COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO**, ante a sua importância no relevo do Poder Legislativo, deverá merecer, do curso, uma exposição dedicada, exclusivamente, para o tema.

Contudo, entendemos necessário consignar poucos apontamentos sobre o tema, em caráter preliminar.

## 5. DAS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO

### a) CONCEITO

**AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO – CPIs**, são órgãos colegiados, que constitui uma projeção orgânica do Poder Legislativo, destinados, nos parâmetros da constituição e das leis, a investigar fatos determinados que impliquem atos de improbidade, ou seja, atos que conspurcam a moralidade, a honestidade, a lisura, o desempenho lícito, legítimo e reto dos negócios públicos.

Na qualidade de importante instrumento para apurar acontecimentos de grande interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social, as **COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO** funcionam como organismos plúrimos, sujeitos à vontade da maioria, que torna juridicamente relevante.

Algumas constituições, a exemplo da brasileira de 1988 – artigo 58, §3º - exigem que o requerimento para a instalação de **CPIs** seja de um terço do parlamentares.

Almeja-se, assim, que as deliberações não sejam tomadas isoladamente, pois o *munus* fiscalizador de tais **COMISSÕES** deve espelhar o pensamento predominante do corpo legislativo.

As **CPIs** não existem para servir a grupo de parlamentares ou a correntes ideológicas específicas, nem, muito menos, a um indivíduo, particularmente considerado. Seus **poderes instrutórios** não equivalem a “*centros de conluio*” ou “*redutos de deliberações monocráticas*”, onde a opinião isolada de um prevalece sobre a de todos.

Para ser lícita e constitucionalmente admitida, atuando, investigando, fiscalizando ou colhendo provas, a **COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO** deve respeitar as deliberações majoritárias, ou seja, o *princípio da colegialidade*.

O que precisa se entender é que as **COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO** consignam uma *longa manus* das Casas Legislativas (no âmbito federal, estadual e municipal).

#### **b) FINALIDADE**

**AS COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO**, na condição de extensões ou emanações do Poder Legislativo, destinam-se a instrumentalizá-lo, de modo a desempenhar outras missões, que não apenas criar leis, mas, também, investigar e fiscalizar, tornando-as duas das mais expressivas atribuições institucionais do Parlamento, senão as maiores, no mundo atual.

E isso faz sentido. As atribuições do Poder Legislativo, convém destacar, não se prendem ao ato de fazer leis, simplesmente. A par dessa tarefa primária, ele também tem o dever de:

- **inspecionar os administradores e fiscalizar os serviços públicos;**
- **observar o modo como as normas são executadas;**
- **propor ou alterar normas para coartar abusos;**
- **vigia as atividades da Administração e dos particulares, na prática de atos que gravitam em torno do interesse público;**
- **dar satisfação ao público sobre questões momentosas, que precisam ser esclarecidas em nome do interesse maior da coletividade.**

#### **c) COMPOSIÇÃO E DURAÇÃO**

Quanto à composição as **COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO**, a exemplo de outras **COMISSÕES**, devem considerar sempre que possível a participação de todos os partidos políticos com assento na Casa Legislativa, observando-se o princípio da proporcionalidade, ou seja, o peso do número de parlamentares de cada partido.

No que tange a duração, devem ser consideradas, nos dias de hoje, de caráter *temporário*, uma vez que se esgotam com o cumprimento do objetivo para o qual foram criadas. Não se postergam ao longo do tempo, nem se transformam em eternos organismos fiscalizadores, até porque o ordenamento constitucional veda a existência, explícita e implícita, de órgãos semelhantes a tribunais ou juízos de exceção, conforme preceitua o artigo 5º, inciso XXXVII.

Nesse mister, o Diploma Regimental da Assembléia Legislativa, no seu artigo 34, determina que o requerimento de constituição da **COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO** deverá vir acompanhado da sua **finalidade, número de membros e o prazo de duração**.

#### d) COMPETÊNCIA

**Competência** é o limite do poder. Quando a competência extrapola essas limitações, contidas, normalmente, na constituição e nas leis, estamos diante do arbítrio e da ilegalidade.

Uma **COMISSÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR FEDERAL**, por exemplo, não interferirá na esfera de atribuições que a constituição reserva aos ESTADOS E MUNICÍPIOS. Se a Câmara dos Deputados cria uma **CPI**, esta não poderá usurpar a área funcional do Judiciário, julgando e decidindo, como se ele fosse.

O Regimento Interno do Senado Federal acatou semelhante orientação. À luz do **artigo 146**, é inadmissível a criação de **COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO** para tratar de assuntos da alçada da Câmara dos Deputados, das atribuições do Poder Judiciário ou das matérias adstritas à competência dos ESTADOS –MEMBROS.

#### e) LIMITES

Não podemos perder de vista a idéia de que as **COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO** são organismos *limitados*. A função fiscalizatória e investigatória que exercem não tem o condão de alcançar todo e qualquer segmento da sociedade, atuando de modo irrestrito, amplíssimo, incontrolável.

As **COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO** não são órgãos intocáveis, porquanto seus poderes são limitados pelo ordenamento jurídico. À luz da sistemática constitucional brasileira, podemos classificar em **limitações constitucionais formais e limitações constitucionais materiais**.

