

**LUIZ GUSTAVO BAMBINI DE ASSIS**

**PROCESSO LEGISLATIVO E ORÇAMENTO PÚBLICO: a  
função de controle do Parlamento**

Tese apresentada como requisito para  
obtenção do Título de Doutor em Direito do  
Estado pela Universidade de São Paulo –  
Faculdade de Direito.

Professor Orientador: Enrique Ricardo  
Lewandowski

**SÃO PAULO**  
2009

## AGRADECIMENTOS

De modo especial, agradeço a meu orientador, Professor Doutor Enrique Ricardo Lewandowski, pelo diálogo ao longo de todos esses anos, mais precisamente desde quando eu ainda me preparava para elaborar meu projeto de mestrado, também defendido na Faculdade de Direito da USP sob a sua orientação.

Dentre as inúmeras atividades que tem, seja como Professor, seja como Ministro do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral, sempre encontrou tempo para me apresentar as diretrizes necessárias para que eu seguisse em frente.

À Maria Paula Dallari Bucci, pelas importantes conversas travadas. Ajuda impossível de ser mensurada.

Faço um agradecimento especial à Patricia Landi, economista por formação e opção, mas já bastante conhecedora do direito.

Ao Paulo Macedo e a Felipe de Paula agradeço imensamente as discussões e as indicações bibliográficas. Em nome de ambos agradeço também todos os meus grandes amigos da Faculdade de Direito da USP, sejam aqueles que hoje se encontram em Brasília, sejam aqueles que, ainda que mais distantes, em São Paulo, pude contar durante todo esse tempo.

Como não agradecer especialmente Daniel do Amaral Arbix por toda a sua paciência e seu minucioso trabalho de revisão e discussão dessa tese. A esse grande amigo, meu muito obrigado.

Aproveito o ensejo para agradecer ao Pedro Costandrade pela presteza do trabalho de revisão ortográfica, gramatical e jurídica que competentemente elaborou.

À Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e à Secretaria das Relações Institucionais da Presidência da República um agradecimento especial, na pessoa de Cleusa Marilei Ramalho, profunda conhecedora do processo legislativo e das informações oficiais.

À Universidade de São Paulo, mais especificamente à Faculdade de Direito, pela tão rica formação acadêmica.

Por fim, um agradecimento especial ao Fernando e aos demais amigos, sejam eles de Brasília ou de São Paulo, por tudo o que é verdadeiramente importante.

Aos meus pais e queridos familiares, agradeço profundamente pela formação de vida que me proporcionaram.

Ao meu saudoso avô, Dr. Linneu. Obrigado por me ensinar o caminho da onça.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>1 AS ATUAIS FUNÇÕES DO PARLAMENTO MODERNO E SUAS LIMITAÇÕES. 18</b>	
<b>1. 1 O Poder Legislativo, suas funções e limitações .....</b>	<b>18</b>
<i>1.1.1 A função de representação e suas distorções no parlamento moderno .....</i>	<i>18</i>
<i>1.1.2 Iniciativa no processo de criação das leis e o presidencialismo de coalisão .....</i>	<i>27</i>
<b>1.2 O Executivo e o Legislativo: a função de legislar .....</b>	<b>34</b>
<i>1.2.1 O instrumento da Medida Provisória e as limitações do Parlamento no processo de formação das leis.....</i>	<i>34</i>
<i>1.2.2 Os Projetos de Lei do Executivo com urgência Constitucional e demais formas céleres de tramitação de matérias.....</i>	<i>46</i>
<i>1.2.3 A impossibilidade de emendas aos projetos de lei reservados ao Executivo.....</i>	<i>50</i>
<i>1.2.4 A fragilidade da separação de poderes e da democracia sob a ótica do atual processo legislativo brasileiro.....</i>	<i>54</i>
<b>1.3 A atividade de fiscalização e controle: ecos de uma solução .....</b>	<b>59</b>
<i>1.3.1 Poder Legislativo e sua função de controle .....</i>	<i>59</i>
<b>2 PROCESSO LEGISLATIVO E PARLAMENTO. CONCEITO E EVOLUÇÃO .....</b>	<b>71</b>
<b>2.1 Elementos do processo Legislativo e o processo de formação das leis.....</b>	<b>71</b>
<i>2.1.1 A Lei e o Conceito de processo legislativo.....</i>	<i>71</i>
<i>2.1.2 Princípios do processo legislativo.....</i>	<i>81</i>
<i>2.1.3 A lógica e funcionamento do processo de formação legislativa .....</i>	<i>90</i>
<i>2.1.4 Limitações do processo legislativo.....</i>	<i>97</i>
<b>2.2 O Poder Legislativo na história.....</b>	<b>104</b>
<i>2.2.1 A Revolução Liberal de 1688 e o surgimento da monarquia constitucional .....</i>	<i>104</i>
<i>2.2.2 A Revolução Francesa e o Parlamento: a constituição da Assembleia Legislativa.....</i>	<i>108</i>
<i>2.2.3 O modelo de parlamento Norte- Americano: O Senado e suas funções .....</i>	<i>113</i>
<i>2.2.4 O Parlamento e a América Latina: a reprodução do modelo Norte-americano .....</i>	<i>120</i>
<b>3 O PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO: HISTÓRICO, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO .....</b>	<b>123</b>

<b>3.1 O Poder Legislativo no sistema brasileiro.....</b>	<b>123</b>
3.1.1 <i>Formação histórica .....</i>	123
3.1.2 <i>A Constituição de 1891 e o sistema bicameral .....</i>	129
3.1.3 <i>O Legislativo na Constituição de 1934 e o novo bicameralismo de 1937 .....</i>	134
3.1.4 <i>A redemocratização de 1946 e a atividade legislativa.....</i>	138
3.1.5 <i>O regime militar: novo modelo de funcionamento do Congresso.....</i>	141
3.1.6 <i>A Constituição de 1988 e a participação social: a atividade legislativa voltada para a sociedade .....</i>	148
<b>3.2 A O Poder Legislativo pós Constituição de 1988.....</b>	<b>151</b>
3.2.1 <i>As competências do Senado Federal: A Constituição e o Regimento Interno. ....</i>	151
3.2.2 <i>As competências da Câmara: A Constituição e o Regimento Interno .....</i>	163
3.2.3 <i>As mesas das Casas legislativas.....</i>	165
3.2.4 <i>As comissões parlamentares no processo legislativo brasileiro.....</i>	168
3.2.5 <i>O colégio de líderes.....</i>	174
<b>4. ORÇAMENTO PÚBLICO E PROCESSO LEGISLATIVO.....</b>	<b>178</b>
<b>4.1 Orçamento Público .....</b>	<b>178</b>
4.1.1 <i>Origem do estudo do orçamento público .....</i>	178
4.1.2 <i>Princípios orçamentários e sua validade .....</i>	182
4.1.3 <i>Despesas e receitas orçamentárias .....</i>	191
4.1.4 <i>Orçamento-programa e a interação entre os poderes .....</i>	197
<b>4.2 Processo Orçamentário .....</b>	<b>203</b>
4.2.1 <i>Elaboração da proposta orçamentária .....</i>	203
4.2.2 <i>Discussão, votação e aprovação do orçamento.....</i>	210
4.2.3 <i>Execução do orçamento.....</i>	219
4.2.4 <i>Os instrumentos de desvinculação da receita orçamentária pelo Executivo.....</i>	222
4.2.5 <i>Retificação do orçamento: créditos suplementares e extraordinários.....</i>	223
4.2.6 <i>Bloqueios e contingenciamentos .....</i>	226
<b>5. O PARLAMENTO, A ELABORAÇÃO E O CONTROLE SOBRE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO: TRANSFORMAÇÕES A PARTIR DO PROCESSO LEGISLATIVO .....</b>	<b>228</b>
<b>5.1. Um novo modelo de parlamento voltado para a sociedade .....</b>	<b>228</b>
5.1.1 <i>Legitimação do Parlamento a partir de uma nova ordem orçamentária.....</i>	228

<i>5.1.2 A iniciativa conjunta de criação da peça orçamentária: a utilização de princípios e regras do processo legislativo e a interação entre os poderes .....</i>	<i>233</i>
<i>5.1.3 Dilação dos prazos do processo legislativo orçamentário no Congresso e uma maior ação de controle do Parlamento. ....</i>	<i>236</i>
<i>5.1.4 Audiências públicas sobre temas orçamentários relevantes.....</i>	<i>240</i>
<i>5.1.5 O fim das emendas individuais.....</i>	<i>244</i>
<i>5.1.6 Por uma reformulação do papel da Comissão Mista de Orçamento.....</i>	<i>252</i>
<i>5.1.7 Possíveis reformas regimentais que colaborariam com a proposta apresentada.....</i>	<i>256</i>
<i>5.1.8 O comedimento da possibilidade de alteração do orçamento por meio das medidas provisórias de crédito extraordinário .....</i>	<i>266</i>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>272</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>275</b>

## RESUMO

Esta tese trata do processo legislativo orçamentário e de que maneira uma reformulação dessa atividade exercida pelo Parlamento pode se tornar uma alternativa às limitações que esse Poder tem sofrido no que concerne às suas atividades fundamentais na atual concepção da separação de Poderes no Brasil.

A partir do aprimoramento do processo legal de formação das leis do orçamento, o Legislativo pode melhor desempenhar a sua função de elaborador dessas normas e, mais do que isso, pode aprimorar sua atividade de controle sobre as ações da Administração Pública na execução do orçamento.

Neste estudo, são apresentadas propostas de mudança do sistema de formação das leis orçamentárias que, além de não exigirem uma alteração substancial na forma do próprio orçamento autorizativo, pressupõem mudanças pontuais e à disposição do Parlamento, que muitas vezes dispensam alterações regimentais, legais ou constitucionais, para bem participar da elaboração das políticas públicas oriundas das peças orçamentárias e, ainda, melhor desempenhar suas atividades de controle sobre os gastos públicos.

**Palavras-chave:** Parlamento; processo legislativo; orçamento público; políticas públicas; leis; separação de Poderes; controle público.

## **ABSTRACT**

*This thesis is about the legislative budget process and how a reformulation of this activity practiced by Parliament might become an alternative to the limitations that this power has been going through in regard to their fundamental activities in the current conception of the separation of powers in Brazil.*

*From the improvement of the legal process of forming the budget laws, the legislature can better play its role as the developer of such standards and more than that, can enhance the activity of control over the actions of public administration in implementing the budget.*

*In this study, proposals of changing on the formation procedure of budget laws are introduced to turn the Parliament able to participate in the development of public policy derived from the budget and also better perform their activities of control over public spending.*

**Keywords:** *Parliament, the legislative process, public budget, public policies, laws, separation of powers, public control.*

## RÉSUMÉ

*Cette thèse est un étude sur le processus législatif en matière budgétaire et sur la manière dont une reformulation de cette activité exercée par le Parlement peut devenir une alternative aux limites que ce Pouvoir présente, en ce qui concerne ses activités fondamentales dans la conception actuelle de la séparation des pouvoirs au Brésil.*

*Par le perfectionnement du processus légal de formation de lois budgétaires, le pouvoir législatif pourrait mieux exercer sa fonction d'élaborateur des normes, et encore plus, il pourrait perfectionner son activité de control sur les actions de l'Administration Publique dans l'exécution du budget.*

*Dans cette étude, des propositions de changement du système de formation des lois budgétaires sont présentées. Ces propositions, au-delà de ne pas exiger un changement substantiel dans la forme du budget autorisatif, présupposent des changements ponctuels à disposition du Parlement et qui souvent n'ont pas besoin d'altérations réglementaires, légales ou constitutionnelles, ce qui permettra au Parlement de mieux exercer ses activités de contrôle sur les dépenses publiques.*

**Mots-clés :** *Parlement ; processus législatif ; budget public ; politiques publiques ; lois ; séparation de Pouvoirs ; contrôle public.*



## INTRODUÇÃO

A rediscussão da clássica teoria da separação de Poderes, recorrente em virtude do desenvolvimento e aperfeiçoamento das formas de Estado, jamais abriu mão da preservação de valores históricos e inerentes aos próprios modelos de governo que se sucederam.

Uma nova divisão de funções entre os órgãos, com a conseqüente atribuição de novas atividades a qualquer um deles, entretanto, não prescinde, até hoje, do já consagrado sistema de freios e contrapesos que equilibra a separação dos Poderes.

Nessa esteira, a atividade de controle de um Poder sobre o outro ainda se coloca como de fundamental importância para a preservação do modelo.

E essa atividade de controle, embora fundamental, não é estanque. Ao contrário, pode variar com o tempo e passar a exigir de um mesmo Poder, constituído e pensado a mais de dois séculos, uma reformulação de suas atividades e funções.

Assim tem ocorrido com o Legislativo, que, nessa tese, será referido também como Parlamento ou Congresso.

Ele não está imune às modificações exigidas pelo tempo e às circunstâncias para que a harmonia entre os órgãos de Estado seja efetivamente preservada.

Discutir essa nova reformulação das atividades do Parlamento através do processo legislativo e do sistema orçamentário. Esse é o grande desafio da presente tese.

Ele torna-se ainda maior quando é levado em conta o fato de o processo legislativo ser um tema que tem recebido pouca atenção dos estudiosos do Direito moderno. No Brasil, poucas são as obras efetivamente dedicadas ao assunto.

Não seria exagero afirmar também que o estudo Poder Legislativo – aqui concebido como o Poder que nasce com o surgimento do Estado moderno - também não tem despertado maiores interesses dos juristas, como ocorre, por exemplo, no campo da Ciência Política.

Uma análise mais aprofundada sobre ele tem ocorrido em questões pontuais, mas não de menor importância, tais como reforma política e sistemas de governo.

Diante dessa realidade, o estudo do Poder Legislativo e uma das suas principais funções, a de elaborar as leis, via processo legislativo, muito pouco tem contribuído para a compreensão do Estado brasileiro e para o aperfeiçoamento da teoria de separação de Poderes atualmente concebida.

Mais do que isso, a ausência de estudos nessa área tem contribuído para que se deixe de compreender o Parlamento e por quais motivos essa importante instituição foi criada.

Dentre as três instituições que constituem o Estado, é o Parlamento que tem a sua história de criação mais relacionada com as mudanças sociais que culminaram com a criação de novos direitos, garantias e a reformulação do próprio poder público.

Ao se cristalizar como ente apto a controlar as ações dos monarcas, ainda no século XVII, o Parlamento exerceu um papel fundamental de controle dos gastos públicos e de defesa das garantias e direitos individuais.

A sua concepção, tal qual se conhece quando se faz referência ao estudo do Estado moderno, é fruto de um processo de divisão de tarefas, anteriormente concentradas nas mãos dos reis absolutistas, com outras classes sociais que almejavam e conquistaram o poder político.

Para realizar essa transformação, é que ao Legislativo foi conferido, paulatinamente, além do poder de controle, o de elaborar as leis que balizariam a atuação de determinado Estado.

Diante desse poder de controlar os atos reais a partir da elaboração de normas jurídicas, o Parlamento adquiriu maior notoriedade à medida que se tornou o poder de representação da já ampla vontade social.

Composto cada vez mais de representantes de diferentes classes sociais e econômicas, o Legislativo passou a encarnar, além da atribuição de controle e do poder de elaborar as normas em um Estado de Direito, a noção de representação da sociedade, garantindo para si uma legitimidade cada vez maior à medida que melhor expressava as vontades sociais.

E essa estrutura permaneceu incólume até os tempos atuais, onde a teoria da separação de Poderes e a atribuição de funções específicas a cada órgão continuam sendo um princípio basilar dos Estados contemporâneos.

Entretanto, ao se analisar a atual forma como hoje ela se estrutura no Brasil, é possível constatar que o Legislativo tem sofrido limitações no âmbito do exercício dessas três atividades principais – representação, controle e elaboração de normas.

O poder de controle das ações dos demais Poderes, por exemplo, tem se evidenciado, cada vez mais, em atividades repressivas e de investigação.

A atividade de controle prévio, que poderia ser desempenhada sobre diversas ações diferenciadas, tem sido preterida em relação à atividade repressiva e investigatória que as comissões de inquérito propõem

Uma segunda limitação diz respeito à diminuição da capacidade de iniciar o processo legislativo, uma vez que o Executivo tem atuado de forma cada vez mais incisiva nessa seara, sob o comando do próprio texto constitucional.

Atualmente, o Executivo é o responsável pela autoria da maioria das leis aprovadas em cada ano legislativo, restando ao Parlamento o papel de coadjuvante nesse processo.

Já o terceiro revés evidencia-se a partir da falta de identidade entre o Parlamento e a sociedade à qual representa. Diante do problema da infidelidade partidária, da falta de conteúdo programático dos partidos políticos e da ausência de interlocução das casas legislativas com a sociedade, o Legislativo tem encontrado, em diversos momentos, sérias dificuldades de bem desempenhar sua atividade de representação.

Ante a essas três limitações, o que resta ao Parlamento moderno nesse redesenho da teoria da separação de Poderes? Em outras palavras, em que legitimidade se fia o Poder Legislativo à medida que vê limitadas as três principais funções para as quais foi pensado?

É de fundamental importância ressaltar que essa tese não tem o escopo de encarar essas três limitações como um problema. Sob esse aspecto tem se debruçados os cientistas políticos.

O que se pretende é constatar essas limitações e, a partir delas, construir respostas às questões suscitadas, tendo como objeto de análise um instrumento jurídico que deve sempre ser foco de estudo do operador do Direito: a lei.

Entretanto, partindo-se das premissas acima apontadas, um segundo questionamento pode ser colocado: se o que se pretende é estudar a atividade de controle parlamentar sobre as ações dos demais Poderes, porque o título dessa tese está relacionado ao processo legislativo?

E a resposta a essa pergunta, embora não muito simples, tem um fundamento.

É que a própria atividade de controle preventivo, à qual se fez alusão anteriormente, para ser melhor desempenhada, não pode prescindir da atividade do processo legislativo.

Em um Estado de direito, as ações dos Poderes encontram sua legitimidade justamente em atos normativos elaborados pelo próprio Poder Público. E

esses atos, na maioria das vezes, dependerão do processo legislativo para deixarem de ser meros projetos de leis e se tornarem normas propriamente ditas.

E é justamente nesse processo de transformação dos projetos em normas, por meio do processo legislativo, que o Parlamento volta a se firmar como um Poder essencial.

Em síntese, através do processo legislativo, poderá o Parlamento aprovar normas que proporcionem a ele próprio um maior poder de controle sobre as ações dos demais Poderes

Nessa esteira, o estudo do processo legislativo orçamentário pretende ser uma resposta às indagações até agora formuladas e que justificarão a existência da presente tese.

A escolha do tema orçamento público para o desenvolvimento dessa tese possui duas justificativas consideradas essenciais.

O estudo do Direito Constitucional e da Teoria do Estado é demasiadamente amplo, de maneira que é impossível estudar e esgotar todos os seus temas em um único trabalho.

É preciso realizar um corte metodológico e escolher um tema específico dentro desses dois vastos campos para, então, escolher o objeto de trabalho a ser desenvolvido.

Nesta tese, optou-se por escolher o processo legislativo como objeto de estudo dentro dos diversos campos do direito constitucional e da teoria do estado para, em seguida, a partir de um novo corte metodológico, escolher o orçamento público e o processo legislativo e de execução orçamentário como pontos essenciais do presente estudo.

Diante dessas premissas, a primeira justificativa para a escolha do tema é puramente metodológica, ou seja, escolher um objeto específico para desenvolver uma tese

analítico-dedutiva. Ao se eleger as leis orçamentárias como instrumento de estudo, pretendeu-se dissecar o processo legislativo como um todo, a partir de um objeto específico.

Utilizando-se como ponto de partida a necessidade de se estudar o processo orçamentário como uma espécie do gênero processo legislativo, buscou-se analisar a estrutura básica de funcionamento desse segundo, para, *a posteriori*, aprofundar-se no estudo do orçamento público.

Assim, iniciando um estudo geral sobre processo legislativo, os princípios que o regem, o seu exercício no âmbito das Casas legislativas federais, buscou-se estudar, na sequência, de que maneira essas regras gerais se enquadrariam no estudo do orçamento público e de que maneira o processo orçamentário pode se colocar como uma ferramenta hábil para discutir o Parlamento dentro do redesenho institucional da separação de Poderes.

Ainda tratando da metodologia, por não se estar diante de um tema muito estudado, conforme já ressaltado logo no início dessa introdução, a ausência de referências bibliográficas tornou-se um problema a ser solucionado.

Será possível constatar, ao longo da leitura dos capítulos, que os autores citados muitas vezes se repetem com seus argumentos de autoridade que justifique o que está sendo escrito.

Ante a essa limitação, optou-se por utilizar exemplos práticos que estejam diretamente relacionados ao assunto debatido, que geralmente são colocados em notas de rodapé para melhor esclarecer aquilo que se está afirmando.

Essa técnica de análise de fatos, com as devidas alusões às discussões travadas, que podem ser comprovadas a partir das referências concedidas, foi a forma que se encontrou para demonstrar a plausibilidade do que é alegado.

Não por outro motivo é que foram utilizados dados fornecidos por órgãos institucionais ligados ao Poder Executivo, bem como de pesquisas em sites e notas bibliográficas de ambas as Casas legislativas para melhor comprovar o que se afirma.

Um estudo mais detalhado das legislações utilizadas como exemplo e o andamento dos projetos de lei citados durante todo o trabalho, com a devida referência para que sejam encontrados, também foi imprescindível para que não se trabalhasse sobre suposições, fatos ocorridos.

Além disso, não se optou pela comparação do modelo brasileiro com sistemas estrangeiros, justamente para focar o trabalho no orçamento brasileiro, suas regras, definições e procedimentos.

A segunda justificativa para a escolha da matéria orçamentária está imbuída de um cunho político.

Por se entender que a clássica teoria da separação de Poderes vem se redesenhando, optou-se pelo estudo do processo legislativo orçamentário por se acreditar que, através dele, é possível que o Parlamento brasileiro mantenha suas funções essenciais e em consonância com a vontade popular nessa reformulação institucional.

