

O PODER LEGISLATIVO E SUAS ATRIBUIÇÕES NO ESTADO CONTEMPORÂNEO (*)

Fernanda Dias Menezes de Almeida (**)

O poder, inesgotável fonte de interesse para as ciências sociais, é tema de consideração necessária especialmente nas áreas do Direito e da Política, indissociável do estudo de assuntos como estruturação do Estado, soberania, governo, legitimidade, entre outros.^{1 2}

Para o tema em análise nesta oportunidade, importa o poder como elemento básico do Estado. Talvez o seu mais importante elemento, pois, como ensina MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, é o poder “a causa formal do Estado”, é “a cabeça que dirige o povo, num determinado território, para a consecução do bem comum”.³ Interessa-nos, assim, dentre os muitos poderes sociais que atuam e interagem na sociedade (poder religioso, militar, econômico, etc.) o poder político do Estado, que se há de entender o que assume a gestão dos interesses gerais da sociedade. Político, portanto, no sentido etimológico do termo, isto é, relativo à “polis”, aos negócios públicos, ao bem geral.

Parece relevante, para nos aproximarmos da separação dos poderes, que, por sua vez, nos levará ao Poder Legislativo e suas funções, adiantar certas características do poder político ou estatal, que devem ser compreendidas para o bom desenvolvimento do tema central.

Em primeiro lugar precisa ser referida a superioridade do poder político em relação aos demais poderes sociais. Isto é mais ou menos óbvio: para reger os destinos do povo, isto é, dos indivíduos e dos grupos em que estes se integram, o poder estatal deve naturalmente ser superior, em sua órbita espacial ou territorial, às decisões individuais e grupais. Há sem dúvida, ínsita nessa supremacia, uma relação de força: o poder político institucionalizado deve ser mais forte que os demais poderes sociais para impor-se a eles, o que não o exime, com vistas à sua legitimidade, de conduzir-se de acordo com a idéia de direito prevalecente na sociedade em que atua.

Seja como for, o certo é que classicamente, no Estado moderno, o poder tem se caracterizado como soberano, vale dizer, como poder que não tem superior, que se auto-determina sem subordinação a qualquer outro poder interno ou externo.⁴

Diz-se, mais, do poder estatal soberano, que é uno e indivisível.

¹ Cf. nesse sentido Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o poder e seu controle, *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 21, nº 84, out./dez. 1984, p.70.

² Cf. Nelson Saldanha, *separação de poderes*, Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1981, p.1.

³ Op. cit., p.70, nota 1.

⁴ Não cabe analisar aqui as nuances que diferenciam os diversos conceitos doutrinários de soberania oferecidos pela Teoria Geral do Estado, nem questionar a validade ou a utilidade das concepções clássicas da soberania, diante do processo atual de globalização, o que levaria a uma digressão sobre assuntos importantes, sim, mas sem proveito maior para o enfoque que se dará ao tema central desta exposição.

É uno porque seria contraditória a existência de duas soberanias num mesmo Estado. Como, de fato, coexistirem no mesmo âmbito de jurisdição dois poderes soberanos, se acabamos de ver que a soberania é incompatível com qualquer tipo de subordinação?

É indivisível porque, aplicando-se o poder globalmente ao conjunto de situações fáticas verificáveis no Estado, seria ilógica a existência de várias partes separadas do mesmo poder.

E neste ponto vai se colocar fatalmente a questão, que é paradoxal: se o poder é uno e indivisível, como falar-se na divisão desse poder em poderes?

A pergunta é sugerida em particular pela formulação clássica de MONTESQUIEU, com que se celebrou, em “Do espírito das leis”, a doutrina da separação de poderes. Por que a preferência pela expressão “separação de poderes”, quando tecnicamente teria sido mais adequado falar em “separação de funções”, já que, a rigor, a teoria de MONTESQUIEU se apoia na distinção de três funções estatais e em sua atribuição a três órgãos autônomos?