Os **limites constitucionais formais** aos poderes da **CPI** são específicos, porque vêm regulamentados na própria letra dos dispositivos que o positivou.

Configuram limitações desse jaez:

- a impossibilidade de investigar fato indeterminado;-a impossibilidade de renegar o *quorum* constitucional;
- a impossibilidade de olvidar os regimentos internos;
- a impossibilidade de exceder o prazo certo;
- a impossibilidade de desvirtuamento do âmbito funcional.

**Os limites constitucionais materiais** aos poderes da **CPI** são genéricos, porquanto trazem limitações de conteúdo e vêm consignados em dispositivos constitucionais esparsos, consubstanciando certas matérias que devem ser objeto de respeito e acatamento pelos depositários do poder de inquérito parlamentar.

Com efeito, as limitações constitucionais materiais à investigação parlamentar dizem respeito:

- à separação de poderes;
- à reserva de jurisdição;
- aos direitos e garantias fundamentais
- ao princípio republicano.

#### **f) PODERES**

Alinhavados os limites constitucionais das **COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO**, cumpre estabelecer um catálogo dos poderes intrutórios da **CPI**.

Esse catálogo vale para as **COMISSÕES DE INQUÉRITO** instaladas pelo Legislativo Federal (Senado e Câmara dos Deputados), Assembléias Legislativas e Câmaras de Vereadores.

A **Lei nº 1.579/52**, que completa a mensagem insculpida no **§ 3º do artigo 58**, da Constituição Federal, estatui no seu **artigo 2º**.

No exercício de suas atribuições, poderão as **COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO** determinar:

- as diligências que reputarem necessárias;
- requerer a convocação de ministros de Estado;
- tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais;
- ouvir os indiciados – requisitar de repartições públicas e autarquias informações e documentos e transportar-se aos lugares onde se fizer mister a sua presença;
- inquirir testemunhas sob compromisso;

Além desses poderes da **CPI**, previstos na **Lei nº 1.579/52**, a Carta de 1988, no seu **artigo 58 § 3º**, permite que os regimentos internos das Casas Legislativas prevejam outros.

O objetivo do comando constitucional é dar maior amplitude às atribuições das **COMISSÕES DE INQUÉRITO**, medida esta que nos parece salutar, desde que as normas regimentais sejam concebidas em *consonância* com os preceitos do Texto Supremo.

Por derradeiro, convém registrar que o artigo 6º da Lei nº 1.579/52 é peremptório ao declarar:

“O processo e a instrução dos inquéritos parlamentares obedecerão aos que prescreve esta lei, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal”.

Isto significa dizer, que o legislador ordinário consagrou a aplicação supletiva do Código de Processo Penal em matéria de inquirição dos indiciados, testemunhas, Ministros de Estado e outras autoridades.

Portanto, há de se concluir, que *harmonizando* todo esse corpo normativo, ou seja, **CONSTITUIÇÃO FEDERAL, LEI nº 1.579/52, REGIMENTOS INTERNOS DAS CASAS LEGISLATIVAS e CÓDIGO DE PROCESSO PENAL**, a nosso ver, torna-se possível esboçarmos um catálogo dos poderes da **CPI, sem qualquer problema de identidade quanto às figuras centrais do inquérito parlamentar.**

## 6. DO ENCERRAMENTO

Nesse linear, encerramos a nossa exposição, esperando ter abordado de maneira mais ampla e produtiva possível a **Fase de Instrução do Processo Legislativo – AS COMISSÕES PARLAMENTARES** – e esgotando mais uma etapa do Estudo do Processo Legislativo, na certeza de estarem desfrutando de um profícuo aprendizado.

Os nossos sinceros agradecimentos pela atenção que dispensaram ao nosso tema.

Flavio de Souza Braz.

**BIBLIOGRAFIA**

As informações trazidas nessa exposição, somente foram possíveis graças às pesquisas imprimidas junto aos estudos elaborados por:

Manoel Gonçalves Ferreira Filho – Do Processo Legislativo – 6ª edição – Editora Saraiva – São Paulo – 2007;

José Lazaro Boberg – Lei Ordinária & Seu Processo Legislativo – 1ª Edição – Juruá – Curitiba – 2003;

Fábio Alexandre Coelho – Processo Legislativo – 1ª Edição – Editora Juarez de Oliveira – São Paulo – 2007;

Andyara Klopstock Sproesser – Processo Legislativo/Direito Parlamentar – São Paulo - ALESP/SGP, 2000;

Uadi Lammêgo Bulos – Comissão Parlamentar de Inquérito /Técnica e Prática – São Paulo - Editora Saraiva, 2001.