Ao melhor elaborar as leis que compõem o orçamento do país, participando desde a sua concepção até o seu cumprimento, o Legislativo poderá resgatar sua função essencial de controle sobre as ações dos demais Poderes e exercer uma atividade que é da sua essência, qual seja, o processo legislativo.

A fim de tornar o trabalho mais didático e compreensível, a presente tese acabou dividida em cinco capítulos específicos.

O primeiro deles trata especificamente das três limitações às quais se fez alusão anteriormente. Trata-se de um capítulo analítico, em que se pretende demonstrar, com dados e informações obtidas juntos aos órgãos governamentais e aos estudos realizados nesse sentido, as afirmações feitas anteriormente sobre as dificuldades

encontradas pelo Legislativo em exercer sua função de legislar, controlar e representar a sociedade.

Já o segundo capítulo tem o condão de analisar o processo legislativo uma vez que se parte da premissa de que essa é uma atividade essencial para que o Parlamento desempenhe suas funções essenciais. Nesse sentido, procuraram-se demonstrar a relação direta da lei com o processo legislativo, os princípios que regem essa atividade, bem como as limitações impostas pela própria Constituição para sua efetivação.

Nesse mesmo capítulo foi realizado um estudo sobre o processo histórico de formação do Parlamento, desde o seu surgimento no Estado moderno, até a sua estruturação nas democracias ocidentais. Julgou-se importante essa digressão histórica justamente para demonstrar a importância do Parlamento como instituição essencial à democracia e ao equilíbrio institucional.

Na linha desse estudo histórico, o terceiro capítulo dedica especial atenção ao estudo histórico da consolidação do Poder Legislativo no Brasil, seu surgimento e os diferenciados tratamentos que recebeu dos sistemas constitucionais estabelecidos, bem como uma análise da estrutura desse Poder a partir da Constituição de 1988.

O que se pretendeu, em verdade, foi dissecar a estrutura do Parlamento, a fim de melhor explicitar suas funções e de que maneira a tramitação dos projetos de lei ocorrem dentro de uma estrutura que não só é disciplinada pelo texto constitucional, como também pelos regimentos internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional.

O quarto capítulo será o responsável pela ligação do estudo do tema *processo legislativo* com o tema *orçamento público*. Sendo o orçamento uma atividade que se movimenta no Congresso Nacional por meio do processo legislativo, esse capítulo pretende dissecar o estudo do orçamento, do processo legislativo orçamentário e as fases de execução das leis que o compõem.

Não se trata, entretanto, de um estudo meramente analítico. Ao se estudar cada ponto desse capítulo, a presente tese pretende apresentar os problemas relacionados à



forma segundo a qual o atual sistema legislativo concebe o orçamento público. Esse capítulo, ao mesmo tempo em que é analítico, é também crítico, permitindo uma reflexão sobre o tema do orçamento e a forma pela qual se transforma em lei no atual processo legislativo a ele atribuído.

Feitas essas indagações, parte-se para o quinto e último capítulo que, longe de ser um capítulo conclusivo, tem o condão de apresentar um novo modelo de criação do sistema orçamentário brasileiro a partir da reformulação do processo legislativo.

Buscou-se apresentar possíveis reformulações na estrutura do Parlamento e do seu processo legislativo de criação das leis orçamentárias que viabilizem uma maior interação do Legislativo no processo de criação dessas normas e, por conseguinte, que estimulem o controle, pelo Parlamento, da execução do orçamento público pelo Executivo.

Como se disse no início, esta tese, longe de apresentar soluções sobre qual papel o Parlamento deve adotar na reformulação de funções e atribuições de cada Poder, pretendeu discuti-lo a partir das suas limitações e apresentar uma discussão sobre o Legislativo, o orçamento público e de que maneira é possível reorganizar esse Poder a partir do processo legislativo.

# **1 AS ATUAIS FUNÇÕES DO PARLAMENTO MODERNO E SUAS LIMITAÇÕES**

## **1.1 O Poder Legislativo, suas funções e limitações**

### *1.1.1 A função de representação e suas distorções no parlamento moderno*

Independentemente das várias mudanças defendidas na estrutura do Legislativo, retirando ou atribuindo-lhe novas funções, não há dúvidas de que todas as propostas de reestruturação desse Poder passam pela preservação, em maior ou menor grau, das suas funções essenciais, que justificam a sua existência tal qual como foi concebido.

Ainda que se discuta o papel do Parlamento nos tempos atuais, é certo que as funções de representar, de participar do processo de elaboração das leis e de fiscalizar ou controlar os demais Poderes jamais deixarão de serem intrínsecas à instituição.

Não há como pensar em uma democracia moderna sem o Poder Legislativo. É ele que representa a síntese dos anseios da sociedade. Na sua composição heterogênea, é possível constatar a pluralidade de ideias e pensamentos representados em ambas as Casas do Congresso.

Dentro da ótica da representação, é impossível conceber-se um modelo de Estado que prescindia do Parlamento no processo de elaboração normativa. Nesse Poder estão representados os diversos interesses da sociedade e não seria, portanto, razoável que ele não participasse do processo decisório de formação das leis.

Ao mesmo tempo em que o Parlamento é o órgão legítimo para atuar no processo legislativo e, assim, participar da construção do ordenamento jurídico brasileiro, é notório que desse fato decorre seu poder de, uma vez aprovadas as leis, fiscalizar e controlar sua aplicação pelas demais instituições da República.

Este capítulo inicial tem o escopo de apresentar as três funções essenciais do Legislativo no Brasil: representar, legislar e controlar.

Não se pretende, no entanto, tão somente tornar explícitas essas funções. Mais do que isso, partir-se-á do pressuposto de que, da maneira como essas três atividades vêm sendo desempenhadas, a função do Parlamento dentro da lógica da separação de Poderes tem perdido espaço, seja para o Executivo, seja para o Judiciário.

A partir dessa premissa, demonstrar-se-á de que maneira as ações do Legislativo têm sido modificadas na democracia moderna e no atual sistema de separação de Poderes.

É ponto indiscutível o fato de que a democracia é o melhor regime que se pode estabelecer para a condução de um governo realmente eficiente em termos de representação social.

A exigência de representantes eleitos em um sistema democrático é requisito para a verdadeira governabilidade de uma nação. O governo representativo moderno é, na essência, a representação da causa da democratização.<sup>1</sup>

A noção de representatividade das instituições no modelo de democracia liberal é fundamental. Muito embora, originariamente, o conceito de representação estivesse diretamente vinculado ao conceito de governo representativo, o desenvolvimento do Estado e da sua relação com a sociedade moldou a associação do significado de representação ao termo democracia representativa, ao ponto de os conceitos de democracia e representação tornarem-se, na prática, sinônimos.<sup>2</sup>

Em linhas gerais, não há democracia sem representação e, tampouco, representação sem um sistema democrático de escolha desses representantes.

---

<sup>1</sup> ARATO, Andrew. Representação, Soberania Popular e Accountability. IN: *Revista Lua Nova*, n. 55-56, 2002. p. 85-103. p. 85. Trabalho originalmente apresentado na Conferência Políticas de Control Ciudadano em América Latina, Buenos Aires: Universidad Torquato di Tella, 2002.

<sup>2</sup> CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Democracia e Legitimidade: representação política e paradigma dogmático*. Cadernos Liberais 39/87. Instituto Tancredo Neves. p. 1.

Stuart Mill, ao tratar do conceito de representação, ressalta sua importância nos seguintes termos:

*É claro que o único governo que pode corresponder plenamente a todas as exigências do estado social é um governo em que haja a participação de todo o povo: em que qualquer cidadão, mesmo na menor função pública é útil; que a participação deveria ser por toda parte tão grande quanto permita o grau geral de melhoria da comunidade; (...). Numa comunidade que exceda o tamanho de uma cidadezinha, todos não podem participar pessoalmente de qualquer porção dos negócios públicos, a não ser alguma muito pequena; portanto, o tipo ideal de governo perfeito deve ser representativo.*<sup>3</sup>

Ressalte-se, ainda, a lição de Gerard Leibholz, para quem a representação democrática como conceito jurídico-político é distinta da representação jurídico-privada, pois a primeira investe o representante de uma ordem de valores que são condizentes com a condução dos negócios públicos.<sup>4</sup>

Se a democracia pressupõe, em tempos modernos, o instituto da representatividade, nada mais necessário que um estudo das instituições políticas que estruturam o sistema representativo apto a proporcionar um regime democrático.

De acordo com Oliveira Viana, dentre as instituições, há aquelas que são essenciais, relativas ao funcionamento geral do nosso mecanismo de administração e também o legislativo.

Ao defender o sistema representativo, o autor apresenta os partidos políticos como estruturas aptas a melhor proporcionar o exercício da representação.<sup>5</sup>

No entanto, embora enalteça o papel dos partidos como instituições fundamentais no processo de consolidação da democracia representativa, Oliveira Viana chama a atenção para o seu uso indevido na tentativa de fazer prevalecer interesses locais, que muitas vezes estão divorciados do bem comum. E assevera:

---

<sup>3</sup> MILL, John Stuart. *Considerations on Representative Government*. Nova Iorque: Liberal Alta Press, 1958. p. 55.

<sup>4</sup> LEIBHOLZ, Gerard. *La Rappresentazione nella Democrazia*. Milão: Giuffrè. 1989. p. 70.

<sup>5</sup> VIANA, Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras: fundamentos sociais do Estado*. São Paulo: Livraria José Olympio, 1949. p. 195. v. I.

*Estes supostos “partidos” são pequenas corporações ou associações de fins exclusivamente políticos e eleitorais, agindo dentro de um âmbito geográfico que não ultrapassa, em regra, a área de um município. Constituem as unidades elementares da nossa vida política.*<sup>6</sup>

Novamente, faz-se referência a Arato para afirmar que a democracia representativa é a história da inclusão política e, mais, que os partidos de massa nascem como as instituições mais importantes para o seu efetivo aprimoramento.<sup>7</sup>

Além disso, o tratamento constitucional concedido aos partidos políticos, na visão do Professor da *New School for Social Research* de Nova Iorque, é um mecanismo de fundamental importância para o fortalecimento desse tipo de democracia moderna.<sup>8</sup>

É dizer que, sem a devida constitucionalização dos partidos políticos, não há que se falar em democracia representativa. Assim, os partidos são uma instituição democrática, ao passo que a sua constitucionalização é o mecanismo mais importante para a consolidação da democracia representativa.

A questão da representação partidária há tempos tem sido objeto de discussão doutrinária.

Fábio Konder Comparato assinala que foi uma assembléia de nobres, um dos três estamentos sociais existentes à época, que obrigou o Rei João Sem Terra a assinar a Magna Carta Inglesa em 1215.

Essa assembléia procurava representar, na medida do possível, a vontade popular, uma vez que falava também em nome dos dois outros estamentos, a saber, o clero e o povo.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Ibidem. p. 203.

<sup>7</sup> ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. op. cit. p. 87.

<sup>8</sup> Idem. p. 88.

<sup>9</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 4. ed.. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 77.

Dessa forma, os partidos políticos na Inglaterra nascem dentro do próprio Parlamento como o espaço da representação dos novos ideais que se iriam contrapor ao poder real.

O desenvolvimento dessas instituições no sistema inglês é, em síntese, o desenvolvimento da representação popular.

José Paulo Martins Júnior assegura que:

*O Partido Conservador (Tories) e o Partido Liberal (Whigs) controlaram a política parlamentar enquanto o sufrágio era restrito. Eles eram descentralizados e dominados por interesses personalistas e se tornaram coesos, disciplinados e poderosos durante o Século XIX. As transformações do quadro partidário inglês se devem, principalmente, a duas mudanças institucionais: o desenvolvimento do poder legislativo do gabinete e a expansão do eleitorado.<sup>10</sup>*

Significa dizer que a própria representação nasce com o aperfeiçoamento dos partidos políticos, ou seja, a instituição partidária e o fenômeno da representação caminham *pari passu*.

No sistema institucional brasileiro, a questão da representação partidária sempre se coloca presente. Não há projeto de reforma política que tramite nas Casas Legislativas que não consagre essa discussão como ponto essencial.

Mas a questão não é nova. Nos idos da década de 50, o estudo da representação partidária já se colocava como de fundamental importância.

Em uma discussão no Instituto de Direito Público e de Ciências Políticas da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, que contou com a participação de personalidades do mundo da política e do Direito como João Mangabeira, Themístocles Cavalcanti, Senador Nereu Ramos, Victor Nunes Leal, dentre outros, o tema da fidelidade partidária foi bastante discutido.

À ocasião, João Mangabeira assim se pronunciou:

---

<sup>10</sup> JÚNIOR, José Paulo Martins. Os partidos Políticos. In DANTAS, Humberto; JÚNIOR, José Paulo Martins. *Introdução à Política Brasileira*. São Paulo: Paulus, 2007. p. 162.

*Por outro lado, sugiro que o Deputado ou Senador perderá o mandato se abandonar o Partido sob cuja legenda foi eleito, ou se expulso pela Convenção Nacional de seu Partido. Isso porque ou bem queremos partidos nacionais, ou bem não queremos. Se os partidos são nacionais, se a Constituição considera que os partidos nacionais são essenciais à vida política, temos que proporcionar a tais partidos meios que lhe garantam a existência e, mais do que a existência, a dignidade.*

E prossegue o autor que:

*Um deputado eleito por um programa, digamos, socialista, ou – se tivesse existência legal – pelo partido comunista, como é que, amanhã, poderá passar para um partido conservador e ao mesmo tempo conservar o mandato conquistado sob a legenda que traíra?<sup>11</sup>*

No debate então travado, assegurou-se que a discussão da infidelidade partidária era tema de direito constitucional e não se restringia à discussão das leis dos partidos políticos, ou seja, procurou-se dar ao tema relevância constitucional, ao contrário do que advogava o Parlamentar Nestor Duarte.<sup>12</sup>

A questão da infidelidade, apesar de não ter estado presente no texto constitucional de 1967, acabou constitucionalizada com a Emenda 1/69. Assim, no art. 35 da referida emenda, constou a hipótese de perda de mandato político de deputado ou senador no caso de infidelidade partidária.<sup>13</sup>

Posteriormente, com o advento da Emenda Constitucional 25/85, a infidelidade como hipótese de perda de mandato parlamentar acabou retirada do texto constitucional, posição essa ratificada pela Constituição democrática de 1988.

---

<sup>11</sup> MANGABEIRA, João. *Estudos Constitucionais: Poder Legislativo*. Rio de Janeiro: FGV, 1956. p. 19.

<sup>12</sup> *Ibidem*. p. 30. O autor ressalta que “(...) a questão da elaboração da lei dos partidos políticos, entendo, é coisa completamente separada do Código Eleitoral. Ficou a cargo do Dr. Barbosa Lima Sobrinho. A perda de mandato, entretanto, é matéria constitucional, e diz respeito à composição do Poder Legislativo. Não há lei eleitoral que diga ‘perde o mandato’; só a Constituição, por força da sua própria estrutura de poder”.

<sup>13</sup> Eis o teor do art. 35 da EC 1/69:

“Art. 35. Perderá o mandato o deputado ou senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II - cujo procedimento fôr declarado incompatível com o decôro parlamentar ou atentatório das instituições vigentes;

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa anual, a têrça parte das sessões ordinárias da Câmara a que pertencer, salvo doença comprovada, licença ou missão autorizada pela respectiva Casa;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos; ou

V - que praticar atos de infidelidade partidária, segundo o previsto no parágrafo único do artigo 152”.

Assim, embora o debate sobre a perda de mandato por infidelidade travada por João Mangabeira e outros parlamentares na década de 50 tenha possibilitado sua inserção na EC 1/69, é sabido que o constituinte originário de 1988 aboliu-a do texto constitucional por sua única e exclusiva vontade política.

Hodiernamente, ao contrário do que asseverou Mangabeira no passado, a questão da perda de mandato por infidelidade partidária não possui mais o *status* de norma constitucional.

Entretanto, recente decisão do Supremo Tribunal Federal volta a dar ao assunto importância de maior monta, pois concedeu ao partido, e não ao parlamentar, a titularidade sobre o mandato político.<sup>14</sup>

Conclui-se, portanto, que a representação partidária continua sendo instrumento de efetivação do poder, ainda que a perda de mandato não esteja mais prevista no texto constitucional.

Além disso, a questão continua atual dentre os estudiosos do Direito Constitucional. Ao tratar do papel da democracia representativa, o Professor José Afonso da Silva retoma a importância da representação partidária como instrumento de representação direta, *in verbis*:

*Na democracia representativa a participação popular é indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de escolha dos representantes do povo. A ordem democrática, contudo, não é apenas uma questão de eleições periódicas, em que, por meio do voto, são escolhidas as autoridades governamentais. Por um lado, ela consubstancia um procedimento técnico para a designação de pessoas para o exercício de funções governamentais. Por outro, eleger significa expressar preferências entre alternativas, realizar um ato formal de decisão política. Realmente, nas democracias de partido e de sufrágio universal, as eleições tendem a ultrapassar a pura*

---

<sup>14</sup> Em sessão de 4 de outubro de 2007, o Plenário do Supremo Tribunal Federal, ao analisar os Mandados de Segurança (MS) que tratam da fidelidade partidária – MS 26.602, 26.603 e 26.604 – impetrados, respectivamente, pelo Partido Popular Socialista (PPS), Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) e Democratas (DEM), decidiu que a titularidade do mandato pertence ao partido político, e não ao eleito. Essa decisão ratificou o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral que, após consulta formulada pelos Democratas (DEM), por meio de Resolução, firmou decisão nesse sentido. Os partidos pediram que o STF determinasse ao presidente da Câmara dos Deputados que declarasse a vacância dos mandatos de 23 deputados federais que deixaram essas legendas para ingressar em outros partidos, empossando, por conseguinte, os suplentes.



*função designatória, para se transformar num instrumento, pelo qual o povo adere a uma política governamental e confere seu consentimento, e, por conseqüência, legitimidade às autoridades governamentais.*<sup>15</sup>

O Parlamento deve ser um reflexo da escolha partidária da sociedade e, dessa forma, com fidelidade aos ideais partidários, deve o representante agir em nome do povo.

A partir do momento em que a fidelidade partidária entra em crise, evidencia-se um problema de representação que desqualifica o Legislativo perante a sociedade.

Pode-se afirmar que esse descrédito, dentre outros motivos, advém da dificuldade constante de identificação dos ideais partidários pela sociedade no processo de deliberação, fiscalização e aprovação de projetos que tramitam no Parlamento.

A crise de representação é, antes de tudo, uma crise de identidade do próprio Parlamento brasileiro que, diante das atividades que desempenha, não consegue ser fiel aos interesses ideológicos que elegem seus representantes.

É claro que isso envolve o próprio sistema eleitoral brasileiro e a falta de fidelidade dos representantes políticos aos ideais partidários. A infidelidade é uma questão de suma importância nos dias atuais. Seus números são, no mínimo, alarmantes. Ao analisar a questão, o Cientista Político Carlos Ranulfo Melo traz dados que podem ser considerados sintomáticos.

Entre os anos de 1985 e 2001, mais precisamente a data de 6 de outubro de 2001, quando se encerrou o prazo de filiação partidária, 846 parlamentares, entre titulares e suplentes, mudaram de partido na Câmara dos Deputados. Segundo o cientista político, em média, 28,8% dos que assumiram uma cadeira na Câmara dos Deputados trocaram de legenda durante o mandato.

Há ainda outro dado interessante: um total de 138 congressistas (16,3% entre os migrantes) trocou de partido pelo menos duas vezes em uma mesma legislatura,

---

<sup>15</sup> SILVA, Jose Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 138.

outros 3,5% (30 deputados), pelo menos três vezes, enquanto dez congressistas migraram quatro vezes. Uma vez computadas todas as mudanças realizadas pelos deputados, chega-se a um total de 1.035 migrações.<sup>16</sup>

Diante disso, que é um dos sintomas fundamentais do problema da distorção da representação no Brasil, o Parlamento tem perdido legitimidade e, com isso, parece não contribuir de forma efetiva para a construção de um modelo democrático mais condizente com os preceitos constitucionais positivados em 1988.

É possível que, a partir da recente decisão do Supremo sobre o tema, a questão passe a ser tratada com maior seriedade pelos ocupantes de cargos políticos, uma vez que a infidelidade partidária passou a ser punida com a perda do mandato.<sup>17</sup>

O dilema da representação é, na verdade, o que justifica a existência do Poder Legislativo. Sem esse atributo devidamente respeitado, fica difícil explicar a necessidade da ação do Parlamento na condução dos rumos políticos.

Diante da dificuldade de sua existência, o que acarreta uma total ausência de identidade entre a sociedade e o Congresso, tem-se que o esse Poder se apequena e não encontra seu devido espaço de atuação no sistema de separação de Poderes moderno.

A ausência de ideologias partidárias coesas impede o desenvolvimento de ideias sólidas que permitam ao Parlamento ser observado enquanto Poder Político e não como uma verdadeira colcha de retalhos, com representantes de partidos políticos sem

---

<sup>16</sup> MELLO, Carlos Ranulfo F. Migração Partidária na Câmara dos Deputados: causas, conseqüências e possíveis soluções. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (org.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003. p. 322.