Como registra NELSON SALDANHA, existem, de fato, fins a que está referida a própria existência do Estado. E para o atendimento desses fins desenvolvem-se no Estado atividades peculiares e distintas, cujo número irreduzível para uns é três, para outros, dois, conforme se entendam diferenciadas as funções de legislar, administrar e julgar, ou se prefira que a função de julgar é apenas um dos aspectos das atribuições administrativas.⁵ Não vem ao caso aprofundar agora essa discussão, mas o que é possível concluir, considerando a existência dessas diferentes atividades estatais, é que, tecnicamente, seria mesmo talvez mais apropriado falar em separação de funções.

No entanto, pode-se explicar as razões da preferência de MONTESQUIEU pela designação “separação de poderes”, que não terá sido adotada impensadamente. Na lição de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, ao preferir a palavra “poder”, a que é inerente a idéia de força, o autor da teoria da separação de poderes quis exprimir uma visão da estrutura social que vivifica o esquema jurídico da divisão das funções do poder. Ainda segundo FERREIRA FILHO, MONTESQUIEU identificava na realidade de seu tempo três forças políticas (rei, nobreza e povo), que estariam em tensão “da qual poderia resultar uma luta de morte, mas em cuja conciliação, em cujo equilíbrio, estava a fórmula infalível da liberdade de todos e de cada um.”⁶

Na verdade - e a afirmação que se segue já é até um lugar comum - MONTESQUIEU não estava preocupado em criar uma teoria de base científica. O que ele pretendeu transmitir foi uma receita de arte política para a contenção do arbítrio. Sua intenção era fazer a apologia do governo moderado, em contraposição ao absolutismo monárquico, aproveitando o exemplo da monarquia limitada britânica. O que ele idealizou sob a inspiração do modelo inglês - embora este modelo, como descrito em “Do espírito das leis”, em 1748, já não correspondesse bem à realidade da vida política da Inglaterra, onde já se implantara o parlamentarismo - foi um sistema de freios e contrapesos para evitar os abusos dos detentores do poder. Em passagem célebre, afirmou

⁵ Op. cit., p.24, nota 2.

⁶ *Do processo legislativo*, 5.ed., São Paulo: Saraiva, 2002, p.110.

MONTESQUIEU: “A experiência eterna mostra que todo homem que tem poder é tentado a abusar do poder; vai até onde encontra limites. Quem o diria! A própria virtude tem necessidade de limites. Para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder.”⁷ E essa disposição das coisas, para ele, deveria corresponder à separação das funções legislativa, executiva e judiciária e à sua atribuição a diferentes órgãos.

Mas voltando à pergunta acima formulada, a explicação sobre os motivos que terão levado MONTESQUIEU a falar em separação de poderes justifica sua preferência por essa expressão, mas não abala a noção da unidade e da indivisibilidade do poder soberano.

O que se fez na prática, no plano concreto, foi a identificação das funções do poder político, atribuindo-as a órgãos desse mesmo poder, que não aliena, portanto, a soberania a poderes estranhos. O poder permanece um só, exercido por órgãos seus, a que se cometem cada uma das três funções.

No fundo, trata-se mesmo apenas de uma divisão funcional e orgânica, mas que ganha em MONTESQUIEU um caráter novo e original. Sim, porque antes dele outros pensadores, como ARISTÓTELES ou LOCKE, já haviam identificado diferentes funções estatais. Porém, o que é obra genuína de MONTESQUIEU e angariou um prestígio imenso e duradouro para sua teoria foi a união do princípio da separação de poderes com a idéia de garantir a liberdade individual. A tripartição de poderes, insista-se, é a sua receita de liberdade política para coibir o arbítrio. Uma receita que vai se incorporar indissociavelmente ao constitucionalismo, a partir do século XVIII.

Com efeito, a idéia de Constituição escrita, concebida como instrumento jurídico de limitação do poder, incorpora desde o início o princípio da separação de poderes. As Constituições surgem no ideário político liberal como peças importantes do esquema de salvaguarda das liberdades diante do Estado. Mas não é qualquer Constituição que mereceria esse nome. É o que demonstra a enfática, dramática até, fórmula consagrada no famoso art. 16 da Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789: “Toda sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos, nem estabelecida a separação dos poderes, não tem Constituição.”

É, pois, nesse ambiente de idéias, como partes de um sistema de freios e contrapesos que se tornou dogma de organização política, que os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário passam a figurar desde então nas Constituições aclimatadas no Estado de Direito.