# FASE DE COMPLEMENTAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO (PLENÁRIO E POSITIVAÇÃO)

PROFa. SUELI DE SOUZA

“As regras na decisão coletiva são importantes sobretudo para a interdependência das estratégias dos diferentes participantes nesse tipo de decisão. Se pretendermos bem entender os critérios de tomada de decisão, no ambiente das escolhas públicas, é fundamental que entendamos os mecanismos de suas instituições, quer dizer, de suas regras. Diferentemente da escolha individual, uma decisão coletiva, por exemplo, no âmbito de um órgão legislativo, ou mesmo de toda a sociedade, por ocasião de uma eleição, pressupõe um conjunto de regras que definem previamente como se obtém a escolha final.” **(extraído da apostila de aula do Professor Jorge Viana Monteiro, no curso de Mestrado Executivo da Fundação Getúlio Vargas, em 2000.)**

## I – INTRODUÇÃO

1. A palavra processo, de origem latina, traz em si a idéia de movimento em determinado sentido. Partindo-se de um ponto inicial, pretende-se chegar a um termo final, segundo um percurso previamente traçado.

Elementos a serem considerados no processo: o movimento, a forma, o agente, o móvel e a intenção.

2. O Professor Alexandre de Moraes apresenta duas acepções para a expressão “processo legislativo”. Uma acepção sociológica, segundo a qual processo é “o conjunto de fatores reais que impulsionam e direcionam os legisladores a exercitarem suas tarefas.” A segunda acepção é a jurídica, consistindo o processo legislativo “no conjunto coordenado de disposições que disciplinam o procedimento a ser obedecido pelos órgãos competentes na produção das leis e atos normativos que derivam diretamente da própria Constituição.”

**Processo Legislativo (definição constante do site da Câmara dos Deputados):**

“Conjunto de ações realizadas pelos órgãos do Poder Legislativo, com o objetivo de proceder à elaboração das leis, sejam elas constitucionais, complementares e ordinárias, bem como as resoluções e decretos legislativos.”

**Processo Legislativo (definição constante do site da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo):**

“Processo Legislativo é o conjunto de atos realizados pela Assembléia, visando a elaboração das leis de forma democrática, ordenados conforme as regras definidas em acordo pelas partes, expressas na Constituição e no Regimento Interno.”

3. As regras gerais do processo legislativo encontram-se previstas na Constituição Federal (art. 59 a 69), nas Constituições Estaduais e nas Leis Orgânicas. Tais regras estão reproduzidas, explicitadas e complementadas nos respectivos Regimentos Internos que não podem, no entanto, trazer regras que contrariem as regras constitucionais.

A obediência ao princípio do devido processo legislativo significa que as leis elaboradas por qualquer um dos entes que compõem a Federação - União, Estados e Municípios - devem sê-lo em consonância com o processo legislativo previamente descrito na Constituição Federal, na Constituição Estadual ou na Lei Orgânica, respectivamente. Não significa, entretanto, que o processo legislativo deva ser idêntico nos três níveis. O STF tem decidido que as normas constitucionais relacionadas a princípios têm que ser necessariamente seguidas pelos demais entes da Federação. É o caso, por exemplo, da competência exclusiva atribuída ao Poder Executivo para iniciar o processo legislativo, quando se trata de legislar sobre “servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria”, pois a matéria diz respeito ao princípio da separação dos Poderes.

**PROCESSO LEGISLATIVO – COMPARAÇÃO DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS**

<b>CONSTITUIÇÃO FEDERAL</b>	<b>CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE S. PAULO</b>	<b>CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b>
Art. 59. O <b>processo legislativo</b> compreende a elaboração de:  I - emendas à Constituição;	<b>Artigo 21 - O processo legislativo</b> compreende a elaboração de:  I - emenda à	<b>Art. 63 - O processo legislativo</b> compreende a elaboração de:  I - emenda à Constituição;

<p>II - leis complementares;          III - leis ordinárias;          IV - leis delegadas;          V - medidas provisórias;          VI - decretos legislativos;          VII - resoluções.</p> <p>Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.</p>	<p>Constituição;          II - lei complementar;          III - lei ordinária;          IV - decreto legislativo;          V - resolução.</p>	<p>II - lei complementar;          III - lei ordinária;          IV - lei delegada; ou          V - resolução.          Parágrafo único - Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, a alteração e a consolidação das leis.</p>
---	---	--

Assim como no processo judiciário, no processo legislativo também ocorre a “formação de verdadeira relação jurídica complexa, onde ao direito de um dos agentes corresponde a obrigação do outro”, segundo o Dr. Andyara K. Sproesser.

4. Enquanto processo é o movimento para diante, com destino a um fim, o procedimento legislativo é o modo como esse movimento ocorre objetivamente, é a forma do movimento. Há um procedimento adequado, específico para a produção de cada espécie legislativa.

Considera-se procedimento legislativo padrão aquele destinado à produção da lei ordinária. São considerados procedimentos legislativos especiais aqueles previstos para as demais espécies legislativas e que possuem diferenças específicas, se comparados com o procedimento legislativo padrão.

5. O procedimento legislativo padrão pode ser dividido em quatro fases. São elas:

a) Fase de apresentação, que abrange:

- registro (protocolo)
- leitura
- publicação
- emendas de pauta.

b) Fase de instrução, que engloba:

- audiências públicas (com a participação da sociedade civil)
- discussão nas Comissões Técnicas (com a presença de Secretários ou outros representantes do Poder Executivo)
- votação de pareceres
- numeração e publicação dos pareceres aprovados.