<sup>17</sup> Cita-se aqui o *caput* da ementa do Supremo Tribunal Federal que decidiu sobre a titularidade do mandato, nos autos do Mandado de Segurança 26.602/DF:

“EMENTA: CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. MANDADO DE SEGURANÇA. FIDELIDADE PARTIDÁRIA. DESFILIAÇÃO. PERDA DE MANDATO. ARTS. 14, § 3º, V E 55, I A VI DA CONSTITUIÇÃO. CONHECIMENTO DO MANDADO DE SEGURANÇA, RESSALVADO ENTENDIMENTO DO RELATOR. SUBSTITUIÇÃO DO DEPUTADO FEDERAL QUE MUDA DE PARTIDO PELO SUPLENTE DA LEGENDA ANTERIOR. ATO DO PRESIDENTE DA CÂMARA QUE NEGOU POSSE AOS SUPLENTE. CONSULTA, AO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL, QUE DECIDIU PELA MANUTENÇÃO DAS VAGAS OBTIDAS PELO SISTEMA PROPORCIONAL EM FAVOR DOS PARTIDOS POLÍTICOS E COLIGAÇÕES. ALTERAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MARCO TEMPORAL A PARTIR DO QUAL A FIDELIDADE PARTIDÁRIA DEVE SER OBSERVADA [27.3.07]. EXCEÇÕES DEFINIDAS E EXAMINADAS PELO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. DESFILIAÇÃO OCORRIDA ANTES DA RESPOSTA À CONSULTA AO TSE. ORDEM DENEGADA”.

nenhuma expressão nacional, mais preocupados com suas questões regionais e, muitas vezes, pessoais, do que com a busca de soluções para os problemas de maior monta.

A busca de uma efetiva representação das vontades sociais deve ser uma constante do Legislativo moderno, sob pena de deixar de ser um poder legítimo e não mais encontrar o lastro social necessário para continuar existindo.

É dizer, nas palavras de Goffredo Teles Júnior, que:

*Parlamentos que se afastam dos anseios do povo, que legislam com displicência, ou que são apáticos, preguiçosos, ausentes, são Parlamentos que quebram os quadros de seu sistema de referência, violam o imperativo ético que é a razão de ser de sua existência, e perdem o excelso título de representantes políticos do povo.*<sup>18</sup>

Não cabe, nesse ponto, a defesa desse ou daquele modelo de reforma política, nem, tampouco, a emissão de juízo de valor mais aprofundado acerca da recente decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a titularidade do mandato político, haja vista que isso demandaria uma nova tese.

O que se pretende demonstrar é que a representação política encontra-se em crise e que há um descompasso na interlocução ente o Parlamento e a sociedade, que passa a acreditar em projetos pessoais de políticos específicos quando, na verdade, deveria orientar seus votos de acordo com a ideologia partidária.

Não resta dúvida de que a ausência da fidelidade por parte dos representantes do povo, além de desqualificar o Congresso e o processo legislativo, afasta a sociedade do processo decisório em relação às políticas públicas, justamente por desvirtuar o exercício da representação.

### *1.1.2 Iniciativa no processo de criação das leis e o presidencialismo de coalisão*

Além da questão da representação política sobre a qual se pôde debruçar no tópico anterior, afigura-se prudente o estudo da deflagração do processo legislativo no sistema presidencialista adotado pelo Brasil, uma vez que esse tema também foi escolhido como função essencial a ser desempenhada pelo Parlamento.

---

<sup>18</sup> TELES JÚNIOR, Goffredo. *O Povo e o Poder*. 2. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006. p. 62.

Antes, porém, de tratar especificamente da função de legislar, importa ressaltar que essa tarefa cada vez mais vem sendo compartilhada entre os Poderes Legislativo e Executivo.

Diante desse fato, tratar-se-á brevemente da estrutura do Poder Executivo e de que maneira ele manifesta sua *potestas* sobre o processo legislativo, uma vez que a estrutura, as funções e o funcionamento do Poder Legislativo serão devidamente tratados em capítulo específico.

Não é incomum se utilizar o termo “Executivo” como sinônimo de governo. Todavia, nem sempre essa confusão terminológica pode prevalecer, a depender do sistema e da forma de governo adotados por cada país.

Se for analisada a Constituição Norte-Americana, por exemplo, ver-se-á que o Executivo é formado exclusivamente pelo Presidente da República.<sup>19</sup>

No Brasil, o conceito de Poder Executivo é alargado e abrange, além da figura presidencial, seus Ministros de Estado.<sup>20</sup>

Outra utilização clássica do termo “Executivo” serviu para expressar a clássica divisão de Poderes e do sistema governamental idealizada pelos contratualistas, dentre os quais se pode destacar Montesquieu.

Segundo a teoria clássica, a tarefa de fazer as leis seria do Legislativo, cabendo ao Poder Executivo a mera execução das decisões parlamentares introduzidas no ordenamento jurídico.

---

<sup>19</sup> Assim dispõe a Seção 1 do artigo II daquela Constituição:  
“O Poder Executivo será investido em um Presidente dos Estados Unidos da América. Seu mandato será de quatro anos, e, juntamente com o Vice- Presidente, escolhido para igual período, será eleito pela forma seguinte (...)”. Tradução do texto original obtida através do Site Oficial da Embaixada dos Estados Unidos no Brasil. Texto disponível em:  
<<http://www.embaixadaamericana.org.br/index.php?action=materia&id=630&submenu=inform.php&itemmenu=108>>. Acesso em: 31 mar. 2009.

<sup>20</sup> Eis o teor do artigo 76 da nossa Constituição: “O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado”.

É de se lembrar, porém, que essa ingênua distribuição de funções não mais traduz a realidade política moderna, porquanto há uma mistura cada vez maior entre as atribuições dos Poderes

Também não seria exagero dizer que, hodiernamente, o Executivo, até mesmo por força das novas previsões constitucionais, cada vez mais ocupa o papel de legislador nas democracias modernas.

Nesse sentido, Marco Aurélio Sampaio afirma que:

*Diante de um amplo rol de tarefas estabelecidas na forma de competências (materiais, pelo teor dos arts. 21 e 23, da CF, e as legislativas, as dos arts. 22 e 24, também da CF), cabendo ao Presidente da República a direção superior da Administração federal, por expressa disposição do art. 84, II, da Constituição, faz-se necessário que, para além da iniciativa exclusiva da apreciação de projetos de lei (§ 1º, art. 61, da CF) (...) sejam entregues também os meios à pronta ação da Presidência da República.<sup>21</sup>*

Um claro exemplo da participação do Executivo no processo legislativo diz respeito às possibilidades de se apresentarem emendas à Constituição. Enquanto a própria Lei Maior, em seu artigo 60, inciso I, exige a assinatura de pelo menos um terços dos membros de cada Casa para que uma proposta de emenda à Constituição seja apresentada, no inciso II, prevê a possibilidade de apresentação dessa mesma proposta pelo Presidente da República sem a necessidade da aquiescência de mais um terço dos parlamentares.

É dizer, em outras palavras, que o próprio texto constitucional impõe maior rigor à apresentação de emendas à Constituição para os parlamentares que ao Chefe de Estado.

Impreciso seria, no entanto, afirmar que hoje o Legislativo não legisla. Até porque, para uma proposta do Executivo se tornar lei, deve necessariamente passar pelo crivo do Congresso Nacional.

---

<sup>21</sup> SAMPAIO, Marco Aurélio. *A medida provisória no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 95.

O que aqui se trata é da capacidade de propor a norma, ou seja, da iniciativa para apresentar determinadas matérias em forma de projeto de lei, de emendas constitucionais ou de medidas provisórias.

Pode parecer contraditório afirmar que as democracias modernas pressupõem uma maior participação do Executivo no processo legislativo.

Essa tese poderia ainda ser fortalecida na medida em que o Parlamento nasce justamente como um instrumento para frear as arbitrariedades do monarca absolutista, considerado o “representante” do Poder Executivo de então, conforme será tratado adiante.

Entretanto, por inúmeras razões, as democracias modernas aumentaram o poder de intervenção do Executivo, tanto na política, quanto na sociedade, e, também, na economia.

Na recente história do Brasil, a predominância do Executivo no processo de formação das leis não é novidade e aparece desde as primeiras Constituições que estruturaram o Estado.

Essa atribuição legislativa conferida ao Poder Executivo não foi alterada com a Constituição de 1988. Ao contrário da Carta vigente no período democrático de 1946/64, a atual Constituição concedeu ao Presidente da República muito mais poderes para fazer leis.

No sistema presidencialista, há uma acumulação das funções de chefia de governo e de Estado, assim, o representante do Executivo não é apenas uma figura política ou um representante institucional do povo brasileiro.

Ele acumula também a função de responsável pela estrutura burocrática estatal e do bom andamento da Administração Pública, o que engloba a atividade de prestação de serviços públicos e a formulação de políticas públicas.

No sistema parlamentarista, por sua vez, há uma clara divisão entre a chefia de Estado e a de governo. Nesse sistema, a primeira, em geral, é desenvolvida pelos representantes do Poder Real, nos casos das monarquias parlamentaristas, ou pelos presidentes, no caso das repúblicas parlamentaristas.

A chefia de governo é exercida pelo primeiro-ministro, que é o presidente do Conselho de Ministros. Nesse ponto, pode-se afirmar que o Legislativo, por meio de alguns de seus representantes, acaba por exercer uma função executiva, na medida em que é o responsável pelo funcionamento burocrático da máquina pública, da prestação de serviços e da formulação de políticas públicas.

No Brasil, prevalece um sistema que se denomina *Presidencialismo de coalisão*, segundo o qual o Presidente da República conta, no Congresso Nacional, com uma base de sustentação que pode ser denominada coalisão de governo.<sup>22</sup>

Em um regime democrático, o Presidente da República ou o Chefe do Poder Executivo não pode e não deve governar sozinho. Ainda que o Poder Executivo seja exercido pelo Presidente da República, com o auxílio de seus Ministros de Estado, ele jamais pode prescindir da participação congressual para dar os efetivos rumos à Nação.

Dessa forma, mesmo nos casos em que detém a iniciativa legislativa, o Presidente depende do Congresso para a sua aprovação. Sem apoio parlamentar, muito pouco do que é idealizado pelo Executivo, nem mesmo as políticas públicas mais elementares, tem como se tornar efetiva na vida da sociedade.

A coalizão governamental é um pressuposto para a governabilidade e para que ela exista de fato, o Chefe do Poder Executivo faz concessões aos interesses dos parlamentares dentro do Parlamento.

Essas concessões, dentre outras, acontecem quando o Chefe do Executivo nomeia para os cargos de Ministros de Estado representantes dos partidos que o apóiam no

---

<sup>22</sup> ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. *Presidencialismo de Coalisão: O Dilema Institucional Brasileiro*. In *Revista de Ciências Sociais*. v. 31, n. 1, 1988. p. 5-32. Ressalta o autor que “o Brasil é o único país que, além de combinar a proporcionalidade, o multipartidarismo e o “presidencialismo imperial”, organiza o Executivo com base em grandes coalisões. (...) O Brasil retorna ao conjunto das nações democráticas, sendo o único caso de presidencialismo de coalisão”.

Congresso e indica seus correligionários para a direção das agências reguladoras, demais autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista.

Enfim, quanto mais acomoda seus correligionários partidários e de base de sustentação na estrutura burocrática e política da Administração Pública, o Presidente obtém maior apoio dentro do Congresso Nacional para a aprovação de suas propostas.

O modelo de presidencialismo certamente tem redesenhado o papel institucional dos Poderes da República brasileira, pois a agenda legislativa passa a ser partilhada entre o Executivo e o Legislativo.

Ocorre que, diante do grave quadro de distorções partidárias a que se fez alusão, a coalisão de governo é formulada a partir de interesses regionais e, muitas vezes, individuais, prescindindo de uma conotação ideológica ou política.

O presidencialismo de coalisão à brasileira, em verdade, legitima uma relação de subserviência do Parlamento aos interesses do próprio Executivo.

Os partidos, ou facções de cada agremiação partidária são contemplados com ministérios, secretarias, presidências de autarquias ou fundações ou outros postos importantes dentro do governo e, com isso, cedem às pressões do Executivo e exige de seus parlamentares o apoio aos projetos do governo.

Além disso, alguns parlamentares exercem um papel de liderança e de destaque, dentro do próprio Congresso, legitimando-se como interlocutores entre o Parlamento e o Executivo. E para fazer valer as intenções do governo no processo legislativo, exigem uma série de concessões a serem feitas pelo próprio Executivo.

Dessa forma, nem sempre é necessária a concessão de cargos ou funções públicas junto ao Executivo. O presidencialismo de coalizão também se constrói a partir da contemplação das demandas dos líderes que, para conduzirem as ações do Parlamento e dos demais deputados de acordo com os interesses do governo, exigem outras formas de benesses tais como a liberação de emendas ao orçamento ou uma tramitação mais ágil, junto aos órgãos burocráticos, das demandas por eles apresentadas.



A busca de um consenso ideológico torna-se uma tarefa quase impossível nesse cenário.<sup>23</sup> Dessa forma, fazem-se inúmeras concessões pontuais, sem que se consiga construir uma política pública verdadeiramente homogênea.

Nessa esteira, o Parlamento perde cada vez mais poder, pois seus representantes pouco ou nada podem mudar no rumo das políticas públicas, já que não se chega a nenhum consenso interno.

Ainda que fosse possível alcançar um consenso interno sobre as políticas que devem ser apoiadas e desenvolvidas pelos representantes dos partidos, este não se tornaria exequível, pois a submissão de grande parte dos parlamentares às vontades ou interesses do governo certamente inibiriam a expressão de vontades representativas dentro do Congresso.

Qualquer nova função junto ao Executivo, ainda que de menor destaque, torna-se um grande atrativo aos parlamentares, pois só assim eles poderão, individualmente, ou em conjunto com seu grupo político, participar do processo decisório das políticas nacionais.<sup>24</sup> Além disso, a possibilidade de obter maior trânsito entre as instâncias burocráticas do governo é algo que muito interessa aos parlamentares, pois assim obtém maiores condições para solucionar as demandas das suas bases políticas.

Esse modelo, que permite a participação de membros do Legislativo nos órgãos de primeiro escalão do Executivo, é vedado no sistema Norte-Americano, onde a

---

<sup>23</sup> Ibidem. p. 27. Ressalta o autor que a grande coalisão “(...) inclui maior número de parceiros e admite maior diversidade ideológica, Evidentemente, a probabilidade de instabilidade e a complexidade das negociações são muito maiores. Estes contextos, de mais elevada divisão econômica, social e política, caracterizam-se pela presença de forças centrífugas persistentes e vigorosas, que estimulam a fragmentação e a polarização. Requerem, portanto, para a resolução de conflitos e formação de ‘consensos parciais’, mecanismos e procedimentos institucionais complementares ao arcabouço representativo da liberal-democracia”.

<sup>24</sup> Apenas para que se tenha uma ideia da efetiva participação de parlamentares nos ministérios, dentro da Presidência da República, tanto a Secretaria de Relações Institucionais, quanto a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial, são compostas por representantes do Parlamento. Dos 23 Ministérios propriamente ditos, 7 (sete) são dirigidos por ocupantes de cadeiras no Senado, Câmara ou Assembléias Legislativas nos Estados (composição até 17.2.2009).

Constituição, na sexta Seção do Artigo I, veda a nomeação de senadores para o exercício de qualquer cargo junto ao Governo.<sup>25</sup>

Dessa forma, no Brasil, a participação do parlamentar no processo de deflagração legislativa acaba inibida, pois deve estar concatenado com a política do Executivo, já que seu partido ou grupo político fazem parte da aliança de governo.

## **1.2 O Executivo e o Legislativo: a função de legislar**

### *1.2.1 O instrumento da Medida Provisória e as limitações do Parlamento no processo de formação das leis*

Não obstante a atual Constituição ter abolido o instituto do decreto-lei de nosso ordenamento, trouxe à baila as medidas provisórias e manteve, dessa forma, um papel importante de participação do Executivo no processo de elaboração normativa.

É bem verdade que os referidos instrumentos são diferentes em vários aspectos.

Os decretos-leis eram utilizados pelo Presidente da República em caso de urgência ou de relevante interesse público. Essa noção manteve-se preservada no que se refere às medidas provisórias pelo atual texto constitucional.<sup>26</sup> Entretanto, mudanças significativas entre os institutos podem ser percebidas.

O decreto-lei entrava em vigor a partir da sua publicação e cabia ao Parlamento apreciá-lo no prazo de sessenta dias. Caso o Legislativo não se manifestasse dentro desse período, era considerado automaticamente aprovado pelo chamado decurso de prazo.

---

<sup>25</sup> Assim está positivado o artigo citado: “Nenhum Senador ou Representante poderá, durante o período para o qual foi eleito, ser nomeado para cargo público do Governo dos Estados Unidos que tenha sido criado ou cuja remuneração for aumentada nesse período; e nenhuma pessoa ocupando cargo no Governo dos Estados Unidos poderá ser membro de qualquer das Câmaras enquanto permanecer no exercício do cargo”. Tradução feita pela Embaixada dos Estados Unidos no Brasil, obtida através do site: <<http://www.embaixadaamericana.org.br/index.php?action=materia&id=630&submenu=inform.php&item=108>>. Acesso em: 31 mar. 2009.

<sup>26</sup> O art. 62 da Constituição, com redação dada pela Emenda Constitucional 32/2001 assim dispõe: “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”.

Atualmente, esse aspecto encontra-se disciplinado diferentemente, pois, embora a medida provisória adquira força de lei na data de sua publicação e gere efeitos desde então, há a necessidade de sua convalidação por deliberação pelo Parlamento Nacional.

Ao contrário do decreto-lei, para que a medida provisória venha a ser aprovada pelo Congresso, este deve apreciar, antes de tudo, o cumprimento dos requisitos constitucionais de relevância e urgência. Se assim não for, o Congresso não deve analisá-la no mérito.<sup>27</sup>

Ademais, seu prazo de vigência é de sessenta dias, prorrogáveis por igual período. Se, nesse prazo, o Congresso não analisá-la e votá-la, a medida provisória perderá sua eficácia.

No caso dos decretos-leis, por sua vez, o Congresso não podia acrescentar ou retirar qualquer parte do texto enviado e a rejeição não invalidaria seus efeitos durante todo o tempo em que vigeu.

Com relação às medidas provisórias, no entanto, o Congresso pode alterar o texto encaminhado pelo Poder Executivo, ocasião em que o texto, depois de aprovada a modificação por ambas as Casas parlamentares, retorna ao Presidente da República para, após as manifestações pertinentes dos órgãos técnicos e ministérios, seja efetivada a sanção ou veto do quanto inserido.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Redação do § 5º do art. 32, dada pela Emenda Constitucional 32/2001: “§5º A deliberação de cada uma das Casas do Congresso Nacional sobre o mérito das medidas provisórias dependerá de juízo prévio sobre o atendimento de seus pressupostos constitucionais”.

<sup>28</sup> Existe, no entanto, a possibilidade de o Presidente da República vir a vetar parte do próprio texto original que encaminhou para a apreciação do Congresso. Isso ocorreria, pois, caso a medida provisória seja convertida em projeto de lei de conversão, poderia haver incompatibilidade entre o novo texto inserido e aquele inicialmente formulado pelo Executivo. Assim, se essa incongruência não tivesse sido sanada pelo Parlamento no momento da conversão, caberia ao Presidente resolver o problema no momento da sanção ou veto. Aliás, esse entendimento foi sedimentado pelo Supremo Tribunal Federal no RE 217.194/PR, cujo relator foi o Ministro Maurício Correa. No acórdão publicado, os Ministros fazem alusão à necessidade de manutenção da *comunhão de vontade do Poder Executivo e do Legislativo* que se coadunaria justamente com a suposta necessidade do veto de parte do texto original para a manutenção do quanto inserido pelo Legislativo.

Além disso, a rejeição ou o decurso de prazo sem apreciação da medida provisória pelo Congresso pode vir a gerar efeitos jurídicos a serem modulados pelo próprio Parlamento, por meio de resolução própria.

Claras são as diferenças entre os instrumentos do decreto-lei e da medida provisória. Não restam dúvidas de que o primeiro pode ser considerado antidemocrático, na medida em que submete o Parlamento quase que totalmente à vontade imposta do Executivo.

Entretanto, não se pode dizer que o mesmo ocorre com as medidas provisórias, pois o mecanismo adotado pela Constituição de 1988 pressupõe uma participação do Parlamento, se não na sua confecção, na sua adequação e vigência definitiva em nosso ordenamento jurídico.

Todavia, não há como negar que mesmo sendo democrática, a medida provisória é um instrumento de atuação cada vez mais presente do Executivo no processo de formação das leis.

Juntamente com os projetos de lei de iniciativa do Executivo que tramitam em regime de urgência no Congresso, as MPs, como são chamadas, acabam por ser parte significativa das matérias deliberadas pelo Parlamento.

Para os Professores Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, essa lógica de funcionamento, mais precisamente o instituto das medidas provisórias, permite “ao chefe do Executivo exercer um considerável controle sobre o processo legislativo”.<sup>29</sup>

O movimento de participação do Executivo no processo de elaboração das leis sempre fez parte do sistema político brasileiro,<sup>30</sup> ao contrário do sistema

---

<sup>29</sup> FIGUEIREDO, Argelina C., LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999. p. 15.

<sup>30</sup> É bem de ver que esse modelo de participação do Executivo no processo de elaboração legislativa nada mais é do que o fruto do seu fortalecimento institucional. Com uma carga maior de atribuições, iniciada após o regime militar, ratificada pela Constituição de 1988, com projetos de lei de iniciativa própria e posteriormente aumentada com a Emenda Constitucional 32/2001, a partir das novas atribuições trazidas no art. 84, VI, da Lei maior, não há como o Executivo não ter um papel predominante no processo de positivação do nosso direito. Mais do que isso, o atual artigo 61 da Constituição reserva ao Presidente da República e, por analogia, aos demais chefes de executivos estaduais e municipais uma série de matérias

americano, em que o Presidente da República não possui iniciativa para legislar, o sistema brasileiro sempre dotou ao Chefe do Poder Executivo essa atribuição.

A questão não se encontra explicitamente tratada na Constituição Norte-Americana. Inversamente do que prevê a Constituição do Brasil, que possui expressas as hipóteses de iniciativa reservada do Presidente da República para iniciar o processo legislativo (artigo 61), ou legislar mediante decretos não regulamentares (artigo 84, inciso VI), a Constituição Americana não traz essas previsões.