E, malgrado teoricamente se tenha procurado situar no mesmo nível os três poderes, o fato é que a visão política iluminista sempre deu maior destaque ao Legislativo. Por isso é que NELSON SALDANHA, aproveitando os termos “idéia” e “crença”, veiculados por ORTEGA y GASSET, conclui que para os homens do século XVIII valeu como idéia o esquema da igualdade de nível entre os poderes; mas a proeminência do Legislativo valeu como crença.⁸

De fato, já foi o Legislativo o primeiro entre os poderes, devendo-se essa posição à estreita vinculação estabelecida pelo pensamento político da época

⁷ *Do espírito das leis*, Trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues, São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1962, p.179-180, v.1.

⁸ *Separação de poderes*, op. cit., p.6, nota 2.

entre lei e liberdade, a lei sendo a medida da liberdade. Em mais uma menção a MONTESQUIEU, “a liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem”.⁹

Do prestígio da lei advinha, portanto, o prestígio do Legislativo, reforçado, de outra parte, pela origem democrática da instituição, representativa da vontade popular.

Mas, como ensina JEAN RIVERO, o valor liberal da lei reside, não na palavra, e sim na substância que esta encerra.¹⁰ Torna-se, assim, necessário conhecer o sentido da lei para o pensamento político do século XVIII.

Para os revolucionários de 1789, influenciados pela filosofia iluminista, a lei representa a expressão necessária da justiça, por ser a expressão da vontade geral. Ora, a vontade geral nunca erra, quando fruto da razão humana suficientemente informada, e quando não desviada do interesse comum por interesses particulares. Nem pode a vontade geral ser opressiva, pois seria absurdo imaginar que o povo pretendesse oprimir a si próprio: sujeitando-se às leis o povo é livre, pois, estas são apenas o registro de sua vontade. Estão aí condensadas algumas das idéias de ROUSSEAU, cujo pensamento muito influenciou o espírito do seu tempo.¹¹

Assim, repita-se, a lei, expressão da vontade geral e indissociável de seu conteúdo de justiça, seria a melhor garantia da liberdade.

Nessa ordem de considerações, não é de estranhar, portanto, que os outros poderes gravitassem em torno do poder que fazia a lei, em torno do Legislativo. Embora lhes fosse dado atuar num campo próprio, não estritamente submetido à mera execução da lei, podia-se reconhecer, à época, uma relação de subordinação do Executivo e do Judiciário ao Legislativo que, ditando a lei, dirigia por meio dela a atuação dos demais.¹²

Mas, o Legislativo acaba, com o tempo, por ceder a primazia ao Executivo. Muitos foram os fatores que contribuíram para isto. Sem a intenção de enumerá-los todos, apontem-se os mais comumente lembrados.

De um lado está a deturpação positivista da lei, de que resulta, em parte seu desprestígio. Passou-se a conferir aos órgãos encarregados de elaborá-la o poder de decidir o que fosse direito, como melhor lhes aprouvesse, independentemente do conteúdo de justiça. A lei, portanto, deixa de ser a medida da justiça, para se tornar apenas o fruto da elaboração regular pelos órgãos competentes. E com isto se torna, não raras vezes, instrumento para a realização de fins políticos, para atendimento de interesses particulares, em detrimento do interesse público.

De outra parte, transformam-se os objetivos do Estado, quando este, de liberal, se torna providencialista. Antes o Estado comportava-se como simples observador do livre jogo das leis naturais, que devia resguardar, sem nele

⁹ Op. cit., p.179, nota 7.

¹⁰ *Les libertés publiques 1. Les droits de l'homme*, Paris: Presses Universitaires de France, 1973, p.120.

¹¹ *Do contrato social*, trad. Rolando Roque da Silva, São Paulo: Cultrix, 1975.

¹² Nesse sentido: Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *do processo legislativo*, op. cit., p.117, nota 6.

intervir. Agora passa a promotor do bem-estar, acrescentando-se-lhe enorme soma de atribuições para que possa desempenhar seu novo papel.

E o certo é que a lei nem sempre se tem mostrado instrumento adequado para atender às necessidades do “Welfare State”, que requer meios mais flexíveis e céleres para fazer frente à exigência de contínua adequação dos cálculos nos planos econômico e social.