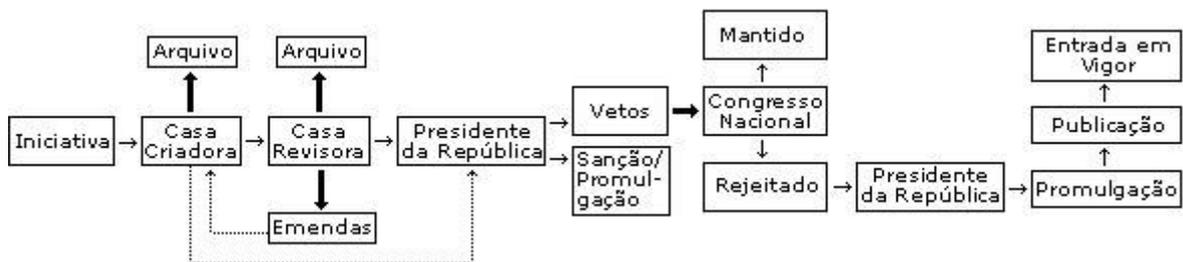
c) Fase de deliberação, que se processa:

- no Legislativo (discussão e votação)
- no Executivo (sanção ou veto)

d) Fase de positivação que engloba:

- promulgação (pelo Executivo ou pelo Legislativo, conforme o caso)
- publicação (pelo Executivo ou pelo Legislativo, conforme o caso)

## 6. Fluxo Simplificado do Processo Legislativo no âmbito da União:



7. Observe o esquema acima e releia as três definições de Processo Legislativo apresentadas anteriormente. Compare-as com a definição do Prof. José Joaquim Gomes Canotilho: “um complexo de atos, qualitativa e funcionalmente heterogêneos e autônomos, praticados por sujeitos diversos e dirigidos à produção de uma lei do Parlamento.”

## **II – DESENVOLVIMENTO**

A aula de nº 5 do Curso de Processo Legislativo vai abordar a complementação do Processo Legislativo, ou seja, as fases “c” e “d” anteriormente mencionadas (deliberação e positivação).

### **1. FASE DE DELIBERAÇÃO**

#### **1.1 Fase de deliberação no Poder Legislativo – a Ordem do Dia**

##### **1.1.1 Considerações Gerais**

As Sessões Ordinárias, segundo o Regimento Interno, são compostas de quatro partes: Pequeno Expediente, Grande Expediente, Ordem do Dia e Explicação Pessoal (art. 99). As Sessões Extraordinárias possuem apenas uma parte, a Ordem do Dia (parágrafo único do artigo 102).

A Ordem do Dia é justamente a fase em que ocorrem as discussões e votações (artigo 117). A competência para organizar a Ordem do Dia da Sessão Ordinária é do Presidente, mas ele deverá ouvir o Colégio de Líderes (art. 18, item I, alínea “q”). Quanto à organização da Ordem do Dia das Sessões Extraordinárias, não existe exigência regimental no sentido de se ouvir o Colégio de Líderes.

Algumas proposições deverão obrigatoriamente ser incluídas na Ordem do Dia, por exigência constitucional: os projetos de iniciativa do Poder Executivo com urgência constitucional (art. 26 da C.E.) e os vetos (art. 28 da C.E.), se não forem apreciados nos prazos de, respectivamente, 45 e 30 dias. Também deverão ser automaticamente incluídos na Ordem do Dia os projetos de decreto legislativo resultado da análise dos processos oriundos do Tribunal de Contas, sobre contratos considerados irregulares (art. 239 do R.I.). O Presidente poderá, além disso, incluir outras proposições, caso assim decida o Colégio de Líderes.

A inclusão das proposições na Ordem do Dia não significa, como seria de se supor, tendo em vista o caráter de urgência de que se revestem, que elas serão rapidamente votadas. Se assim fosse, não chegaria a Ordem do Dia ao número absurdo de itens constatado atualmente.

Curiosamente, o artigo 150 estabelece prazos para a inclusão das proposições na Ordem do Dia, mas tais prazos não vêm sendo obedecidos, uma vez que existem cerca de 3000 proposições devidamente instruídas, aguardando a inclusão.

### 1.1.2 Discussão

Praticamente não existem normas constitucionais acerca da fase de discussão. Há apenas a exigência de dois turnos de discussão para a aprovação de emendas constitucionais. Assim sendo, as regras para a fase de discussão são aquelas contidas no Regimento Interno (art. 180 a 195):

Artigo 181 – discute-se o conjunto da proposição e não partes dela.

Artigo 183 – haverá apenas um turno de discussão.

Artigo 184 – os Deputados que quiserem discutir deverão se inscrever por escrito, de próprio punho, especificando se falarão contra ou a favor da proposição; serão chamados alternativamente, enquanto for possível. Os autores proposição, os relatores e os autores de voto vencido têm preferência no uso da palavra.

Artigo 185 – o Deputado inscrito poderá ceder seu tempo a outro, no todo ou em parte.

Artigo 188 – poderão ser concedidos apartes, pelo prazo de 1 minuto e com a permissão do orador.

Artigo 189 – cada Deputado poderá falar apenas uma vez;

Artigo 190 – são os seguintes os prazos para os debates:

- a) 30 minutos, para discussão de projetos (15 minutos, em caso de proposição em regime de urgência);
- b) 15 minutos, para discussão de requerimentos.