Ao revés, ao tratar do poder de emendar a própria Constituição, o Artigo V daquela Constituição reserva essa prerrogativa exclusivamente aos membros do Congresso Nacional, excluído, portanto, o Chefe da Nação de tal poder. O artigo encontra-se assim positivado:

*Sempre que dois terços dos membros de ambas as Câmaras julgarem necessário, o Congresso proporá emendas a esta Constituição, ou, se as legislaturas de dois terços dos Estados o pedirem, convocará uma convenção para propor emendas, que, em um e outro caso, serão válidas para todos os efeitos como parte desta Constituição, se forem ratificadas pelas legislaturas de três quartos dos Estados ou por convenções reunidas para este fim em três quartos deles, propondo o Congresso uma ou outra dessas maneiras de ratificação. Nenhuma emenda poderá, antes do ano de 1808, afetar de qualquer forma as cláusulas primeira e quarta da Seção 9, do Artigo I, e nenhum Estado poderá ser privado, sem seu consentimento, de sua igualdade de sufrágio no Senado.<sup>31</sup>*

No Brasil, até mesmo o processo de emendar o texto constitucional pode partir da iniciativa do Presidente da República, conforme disposto no inciso III do artigo 60 da própria Lei Maior. Só esse fato já evidencia o maior poder conferido ao Executivo no processo de formação das leis.

Não é difícil se compreender tal questão. É patente a interferência do Poder Executivo no processo de formação das normas jurídicas. A formação das regras de conduta envolve um processo de escolha.

---

reservadas à lei, cujo processo não pode ser deflagrado pelo Poder Legislativo, sob pena de vício formal de iniciativa.

<sup>31</sup> Tradução do texto original obtida através do Site Oficial da Embaixada dos Estados Unidos no Brasil. Texto disponível em: <<http://www.embaixadaamericana.org.br/index.php?action=materia&id=630&submenu=inform.php&itemmenu=108>>. Acesso em: 31 mar. 2009.

A dialética Hegeliana mostra-se presente no processo de formação da lei. Se, de um lado, há uma tese proposta, de outro, em um Parlamento plural, uma antítese há de se contrapor àquela. O resultado desse processo dialético é o próprio processo legislativo.<sup>32</sup>

Esse processo de escolha, invariavelmente, há de refletir a ideologia política de um dos lados do processo dialético a ser confrontado por outro.

Optou o legislador brasileiro em dar ao próprio Presidente da República o poder de deflagrar o processo legislativo a partir da iniciativa para propor leis, o que, poder-se-ia argumentar, já faz parte da tradição institucional brasileira, em que a figura do chefe do Poder Executivo sempre se mostrou bastante forte e presente.

Ocorre que, não obstante essa prerrogativa constitucional, o próprio texto da Lei Maior prevê, ainda, o instituto das medidas provisórias em seu art. 62.

Dessa forma, o Executivo acaba por agir em duas frentes diferenciadas no processo de formação das leis: propondo aquelas de sua iniciativa exclusiva e editando medidas provisórias.

Essa é uma tendência mundial. Poucas são as Constituições ao redor do mundo elaboradas após o período das grandes guerras que não dotam o Executivo de algum poder normativo.<sup>33</sup>

Pode-se argumentar que a inexistência do poder regulamentar do Executivo o tornaria, hodiernamente, um poder fraco e inócuo, incapaz de resolver os problemas da nação em tempo hábil.

Faz sentido, assim, falar nessa nova atribuição do Executivo atualmente. Se a própria Constituição Federal reservou uma série de funções e responsabilidades a esse Poder, é importante que preveja instrumentos maleáveis de implementação dessas atribuições, com a rapidez e efetividade que algumas situações urgentes demandam.

---

<sup>32</sup> MUSSO, Enrico Spagna. *Studi di Diritto Costituzionale*. Napoli: Morano, 1966. p. 97 e ss.

<sup>33</sup> PESSANHA, Charles. *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de doutorado. São Paulo: USP, 1997.

Todavia, importa analisar, de maneira crítica, até que ponto essa atribuição pode ser exercida sem que afronte diretamente o equilíbrio entre os Poderes da República.

Desde a promulgação da nova Constituição, até setembro de 2001, quando o processo de criação e o rito de tramitação das MPs foram alterados pela Emenda Constitucional 32, o Executivo brasileiro editou nada menos que 6.109 medidas provisórias, o que dá uma média de, aproximadamente, 40 MPs por mês.<sup>34</sup>

Ao não se considerar a reedição, esse número é bem menor, mas, mesmo assim, significativo: 623.

No meio de tantas novas normas, podem se encontrar algumas de muita relevância e que justificam a existência do instituto, como aquelas que criaram os Planos Verão, Collor e Real, bem como outras que abrem crédito extraordinário para solução de problemas de força maior como enchentes no Sul e secas no Nordeste.

Teria o Executivo abusado de uma prerrogativa constitucional, interpretando, de maneira bastante flexível, o que se deve entender por relevância e urgência, pressuposto essencial para a edição de uma medida provisória?<sup>35</sup>

Embora possa se entender que sim, é de se ressaltar que o próprio Parlamento parece não ter assim compreendido, principalmente após o advento da EC 32, uma vez que ratificou a maioria esmagadora de MPs editadas pelo Executivo.

Aquele órgão poderia não admiti-las caso entendesse que estão ausentes os requisitos da relevância e da urgência constitucionais. Mas assim não tem procedido, de maneira que a grande maioria das MPs foi convertida em lei e, por sua vez, ingressou no ordenamento jurídico em caráter definitivo.

---

<sup>34</sup> Fonte: Subchefia para Assuntos Parlamentares da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR).

<sup>35</sup> Apenas a título de exemplo, importa ressaltar que o Presidente Collor, por exemplo, editou a MP 105 para inscrever o Marechal Deodoro da Fonseca e Tiradentes no Livro dos Heróis Nacionais.

Um número expressivo de MPs foi editado após a instituição do modelo democrático de Estado. Apenas a título de exemplo, comparem-se todas as leis sancionadas nos primeiros anos dos Governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso e Luiz Ignácio Lula da Silva, ou seja, as leis sancionadas nos anos de 1995 e 2002. Conforme pode ser constatado no quadro abaixo, é significativa a presença do Executivo no processo de deflagração legislativa:

<b>1995 (1º ano Governo FHC) – Anterior à EC 32/2001</b>	<b>2002 (1º ano Governo Lula) – Pós EC 32/2001</b>
<b>283</b> Leis sancionadas (ordinárias e complementares)	<b>239</b> leis sancionadas (ordinárias e complementares)
<b>60</b> de iniciativa do Poder Legislativo	<b>50</b> de iniciativa do Poder Legislativo
<b>10</b> de iniciativa do Poder Judiciário	<b>7</b> de iniciativa do Poder Judiciário
<b>44</b> Medidas Provisórias aprovadas ou convertidas	<b>55</b> Medidas Provisórias aprovadas ou convertidas
<b>130</b> Projetos de Lei do Executivo de abertura de crédito adicional/especial	<b>90</b> Projetos de Lei do Executivo de abertura de crédito adicional/especial
<b>39</b> Projetos de Lei do Executivo sobre outros assuntos.	<b>37</b> Projetos de Lei do Executivo sobre outros assuntos.

Fonte: Subchefia para Assuntos Parlamentares da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI/PR)

Diante dos dados apresentados, pode-se concluir que a presença do Poder Executivo no processo de elaboração das leis, seja pela propositura, seja pelo que é sancionado, é esmagadoramente maior que a dos demais Poderes da República.

A tramitação das medidas provisórias junto ao Congresso segue uma lógica própria e bastante diferenciada no processo legislativo.

Em primeiro lugar, passam a ter eficácia de lei imediatamente após a sua publicação no Diário Oficial. Depois, ao serem encaminhadas ao Parlamento, são tratadas de forma mais célere do que as demais proposições.



O primeiro aspecto que deve ser estudado é que as medidas provisórias, para poderem ser apreciadas quanto ao mérito, passam necessariamente pelo crivo do Congresso com relação aos seus requisitos de urgência e relevância, o que não acontece com os projetos de lei.

Inicialmente, as MPs são analisadas pela Câmara após a instituição de uma comissão mista, de deputados e senadores, momento em que podem ser apresentadas emendas ao texto encaminhado pelo Executivo.<sup>36</sup>

Isso dá às medidas provisórias um rito diferenciado, pois elas não são apreciadas pelas comissões permanentes das Casas legislativas e o seu relatório final é lido em Plenário, ocasião em que são deliberadas as emendas apresentadas ao texto.

Significa dizer que, ao contrário dos demais projetos de lei ou até mesmo das propostas de emenda à Constituição, as MPs só são discutidas em Plenário no momento final de sua votação, desde que aprovada em seus requisitos constitucionais.

Até que o seu estudo se dê em Plenário, ambas as Casas Legislativas não dão maior atenção ao texto encaminhado pelo Executivo como medidas provisórias. .

Entretanto, findo o prazo de 45 dias desde a publicação, elas entram em regime de urgência e passam a sobrestar a possibilidade de deliberação sobre todas as demais matérias legislativas que tramitam no Congresso.

Esse tem sido o entendimento predominante desde a criação do instituto da medida provisória, ou seja, ao final do seu prazo natural de tramitação (alterado pela EC 32/2001), ela passa a *trancar a pauta* e sobrestar a apreciação das demais matérias.

Entretanto, o Supremo Tribunal Federal pode vir a confirmar recente decisão monocrática proferida pelo Ministro Celso de Mello nos autos do Mandado de Segurança Preventivo 27.931/DF, impetrado por alguns deputados federais, contra ato do

---

<sup>36</sup> Importa ressaltar que, a despeito dessa comissão estar prevista no § 9º do art. 62 da Constituição, ela não funciona como órgão de sistematização das emendas ao texto apresentado pelo Executivo. Ao contrário, ela não é constituída de fato durante os trabalhos parlamentares de apreciação das MPs, sendo apenas uma mera previsão do texto constitucional.

Presidente da Câmara que teria alterado o processo de sobrestamento do trabalho da Casa Legislativa.<sup>37</sup>

De acordo com o entendimento do Presidente da Câmara, as medidas provisórias só devem sobrestar a votação dos projetos de leis ordinárias, pois possui o mesmo *status* hierárquico desse tipo de norma. Todas as demais matérias, no entanto, podem continuar sendo votadas ainda que tenha expirado o prazo de 45 dias de uma MP.

A decisão do Presidente da Câmara encontra-se assim ementada:

*Responde à questão de ordem do Deputado Regis de Oliveira com uma reformulação e ampliação da interpretação sobre quais são as matérias abrangidas pela expressão 'deliberações legislativas' para os fins de sobrestamento da pauta por medida provisória nos termos da Constituição; entende que, sendo a medida provisória um instrumento que só pode dispor sobre temas atinentes a leis ordinárias, apenas os projetos de lei ordinária que tenham por objeto matéria passível de edição de medida provisória estariam por ela sobrestados; desta forma, considera não estarem sujeitas às regras de sobrestamento, além das propostas de emenda à Constituição, dos projetos de lei complementar, dos decretos legislativos e das resoluções - estas objeto inicial da questão de ordem - as matérias elencadas no inciso I do art. 62 da Constituição Federal, as quais tampouco podem ser objeto de medidas provisórias; decide, ainda, que as medidas provisórias continuarão sobrestando as sessões deliberativas ordinárias da Câmara dos Deputados, mas não trancarão a pauta das sessões extraordinárias.*

E, por fim, justifica sua decisão argumentando que:

*Basta registrar que temos hoje 10 medidas provisórias e uma décima primeira que voltou do Senado Federal, porque lá houve emenda, que trancam a pauta dos nossos trabalhos. Num critério temporal bastante otimista, essa pauta só será destrancada no meio ou no final de maio, isso se ainda não voltarem para cá outras medidas provisórias do Senado Federal, com eventuais emendas, ou, ainda, outras vierem a ser editadas de modo a trancar a pauta. Portanto, se não encontrarmos uma solução, no caso, interpretativa do texto constitucional que nos permita o destrancamento da pauta, nós vamos passar, Deputadas e Deputados, praticamente esse ano sem conseguir levar adiante as propostas que tramitam por esta Casa que não sejam as medidas provisórias.*

---

<sup>37</sup> Decisão proferida em 27/3/2009.

Após analisar a admissibilidade da ação e entender não se tratar de matéria *interna corporis*, o Ministro Relator Celso de Mello, ao analisar o mérito do MS assim dispôs:

*A COMPETÊNCIA EXTRAORDINÁRIA DE EDITAR MEDIDAS PROVISÓRIAS NÃO PODE LEGITIMAR PRÁTICAS DE CESARISMO GOVERNAMENTAL NEM INIBIR O EXERCÍCIO, PELO CONGRESSO NACIONAL, DE SUA FUNÇÃO PRIMÁRIA DE LEGISLAR. Quero registrar, desde logo, uma vez mais, a minha extrema preocupação ' que já externara, em 1990, quando do julgamento da ADI 293-MC/DF, de que fui Relator - com o excesso de medidas provisórias que os sucessivos Presidentes da República têm editado, transformando a prática extraordinária dessa competência normativa primária em exercício ordinário do poder de legislar, com grave comprometimento do postulado constitucional da separação de poderes.*

Ressalta, ainda, o Ministro Relator que a decisão proferida tem o condão de:

*(...) neutralizar ensaios de centralização orgânica capazes de submeter, ilegitimamente, o Parlamento à vontade unipessoal do Presidente da República, cuja hegemonia no processo legislativo tende, cada vez mais, a inibir o poder de agenda do Legislativo, degradando-o, enquanto instituição essencial ao regime democrático, à condição de aparelho estatal inteiramente subordinado aos desígnios do Executivo, precisamente em decorrência da prática imoderada do poder de editar medidas provisórias. Na realidade, a deliberação ora questionada busca reequilibrar as relações institucionais entre a Presidência da República e o Congresso Nacional, fazendo-o mediante interpretação que destaca o caráter fundamental que assume, em nossa organização política, o princípio da divisão funcional do poder.*

E, nessa linha, conclui que:

*A deliberação emanada do Senhor Presidente da Câmara dos Deputados parece representar um sinal muito expressivo de reação institucional do Parlamento a uma situação de fato que se vem perpetuando no tempo e que culmina por frustrar o exercício, pelas Casas do Congresso Nacional, da função típica que lhes é inerente, qual seja, a função de legislar. A construção jurídica formulada pelo Senhor Presidente da Câmara dos Deputados, além de propiciar o regular desenvolvimento dos trabalhos legislativos no Congresso Nacional, parece demonstrar reverência ao texto constitucional, pois – reconhecendo a subsistência do bloqueio da pauta daquela Casa legislativa quanto às proposições normativas que veiculem matéria passível de regulação por medidas provisórias (não compreendidas, unicamente, aquelas abrangidas pela cláusula de pré-exclusão inscrita no art. 62, § 1º, da Constituição, na redação dada pela EC nº 32/2001) ' preserva, íntegro, o poder ordinário*

*de legislar atribuído ao Parlamento. (...) Sendo assim, em face das razões expostas, e sem prejuízo de ulterior reexame da controvérsia em questão, indefiro o pedido de medida cautelar.*

Por se tratar de uma decisão monocrática proferida em sede de medida liminar, é difícil afirmar se esse será o novo entendimento da Suprema Corte do País sobre esse assunto, haja vista que a matéria deverá ser analisada pelo Plenário da Corte, ocasião em que todos os demais Ministros proferirão seus votos.

Entretanto, se esse entendimento prevalecer, é bem possível que a hegemonia do Executivo sobre a agenda legislativa do Parlamento fique a perigo, pois ambas as Casas poderão votar suas propostas, sejam elas emendas à Constituição, projetos de leis complementares, decretos legislativos e resoluções sem ter a pauta sobrestada pelas medidas provisórias.

Essa talvez seja uma resposta do Parlamento ao domínio do Executivo sobre a agenda legislativa o que poderia levar ao entendimento de que o Legislativo busca recuperar suas funções essenciais para, justamente, sair do estado de letargia em que atualmente se encontra.

Outro grande problema relacionado à tramitação das medidas provisórias são as popularmente chamadas “caronas” ao texto inicial.

Como as medidas provisórias possuem um ritmo mais célere de tramitação, e em virtude da agenda parlamentar ser predominantemente estruturada a partir das propostas do Executivo, a inserção de novas matérias, via emendas parlamentares, ao texto inicial da MP tornou-se uma constante no processo legislativo moderno.

Não é difícil constatar parlamentares desistindo de seus projetos de leis iniciais e inserindo parte de suas propostas como emendas à MP, ainda que os assuntos sejam os mais diferentes possíveis, o que contraria a legislação complementar que disciplina a confecção dos projetos de lei, além de desvirtuar o texto legal.<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Apenas para se ter um exemplo, cite-se o que ocorreu com a Medida Provisória 229/2004, que tratava do programa de governo denominado “Timemania” e do direito e prazos para que as entidades desportivas resgatassem os valores a que faziam jus, além de trazer disposições relativas ao Programa Bolsa Atleta,

Esse mau costume tem gerado uma confusão terrível no processo legislativo, pois as propostas aprovadas e posteriormente sancionadas pelo Presidente, embora assim o sejam com esses “apêndices” indevidos, não sofrem alterações na sua estrutura ementária.

Por isso, ao procurar determinado assunto legal, dificilmente se intuirá que ele se encontre em um texto de lei que trata de questão diversamente oposta.

Até que haja uma verdadeira consolidação da legislação brasileira, a estruturação das normas jurídicas atuais continuará muito desorganizada, em grande parte por essa exceção, que já virou praxe, de inserir matérias diversas no corpo das MPs para, assim, serem mais rapidamente aprovadas.

É bem verdade que o próprio Executivo contribui para essa confusão, não apenas ao sancionar a norma, mas, muitas vezes, ao estimular as emendas no Parlamento. Com isso, acaba por ser corresponsável pela desordem institucional normativa criada.

Nesse contexto, e considerando todas as afirmações expostas, a que papel está submetido o Legislativo? É um mero coadjuvante do Poder Executivo no processo de formação das leis? Ao compararem-se os dados aqui já citados, a resposta parece afirmativa.

Talvez a sua função não seja mais a de elaborar lei. Talvez seja válido voltar-se às origens da instituição desse Poder, quando foi criado para fiscalizar a atuação do Monarca e, de alguma forma, controlar os gastos da Coroa em prol do interesse público.

Não é o intuito desta tese de encarar tais fatos como um problema. Sobre essa questão, têm-se debruçado os cientistas políticos e, timidamente, os juristas.

---

também de autoria do Governo Federal. No mesmo texto elaborado pelo Executivo, constava do art. 5º a prorrogação de prazo para entrega de armas de fogo com sua devida indenização, o que já caracteriza um total desrespeito ao processo de elaboração normativa. Não obstante isso, o texto que acabou aprovado no Congresso Nacional, além de manter essa discrepância, inseriu outro artigo completamente impertinente, que tratava da carreira de Auditor, Técnico e Fiscal da Receita Federal, conforme se pode comprovar com a redação do art. 4º da Lei 8.118, de 19 de maio de 2005, que nada mais é do que a conversão da MP 229, após a sanção do Presidente da República.

Pode-se dizer que, em uma democracia moderna, plural e dinâmica, a mudança do eixo no processo de formação das leis é algo natural e importante no processo de formação de políticas públicas.

Mas, nessa lógica, o que resta ao Parlamento para continuar existindo como instituição forte e coesa? Que atividade pode vir a desempenhar para que não perca sua consistência e importância?

Fica claro que o Parlamento brasileiro legisla cada vez menos de acordo com as iniciativas de seus representantes e mais a partir da iniciativa de outro Poder. Até que ponto essa postura não degenera a figura do Parlamento enquanto Poder?

Talvez, num sistema presidencialista moderno, caiba ao Parlamento essa função secundária de elaborar e deliberar sobre projetos de lei de sua iniciativa, já que é o Executivo, na elaboração e aplicação de políticas públicas, que percebe a maior necessidade da elaboração legislativa.

Entretanto, há que se observar se, de fato, com a usurpação dessa função pelo Executivo, não surgirá um Legislativo de fato esvaziado. Se assim o for, é importante que se busquem novas funções para esse Poder da República tão imprescindível para a manutenção do Estado de Direito e da democracia.

### *1.2.2 Os Projetos de Lei do Executivo com urgência Constitucional e demais formas céleres de tramitação de matérias*

Outro mecanismo trazido pela Constituição atual e que também contribui para a maior participação do Executivo no processo legislativo é a utilização dos projetos de lei que tramitam com urgência constitucional.

Por meio desse dispositivo, é possível diminuir o tempo de apreciação, pelo Congresso Nacional, de propostas enviadas pelo Executivo.

Não se trata de um mecanismo novo, uma vez que já se encontra previsto no ordenamento nacional desde a Constituição de 1967. Pela atual redação, ele permite ao

Presidente fixar, unilateralmente, prazo para a deliberação de projetos de autoria do Executivo que tenha interesse em ver aprovado o mais rápido possível.

Entretanto, se durante o regime militar a ausência de manifestação pelo Congresso no prazo estipulado acarretava aprovação tácita da matéria, a atual redação constitucional alterou, para bem, essa previsão.

O artigo 64 e seus parágrafos, com as alterações promovidas pela Emenda Constitucional 32/01, trataram da matéria de forma bastante detalhada ao dispor que:

*Art. 64. A discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.*

*§ 1º - O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa.*

*§ 2º Se, no caso do § 1º, a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não se manifestarem sobre a proposição, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sobrestar-se-ão todas as demais deliberações legislativas da respectiva Casa, com exceção das que tenham prazo constitucional determinado, até que se ultime a votação.*

*§ 3º - A apreciação das emendas do Senado Federal pela Câmara dos Deputados far-se-á no prazo de dez dias, observado quanto ao mais o disposto no parágrafo anterior.*

Percebe-se que a solicitação de urgência para a apreciação de matérias de interesse do Presidente da República altera significativamente o trâmite processual legislativo do Congresso Nacional.