O processo legislativo, naturalmente moroso, porque idealizado para permitir a ampla discussão dos temas a disciplinar, sem dúvida se mostra, em princípio, como garantia para o cidadão, fazendo supor que o produto final, a lei, atenderá ao interesse público. Mas a morosidade retarda, por outro lado, o oferecimento da base legal necessária para que o governo possa enfrentar problemas de solução inadiável com que se vê às voltas a todo momento e acaba por paralisar, com prejuízo para todos, a ação do Executivo.

E o fato é que a lentidão do mecanismo legislativo terminou por atrair a legislação governamental, como registra GEORGES BURDEAU, acrescentando que essa legislação é uma imposição da democracia governante, para atender aos imperativos do Estado de bem-estar.¹³

Assiste-se, assim, ao fim do monopólio legislativo do Parlamento e ao deslocamento da força política para o Executivo, fenômeno acentuado a partir do primeiro pós-guerra e irreversível. Hoje, como regra geral, o Executivo também legisla, seja por delegação do Legislativo, seja fazendo uso de instrumentos próprios, previstos diretamente na Constituição.

Em consideração ao fato de que o Executivo é hoje sempre mais que um mero executor das decisões parlamentares, desenvolvendo o seu próprio programa e definindo os objetivos da política nacional, Constituições como as da França, da Itália e da Alemanha substituíram mesmo a expressão “Poder Executivo” pela expressão “Governo”, mais consentânea com a realidade política de nosso tempo.

Diante da preponderância atual do Executivo, em favor de quem se desequilibra a separação de poderes, cabe indagar qual é hoje o papel do Legislativo.

Foi ele, como visto, despojado, em larga escala, de sua função, talvez a mais característica, ou seja, a de elaborar a lei.

Para ficar com o exemplo doméstico, a Constituição brasileira de 1988, além de permitir, no art. 68, a delegação legislativa ao Presidente da República, em termos que especifica, admite também a expedição de medidas provisórias pela mesma autoridade, conforme previsão do art. 62, “*caput*” e parágrafos. E reserva ainda com exclusividade ao Presidente, no art. 61, §1º, a iniciativa de leis sobre assuntos da maior relevância, sem contar que, nas hipóteses de iniciativa reservada, restringe também a faculdade de apresentação de emendas parlamentares aos projetos oriundos do Executivo, como deflui do art. 63, inciso I.

Registre-se, por oportuno, que a situação não muda no plano estadual, em que, a par das restrições de natureza formal, relativas ao processo

¹³ *Traité des Sciences Politiques*, Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1952, p.415, v. 7.

legislativo, continua muito estreito o campo da competência legislativa e muito reduzido o número de matérias que podem ser disciplinadas pelo legislador estadual.

Não podemos nos esquecer, contudo, que a função de fazer a lei não é, nem nunca foi, a única atribuição do Legislativo. Nem sequer a primeira, historicamente falando. Os parlamentos surgiram como corpos representativos com atribuição de controlar politicamente o rei, aprovando ou rejeitando suas propostas. Só bem mais adiante, em suas vidas, assumiram a função legislativa. Na Inglaterra, por exemplo, considerada a matriz do parlamento, apenas no fim do século XIV o sistema de petição ao monarca contra ofensas aos direitos e aos costumes se transformou em processo legislativo, investindo-se o Parlamento de autoridade para elaborar a lei, que o rei sancionava ou vetava. Até aquela época, o soberano apenas convocava os representantes do povo para conhecer suas opiniões, suas reivindicações. O objetivo das reuniões era, em geral, a obtenção de dinheiro e a concordância na orientação geral do reino, isto é, o controle financeiro e o controle político do governo.

E são exatamente essas primeiras atribuições que podem representar a saída para a recuperação do prestígio perdido pelo Poder Legislativo. Dedicar-se mais à primordial tarefa de representação, assegurando perante as autoridades governamentais a expressão pública das reivindicações e protestos da coletividade; exercer um efetivo controle da vida financeira e da Administração Pública: esta parece ser a fórmula de redenção do Parlamento.