#### **Incidentes possíveis na fase de discussão:**

**a) adiamento da discussão** – ocorre de duas formas:

**1. através de requerimento escrito**, proposto antes de encerrada a discussão; possível para proposições que não estejam em regime de urgência, sendo de 5 dias o prazo máximo de adiamento permitido;

**2. através da apresentação de emenda de Plenário** - apresentada ao se iniciar a discussão, a emenda deverá contar com o apoio de um quinto, pelo menos, dos membros da Assembléia (19 assinaturas – artigo 175, inciso II). A discussão da matéria será adiada, para pronunciamento das Comissões sobre as emendas.

A emenda de Plenário não será cabível para as proposições com urgência constitucional, se forem incluídas na Ordem do Dia quando já esgotado o prazo de 45 dias, contados de sua apresentação. Caso a urgência tenha sido concedida pela Assembléia Legislativa, é possível a apresentação de emenda.

**b) requerimentos de verificação de presença** – as solicitações podem ser feitas oralmente, pelo Líder ou Vice-Líder e têm, quase sempre, caráter obstrutivo. Quando não se consegue a presença de 24 Deputados em Plenário, a sessão deverá ser levantada, pois o artigo 10 da Constituição Estadual determina que as sessões devam ter a presença de, pelo menos, um quarto dos membros da Assembléia (quorum para abertura dos trabalhos).

**c) - encerramento da discussão (artigo 194)** - ocorre quando não há mais oradores inscritos ou quando, transcorrido o prazo estabelecido regimentalmente, o Plenário aprova requerimento nesse sentido, assinado por um terço dos membros da Assembléia (32 Deputados). O prazo mínimo de discussão após o qual se pode propor requerimento de encerramento é:

1. 6 horas, para proposições em regime de urgência;
2. 9 horas, para proposições em regime de prioridade;
3. 12 horas, para proposições em regime de tramitação ordinária.

A discussão não poderá ser encerrada se houver pedido de adiamento que não possa ser votado por falta de quorum (artigo 195).

### **1.1.3 Votação**

Logo após o encerramento da discussão, inicia-se a votação (art. 198), cujo termo inicial é a declaração do Presidente de que a matéria está em votação.

Pode ocorrer, no período entre o encerramento da discussão e o início da votação, a apresentação de **emenda aglutinativa** (artigo 175, inciso IV e § 1º). Nesse caso, votação poderá ser adiada por um dia, para publicação da emenda, a não ser que haja anuência dos Líderes para que a votação se processe no mesmo dia.

**Encaminhamento de votação** – é a prerrogativa concedida a cada Bancada, através de um dos seus membros, indicado pelo Líder, de usar da palavra pelo prazo máximo de 10 minutos, para transmitir aos demais membros da Bancada a orientação a ser seguida no processo de votação (artigo 210, 211, 212).

Na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, **o voto é público** (§ 2º do artigo 10 da C.E.)

O “**quorum**” necessário à apreciação das proposições é determinado constitucionalmente. A regra geral é aquela contida no § 1º do artigo 10 da C.E.: “Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações da Assembléia Legislativa e de suas Comissões serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.”

Casos em que a Constituição exige “quorum” qualificado:

<b>QUORUM QUALIFICADO</b>	<b>MATÉRIA</b>
dois terços (63)	1. suspensão de imunidades, durante o estado de sítio; 2. admissão de acusação contra o Governador, nas infrações penais comuns ou nos crimes de responsabilidade;
três quintos (57)	proposta de emenda à Constituição;
maioria absoluta (48)	1. projeto de lei complementar; 2. projeto vetado; 3. eleição dos membros da Mesa, em primeiro escrutínio; 4. prisão de Deputado em flagrante de crime inafiançável; 5. sustação do andamento de ação contra Deputado; 6. perda de mandato ( a votação é nominal); 7. autorização para realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital,

	<p>autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais, com preciso;</p> <p>8. constituição de CPI, quando já estiverem funcionando concomitantemente mais de 5;</p> <p>9. reunião da Assembléia em local diverso de sua sede;</p> <p>10. convocação extraordinária da Assembléia;</p>
--	---

Os partidos que estiverem em **processo de obstrução**, deverão comunicá-lo à Mesa, durante a Sessão (artigo 117, § 4º). Tal comunicação é importante para efeito de contagem dos votos. Os votos dos parlamentares pertencentes aos partidos em processo de obstrução não serão considerados para efeito de “quorum”, muito embora seus parlamentares permaneçam em Plenário durante a votação. Já os Deputados que votarem “abstenção” ou “em branco”, terão seus votos computados para aquela a finalidade (artigo 199).

O processo de votação não pode ser interrompido pelo término do prazo destinado à sessão, dando-se por prorrogado esse prazo até que se conclua a votação (art. 198, § 1º).

É permitida a apresentação de declaração escrita de voto, para ser publicada na ata dos trabalhos, não sendo, no entanto, permitida sua leitura em Plenário (artigo 200).

#### **Processos de votação ostensiva: simbólico e nominal**

Via de regra, o processo de votação adotado é o **simbólico**, que consiste no convite feito pelo Presidente, ao anunciar a votação, para que os Deputados favoráveis à matéria em votação permaneçam como estão, proclamando, a seguir, o resultado da votação – aprovado ou rejeitado (artigo 202).