Ao Parlamento é dado o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias para apreciar a questão. Uma vez findo esse período, ocorre o sobrestamento das demais matérias na ordem do dia dos Plenários das Casas Legislativas, exceto as medidas provisórias que, se estiverem no seu prazo máximo de vigência antes da votação, ou seja, 120 (cento e vinte) dias, têm preferência na ordem de votação.

Pode-se citar também a iniciativa conferida ao Presidente da República para dispor sobre matérias de natureza orçamentária e tributária como mais um instrumento

trazido pela Constituição de 1988 que fortalece a participação do Executivo no processo legislativo.<sup>39</sup>

Houve ainda uma significativa redução da importância do Parlamento no processo orçamentário, uma vez que aos seus representantes tornou-se defesa a possibilidade de propor emendas ao orçamento ou criar gastos sem a indicação da respectiva receita correspondente, conforme será analisado mais detidamente no capítulo quarto.

Com isso, o Executivo assenhorou-se do procedimento de elaboração do orçamento, cabendo ao Legislativo apenas um papel residual na formulação das leis orçamentárias.

Além da urgência constitucional, há outras formas de se dar prioridade ao processo de formação de determinadas matérias legislativas.

Uma das possibilidades é a preferência de tramitação, que pode ser pedida pelo Presidente da Mesa, pelo Colégio de Líderes ou por qualquer parlamentar. Evidentemente, desde que respeitadas as urgências existentes.

A questão encontra-se disciplinada no artigo 159 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução 17, de 1989, e no artigo 311 do Regimento Interno do Senado Federal, aprovado pela Resolução 93, de 1970.

De acordo com ambos os regimentos, a preferência sobre determinada proposta será concedida mediante deliberação do Plenário, o que pode dar prioridade de votação à proposta que sequer esteja incluída na ordem do dia dos trabalhos.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Conforme dispõe o artigo 165 da Constituição assim positivado:

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais”.

<sup>40</sup> A ordem do dia consiste na organização da pauta de votações, deliberada pela Mesa e pelas lideranças partidárias, e geralmente é disponibilizada com certa antecedência (de pelo menos uma semana), para que os parlamentares e suas assessorias possam analisar as matérias que serão votadas para, se for o caso, apresentarem emendas ao texto ou votarem pela sua aprovação ou rejeição.



À medida que são aprovadas as preferências, embora haja a aquiescência dos líderes partidários, nem sempre a matéria é de conhecimento de todos os parlamentares, motivo pelo qual a votação da preferência pode inviabilizar um conhecimento mais aprofundado da matéria que estão votando.

Dessa forma, não é raro que, ao tomar conhecimento da proposta no momento de sua votação, o parlamentar acabe aprovando-a ou rejeitando-a sem nem mesmo saber quais seriam seus benefícios ou malefícios quando inseridas no ordenamento jurídico.

Além da preferência, outra possibilidade de modificar o tramite legislativo normal é a da prioridade dos projetos, o que permite a sua inclusão na ordem do dia após a apreciação da matéria em regime de urgência.

Esse regime, por sua vez, não é o mesmo disciplinado no artigo 64 da Constituição, porquanto se refere ao pedido de urgência por iniciativa das próprias Casas parlamentares, sem a ingerência do Executivo no processo.

A questão encontra-se regulamentada no artigo 158 do Regimento da Câmara e consiste na dispensa de exigências regimentais para que a matéria seja inserida na ordem do dia justamente após a análise das matérias que tramitem em regime de urgência.

Em verdade, o regime de tramitação das matérias na Câmara dos Deputados encontra-se regulamentado no artigo 151 do seu Regimento Interno. Em seus incisos estão definidos os conceitos de matérias urgentes e prioritárias, bem como aquelas que devem ter a tramitação ordinária.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Eis o inteiro teor do artigo 151 da Resolução 17, de 1989:

“Art. 151. Quanto à natureza de sua tramitação podem ser:

I - urgentes as proposições:

- a) sobre declaração de guerra, celebração de paz, ou remessa de forças brasileiras para o exterior;
- b) sobre suspensão das imunidades de Deputados, na vigência do estado de sitio ou de sua prorrogação;
- c) sobre requisição de civis e militares em tempo de guerra, ou quaisquer providências que interessem à defesa e à segurança do País;
- d) sobre decretação de impostos, na iminência ou em caso de guerra externa;
- e) sobre medidas financeiras ou legais, em caso de guerra;
- f) sobre transferência temporária da sede do Governo Federal;

O Regimento Interno do Senado Federal não é taxativo como o da Câmara ao classificar urgências e prioridades, mas aplica, no caso, e por analogia, o disposto no Regimento da Câmara.

Todos esses demais procedimentos citados independem da vontade do Executivo e devem respeitar a urgência constitucional solicitada pelo Presidente da República.

### *1.2.3 A impossibilidade de emendas aos projetos de lei reservados ao Executivo*

Soma-se a todas as questões anteriormente apresentadas o fato de a Constituição conferir exclusivamente aos chefes dos Poderes Executivos federal, estaduais, distrital e municipais uma série de matérias de leis reservadas.

O § 1º do artigo 61 da Constituição é bastante claro ao declarar que são de iniciativa exclusiva do Presidente da República as leis que versem sobre: (i) efetivos das Forças Armadas; (ii) criação de cargos e funções ou empregos nas entidades da administração direta, autárquica e fundacional; (iii) organização administrativa e judiciária, matéria orçamentária e tributária, serviços públicos e pessoal de administração dos territórios.

- 
- g) sobre permissão para que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente;
  - h) sobre intervenção federal, ou modificação das condições de intervenção em vigor;
  - i) sobre autorização ao Presidente ou ao Vice-Presidente da República para se ausentarem do País;
  - j) oriundas de mensagens do Poder Executivo que versem sobre acordos, tratados, convenções, pactos, convênios, protocolos e demais instrumentos de política internacional, a partir de sua aprovação pelo órgão técnico específico, através de projeto de decreto legislativo, ou que sejam por outra forma apreciadas conclusivamente;
  - l) de iniciativa do Presidente da República, com solicitação de urgência;
  - m) constituídas pelas emendas do Senado Federal a projetos referidos na alínea anterior;
  - n) referidas no art. 15, XII;
  - o) reconhecidas, por deliberação do Plenário, de caráter urgente, nas hipóteses do art. 153;
  - II - de tramitação com prioridade:
    - a) os projetos de iniciativa do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Mesa, de Comissão Permanente ou Especial, do Senado Federal ou dos cidadãos;
    - b) os projetos:
      - 1 - de leis complementares e ordinárias que se destinem a regulamentar dispositivo constitucional, e suas alterações;
      - 2 - de lei com prazo determinado;
      - 3 - de regulamentação de eleições, e suas alterações;
      - 4 - de alteração ou reforma do Regimento Interno;
  - III - de tramitação ordinária: os projetos não compreendidos nas hipóteses dos incisos anteriores”.

Há ainda a iniciativa reservada em matéria que verse sobre: (iv) regime jurídico dos servidores públicos da União e Territórios, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (v) organização do Ministério Público e das Defensorias; (vi) criação e extinção de órgãos e ministérios do Executivo, desde que não acarrete aumento de despesas; (vii) leis que disponham sobre os militares das Forças Armadas, regime jurídico, provimento de cargos e promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

A Constituição assegura, ainda, ao Presidente da República, por força do inciso VI do artigo 84, o direito de dispor, mediante decreto, sobre: (i) organização e funcionamento da Administração Federal, desde que não implique em aumento de despesa e, (ii) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.

Esses decretos não regulamentares, ou seja, que existem independentemente de regularem qualquer situação prevista por lei, dão ao Executivo um poder considerável de legislar sem que, para isso, seja necessária a participação do Parlamento.

Com tais decretos, o Chefe do Executivo pode, inclusive, alterar a estrutura administrativa do Estado, desde que essa alteração não acarrete aumento de despesas, sem sequer consultar o Legislativo sobre sua decisão.

Dessa forma, o Presidente da República e demais chefes do Executivo estão imbuídos de um significativo poder no processo de deflagração legislativa.

Quanto, especificamente, às leis de iniciativa reservada, imperioso lembrar que aos textos apresentados não cabem emendas que resultem em aumento de despesas ao Executivo, nem, tampouco, que determinem mudanças na estrutura da Administração, pois a Constituição veda ao Congresso o poder de alterar a proposta encaminhada pelo Governo.

Assim, se o Parlamento entender, por exemplo, ser necessária a criação de novas unidades de ensino superior ou universidades em determinada região do país, não poderá apresentar projeto de lei dessa natureza, pois, como se sabe, essas instituições,

como pessoas jurídicas próprias, geralmente são constituídas sob a forma de autarquia ou fundação pública.

A partir disso, conclui-se que, por sua natureza, essas instituições fazem parte da estrutura do próprio Executivo e podem ser criadas tão somente por ele, sem a ingerência do Legislativo.

Muitas vezes, o parlamentar apresenta projeto de lei que autoriza o Poder Executivo a alterar ou criar, por exemplo, uma determinada estrutura administrativa em uma região ou prever o direcionamento de receitas para ações específicas. Essas propostas, no entanto, acabam por ser inócuas, pois em nada vinculam ou obrigam o Executivo.<sup>42</sup>

Como se vê, a participação parlamentar em determinados projetos acaba vedada por imposição constitucional. Além disso, a apresentação de emendas que acarretem aumento de despesa ao Executivo também está vedada.

Apenas como exemplo, transcreve-se a ementa da Ação Direta de Inconstitucionalidade 13-6/SC, Rel. Min. Joaquim Barbosa, assim ementada:

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESERVA DE INICIATIVA. AUMENTO DE REMUNERAÇÃO DE SERVIDORES. PERDÃO POR FALTA AO TRABALHO. INCONSTITUCIONALIDADE. Lei 1.115/1988 do estado de Santa Catarina. Projeto de lei de iniciativa do governador emendado pela Assembléia Legislativa. Fere o art. 61, § 1º, II, a, da Constituição federal de 1988 emenda parlamentar que disponha sobre aumento de remuneração de servidores públicos estaduais. Precedentes. Ofende o art. 61, § 1º, II, c, e o art. 2º da Constituição federal de 1988 emenda parlamentar que estabeleça perdão a servidores por falta ao trabalho. Precedentes. Pedido julgado procedente.*

---

<sup>42</sup> Cite-se, como exemplo, o Projeto de Lei do Senado 174/2004, de autoria do Senador Marcelo Crivella, que Autoriza o Poder Executivo a criar a Poupança Emigrante e o Fundo de Financiamento ao Emigrante Empreendedor (FEE), com vistas a incrementar a entrada de divisas no país e estimular o investimento e o crescimento do emprego. Por criar despesas à Administração Pública (o fundo seria, em parte, financiado com recursos do Executivo), esse projeto acaba por não apresentar qualquer efeito prático. Mesmo que sancionado, dependerá da vontade do Executivo a constituição do Fundo. A matéria, por ser inócua muitas vezes sequer sai da comissão de origem, como é o caso desta enviada à Comissão de Assuntos Econômicos do Senado em 2/6/2004 e ali permanecendo até hoje. Outro exemplo é o Projeto de Lei do Senado 229/2004, do Senador José Jorge, que Autoriza o Poder Executivo a instituir programa de bolsas de estudo e bolsas de estágio para alunos de licenciatura nas áreas de matemática, física, química, biologia e ciências naturais. A proposta jamais saiu da Comissão de Constituição e Justiça do Senado, sendo arquivada após a não renovação do mandato do Parlamentar.

Segundo a doutrina e a jurisprudência, nem mesmo a posterior sanção, pelo Presidente da República, ao projeto aprovado, sana o vício de iniciativa. De acordo com José Afonso da Silva,

*Problema, que foi muito discutido sob a Constituição de 1946, foi o de saber se a sanção tem o efeito de suprir a falta de iniciativa governamental nos casos de iniciativa reservada. (...) “tanto é inconstitucional o ato que foi editado com descumprimento dos requisitos formais, quanto o que fere direitos e garantias asseguradas na Constituição”. E, por isso, a inconstitucionalidade deve perdurar a despeito da adesão, pela sanção, do Chefe do Poder Executivo ao projeto aprovado.<sup>43</sup>*

Essa mesma regra aplica-se às medidas provisórias. Não cabe emenda, apresentada por parlamentar, que acarrete aumento de despesa ou que altere a estrutura da administração quando da tramitação da medida provisória no Congresso.

É claro que a restrição ao poder de emendar do parlamentar restringe-se às limitações impostas pelo texto constitucional. Ele está taxativamente limitado pelo artigo 63 da Constituição. Dessa forma, as emendas que não forem explicitamente vedadas são permitidas aos parlamentares.

Esse, inclusive, é o entendimento do STF, no sentido de que o exercício do poder de emenda, quando concretamente manifestado, constitui um dos incidentes do processo de formação das espécies legislativas.<sup>44</sup>

É, em verdade, uma prerrogativa inerente à função legislativa do Parlamento e qualifica-se como poder constitucionalmente garantido.

Aqueles que não detêm um mandato parlamentar é defeso o direito de emendar projeto de lei. A mesma restrição atinge também aqueles que podem privativamente iniciar o processo legislativo.

---

<sup>43</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 3. ed.. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 448.

<sup>44</sup> Nesse sentido ver: ADI 3.946/MG, Rel. Min. Marco Aurélio; ADI 1.470/ES, Rel. Min. Carlos Velloso; e REAgR 266.694/RJ, Rel. Min. Eros Grau.

Entretanto, ainda que esse poder exista, é certo que ele acaba reduzido quando contraposto à atual atividade legislativa do Estado brasileiro.

Ao considerar-se os dados anteriormente apresentados, que demonstram a supremacia dos projetos do Executivo na autoria das leis aprovadas (aproximadamente 75% das propostas), e, somando-se a isso a impossibilidade de o parlamentar apresentar determinados tipos de emendas à proposta original, é fato que o papel que o Legislativo desempenha no processo de elaboração legislativa, independente de qualquer critério valorativo associado a essa prática, é bastante limitado.

É como se a ele coubesse o papel de mero ratificador das propostas apresentadas, sem que, contudo, lhe seja permitido alterar os termos do projeto, a não ser rejeitá-lo.

#### *1.2.4 A fragilidade da separação de poderes e da democracia sob a ótica do atual processo legislativo brasileiro*

Muito se tem discutido acerca da reforma política brasileira. Propostas de alterações sobre as regras da proporcionalidade, mudança para o voto distrital misto, busca da fidelidade partidária, financiamento público de campanha, dentre outros, são temas cada vez mais recorrentes no Congresso.

Ocorre que, quando se analisa a maioria das propostas relacionadas à reforma, dá-se conta de que inexistem projetos cujo foco seja a reformulação do próprio Poder Legislativo.

Não surge uma proposição de reforma que, por exemplo, analise se, de fato, o Parlamento tem perdido seu poder decisório ante o aumento da atividade legislativa pelo Executivo.

Também não se discute internamente se o Congresso é um mero *ponto de encontro* de políticos interessados em assuntos particulares, preocupados apenas com a manutenção do poder e agindo individualmente na busca de seus interesses em detrimento do interesse público.

Tampouco se busca discutir como tornar eficiente a forma de controle exercida pelas Comissões Parlamentares de Inquérito, haja vista os pífios relatórios e resultados que obtêm para embasar os procedimentos judiciais.

Ao contrário, buscam-se mudanças pontuais. Não desimportantes, mas pontuais, que, com o tempo, deixam de surtir efeito em um Parlamento viciado e pouco preocupado com sua forma e funções.

A concretização de uma efetiva reforma política passa por uma revisão do efetivo papel que o Legislativo deve cumprir na democracia moderna.

É buscar defender que esse Poder não pode sucumbir frente aos demais, pelo simples fato de ser, dentre eles, o mais representativo e imprescindível para a democracia e para o estado democrático de direito.

Como bem observa Menelick de Carvalho Netto:

*(...) o Poder Legislativo não se reduz a um mero órgão homologador dotado da função de revestir, sob o guante do prazo fatal que implicava a aprovação automática da medida, de uma legitimidade apenas formal e aparente as decisões concentradas no âmbito de um Executivo que, mesmo quando não indiretamente eleito representava sempre objetivos nacionais permanentes, autocraticamente determinados, que um povo infantil, ou seus representantes direto, igualmente imaturos, não saberiam aquilatar. Pelo contrário, é o Legislativo, no regime democrático, no mínimo, co-partícipe efetivo da tarefa legislativa, cabendo-lhe (...) a tarefa precípua de emprestar à legislação a ser adotada o caráter pluralístico típico das casas parlamentares. Precisamente por isso, ao legislativo cabe, insofismavelmente, por se prefigurar como caixa de ressonância dos mais variados anseios populares, o papel de buscar intermediar, inclusive, virtuais conflitos entre a administração e seus próprios servidores, ou outros segmentos no sentido da consecução da melhor solução possível para ambos os contendores.<sup>45</sup>*

Uma efetiva rediscussão acerca das novas funções do Parlamento passa pela necessária crítica ao modelo centralizado de poder hoje nele existente, em que os parlamentares recebem direitos e vantagens de forma desigual.

---

<sup>45</sup> NETTO, Menelick de Carvalho. *A Sanção no Procedimento Legislativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992. p. 14.

Significa dizer que alguns representantes assumem postos que lhes permitem influenciar a agenda e os trabalhos desempenhados pelas Casas Legislativas, ao passo que a grande maioria pode ser considerada uma massa amorfa, quase que desprovida de poder.

A criação de um Legislativo mais homogêneo e descentralizado pode favorecer a proliferação de novas ideias e permitir uma maior discussão, não só entre os parlamentares, mas também entre eles e seus representados, sobre o futuro do Parlamento.

A descentralização certamente permitirá uma discussão mais democrática nas comissões, sejam elas permanentes, provisórias ou de inquérito, pois, na medida em que o parlamentar tiver um poder maior, em pé de igualdade com os líderes e presidentes de comissões ou partidos, ele poderá melhor exercer a função de representação.

Ao não encontrar espaço propício para o exercício da legislatura, o chamado “baixo clero” passa a desenvolver atividades externas às suas funções de representação, muitas vezes dialogando diretamente com sua base ou com o poder local que ajuda a sustentar via emendas orçamentárias, sem dar maior atenção à instituição Congresso Nacional.

Os próprios parlamentares deixam de se preocupar com o aperfeiçoamento institucional do Parlamento e transformam-no em um órgão sem maiores perspectivas, além de inviabilizar a interação deles próprios com os trabalhos da Casa.

É importante ressaltar, ainda, que nem sempre a mudança de partidos ocorre por vontade do próprio parlamentar, mas, principalmente, pelo fato de os representantes do “baixo clero” não encontrarem sequer interlocução com os dirigentes partidários.

Para Fernando Limongi e Argelina Figueiredo, há um alto índice de disciplina partidária por parte dos representantes do Parlamento. Na visão dos autores, embora exista uma aparente alta fragmentação real entre os parlamentares, o que há é uma



considerável fragmentação nominal, ou seja, de parlamentares dissidentes, enquanto a maioria tende a seguir a orientação partidária.<sup>46</sup>

O que se pode constatar é que a infidelidade partidária seja talvez reflexo do descaso que os próprios partidos exercem sobre seus filiados.

De nada adianta forçar o parlamentar a votar com o seu partido se, na base, ele atuará de forma diferenciada e em dissonância com as diretrizes da agremiação. Mais do que isso, como cultivar uma política partidária, se o comportamento do parlamentar, ainda que da base governista, no processo de votação, condiciona-se à inclusão e execução de emendas ao orçamento?

Como se vê, o problema da reforma política parece ser mais profundo do que o que habitualmente é debatido e envolve uma reformulação da própria instituição para que seja de fato efetiva.

Uma mudança na estrutura parlamentar e, por conseguinte, na estrutura de elaboração orçamentária do País demandaria, por exemplo, a vontade da maioria parlamentar.

O grande desafio, porém, é conseguir fazer essa reforma quando a coalisão governista, geralmente majoritária, apóia a manutenção e a centralização do poder nas mãos do “alto clero”.

As mudanças na estrutura parlamentar necessitam de vontade política dos próprios representantes das instituições, muitas vezes não interessados.

Embora Argelina Figueiredo e Fernando Limongi se inclinem no sentido de que o Legislativo não se encontra submisso ao Executivo, cumprindo, ainda que por vias oblíquas, suas funções essenciais, é fato que o Parlamento encontra problemas de

---

<sup>46</sup> FIGUEIREDO, Argelina C; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. op. cit. p. 93.

grande proporção, cuja solução não depende de uma ação específica, mas de uma série de ações conjuntas.<sup>47</sup>

Imperioso lembrar, ainda, que, na Ciência Política e no direito, muito se discute sobre o Parlamento, suas funções e futuro, não havendo unanimidade no que concerne ao papel do Congresso.

Esta tese não tem a pretensão de apresentar todas as soluções a esse problema. Entretanto, crê-se que uma alteração no papel de fiscalização a ser exercido pelo Congresso pode contribuir, e muito, para uma mudança de valores e um resgate da função parlamentar.

Em primeiro lugar, entende-se que o próprio Parlamento deve se reformular como um espaço mais democrático, onde a oposição ao governo tenha maior participação no processo de elaboração normativa.

Não há processo dialético ou discussão de propostas quando a base do Governo, dentro da atual estrutura do Legislativo, interessada em questões pessoais e guiadas por líderes afinados com o Executivo, não se abre para o diálogo com o grupo da oposição, permitindo, dessa forma, um aprimoramento da proposta legislativa.

Um maior poder de controle do Congresso sobre as ações dos demais poderes pode ser um valioso instrumento para se buscar um equilíbrio entre as duas forças dentro desse Poder.