Está hoje, mais do que nunca, na ordem do dia, a preocupação com o controle do poder político. Com razão afirma KARL LOEWENSTEIN que “o atual retrocesso que experimenta a liberdade se reflete na pouca força ou na eliminação das chamadas instituições de controle.”¹⁴ E ao propor uma nova divisão tripartite das funções estatais, em substituição à clássica separação de poderes, que considera ultrapassada para os padrões do nosso tempo, o respeitado jurista e cientista político radica no controle político o núcleo da sua proposição. Sugere ele outra análise da dinâmica do poder, mais de acordo com a sociedade pluralista de massas do mundo contemporâneo, apresentando uma divisão das funções que compreende a decisão política conformadora ou fundamental (*policy determination*); a execução dessa decisão (*policy execution*) e finalmente o seu controle político (*policy control*).¹⁵

Esboçando em linhas gerais a construção de LOEWENSTEIN, no marco do sistema constitucional pluralista, a tomada da decisão política fundamental caberia ao governo e ao parlamento, podendo haver a subsequente participação do eleitorado nesse processo.

Quanto à execução da decisão política fundamental, seria igualmente partilhada entre os detentores do poder: o parlamento, que estabelece para a comunidade as regras técnico-utilitárias para a execução; o governo, mediante a atuação administrativa de suas autoridades e funcionários e os tribunais, ao resolver os conflitos concretos de interesses e ao controlar a legalidade da atividade administrativa.

¹⁴ *Teoría de la Constitución*, 2.ed., trad. Alfredo Gallego Anabinate, Barcelona: Ariel, 1970, p. 68.

¹⁵ *Ibid.*, p.62.

Finalmente, a função de controle político no Estado constitucional pode dar-se sob dois aspectos. De um lado, pode consistir em fazer depender da atuação concertada necessária dos diversos detentores do poder a concretização de um ato estatal. É o caso, por exemplo, da elaboração da lei nos Estados em que ela dependa necessariamente da participação do Legislativo e do Executivo. O mesmo se diga da hipótese em que a Constituição faça depender de uma confirmação do Legislativo a nomeação para cargos do Executivo ou do Judiciário. De outro lado, o controle pode também consistir em que um detentor do poder impeça a realização de um ato estatal pelo outro, mediante a utilização de técnicas de controle autônomas, que podem ser empregadas discricionariamente, a juízo de seu titular, que delas poderá fazer uso ou não. É o caso, por exemplo, do uso, pelo Presidente da República, da prerrogativa do veto a projetos de lei. Ou, nos regimes parlamentaristas, do uso de moção de desconfiança pelo Parlamento, gerando a queda do Governo, ou da dissolução do Parlamento pelo Governo.¹⁶

Prefira-se ou não o novo esquema proposto por LOEWENSTEIN, o que parece significativo registrar é que nem o citado autor, nem outros críticos da doutrina de MONTESQUIEU, pretendem substituí-la por um modelo de concentração e ilimitação do poder político. É o mesmo LOEWENSTEIN quem, neste ponto acompanhando MONTESQUIEU, lembra que “o homem racional desconfia por natureza de todo poder ilimitado, e com razão.”¹⁷

E o certo é que, das diversas formas de controle do poder político, uma das mais utilizadas continua a ser a do “controle por contraste”, que na lição de FERREIRA FILHO, “consiste em manter o poder num âmbito delimitado, em razão de um jogo ou sistema de forças. Presume, portanto, que poderes se antepõem a um poder, e mormente ao poder, impedindo-o de ir além da fronteira estabelecida pelo direito. Gera o sistema de ‘freios e contrapesos’ em que tanto confiavam os liberais. É o governo misto dos antigos, a separação de poderes dos modernos.”¹⁸

Vale enfatizar - e isto resulta de todo o panorama exposto - que o controle político não se direciona apenas a um dos poderes. Historicamente, visou primeiro ao Governo e depois a cada um e a todos os detentores do poder. Portanto, não é apenas o Executivo que deve ser controlado. Também o Legislativo e o Judiciário podem e devem ser alvo de controles.

No momento, porém, a preocupação está centrada especificamente no exercício do controle político pelo Legislativo sobre a atividade do Executivo, salientando-se que, se bem conduzido, esse controle poderá devolver ao Parlamento o respeito esmaecido de tempos a esta parte.