Qualquer Líder pode, entretanto, requerer que a votação se processe nominalmente, devendo o Plenário acatar o pedido (artigo 204). Pelo processo **nominal**, os votos serão registrados no sistema eletrônico de votos (artigo 203). O processo escolhido para a matéria principal deverá ser mantido durante a votação das matérias acessórias - substitutivo, emendas ou subemendas (artigo 201, parágrafo único).

Não se pode confundir **processo de votação nominal** com **requerimento de verificação de votação**. O primeiro é escolhido antes que se inicie a votação, enquanto que o segundo é apresentado por Líder de Partido, logo após o anúncio do resultado da votação simbólica e antes que se passe a outro assunto (artigo 202, §§ 1º e 2º e artigos 213 e 214). Se escolhido o processo de votação nominal, não caberá o posterior pedido de verificação de votação.

Enquanto o Presidente não anunciar o resultado final, é possível a retificação do voto.

Quando o quorum não é suficiente para haver a deliberação, ou seja, quando não estão presentes 48 Deputados, ou quando não se atinge o quorum qualificado exigido constitucionalmente, **a votação fica adiada**.

Em geral, as proposições são votadas englobadamente (artigo 208). Pode ocorrer, entretanto, que haja emendas com pareceres divergentes ou que se queira votar destacadamente algumas partes do texto. Nesse caso, propõe-se, antes de iniciada a votação, um **requerimento de método de votação** (roteiro de votação). Este requerimento deverá ser aprovado pelo Plenário (artigo 209 e §§).

A ordem dos itens constantes de um requerimento de método de votação terá como base as regras da preferência (artigos 219 e 220).

**Para pensar:** terminada a votação de um projeto de lei complementar, havendo um dos partidos se declarado em obstrução, o placar eletrônico anuncia o seguinte resultado:

Sim – 47
Não - 01
Abstenção - 03
Presidente
TOTAL - 52

Pergunta-se: O projeto de lei complementar foi aprovado?

Resposta: Não, porque o quorum para aprovação de projeto de lei complementar é maioria absoluta, conforme artigo 23 da Constituição Estadual, ou seja, 48 Deputados deveriam ter votado sim.

O que acontece com o projeto de lei rejeitado pelo Plenário? Será arquivado, não podendo a mesma matéria ser objeto de novo projeto na mesma sessão legislativa, a não ser por proposta da maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa (art. 29 da C.E.).

#### **1.1.4 Redação final e autógrafo**

O projeto que tenha sido aprovado com qualquer alteração, decorrente de substitutivos, emendas ou destaques, deverá ser encaminhado à Comissão de Redação, para que lhe seja dada a redação final.

Para algumas matérias específicas, a redação final caberá a outras Comissões. À Comissão de Finanças e Orçamento caberá a redação final dos seguintes projetos: PPA, LDO, LO (§7º do art. 246). À Comissão de Assuntos Municipais, a redação final dos projetos que tratam da divisão territorial e administrativa do Estado (art. 243, § 2º). No caso dos projetos de resolução que tratem de matéria de economia interna, inclusive reforma do Regimento, a redação final caberá à Mesa (art. 215, § 2º).

Os prazos para a elaboração da redação final variam conforme o regime de tramitação: 1 dia, nos casos de urgência, 5 dias, nos casos de prioridade e 10 dias, nos casos de tramitação ordinária (art. 217).

É possível apresentar emendas à redação final apenas para evitar incorreção de linguagem, incoerência notória, contradição evidente ou absurdo manifesto (art. 218).

Se, após a aprovação da redação final e antes da expedição do Autógrafo, for constatada alguma inexatidão no texto, a Mesa pode proceder à correção, dando conhecimento ao Plenário, que tem a prerrogativa de impugnar a alteração. Caso o faça, reabre-se a discussão para decisão final do Plenário (art. 218, § 3º).

O texto a ser encaminhado ao Poder Executivo denomina-se Autógrafo. É numerado e publicado no Diário do Poder Legislativo, sendo assinado pelo Presidente da Assembléia.

### **1.2 Fase de deliberação no Poder Executivo**

A data da publicação do Autógrafo é o termo inicial do prazo de 15 dias úteis que o Chefe do Poder Executivo tem para se posicionar com relação à matéria aprovada pela Assembléia Legislativa.

#### **1.2.1 Sanção (“caput” e §§ 1º e 4º do artigo 28 da Constituição do Estado)**

Tendo o Poder Legislativo declarado sua vontade, através do Autógrafo, cabe, agora, ao Poder Executivo declarar também a sua para que, fundidas as duas vontades, a lei, como ato jurídico complexo que é, possa se aperfeiçoar. A sanção é, pois, a manifestação da vontade do Poder Executivo, no sentido de que aquele texto aprovado pelo Poder Legislativo tem condições de se incorporar ao ordenamento jurídico do Estado. A sanção incide sobre o projeto de lei e poderá ser

expressa, se o Governador promulga a lei (caput do art. 28 da C.E.) ou tácita, se o Governador não se manifesta no prazo de 15 dias úteis (§ 4º do art. 28 da C.E.). A sanção não necessita motivação e poderá ter abrangência total ou parcial. À sanção parcial corresponderá, conseqüentemente, o veto parcial.