Essa questão é também tratada pelos constitucionalistas. Paulo Bonavides, sobre o tema, assevera que:

*Se o plenário das assembleias parlamentares já não é o recinto da oratória brilhante dos tribunos que lá buscavam consenso para as idéias em vez de compromisso para os interesses, como agora impõe a complexidade legislativa contemporânea, as casas de representação nacional podem perfeitamente funcionar com todo prestígio e majestade de suas prerrogativas caso exerçam sobre a lei, nascida em grande parte de fontes executivas e extraparlamentares (grupos de pressão), um controle realmente eficaz, extensivo por igual à política dos governos,*

---

<sup>47</sup> Ibidem. p. 85-98.

*cujos atos fundamentais encontram ali um fórum de debates onde a Nação venha a sentir-se presente, falando pelos seus legítimos representantes.*

*(...)*

*Não resta dúvida de que a importância do parlamento cresce quando ele desempenha, seja na forma parlamentar de governo, seja na modalidade presidencialista, a grande tarefa de investigar os atos que configuram a política do poder.<sup>48</sup>*

Dessa forma, o resgate dessas funções é que, não há dúvidas, pode proporcionar ao Parlamento um papel fundamental na democracia moderna. No próximo tópico, essa questão será tratada de forma mais aprofundada.

### **1.3 A atividade de fiscalização e controle: ecos de uma solução**

#### *1.3.1 Poder Legislativo e sua função de controle*

A teoria da separação de Poderes consagrou a distribuição, por intermédio do texto constitucional, de funções entre os órgãos do Estado. Pontes de Miranda ressalta que essa separação de funções não pode ser confundida com a separação de Poderes.<sup>49</sup>

Para o autor, ainda que haja essa diferenciação de funções dentro de cada Poder, suas atribuições devem ser respeitadas, porquanto garantidas constitucionalmente.

Dessa forma, a distribuição de funções pode, inclusive, ser um instrumento para que a doutrina dos *checks and balances* seja efetivada.

A participação de um Poder sobre a função de outro não é algo esdrúxulo. Pelo contrário, é salutar para o efetivo controle a ser exercido de um sobre o outro.

A cada Poder são atribuídas funções específicas. O seu exercício é que pode gerar o compartilhamento entre os diferentes poderes na medida em que o controle de um sobre o outro se dá a partir dessa premissa, ou seja, do compartilhamento de funções.

---

<sup>48</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 289.

<sup>49</sup> MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo: RT, 1967. p. 226.

Dentro dessa lógica, a função de controle horizontal ou interinstitucional exercida pelo Poder Legislativo é elemento chave para a manutenção do equilíbrio entre os Poderes e para o aperfeiçoamento da qualidade da democracia.

Qualquer reforma política que ignore essa função essencial do Legislativo sobre as ações dos demais Poderes é sempre inócua e jamais visará atender a um componente fundamental de redesenho institucional moderno.

Esse controle do Parlamento sobre as ações dos demais Poderes, que pode ser denominado *accountability* horizontal, é, em verdade, uma forma de controle interestatal que sempre esteve presente nos momentos em que se exerceu a democracia direta, ainda que nos estados pré-modernos, e constitui-se parte fundamental do modelo de democracia representativa.<sup>50</sup>

Essa função de controle encontra-se atualmente positivada no art. 49, X, da Constituição brasileira, segundo o qual cabe ao Congresso Nacional, *fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta.*

O exercício de uma função pode pressupor a participação de um Poder no exercício no desempenho das atividades de outro. A ação de controle parlamentar sobre as atribuições do Executivo é um compartilhamento de funções também fundamental para que o sistema de freios e contrapesos entre os poderes seja efetivamente exercido.

Esse controle político pressupõe uma sinergia de funções entre os poderes. Longe de ser uma ingerência, esse controle é, acima de tudo, uma garantia de que não existirá arbitrariedade, consagrado pela própria Constituição.

Jorge Miranda, ao analisar o constitucionalismo moderno, ressalta que:

*O órgão que tem o poder legislativo deve ter um poder positivo de estatuir leis, mas deve ter também o poder negativo de impedir que os*

---

<sup>50</sup> LEMOS, Leany Barreiro. Controle Legislativo no Brasil pós-1988. In: NICOLAU, Jairo, POWER, Timothy J. *Instituições Representativas no Brasil: Balanço e Reforma*. Minas Gerais: Editora UFMG, 2007. p. 38. De acordo com a autora, há duas formas de *accountability*, a primeira delas interinstitucional ou horizontal e a segunda vertical, realizada pelos eleitores pelo voto secreto e regular.

*outros órgãos façam algo que ponha em causa os interesses gerais. Da mesma maneira, o órgão que tem o poder executivo deve ter não apenas o poder positivo de estatuir, de fazer a execução das leis, mas deve ter também um poder negativo, de tal modo que não sejam feitas leis contrárias aos interesses gerais. Somente a respeito do poder judicial (que considera um poder sem relevância política), é que MONTESQUIEU não faz distinção entre faculté de statuer e faculté d'empêcher.<sup>51</sup>*

E é sobre esse poder de impedimento que, de alguma forma, debruça-se a atividade de controle do Legislativo sobre o Executivo. Constata-se, assim, que, tão natural quanto o poder de estatuir, ou seja, o poder de fazer as leis é também a ação de impedir os abusos por parte de outro Poder.

O controle horizontal exercido pelo Legislativo pode trazer muitas benesses para o aperfeiçoamento da democracia. O primeiro desses benefícios, sem sombra de dúvidas, é a publicidade.

Por meio da realização de audiências públicas, da oitiva de autoridades convocadas e de esclarecimentos prestados por intermédio dos requerimentos de informações, instrumentos esses à disposição do Parlamento para o exercício da atividade de controle e que serão adiante detalhados, o Legislativo pode tornar público qualquer assunto que seja de interesse da sociedade ou do próprio Poder, o que torna a atividade de controle horizontal compartilhada entre o Estado, a própria opinião pública.

Além disso, como bem observa Leany Lemos, o poder de controle pode também identificar problemas e promover uma melhor administração com o fito de atingir um resultado eficiente e reversível.<sup>52</sup>

É importante enfatizar, porém, que o controle político não é uma criação moderna. Já na Idade Antiga se podia falar na ideia de um governo misto, que pressupunha uma divisão de funções a atores distintos de Poder.

---

<sup>51</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 5. ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 2004. p. 379. tomo III.

<sup>52</sup> LEMOS, Leany Barros. *Controle Legislativo no Brasil pós-1988*. op. cit. p. 39.

Esse conceito de governo misto desenvolve-se durante o período da Idade Média não especificamente para tratar da divisão do poder secular, mas sim do poder eclesiástico, bastante forte e representativo no período de então.

O movimento conciliarista<sup>53</sup>, responsável pela discussão da submissão do Papa aos concílios das igrejas, traz à tona uma discussão que nada mais é do que um controle, por um órgão colegiado, sobre um poder concentrado.<sup>54</sup>

De alguma forma tem-se que a noção de controle de abuso de poder não é uma inovação da Idade Moderna, mas, certamente, foi aperfeiçoada pela ideia de Parlamento, conforme será tratado a seguir.

O Poder Legislativo surge para controlar as ações arbitrárias do Monarca. Essa função, além de servir como fonte de inspiração para as novas repúblicas que surgiriam a partir de então, justificou a criação do Parlamento inglês e, posteriormente, do Francês.

Só após um período considerado longo é que o Legislativo acabou por assumir a função de elaborador das leis.

Mas o Parlamento jamais perdeu esse poder de controle. Pelo contrário, na medida em que o sistema e a teoria da separação dos Poderes evoluíram, mais significativo tornou-se o controle parlamentar dos atos, gastos e ações do Poder Executivo.

O Legislativo brasileiro atual encontra na própria Constituição a função de controle sobre os demais Poderes, função essa que exerce a partir de procedimentos como: (a) pedidos de informação, por escrito, encaminhados a Ministros de Estado ou

---

<sup>53</sup> A principal ideia do conciliarismo consistia na noção de que a Igreja seria uma forma de Monarquia Constitucional. Assim, a localização do poder político sofria sua mais intensa transformação, passando das mãos da proteção divina para as formas republicanas, ou seja, evoluindo em direção ao constitucionalismo. O Poder Clerical estaria reduzido apenas ao poder espiritual. De certa maneira tratava-se de uma limitação ou controle do poder papal, quase absoluto durante a Idade Média, não por uma contestação trazida pelo Iluminismo, mas por uma vontade dos detentores do poder político medieval que exigiram sua repartição com o órgão eclesiástico.

<sup>54</sup> GERSON, Jean. Tratado sobre la Potestad Eclesiástica y el Origen de las Leyes. In: *Conciliarismo e constitucionalismo*. Madri: Marçal Pons, 2005. p. 45-97.

demais órgãos subordinados ao Presidente da República; (b) Comissão Parlamentar de Inquérito.

Há ainda o procedimento de: (c) controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas da União e da Comissão Mista a que se refere o art. 166, § 1º da Constituição; (d) fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo; e, (e) tomada de contas pela Câmara dos Deputados quando o Presidente não as prestar no prazo assinalado pela Constituição.

De acordo com Francisco Sá Filho, além da função de elaborar as leis, em um regime representativo, a função de controle e fiscalização dos atos de governo coloca-se como fundamental para o Parlamento.

Ressalta o autor que:

*Na fiscalização das atividades governamentais, recorrem as Câmaras, de modo particular e especial, às comissões de inquérito e, de modo geral, às comissões técnicas, podendo-se dizer que essas atendem a necessidades crônicas e aquelas, a exigências agudas da vida política.<sup>55</sup>*

Assim, parece que, quanto mais apurado o sistema de separação de Poderes, mais claramente aparecem as relações de freios e contrapesos e mais evidente é o equilíbrio entre as instituições quando se tem a função de controle parlamentar como algo inerente ao sistema.

É de fundamental importância essa função, na medida em que um Parlamento democrático e plural, juntamente com os órgãos de controle constitucionalmente previstos, é o órgão adequado para realizar o controle sobre os atos do Executivo, que executará as políticas públicas de Estado a partir do orçamento público.

Dessa forma, apropriado ressaltar esse ponto, pois, mais adiante, tratar-se-ão das funções de elaboração normativa e de controle do Legislativo sobre o orçamento, a fim de que não seja necessário justificar, novamente, as razões pelas quais o Parlamento participa desse processo específico de elaboração legislativa.

---

<sup>55</sup> SÁ FILHO, Francisco. *Relações entre Poderes de Estado*. Rio de Janeiro: Borsoi Editor, 1959. p. 89.

Entretanto, se há o esvaziamento da função legislativa, em contrapartida, deveria haver o fortalecimento da função de controle horizontal do Parlamento. E isso não tem por escopo perpetuá-lo enquanto estrutura de poder, mas sim defender a manutenção do equilíbrio dos Poderes.

É que, através da aprovação de requerimentos de informações, realização de audiências públicas e convites ou convocações para a oitiva das autoridades, no âmbito das comissões temáticas das casas legislativas, respeitado o devido processo legislativo, o Parlamento pode melhor desempenhar essa atividade de controle.

Entretanto, ambas as Casas legislativas tem centrado seus esforços para a realização dessa atividade de controle na criação e desenvolvimento das Comissões Parlamentares de Inquérito.

Não que as CPIs não sejam instrumento de controle propriamente dito. Entretanto, conforme se verá adiante, elas tem uma função maior de repressão às ações dos demais Poderes do que propriamente uma função de prevenção.

As CPIs estão previstas no § 3º do artigo 58 da Constituição. De acordo com o texto constitucional, as CPIs transferem aos parlamentares poderes jurisdicionais, além de outros que venham a ser previstos nos Regimentos Internos das Casas Legislativas.

Podem ser criadas pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, e também pela junção dos esforços de ambas as Casas, ocasião em que são instauradas as comissões mistas, que são compostas por deputados e senadores.

Sua instituição, no entanto, depende do requerimento de pelo menos um terço dos parlamentares de cada casa legislativa e, ainda de acordo com a Constituição, ter prazo certo para findar seus trabalhos.

Outro pressuposto necessário é que se apure fato determinado, não podendo investigar assuntos diversos, sob pena de não alcançar qualquer resultado significativo.



As CPIs ganharam muita notoriedade nos últimos anos e foram reconhecidas até mesmo como instrumento de manifestação da vontade das minorias pelo Supremo Tribunal Federal, uma vez que sua instalação depende tão somente da aquiescência de um terço dos parlamentares de cada Casa.

A questão foi tratada no Mandado de Segurança 24.371/DF, relatado pelo Ministro Celso de Mello, e recebeu a seguinte ementa:

*EMENTA: COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - DIREITO DE OPOSIÇÃO - PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES - EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO - DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI - TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES "INTERNA CORPORIS" DAS CASAS LEGISLATIVAS - VIABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL - IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF, ART. 58, § 3º) - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO. CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: REQUISITOS CONSTITUCIONAIS.*

À ocasião, a Suprema Corte entendeu que a atividade de controle do Parlamento sobre as ações dos demais Poderes não poderia prescindir, jamais, do funcionamento das CPIs, já que essas comissões se revelavam de fundamental importância para o processo investigatório.

Entretanto, cada vez mais recorrente tem sido a utilização desse instrumento como ponto de inflexão e de controle do Parlamento sobre as ações dos demais Poderes.

Ocorre que, não obstante esse tipo de controle parlamentar conferir aos membros das Casas Legislativas poderes de grande monta, dentre os quais poderes jurisdicionais, é certo que os procedimentos investigatórios e os resultados obtidos com as CPIs são limitados, tanto pelo texto constitucional, quanto pelo alcance que suas conclusões adquirem.

Uma vez concluídos os trabalhos das CPIs, seus relatórios serão encaminhados ao Ministério Público para seu conhecimento e adoção das medidas administrativas cabíveis.

As conclusões alcançadas pelos trabalhos das CPIs, frise-se, não vinculam as convicções dos membros do MP e, tampouco, inviabilizam a realização de novas diligências por esse órgão quando entender necessário.

Por ser órgão constitucional e independente, o Ministério Público pode, inclusive, desconsiderar os trabalhos realizados pelas CPIs na instauração dos inquéritos civis e criminais.<sup>56</sup>

Tanto é verdade, que a Constituição, no mesmo § 3º do artigo 58, não obriga o Parlamento a enviar suas conclusões ao Ministério Público, devendo fazê-lo apenas se houver indícios de responsabilidade civil ou criminal dos agentes envolvidos.

Paulo Hamilton Siqueira Jr. ressalta que as comissões de inquérito não se constituem como simples órgão auxiliar do Poder Legislativo, mas adquirem vida própria desde a sua criação, uma vez que possuem autonomia processual e poderes próprios.<sup>57</sup>

Diante desse fato, o seu poder de investigação, embora não possa extravasar os limites e as competências do próprio Congresso Nacional, ganha uma amplitude significativa e, muitas vezes, coloca o Parlamento em evidência no que concerne ao poder de investigar.

Ocorre que, atualmente, os resultados obtidos pelas CPIs não têm possibilitado se chegar a grandes conclusões sobre determinado assunto, haja vista os inúmeros depoimentos tomados em sessão, bem como a quantidade de material requisitado para análise dos parlamentares.

---

<sup>56</sup> Vale aqui ressaltar-se que, na denúncia que deu ensejo, no Supremo Tribunal Federal, ao Inquérito 2.245/DF, Rel. Min. Joaquim Barbosa, referente à apuração das supostas irregularidades relacionadas ao *mensalão*, a Procuradoria-Geral da República utilizou-se menos das informações juntadas pelas CPIs sobre o tema, do que das investigações que ela própria conduziu para fazer o pedido de abertura da ação penal.

<sup>57</sup> SIQUEIRA JR. Paulo Hamilton. *Comissão Parlamentar de Inquérito*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. p. 141.

Não raro, ao se constatar que o fato determinado que deu ensejo ao processo investigativo não está sendo respeitado, são criadas outras comissões para tratar de assuntos diversos, de modo que a pluralidade de CPIs que podem coexistir dentro das Casas Legislativas acaba por inviabilizar um trabalho centrado.<sup>58</sup>

É imperioso ressaltar que, muito embora as CPIs concedam poderes jurisdicionais aos seus integrantes, muitas vezes o parlamentar imbuído de tais prerrogativas não sabe como utilizá-los adequadamente.

A ausência de uma assessoria técnica especializada em processo investigativo contribui para uma verdadeira anarquia procedimental dos trabalhos realizados pelas CPIs, pois os Senadores e Deputados acabam designando, para compor seu corpo técnico, assessores que, embora possuam formação jurídica, especializaram-se em processo legislativo, e não necessariamente conhecem a fundo o processo investigativo.

Mais produtora seria, talvez, a designação de membros do próprio Ministério Público e dos órgãos policiais para auxiliar os parlamentares no processo investigativo e na tomada de depoimentos, haja vista o maior conhecimento técnico que possuem pelas funções que desempenham.

Entretanto, esse fato não ocorre e a análise de toda a documentação à disposição da CPI acaba realizada por assessores e parlamentares sem a devida habilidade para fazê-lo.

Paulo Hamilton Siqueira Jr., embora reconheça que as CPIs são um importante instrumento de controle congressional, ressalta o baixo rendimento por elas desempenhado nesse processo investigativo.

---

<sup>58</sup> Um exemplo desse processo atabalhoado pode ser dado com a criação da CPI da “*compra de votos*” como desmembramento da CPI “*dos correios*”, criada em maio de 2005, ambas em funcionamento no Congresso. A segunda foi criada em 20/7/2005 para investigar a corrupção na diretoria dos correios quando o então Deputado Federal Roberto Jefferson denunciou um suposto esquema de trocas de benefícios entre parlamentares e o Executivo e que ficou conhecido como compra de votos. Como o fato determinado da CPI era a investigação de suposto esquema de corrupção nos correios, criou-se essa outra CPI para investigar a relação fisiológica entre os dois poderes da República. Entretanto, como esse segundo assunto ganhou maior destaque da imprensa e pela opinião pública, ambas as CPIs mistas passaram a travar uma disputa para investigar ou inviabilizar a apuração dos fatos. Assim, não raro, um mesmo depoente era convocado para prestar informações numa semana em uma comissão e, na semana seguinte, em outra.

O autor atribui esse fato a vários motivos. O primeiro deles seria o número elevado de CPIs. O segundo, e não menos importante, é que grande parte das comissões instauradas baseiam-se em matérias originadas em manchetes de jornais, sem nenhum conteúdo mais aprofundado.

A terceira limitação, que inclusive já foi abordada, consistiria na falta de método ou procedimento para a consecução dos trabalhos, bem como na ausência de uma legislação específica que discipline o procedimento investigativo.

Em quarto lugar, o autor argumenta que, no presidencialismo de coalizão, o governo pode arremeter uma maioria significativa, a ponto de a minoria não conseguir o 1/3 mínimo necessário de assinaturas para a instauração da comissão.

As sucessivas prorrogações dos trabalhos das comissões, apontadas como uma quinta limitação a seus trabalhos, também contribui, e muito, para o desvirtuamento dessas instituições, ao passo que o abuso da competência de poderes, apontado como a sexta limitação, retira das CPIs a legitimidade de que precisam.<sup>59</sup>

Dentre os seis problemas colocados pelo autor, consideram-se como mais fundamentais justamente a falta de preparo dos parlamentares e a criação, sem critérios, de CPIs baseadas única e exclusivamente em matérias sensacionalistas, o que, sem dúvida, desvirtua e muito a atividade de fiscalização do Congresso.

A questão da extensão do prazo de duração também se coloca como um desvirtuamento dos trabalhos da comissão, pois permite uma discussão alongada sobre diversos assuntos diferenciados, inviabilizando, inclusive, um foco estratégico para a investigação.

O fato é que as comissões de inquérito não podem se tornar um espaço de *denuncismo vazio* ou meramente pautados em notícias esparsas, sem que seus trabalhos investigativos possam levar a conclusões contundentes.

---

<sup>59</sup> SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. *Comissão Parlamentar de Inquérito*. op. cit. p. 144.

Esse papel cabe ao Ministério Público, e não ao Congresso Nacional. Nas palavras de Uadi Lammêgo Bulos,

*Equiparar os poderes das comissões parlamentares de inquérito às atribuições do Ministério Público é permitir o retorno, ainda que na via oblíqua, de uma espécie de acusador de encomenda, desrespeitando, assim, o princípio do promotor natural, consagrado expressamente na Constituição Brasileira de 1988 (art. 5º, XXXVII e LIII).<sup>60</sup>*

Nesse sentido, deve-se repensar o acionamento indiscriminado, atualmente reiterado no âmbito das duas casas legislativas, desse importante instituto, sob pena de ele perder não apenas sua credibilidade, mas também de desvirtuar o poder de controle parlamentar sobre os atos de governo.

É óbvio que as CPIs se constituem em instrumentos políticos importantes que servem de contraponto, inclusive, para a oposição poder exercer alguma forma de controle sobre as ações do Executivo.<sup>61</sup>

É verdade também que elas podem servir para o controle sobre as ações não apenas do Executivo, mas também do Judiciário e, porque não, do próprio Parlamento. Entretanto, considerar esse instrumento como uma ação principal do Legislativo pode não ser a melhor opção.

Conforme já mencionado alhures, não são apenas as CPIs que podem desempenhar o papel de controle do Parlamento sobre o Executivo. Outras são as ferramentas do Legislativo para realizar esse trabalho de forma mais eficiente.

O envio ao Executivo de requerimentos de informações sobre assuntos verdadeiramente relevantes, bem como o convite ou convocação de autoridades e gestores públicos para participarem de audiências públicas no âmbito das comissões temáticas, podem ser bons instrumentos de controle e de fiscalização.

---

<sup>60</sup> BULOS, Uadi Lammêgo. *Comissão Parlamentar de Inquérito: técnica e prática*. São Paulo: Saraiva: 2001. p. 37.

<sup>61</sup> O próprio § 3º do artigo 58 da Constituição estabelece um quórum mínimo de 1/3 de assinatura dos membros de cada casa legislativa para a instauração das CPIs. Dessa forma, não há como negar que ela serve como instrumento de reivindicação da minoria, haja vista não ser necessário sequer a presença de metade dos parlamentares de cada Casa para conseguir instalar seus trabalhos.