E vendo as coisas por um ângulo positivo, para o exercício do controle político, a transferência de parte da absorvente função de legislar se afigura antes benéfica para o Legislativo, que da situação deveria tirar proveito. Como disse com propriedade ORLANDO DE CARVALHO, “para retornar ao seu legítimo papel, representativo, o Parlamento moderno necessita realizar sua

¹⁶ Para aprofundamento das idéias de Loewenstein: cf. *Teoría de la Constitución*, op. cit., p.63 e ss, nota 14.

¹⁷ *Teoría de la Constitución*, op. cit., p.68, nota 14.

¹⁸ Sobre os diferentes modos básicos de controle do poder, “controle por limitação”, “controle por contraste” e “controle por dominação”, cf. *o poder e seu controle*, op. cit., p.91, nota 1.

reforma, a nosso ver, na direção de despojar-se da massa de legislação que é obrigado a processar, no exame da qual perde tempo e prestígio e permite, pela sua omissão, que o controle político do governo passe a ser exercido por outras entidades”. E completa adiante: “para reconduzir o Congresso à função de controle político, é preciso que se diminua o seu trabalho de rotina, pois ninguém teme o controle de um órgão sobrecarregado de tarefas.”¹⁹

Sintonizada com a modernidade, a Constituição de 1988, como vimos, reservou um amplo espaço para o Executivo - talvez até amplo demais - no que diz com a participação no processo legislativo. Mas não se descurou de compensar o Legislativo, prevendo e reforçando até, em certa medida, os mecanismos hábeis ao exercício do controle político a ser exercido sobre a Administração Pública.

Assim, no Brasil, continua o Legislativo a ser o poder financeiro, competindo-lhe, mediante controle externo, fazer a fiscalização financeira e orçamentária da Administração (arts. 70 e 71). E, igualmente, a ele cabe o controle político genérico, realizado na atividade diuturna do Congresso Nacional, bem como o controle mais direcionado, que se opera, por exemplo, no âmbito das Comissões Parlamentares de Inquérito, que tiveram seus poderes dilatados (art. 58, §3º), ou mediante a convocação de autoridades do Executivo para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições (arts. 50 e 58, §2º, inciso III), ou pela submissão da nomeação de certas autoridades à aprovação prévia do Senado Federal (art. 52, incisos III e IV), ou ainda mediante a apuração dos crimes de responsabilidade nos processos de “impeachment” contra autoridades do Executivo, destacadamente contra o Chefe desse poder (arts. 51 e 52, incisos I e II).

Percebe-se, como visto, que foram postos à disposição do Legislativo instrumentos cujo manejo pode, sim, ensejar um efetivo controle da atividade governamental e administrativa. O que se espera apenas é que, ao fazer uso desse instrumental, evite o Legislativo o açodamento e o exagero que poderão ser tão prejudiciais à sua imagem, quanto a apatia e a omissão. O que se deseja, em verdade, é um controle responsável e equilibrado, que não se desgarre do respeito devido aos direitos fundamentais dos cidadãos e do respeito igualmente devido às instituições políticas próprias do Estado de Direito. Possuem a mesma estatura democrática os Poderes do Estado brasileiro e isto não se deve perder de vista quando irregularidades ou desmandos tiverem de ser investigados e corrigidos. Valoriza-se o Legislativo, não quando se torna palco para estrelismos, mas quando se mostra dinâmico e eficiente no exercício de suas funções. Disto está cada vez mais consciente o cidadão brasileiro, à medida que se avança na solidificação da democracia no país e a memória política passa a influir no resultado das urnas.

(*) Palestra proferida na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, por ocasião do Simpósio “Atividade Parlamentar e Cidadania”, promovido pela Associação dos Assessores Técnicos Legislativos - Procuradores da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, em 29 de novembro de 2002.

¹⁹ *Representação e controle político, reforma do Poder Legislativo no Brasil*, Brasília: Câmara dos Deputados, 1966, p.219-220.

(**) A autora é Mestre e Doutora em Direito do Estado pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professora Doutora do Departamento de Direito do Estado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.