### **1.2.2 Veto ( §§ 1º a 8º do artigo 28 da C.E.)**

Pode ocorrer, entretanto, que a vontade do Chefe do Poder Executivo não vá ao encontro da vontade do Poder Legislativo, mas sim vá de encontro a essa vontade, manifestada no Autógrafo que lhe foi enviado. Nesse caso, a Constituição lhe dá a prerrogativa de posicionar-se contrariamente, através do veto, que se caracteriza por ser uma função legislativa subsidiariamente exercida pelo Poder Executivo.

Por constituir-se em interferência do Poder Executivo no exercício da função legislativa, própria de outro Poder, o veto se submete a algumas restrições: deve ser explicitamente manifestado no prazo de 15 dias úteis, contados do recebimento do Autógrafo e deve ser motivado. Decidindo-se pelo veto, o Governador terá, completados os 15 dias úteis, quarenta e oito horas para comunicar ao Presidente da Assembléia os motivos do veto. Se o veto acontecer durante o recesso parlamentar, as razões de veto serão publicadas no Diário do Poder Executivo.

O veto poderá recair sobre toda a proposição (veto total) ou apenas sobre parte dela (artigo, parágrafo, inciso, item ou alínea, por inteiro). Não se admite, portanto, veto a palavras ou expressões avulsas, justamente pelo risco que corre a vontade do legislador de ser totalmente distorcida.

Dois motivos podem justificar o veto: a inconstitucionalidade e a contrariedade ao interesse público.

**Veto por inconstitucionalidade:** o Poder Executivo rechaça ataque direto contra seus direitos constitucionais ou contra qualquer outra regra estabelecida na Constituição. É o direito de autodefesa do Executivo.

**Veto por inoportunidade (contrariedade ao interesse público):** o mérito do projeto é analisado em relação ao interesse geral e considerado incompatível pelo Executivo. Com o veto por inoportunidade, o Executivo torna-se legislador ativo, levando vantagem devido ao maior conhecimento técnico de que dispõe.

#### **1.2.2.1 A tramitação do Veto no Poder Legislativo**

##### **Fase de instrução**

Devolvida a proposição ao Poder Legislativo, para que novamente, analise a matéria, agora sob o enfoque do veto governamental, reinicia-se o processo legislativo desde a fase de instrução. Publicada a mensagem do Governador com os motivos do veto, as proposições vetadas são encaminhadas às Comissões, para instrução. Se o motivo do veto for apenas inconstitucionalidade, falará a Comissão de Constituição e Justiça e, se apenas mérito, falará a Comissão pertinente. Se o

motivo for duplo, falarão as duas Comissões. Cada Comissão tem o prazo regimental de 5 dias para se manifestar (artigo 232, § 1º).

Publicados os pareceres, as proposições vetadas serão incluídas na Ordem do Dia para discussão e votação. A Assembléia Legislativa tem apenas 30 dias, contados do envio da mensagem de veto, para deliberar sobre a matéria. Transcorrido esse prazo, sem deliberação, o projeto vetado passará, necessariamente, a constar da Ordem do Dia, onde permanecerá até que se ultime sua votação.

### **Fase de deliberação**

O que será submetido à deliberação do Plenário é novamente o projeto e não, o veto, muito embora haja autores que defendam outra interpretação, com base no texto da Constituição Federal. Haverá um único turno de discussão e votação. Como o regime de tramitação do veto é o de urgência, o prazo para discussão é de 6 horas, no mínimo, antes que se possa requerer o encerramento da discussão. Pode-se considerar encerrada a discussão antes de esgotado esse prazo, entretanto, caso não haja oradores inscritos.

O quorum necessário para aprovar o projeto e, conseqüentemente, rejeitar o veto, é maioria absoluta. O quorum para a manutenção do veto será, entretanto, maioria simples.

Não existe restrição para a apreciação do veto pela Assembléia, como aquela contida no § 2º do artigo 28 (“O veto parcial deverá abranger, por inteiro, o artigo, o parágrafo, o inciso, o item ou alínea.”). Dessa forma, a Assembléia poderá derrubar parcialmente um veto total ou, mesmo sendo parcial o veto, poderá rejeitar palavras ou expressões, aprovando o restante do texto vetado.

## **2. FASE DA POSITIVAÇÃO**

### **- O que é positivação?**

Positivar significa incluir o texto aprovado no ordenamento jurídico, atribuindo-se-lhe eficácia jurídica. Isso se dá através da promulgação e da publicação da lei.

“A promulgação é o ato pelo qual a autoridade competente, em princípio o Chefe do Poder Executivo, comunica aos cidadãos a criação de uma nova lei”, diz Clèmerson Merlin Clève. Não se trata, segundo o mesmo autor, de um direito ou um poder, mas de uma imposição constitucional. Sancionado o projeto, fica o Executivo obrigado a promulgar a respectiva lei e ordenar sua publicação.