Efetuar uma boa fiscalização orçamentária e financeira, com o auxílio do Tribunal de Contas da União e das demais associações que acompanham os gastos públicos do Governo, no âmbito da Comissão Mista de Orçamento, pode ser uma alternativa às CPIs para o exercício das funções de controle parlamentar sem a criação de uma série de denunciamento que é típico dos trabalhos das CPIs.

Como se vê, o aprimoramento das funções de controle e de fiscalização, via processo legislativo, é uma resposta que se encontra à disposição do Parlamento para que, de fato, possa exercer um papel de extrema relevância para a sociedade brasileira.

## **2 PROCESSO LEGISLATIVO E PARLAMENTO. CONCEITO E EVOLUÇÃO**

### **2.1 Elementos do processo Legislativo e o processo de formação das leis**

#### *2.1.1 A Lei e o Conceito de processo legislativo*

Como todo processo, o legislativo também é dotado de várias fases e procedimentos. Estudar cada uma dessas etapas da formação das leis é fundamental para entendê-lo na sua integralidade.

Não seria exagero afirmar que a lei é a expressão maior do Direito moderno. É através dela que nasce o ordenamento positivado que, uma vez concebido dentro dos parâmetros da democracia e da representação, constituem o Estado Democrático de Direito.

Entender o conceito de processo legislativo é, antes de tudo, compreender os procedimentos necessários para a positivação do direito. É compreender o processo de formação da lei, sua natureza e vicissitudes.

Processualistas ressaltam haver uma tênue distinção entre processo e procedimento. Nunca é demais ressaltar que o segundo é pressuposto para a existência do processo em si. É a série de procedimentos que forma o processo. Esse, por sua vez, reveste-se de uma finalidade intrínseca.<sup>62</sup>

Deve-se ter em conta, então, que o sentido teleológico do processo legislativo, baseado em seus procedimentos sequenciais, tem como objetivo a formação da lei como instrumento de regulação das relações sociais.

---

<sup>62</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: RT, 2006. p. 390. O autor ressalta que a diferença entre processo e procedimento está, justamente, na atribuição de finalidade àquele, o que não existe quando é analisada a série de atos procedimentais que estruturam o processo. Nas palavras do autor: “O processo foi visto a partir do seu fim de atuação da lei. Já o procedimento foi encarado como algo eminentemente formal ou como uma mera seqüência de atos. Ao procedimento não foi atribuído qualquer fim. Mas como procedimento e processo seriam duas faces de uma mesma realidade, é possível dizer que o procedimento seria a forma de algo que somente adquiriria relevância quando considerado a partir de um objetivo”.

Mas por que a lei tornou-se tão fundamental para o Direito moderno? Essa pergunta não pode ser respondida de forma simples, desprovida de um contexto jurídico e, até mesmo, histórico.

A transformação do “*jus*” em “*lex*” é resultado de uma construção social e histórica. As teorias que explicaram a criação do Direito são fundamentais para que se entenda o papel central que a lei exerce dentro do ordenamento jurídico moderno.

A Idade Moderna é, sem dúvida, a principal responsável pela transformação da lei no maior instrumento do Direito. E lei deve ser entendida, nesse contexto, em seu sentido lato, abrangendo-se, inclusive, as Constituições.

Ao retomar as concepções surgidas na Idade Antiga, tem-se que a lei nada mais era do que o reflexo direto dos dogmas religiosos. Sua própria origem era resultado da consulta que se fazia aos deuses e divindades. Cabia apenas ao legislador o papel exclusivo de tradução das vontades divinas, as quais acabavam expressas em instrumentos normativos.

Platão, em sua obra “*As leis*”, ressalta que o Rei Minos consultava periodicamente Zeus para a elaboração de normas. Para os gregos, fazer justiça nada mais seria do que conseguir expressar, da forma mais coerente e fidedigna, a expressão da vontade divina na terra dos homens.<sup>63</sup>

Durante a Idade Média, a influência religiosa no processo de formação das leis foi ainda bastante significativa. O pensamento eclesiástico, que tantas vezes suplantou o poder real, teve papel preponderante na produção do direito à época.

É de se notar que a maioria dos pensadores do Direito de então eram clérigos, dentre os quais é possível destacar Santo Agostinho e São Tomás de Aquino. Ambos postulavam a necessidade de obediência às leis, interpretação humana das vontades divinas, para que a vida em sociedade fosse possível.

---

<sup>63</sup> PLATÃO. *As leis*. Trad. Edson Bini. São Paulo: Edipro, 1999, p. 31.



O pensamento religioso era decisivo para a formação do *Jus* e não poderia jamais se distanciar dos dizeres divinos, sob pena, inclusive, de perder sua legitimidade e eficácia.<sup>64</sup>

O ressurgimento das cidades no final da Idade Média, bem como a reforma e a contrarreforma religiosas, foram, em parte, responsáveis pela contestação desse dogma divino na produção das leis até então vigentes.

De fato, o transcendentalismo não era mais capaz de explicar as normas e, assim, a lei, que era fruto da mera interpretação do religioso, passou a ser questionada. Com isso, o próprio instrumento normativo passou a ter a sua eficácia contestada.

A Idade Moderna tardou a seguir uma visão racional de formação das leis. Em seus primórdios, o poder legal concentrava-se nas mãos dos monarcas absolutistas, cuja legitimidade para elaborar as leis advinha do poder divino.

A noção de Estado, tal qual atualmente concebida, surgiu após a organização política medieval – uma série de poderes ou autoridades, cada qual com ampla jurisdição, verticalmente dispostos.

O poder concentrou-se nas mãos da Coroa e toda a autoridade pública passou a dela emanar. Os limites territoriais do poder real foram precisamente estabelecidos e o governo real fez chegar sua lei a todos os seguimentos da sociedade.

Essa concentração foi acompanhada de uma crescente institucionalização, determinada pelo próprio alargamento da comunidade política e pelo reforço do aparelho de estado.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> AQUINO, Tomás de. *Suma Teológica*: questão 97; da mudança das Leis; terceiro artigo. São Paulo: Loyola, p. 35. Tomás de Aquino ressalta a influência do pensamento religioso no processo de formação das leis. Não obstante a existência da razão no processo legislativo, a lei sempre deveria estar subordinada à ideia de justiça, que nem sempre era pensada de forma racional: “Toda lei provém da razão e vontade do legislador; as leis divina e natural da vontade razoável de Deus; a lei humana da vontade do homem, regulada pela razão. (...) Mas é evidente que a lei pode ser mudada e interpretada pelo discurso humano, na medida em que se manifesta o movimento interior e as concepções da razão humana. Portanto, a lei também pode ser mudada e interpretada pelas ações, sobretudo se forem repetidas a ponto de formar um costume”.

A partir da institucionalização do Poder, e com o advento do iluminismo, o processo de formação das leis, tal como apresentado hoje, acaba finalmente desenhado.

O pensamento iluminista trouxe uma série de avanços inegáveis às ciências e às letras. No campo do Direito, a questão não foi diferente.

Pautado em suas duas correntes fundamentais, o racionalismo e o empirismo, o iluminismo, no campo legislativo, levou à criação de duas importantes vertentes para a positivação do Direito.

De um lado, a vertente do *contratualismo*, cuja doutrina básica previa que o Estado não era fruto do acaso, mas resultado da ação racional do homem. A visão de Hobbes<sup>66</sup>, por exemplo, de que o homem era detentor de direitos e que os levavam para a vida em sociedade foi decisiva para a cristalização dessa vertente na história da humanidade.

De outro lado, a vertente *jusnaturalista* buscou justamente positivar os direitos fundamentais individuais que seriam anteriores à sociedade e ao Estado, cabendo a ele respeitá-los.

É Locke quem preconiza, em um primeiro momento, quais direitos fundamentais individuais deveriam ser positivados no que se pode aqui denominar de “passagem” do estado de natureza para o estado contratual.<sup>67</sup>

---

<sup>65</sup> MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 7. ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 2003. p. 65. tomo I.

<sup>66</sup> RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: Weffort, Francisco C. *Os Clássicos da Política*. 12. ed.. São Paulo: Ática, 1999. p. 53. O Autor afirma que, para Hobbes, a origem do Estado e/ou da sociedade está em um contrato – os homens viveriam naturalmente sem poder e organização – que somente surgiria depois de um pacto firmado por eles, estabelecendo as regras de convívio social e de subordinação política. Essa é a visão do contratualismo, ou seja, a organização **política** da sociedade e do estado.

<sup>67</sup> MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o Individualismo Liberal. In: WEFFORT, Francisco. *Os Clássicos da Política*. 12. ed.. São Paulo: Ática, 1999. p. 85. Segundo o autor, “O estado de natureza era, segundo Locke, uma situação real e historicamente determinada pela qual passara, ainda que em épocas diversas, a maior parte da humanidade e na qual encontra-se ainda alguns povos, como as tribos norte-americanas. Esse estado de natureza diferia do estado de guerra Hobbesiano, baseado na insegurança e na violência, por ser estado de relativa paz, concórdia e harmonia. Neste estado pacífico os homens já eram dotados de *razão* e desfrutavam da *propriedade* que, numa primeira acepção genérica utilizada por Locke, designava simultaneamente a vida, a liberdade e os bens como *direitos naturais* do ser humano”.

Assim, os direitos de liberdade, ou de primeira geração ou dimensão, ganham um contorno maior a partir da teoria contratualista. Essa positivação ocorre com o surgimento da Carta Constitucional Norte-Americana, oriunda da Convenção de Filadélfia de 1787, e com a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 e a posterior constitucionalização desses direitos em 1791, na França.

A partir desse momento, a lei assume um novo papel. Ela passou a ser concebida como o resultado da vontade racional da sociedade. Por esse motivo, passou a ser pensada e elaborada a partir de princípios lógicos e a discricionariedade vai tomando, paulatinamente, o lugar da arbitrariedade no processo de tomada das decisões políticas.<sup>68</sup>

De acordo com John Locke, o Poder Legislativo estabelece, através da lei, os parâmetros dentro dos quais a força da comunidade será utilizada para a sua manutenção e de seus componentes.

O cumprimento das leis no interior da comunidade, por sua vez, é tarefa de outro Poder que se diferencia, qual seja, o Executivo. Deve-se, pois, evitar a concentração desses dois Poderes em um único órgão, já que isso poderia provocar o surgimento de interesses conflitantes com os da sociedade.<sup>69</sup>

É nessa esteira que surge o Parlamento como Instituição apta a equilibrar os interesses dos monarcas com aqueles a esses distintos.

O Poder político que passa às mãos da burguesia não é, senão, resultado da normatização das condutas e dos direitos. O grande desafio dessa classe social foi conseguir legitimá-lo junto à sociedade. Foucault tratou dessa questão:

*É o problema de evitar os choques, as interrupções; como também os obstáculos que, no Antigo Regime, os corpos constituídos, os privilégios de certas categorias, do clero às corporações, passando pelo corpo dos magistrados, representavam para as decisões do poder. A burguesia compreende perfeitamente que uma nova legislação ou uma nova constituição não serão suficientes para garantir sua hegemonia; ela compreende que deve inventar uma nova tecnologia que assegurará a*

---

<sup>68</sup> BOVERO, Michelangelo. *Contra o Governo dos Piores*. Trad. Daniela Beccaria. Rio de Janeiro: Campus, 2002. p. 150-151.

<sup>69</sup> LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*. Trad. Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. São Paulo: Vozes, 1994. Capítulo XII. p. 91-93.

*irrigação dos efeitos do poder por todo o corpo social, até mesmo em suas menores partículas. E foi assim que a burguesia fez não somente uma revolução política; ela soube instaurar uma hegemonia social que nunca mais perdeu.*<sup>70</sup>

O processo de elaboração legislativa foi, sem dúvida, um dos fatores que levou à perpetuação dessa nova classe política no poder.

Na medida em que o Parlamento, representado por essa classe, passou a ser o poder responsável pela elaboração das leis, não há como negar que essa atividade tenha servido de instrumento para a solidificação do poder burguês que se desenvolve concomitantemente com a estrutura do Poder Legislativo.

O processo de criação das leis permitiu ao Parlamento e à burguesia construir a amálgama necessária à coesão social, já que tais instrumentos normativos tornaram-se imprescindíveis para positivizar os direitos de toda a sociedade, bem como submeter aqueles que detinham o poder político ao seu império.

Nas palavras do constitucionalista Pimenta Bueno, fazer a lei é:

*prescrever as normas, os preceitos que devem reger os homens e as coisas, as autoridades e a sociedade em todas as suas relações; é exercer a alta faculdade de regular todas as forças sociais, seu desenvolvimento, os destinos públicos, de fazer a prosperidade ou a desgraça do país.*<sup>71</sup>

O professor Dalmo de Abreu Dallari ressalta a importância da legalidade e da submissão do poder político a esse pressuposto na busca de um Estado em que a sociedade encontre a sua coesão:

*Verificados esses pressupostos, não há dúvida de que o melhor caminho será o imediato retorno à legalidade, com o poder político submetido a uma disciplina jurídica e assegurada a plena eficácia de todas as normas legais. A adoção dessa providência será mais um poderoso fator de prestígio para os governantes e uma demonstração de confiança na legitimidade e eficiência da nova ordem.*<sup>72</sup>

<sup>70</sup> FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. 24. ed.. São Paulo: Graal, 2007. p. 218.

<sup>71</sup> PIMENTA BUENO, Antonio. *Direito Público e Análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, 1958. p. 67.

<sup>72</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Renascer do Direito*. 2. ed.. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 21.

Todas essas questões levam, também, a um redesenho institucional e a uma reformulação das atribuições do próprio Estado.<sup>73</sup>

Surge o Poder parlamentar, em um primeiro momento, como um contraponto ao poder absolutista dos reis, mas que, gradualmente, adquire novas funções, dentre as quais, a de produzir as leis que balizarão a atuação dos próprios governantes.

Novamente, recorre-se à lição de Pimenta Bueno, que ressalta a importância da separação entre as funções a serem exercidas pelo Poder Legislativo, de um lado, e pelo Executivo, de outro:

*Semelhantemente o Poder Executivo deve por sua natureza ser separado e distinto dos outros poderes; deve ser só executivo. Cumpre que seja separado do Poder Legislativo, que não possa ser incumbido de fazer a lei, por isso mesmo que esta é quem estabelece as normas pelas quais ele deve dirigir, quem cria os direitos e obrigações que ele deve respeitar, quem imprime e regula as condições legítimas dos interesses coletivos, quem estabelece limites à sua ação, quem resguarda os direitos individuais.*<sup>74</sup>

A noção de um Parlamento soberano é bastante defendida no constitucionalismo brasileiro desde os seus primórdios. A supremacia do Poder Legislativo, em razão da sua maior afinidade com a democracia e o processo de representação sempre foi enaltecido para justificar a existência de um poder do qual emanariam as leis.

De acordo com Francisco Sá Filho:

*Dos três poderes, detém o Legislativo o privilégio de ser o mais democrático, por que espelha os vários matizes da opinião nacional. Enquanto os titulares do Judiciário são, com raras exceções, nomeados pelo Governo, e o Presidente da República é eleito pelos partidos, que constituem a maioria absoluta ou relativa, com exclusão dos demais, a*

<sup>73</sup> KELSSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 317. De acordo com o autor, “*como organização política, o Estado é uma ordem jurídica*”. Essa assertiva parece muito significativa, pois submete o desenho institucional do próprio Estado ao império da lei que ele mesmo cria. O Estado deixa de ser moldado por supostos representantes de deus na terra, que interpretam as leis divinas e as aplicam à sociedade como melhor entender. Ao contrário, o Estado moderno é definido pela própria lei. É de se ressaltar a fundamental importância da lei no Estado moderno. É ela quem, inclusive, virá a dizer o que é o Estado.

<sup>74</sup> PIMENTA BUENO Antonio. *Direito Público e Análise da Constituição do Império*. op. cit.. p. 33.

*escolha dos representantes do povo é feita por todas as forças partidárias do país.*<sup>75</sup>

O histórico artigo XVI da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão – aprovada na França em 1789 – ilustra bem esse fato, pois condiciona a existência de uma Constituição à necessidade da separação dos Poderes.<sup>76</sup>

Uma vez incorporada pelo constitucionalismo, essa teoria serviu de princípio básico para a organização de grande parte dos Estados e permanece até hoje.<sup>77</sup>

É claro que a aceitação da separação de Poderes como uma técnica de proteção da liberdade individual contra o abuso de poder foi acompanhada por indispensáveis aperfeiçoamentos, adaptações e alterações em relação à proposta clássica.

O próprio Parlamento Inglês que, segundo Harvey Walker, nasce como uma corte de justiça passa a ter um papel fundamental no processo de elaboração legislativa. A partir de então, pode-se falar em processo legislativo.<sup>78</sup>

E qual seria, então, o conceito de processo legislativo? De acordo com José Afonso da Silva, é importante, antes mesmo de conceituar o termo, entender o conceito de lei em seu sentido formal, imprescindível para a sua caracterização.

Nessa esteira conclui que:

<sup>75</sup> SÀ FILHO, Francisco. *Relações entre os Poderes do Estado*. Rio de Janeiro: Borsoi Editor, 1959. p. 81.

<sup>76</sup> “A sociedade em que não esteja assegurada a garantia dos direitos nem estabelecida a separação dos poderes não tem Constituição”

<sup>77</sup> LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría Teoría de la Constitución*, 2. ed.. trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1970. p. 54.

<sup>78</sup> WALKER, Haervey. *O Congresso Americano e o Parlamento Britânico*. Rio de Janeiro: FGV, 1954. p. 81-82. O autor afirma que: “O moderno governo parlamentar da Grã-Bretanha pode remontar ao tormentoso período do regime dos Stuarts e da Gloriosa Revolução de 1688, que pôs fim àquela dinastia e trouxe Guilherme e Maria ao trono inglês. O ‘Act of Settlement’, Lei de Sucessão ao Trono, que estabeleceu os termos e as condições segundo as quais o Rei daí por diante reinaria, claramente colocou o ‘soberano’ sobre o império da lei. Ele não tinha mais poder para sustar a execução das leis ou deixar de cumpri-las, ou para criar novo cargo, ou levantar dinheiro, ou manter o exército permanente em tempos de paz, sem a anuência do Parlamento. A permanência dos juízes em seus cargos não mais dependia da vontade do Rei. O povo teria a livre escolha de seus representantes no Parlamento. A ambas as Câmaras foi reconhecido o direito de realizar livremente os debates. O direito do povo de, pelos seus representantes, depor um rei e elevar outro ao trono foi claramente estabelecido”.

(...), consideramos lei o ato jurídico emanado pelo Congresso Nacional, pelo que vamos empreender estudo em torno do processo de formação das leis.<sup>79</sup>

Para a presente tese, essa diferenciação entre os conceitos formal e material da lei é de fundamental importância para que se caracterize o processo legislativo.<sup>80</sup>

A própria Constituição positiva, em seu art. 59, o que pode ser considerado processo legislativo. Estabelece uma série de critérios formais para o processo de formação das leis que, uma vez desrespeitados, são passíveis de análise pelo Poder Judiciário por meio de ações de controle de constitucionalidade denominadas concentradas.

A legalidade é um princípio essencial no Estado Democrático de Direito. Encontra-se, inclusive, positivada no texto constitucional logo em seu primeiro artigo e pressupõe a subordinação do Estado à legalidade democrática.

A relevância da lei deve ser destacada no Estado Democrático de Direito não apenas como ato jurídico abstrato e formal, mas também porque a sua função de regulamentação é condição *sine qua non* em um procedimento constitucional qualificado.<sup>81</sup>

Portanto, o conceito formal de lei é, conforme já afirmado, fundamental para a sua própria caracterização. Os procedimentos e formalidades para a consecução de um ato normativo tornam-se fundamentais para que a lei adquira validade e eficácia.

---

<sup>79</sup> SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. op. cit.. p. 28.

<sup>80</sup> MALBERG, Raymond Carré de. *Contribution à la Théorie generale de l'État*. Dalloz, Paris: 2004. p. 293 e ss. O autor francês, ao estudar a função legislativa em capítulo próprio, parte do pressuposto de que há diferenciação entre a lei em sentido formal e lei em sentido material. Para o autor, a lei é instrumento para se conter a arbitrariedade daqueles que governam. Todavia, divide as leis em administrativa e legislativa, o que pode ser considerada como a divisão que fazemos entre lei formal e material. Se a lei contém em si uma regra de direito, ela será material. Se prescrever uma conduta da Administração ou regras estabelecidas para uma coletividade a ser respeitada pelo Poder Público, a lei é formal (p. 300). Nessa esteira, o abuso de poder pelo próprio administrador é uma violação de direito (p. 319). Surge, então, a ideia de que o poder do administrador é limitado pela própria lei. Malberg enquadra como um elemento formal da lei a necessidade de ela ser estabelecida por um poder específico e apto para tal. Com isso, fortalece a noção do Parlamento como um poder fundamental de legitimação desse estado de direito (p. 331). Dessa forma, a autoridade da lei pairaria sobre todos os demais poderes (p. 346.)

<sup>81</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. op. cit.. p. 31.

Nesse sentido, relevante o estudo do processo legislativo como uma série de procedimentos que conduzem à construção do ato normativo. Após a compreensão do sentido de lei e sua importância histórica é que se pode, por fim, conceituar o processo.

A noção de processo, como lembrado por José Afonso,

*envolve um sentido geral, um momento dinâmico de certo fenômeno no seu “vir a ser”. Um processo representa sempre o momento de evolução de alguma coisa.*<sup>82</sup>

Assim, esse processo, que pode ser dividido em várias fases, deve ser caracterizado como uma série de procedimentos que levam à construção da lei em um caminho evolutivo, que nasce com a iniciativa legislativa e se encerra com a promulgação da lei.