Nos casos de sanção tácita, a promulgação será obrigatoriamente feita pelo Presidente da Assembléia (art. 28, § 4º) e, no caso de veto rejeitado, poderá ser efetuada pelo Presidente ou pelo Primeiro Vice-Presidente da Assembléia Legislativa (art. 28, § 8º da C.E.), caso o Governador não o faça dentro de 48 horas, contados a partir do envio, para promulgação, do Autógrafo do projeto cujo veto foi rejeitado. Saliente-se que não há que se falar em sanção no caso do texto cujo veto foi rejeitado.

**Sanção e promulgação** são dois momentos distintos do processo legislativo. “Sanção incide sobre o projeto que, a partir dela e por ela, se transforma em lei propriamente”, diz o Dr. Andyara K. Sproesser. Prossegue: “A promulgação, como ato imediatamente seguinte, incide, ao contrário, sobre a lei, que passou a existir com a sanção. Essa é distinção essencial que se deve fazer entre os dois atos. Outra distinção é decorrente da finalidade de cada ato. A sanção, como se viu, consiste na anuência ou concordância do Executivo ao que foi aprovado pelo Legislativo. Já a promulgação consiste no ato pelo qual a autoridade competente (de regra, o Executivo), atesta a existência da lei como comando dirigido a toda a sociedade, e proclama a sua executoriedade, valendo dizer que dá como certa a existência da lei e determina aos órgãos estatais em geral que a cumpram e a façam cumprir.”

## 2.1 Vigor e eficácia da lei

Dizer que a lei “entra em vigor” significa, primeiramente, que ela é incorporada ao ordenamento jurídico. Mas significa, também, que ela está apta a produzir efeitos jurídicos (ter eficácia).

A própria lei, em geral, traz previsão quanto à data em que entrará em vigor: na data de sua publicação (vigência concomitante), em data posterior à publicação (vigência diferida) ou em data anterior à publicação (vigência retroativa).

Caso a lei não traga previsão sobre o termo inicial de sua eficácia, segue-se a regra contida na Lei de Introdução ao Código Civil, que determina: “Art. 1º - Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.”

### Exemplos de cláusulas de eficácia:

#### Eficácia concomitante –

##### **“LEI COMPLEMENTAR Nº 1024, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2007**

*Dispõe sobre a criação e extinção de postos nos Quadros de Oficiais da Polícia Militar do Estado de São Paulo, na forma que especifica, e dá outras providências.*

(...)

Artigo 4º - Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogado o artigo 6º da Lei Complementar nº 697, de 24 de novembro de 1992.”

#### Eficácia retroativa -

##### **“LEI COMPLEMENTAR Nº 1033, DE 28 DE DEZEMBRO DE 2007**

*Altera as Disposições Transitórias da Lei Complementar nº 988, de 9 de janeiro de 2006, que organiza a*

*Defensoria Pública do Estado e institui o regime jurídico da carreira de Defensor Público do Estado.*

(...)

Artigo 5º - Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de outubro de 2007.”

**Eficácia diferida -**

**“LEI COMPLEMENTAR Nº 1029, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2007**

*Prorroga o prazo para a concessão da Gratificação Área Educação.*

(...)

“Artigo 4º - Esta lei complementar entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2008.”

### **III - CONCLUSÃO**

Deixo, para reflexão, as palavras de Márcia Maria Corrêa de Azevedo, contidas na obra ***Prática do processo legislativo: jogo parlamentar: fluxos de poder e idéias no congresso: exemplos e momentos comentados***, sobre o papel do parlamentar na elaboração legislativa:

“Há muito o que se refletir sobre o papel do parlamentar na elaboração legislativa:

1º) há a consciência da legitimidade de sua participação, conquistada por um processo eleitoral lícito;

2º) há a internalização de seu papel de “Representante” do povo que o elegeu, ouvindo e defendendo os interesses de seus representados;

3º) há a correspondência de suas ações com a plataforma de seu partido político, valorizando-o e fortalecendo-o:

4º) há o conhecimento e o respeito pelas normas e processos de sua Casa Legislativa, para efetivar um desempenho adequado;

5º) há a percepção e a humildade de que os assuntos a serem debatidos requerem conhecimento técnico e especializado;

6º) mais, há a consciência de que seu papel é deliberar sobre as proposições legislativas – ouvida a sociedade, e não necessariamente o de redigir as futuras leis;

7º) por último, há a noção de que a elaboração legislativa é apenas a primeira parte de um longo processo em que envolve a necessária aplicabilidade da lei e sua posterior execução e fiscalização.”  
**(páginas 121/122)**

## **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

**Britto, Luiz Navarro de**

O Veto Legislativo – Estudo comparado. – Ministério da Justiça e Negócios Interiores, Serviço de Documentação, 1966.

**Clève, Clèmerson Merlin**

Atividade legislativa do Poder Executivo. – 2. ed. rev., atual. e ampl. do livro *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988* – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

**Coelho, Fábio Alexandre**

Processo legislativo. – São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2007

**Guerra, Sidney; Merçon, Gustavo**

Direito constitucional aplicado à função legislativa. – Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

**Sproesser, Andyara Klopstock**

Direito Parlamentar – Processo Legislativo, 2. ed. rev. São Paulo: ALESP/SGP, 2004.



INSTITUTO DO  
LEGISLATIVO PAULISTA  
*Onde cidadania  
e política fazem escola*



**ASSEMBLEIA  
LEGISLATIVA**