Evidente que o conceito ressalta a concepção de dinamicidade que é inerente ao processo legislativo, imbuído do debate, da dialética e da construção de uma ideia final.

A dialética Hegeliana, reafirme-se, mostra-se presente nesse conjunto. Se, de um lado, há uma tese proposta, em um Parlamento plural, uma antítese há de se contrapor àquela. O resultado desse processo dialético é o próprio processo legislativo.<sup>83</sup>

Assim, pode-se definir o processo legislativo como uma série de procedimentos dinâmicos nos quais se encontra presente o processo dialético, responsável pela consecução de um instrumento que externaliza a vontade estatal, qual seja, a lei em seu aspecto formal e material.

Essa atividade, invariavelmente, deve ser desempenhada por um Poder específico, o Parlamento, uni ou bicameral, legitimado para exercer tal função conforme o exposto anteriormente.

---

<sup>82</sup> Ibidem. p. 40.

<sup>83</sup> MUSSO, Enrico Spagna. *Studi di Diritto Costituzionale*. Napoli: Morano, 1966. p. 97 e ss.



### 2.1.2 Princípios do processo legislativo

Por qual motivo é importante estudar, aqui, os princípios que regem o processo legislativo? Em que medida conhecê-los tende a permitir uma análise mais aprofundada dessa série de procedimentos dinâmicos que levam à criação da lei?

Para que se possa responder a essas indagações, importante ressaltar a natureza da própria Constituição, pois é ela que, na sua essência programática, coloca como imperativo o respeito aos princípios fundamentais do processo legislativo.

A própria legalidade, fundamento maior para a formação das leis, é um princípio constitucional, consagrado no *caput* do art. 37 da nossa Carta Maior.

No entanto, não somente esse princípio, como também outros devem ser observados no processo de formação de nossas leis.

De fato, ao se estudarem os princípios que direcionam o processo legislativo, pode se constatar que alguns deles não se encontram positivados no texto constitucional, mas que, não obstante isso, devem ser observados do mesmo modo que aqueles nas outras fases ou procedimentos da formação da lei.

É que a mácula a qualquer desses princípios pode acarretar a ocorrência de um vício chamado formal, que conduziria à inconstitucionalidade de determinado ato normativo pela mera, mas não menos importante, inobservância ou respeito a princípios fundamentais.

É possível enumerar seis princípios básicos a serem observados no processo de formação das leis, a saber, o da *publicidade*, o da *oralidade*, o da *separação e discussão da votação*, o da *unidade legislativa* e o do *exame prévio do projeto por comissões parlamentares*.

O primeiro deles se concretizaria com a deliberação pública pelas Casas legislativas nas diversas fases do processo legislativo. Essa publicação pode se dar com o acompanhamento direto pelo público da sessão legislativa, pelo conhecimento de suas atas

de deliberação ou com a publicação, pela imprensa, de resumos ou extratos de atas ou notícias.<sup>84</sup>

A exceção ao princípio se concretiza nos casos em que as sessões devam realizar-se secretamente, sendo que, nessas ocasiões, não só o público fica impedido de acompanhá-las como também as suas atas não são publicadas.<sup>85</sup>

Outra exceção que se coloca é o voto secreto do parlamentares em ocasiões específicas do processo legislativo, como a ratificação, em plenário, da escolha de autoridades públicas que a Constituição ou a lei determinar, bem como o processo de cassação parlamentar ou a escolha dos presidentes das Casas.

Esses procedimentos secretos, conforme afirmado, não devem se colocar como a regra no processo legislativo.

A partir da publicidade, pode-se buscar o efetivo controle social sobre as deliberações parlamentares. Nesse sentido, a mídia tem cumprido um importante papel no que se refere a esse tipo de fiscalização.

Mais do que isso, o princípio da publicidade é instrumento imprescindível para a efetiva liberdade de expressão dos indivíduos, pois, na medida em que o cidadão toma conhecimento dos atos praticados pelo Congresso, a partir do princípio constitucional da liberdade de expressão e da livre manifestação, pode exigir mudanças na elaboração e execução das políticas públicas.

---

<sup>84</sup> Interessante ressaltar que esse princípio da publicidade ganhou maior destaque e relevância com o surgimento dos canais abertos de televisão, via satélite, que transmitem as sessões legislativas, senão de todas, da maioria das casas parlamentares da nação e dos estados. No âmbito federal, a chamada “TV Câmara” foi criada em janeiro de 1998 e a “TV Senado” em 15 de janeiro de 1996, pelo então Presidente da Casa José Sarney, com a Lei 8.977/95. A partir desse instrumento normativo, as operadoras de televisão a cabo são obrigadas a destinar um canal para o Senado Federal entre os chamados canais básicos de utilização gratuita, que devem constar do cardápio de canais oferecidos aos assinantes. É interessante notar que, com isso, o acesso público às deliberações que ocorrem em Plenário e nas comissões, sejam elas permanentes, temporárias, mistas ou parlamentares de inquérito, ocorre de forma irrestrita e aberta. Não há como negar que a criação desses canais fortaleceu e muito o princípio da publicidade de que ora se fala.

<sup>85</sup> As sessões secretas estão previstas nos arts. 92 a 94 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e nos arts. 190 a 198 do Regimento Interno do Senado Federal.

A livre expressão deve ser considerada um requisito para que o cidadão efetivamente participe da vida política. A expressão de pontos de vista e a persuasão de outrem não podem prescindir desse valioso instrumento ou garantia.<sup>86</sup>

Assim, parece claro que o princípio da publicidade, ao viabilizar por completo o direito à livre expressão, nada mais é, no âmbito do processo legislativo, do que um instrumento fundamental para a manutenção da democracia moderna.

O segundo princípio, o da oralidade, consistiria no fato de que os debates devem ocorrer de “*viva voz*”, tanto no que concerne à discussão, quanto no que concerne à votação. É comum, no entanto, que os discursos de parlamentares sigam para publicação mesmo que não tenham sido lidos na íntegra, seja por esgotamento do tempo regimental, seja por qualquer outro motivo.

Não há dúvidas de que a oralidade contribui, e muito, para a motivação dos procedimentos legislativos.

Nos processos de discussão e deliberação, tanto nas comissões, como em Plenário, há a obrigatoriedade da leitura do parecer, se favorável ou contrário, bem como de eventual voto em separado apresentado por outro parlamentar, a fim de que fique claro o objetivo que aquele ato normativo pretende alcançar.

Desde a leitura oral do parecer, abre-se prazo para a discussão da matéria. A partir desse momento, faz-se concreto o processo dialético a que se fez alusão por meio das ideias e dados que vão sendo apresentados. Dessa forma, a oralidade também é imprescindível para o processo de formação das leis.

Um terceiro princípio é o da separação da discussão e da votação que, segundo José Afonso da Silva, consistiria no fato de que:

*a votação só começar depois de encerrada a discussão. Finda esta, não se pode mais discutir a matéria no ato de votação. Sua utilidade está exatamente nisto: impedir nova deliberação ao emitir-se o voto.*<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001. p. 110.

A separação de ambas as fases é também emblemática e serve para instrumentalizar o processo de deliberação. Ao analisar o texto constitucional no que se refere às emendas à Constituição, por exemplo, verifica-se que a divisão em etapas é imprescindível para que se conclua o processo de votação da matéria.

De acordo com o § 2º do art. 60 da Constituição, a proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional em dois turnos. Há previsão regimental no sentido de que, entre os turnos, ocorram cinco sessões de discussão para que, então, possa a Casa Legislativa deliberar sobre a matéria.

A separação entre esses dois momentos é fundamental para que a votação ocorra sem a interferência de vícios formais. Essa preocupação é bastante trabalhada pelos regimentos das Casas Legislativas.

O Regimento Interno do Senado, por sua vez, em seus artigos 270 e seguintes, disciplina detalhadamente a matéria, sempre fazendo alusão às duas fases de constituição do projeto de lei ou de emenda à Constituição.

A divisão em turnos, a clara separação entre discussão e votação e as hipóteses de encerramento e dispensa da discussão (art. 276 e seu parágrafo único) corroboram a tese de que os próprios instrumentos normativos que disciplinam a elaboração normativa, sejam elas a Constituição ou os regimentos, trazem clara a separação entre as fases de discussão e de deliberação.

O quarto princípio é o da unidade da legislatura. Primeiramente, registre-se que há uma diferenciação clara entre a legislatura e a sessão legislativa. A legislatura corresponde ao período de quatro anos que coincide com o mandato parlamentar dos deputados federais e estaduais e dos vereadores.<sup>88</sup> Já as sessões legislativas correspondem ao período previsto no *caput* do art. 57 da Lei Maior.<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. op. cit.. p. 51.

<sup>88</sup> A previsão legal consta do artigo 44, parágrafo único, da Constituição.

<sup>89</sup> Eis o teor do *caput* do artigo 57 da Constituição: “O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro”.

Esse princípio é de fundamental importância, como bem observa José Afonso da Silva,

*pois muitas deliberações devem ser tomadas dentro dela (da legislatura) ou em relação a ela; assim, por exemplo, a fixação da remuneração dos congressistas (CF, art. 49, VII), a composição das comissões permanentes e a extinção das comissões temporárias, na forma regimental.*<sup>90</sup>

Significa dizer que o fim de uma legislatura pode acarretar, inclusive, o arquivamento de proposições legislativas que não tenham sido apreciadas em tempo hábil. Não há como negar que essa previsão gera efeitos jurídicos significativos, além de efeitos concretos importantes no processo de formação das leis.<sup>91</sup>

Antes de adentrar ao estudo do último princípio anteriormente enumerado, faz-se oportuno ressaltar que, na doutrina estrangeira, alguns princípios também são identificados e, de alguma forma, têm uma relação direta com essa noção da unidade da legislatura.

Serio Galeotti alude ao princípio da unicidade dos procedimentos que, em sua opinião, tem por objetivo impedir a disfunção ou desconexão de um dos procedimentos em relação aos demais.

Afirma o constitucionalista italiano, ainda, ser a unicidade vantajosa na medida em que diminui o custo total do ato a ser elaborado.<sup>92</sup> O princípio da unicidade é também conhecido como o princípio da economia processual.

<sup>90</sup> SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. op. cit.. p. 52.

<sup>91</sup> A questão está regulamentada nos artigos. 332 e ss. Do Regimento Interno do Senado Federal:

“Art. 332. Ao final da legislatura, serão arquivadas todas as proposições em tramitação no Senado, exceto:

I – As originárias da Câmara ou por ela revisadas;

II – A de autoria dos senadores que permaneçam no exercício do mandato ou que tenham sido reeleitos;

III – As apresentadas por Senadores no último ano de mandato;

IV – As com parecer favorável das comissões;

V – As que tratem de matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional;

VI – As que tratem de matéria de competência privativa do Senado Federal;

VII – Pedido de sustação de processo contra Senador em andamento no Supremo Tribunal Federal”.

<sup>92</sup> GALEOTTI, Serio. *Contributo alla Teoria del Procedimento Legislativo*. Milano: Giuffrè Editore, 1957. p. 115.

Da mesma forma, o autor enaltece o denominado princípio da continuidade processual, segundo o qual o ato em si mesmo não gera qualquer efeito senão concatenado com outros atos e que deverão ser observados em sua totalidade.<sup>93</sup>

A ideia de concatenação dos atos e procedimentos administrativos parece essencial para que se entenda o ato final não como algo isolado, mas como um instrumento legal que só faça sentido se analisado em sua integralidade procedimental.

Nesse sentido, a unicidade da legislatura colabora com essa noção. A troca de parlamentares de quatro em quatro anos tende a modificar, até mesmo ideologicamente, a composição das Casas parlamentares.

Essa mudança de pensamento invariavelmente se reflete no processo de formação das leis. Se cabe aos parlamentares elaborá-las, evidente que suas ideias e opiniões estarão contidas nos atos elaborados.

O fim de uma legislatura representa uma quebra procedimental. Não se tenha, no entanto, esse aspecto como algo negativo. Essa quebra é inerente, além de necessária e salutar, ao processo democrático. Só que ela traz reflexos diretos no processo de formação das leis.

Assim, os projetos apresentados por parlamentares das legislaturas anteriores, não reeleitos, que não tenham sido objeto de apreciação e deliberação sequer pelas comissões de mérito das Casas parlamentares, obviamente não devem prosseguir, pois não mais refletem os anseios da sociedade brasileira que optou por não reeleger o seu proponente.

A unidade da legislatura é instrumento fundamental para se defender a unicidade dos procedimentos. Não obstante a necessidade de se reiniciar o processo legislativo com o arquivamento das propostas não deliberadas, o que se tem é justamente a defesa da unicidade, de um novo processo com seus vários procedimentos, diga-se, mas fundamental para se manter a coerência do processo legislativo.

---

<sup>93</sup> Ibidem. p. 110.

E, de outra forma, o princípio da continuidade processual estaria reservado já que os próprios regimentos das Casas permitem a continuidade da tramitação de propostas que tenham sido apreciadas por comissões ou de parlamentares que foram reeleitos.

É, inclusive, uma homenagem à noção de economia processual, que deve racionalmente prevalecer nas hipóteses do art. 232, e incisos, do Regimento Interno do Senado Federal, também acompanhado pela Câmara dos Deputados.

Retome-se, aqui, o último princípio enaltecido por José Afonso que é o do exame prévio dos projetos por comissões parlamentares. Observa o autor que:

*(...) desde o fim do século XIX, os Parlamentos, em geral, se organizaram em comissões permanentes, cuja função é estudar as propostas legislativas emitindo pareceres que, em regra, são acolhidos pelo Plenário. Antes, pois, de entrar em discussão propriamente dita, a matéria sofre um exame prévio na comissão ou comissões competente (s), que delibera (m) sobre sua constitucionalidade e conveniência, para depois serem remetidas as conclusões a Plenário, onde o projeto e os pareceres são discutidos e, finalmente, votada a matéria.<sup>94</sup>*

Tem-se, nesse ponto, que esse princípio é de fundamental importância. Não é nenhuma novidade o número de projetos de lei, decretos legislativos, resoluções e propostas de emendas à Constituição que são apresentadas pelos parlamentares no curso de seus mandatos para deliberação das Casas legislativas.

A apreciação imediata de todas essas matérias pelos respectivos plenários das Casas congressuais certamente levaria à aprovação de matérias inconstitucionais e desnecessárias para nosso ordenamento jurídico.

Nesse sentido, as comissões cumprem um papel fundamental de análise prévia das propostas que merecem seguimento no âmbito do processo legislativo e arquivamento das demais matérias em conflito com a Constituição, com o interesse público e com as demais normas em vigor no País.

---

<sup>94</sup> SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. op. cit.. p. 52.

As comissões agem como filtro fundamental para que seja dado seguimento ao processo legislativo. A elas foi dado um tratamento especial pela própria Constituição de 1988 que, em seu art. 58, disciplinou, tanto aquelas que são chamadas de comissões permanentes, como aquelas denominadas temporárias.<sup>95</sup>

Não se pode desconsiderar, inclusive, que as Comissões de Constituição e Justiça, tanto da Câmara dos Deputados, como a do Senado Federal, cumprem um importante papel de controle prévio de constitucionalidade, pois seus membros elaboram pareceres sobre a constitucionalidade ou não das matérias em apreço.

Imperioso dizer que a rejeição, pelas CCJs, de matéria considerada inconstitucional, acarreta o seu imediato arquivamento, sem a necessidade de apreciação pelos respectivos Plenários.<sup>96</sup>

É evidente que essa decisão é passível de recurso interno. Entretanto, as CCJs cumprem um papel fundamental de filtragem no processo legislativo brasileiro que não pode ser desprezado.

É por esse motivo que o princípio enaltecido deve ser considerado de fundamental importância para que se compreenda a fundo o processo legislativo.

Por fim, Fabio Alexandre Coelho enumera mais dois princípios que devem ser observados quando se trata do processo legislativo. O primeiro deles é o da supremacia da própria Constituição, uma vez que é ela quem impõe regras e procedimentos que devem ser observados no processo de elaboração das leis.

---

<sup>95</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34. ed.. São Paulo: Saraiva, 2008. p. 172.

<sup>96</sup> O Regimento Interno do Senado Federal, regulamentado pela Resolução 93/70, dispõe sobre a atribuição específica de cada uma das comissões permanentes da Casa. Ao tratar da Comissão de Constituição e Justiça, no art. 101, § 1º, assim dispõe:

“Art. 101. À Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania compete:

§ 1º Quando a Comissão emitir parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade de qualquer proposição, será esta considerada rejeitada e arquivada definitivamente, por despacho do Presidente do Senado, salvo, não sendo unânime o parecer, recurso interposto nos termos do art. 254”.



O segundo é o princípio federativo, fundamental para que os estados membros observem as regras prescritas para o processo legislativo federal, que devem ser seguidas nos diversos âmbitos da federação.<sup>97</sup>

Como se vê, os princípios regentes do processo legislativo são imprescindíveis para a correta concretização da lei, tanto em seu sentido formal, quanto em seu sentido material. Compreendê-los é assegurar a formalidade necessária para que a lei material encontre e alcance o necessário lastro social para a sua vigência.

Não se pode olvidar, por fim, que o Regimento Interno do Senado Federal, em seu artigo 412, trata especificamente de princípios que balizam o processo legislativo.

Ressalta o RISF os princípios da participação plena e igualitária dos Senadores em todas as atividades legislativas, da modificação da norma regimental apenas por norma legislativa competente, da impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão de Plenário, exceto quando tomada por unanimidade, da nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental e da prevalência de norma especial sobre geral.

Como se vê, o Regimento faz alusão aos princípios que balizam o próprio processo civil, além de outras imposições.

Há ainda a previsão de decisão dos casos omissos de acordo com a analogia e os princípios gerais de Direito, a preservação dos direitos das minorias, a definição normativa a ser observada pela Mesa em questão de ordem decidida pela Presidência, bem como a impossibilidade de tomada de decisões sem a observância do *quorum* regimental estabelecido.

Além disso, a pauta de decisões deve ser feita com antecedência de tal maneira que possibilite a todos os Senadores seu devido conhecimento, bem como devem ser publicadas, exceção feita aos casos específicos previstos regimentalmente.

---

<sup>97</sup> COELHO, Fábio Alexandre. *Processo Legislativo*. Op. cit. p. 161.

A possibilidade de ampla negociação política somente deve se dar em consonância com os procedimentos regimentais previstos.

Por sua vez, a Resolução 17/89, que aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, não faz alusão a princípios do processo legislativo.

### 2.1.3 A lógica e funcionamento do processo de formação legislativa

Todo processo pressupõe a ideia de contraditório. Não é exagero afirmar-se isso. É a própria Constituição quem positiva tal garantia em seu art. 5º, inciso LV, como um imperativo a ser seguido, tanto nos processos judiciais, quanto nos processos administrativos.<sup>98</sup>

O contraditório, portanto, é uma característica do processo. Não há falar em validade dos procedimentos sem que se respeite essa garantia constitucional.<sup>99</sup>

Essa atividade encontra-se presente, inclusive, no processo de formação das leis. Como se viu, o objetivo do processo legislativo é justamente a elaboração da lei. Os diversos procedimentos concatenados que levam à estruturação do processo legislativo só existem para se chegar à lei em seu sentido maior.

Dessa forma, os procedimentos devem ser munidos da garantia constitucional do contraditório, sob pena de o processo de formação da norma tornar-se viciado ou não corresponder aos anseios sociais.

Adiante, será estudada a composição das casas legislativas e como os partidos políticos interagem entre si dentro do Parlamento. Não se deixará de mencionar que essa estrutura plural do Parlamento é fundamental para o processo de formação legislativa.

---

<sup>98</sup> A propósito, o Supremo Tribunal Federal ratificou esse entendimento ao editar a Súmula Vinculante 3, publicada em 6/6/2007, com relação, especificamente, ao Tribunal de Contas da União, a saber: “Nos processos perante o Tribunal de Contas da União asseguram-se o contraditório e a ampla defesa quando da decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado, excetuada a apreciação da legalidade do ato de concessão inicial de aposentadoria, reforma e pensão”.

<sup>99</sup> CARNELUTTI, Francesco. *Como se Faz um Processo*. 3. ed.. Sorocaba: Editora Líder, 2005. p. 91. De acordo com o autor, “O contraditório se desenvolve nos moldes de um diálogo, para cuja eficácia se necessita de uma certa preparação técnica e de um certo domínio de si”.

Isso porque, em uma democracia, a tendência é que os Parlamentos sejam compostos de representantes das mais diversas classes sociais, de banqueiros a bancários, de grandes latifundiários a representantes de movimentos sociais que militam a favor da reforma agrária, de grandes empresários a sindicalistas que lutam em prol dos direitos dos trabalhadores.

Enfim, a democracia bem construída pressupõe a participação efetiva de tantas classes e interesses quanto existirem. Bovero ressalta essa tendência ao afirmar que:

*Os eleitos para o parlamento “representam” os cidadãos eleitores de forma democrática não apenas porque são por eles designados a substituí-los nas fases conclusivas do processo decisório, mas na medida em que o parlamento, em seu todo, e em suas várias partes componentes, espelha as diversas tendências e orientações políticas presentes no país globalmente considerado, sem exclusões, e nas respectivas proporções.<sup>100</sup>*

A questão também é lembrada por Canotilho:

*A representação democrática, constitucionalmente conformada, não se reduz, porém, a uma simples delegação da vontade do povo. A força (legitimidade e legitimação) do órgão representativo assenta também no conteúdo dos seus actos, pois só quando os cidadãos (povo), para além das suas diferenças e concepções políticas, se podem reencontrar nos actos dos representantes em virtude do conteúdo justo desses actos, é possível afirmar a existência e a realização de uma representação democrática material. Existe, pois, na representação democrática, um movimento referencial substantivo, um momento normativo que, de forma tendencial, se pode reconduzir às três idéias seguintes: (1) representação como actuação (cuidado) no interesse de outros e, concretamente, dos cidadãos portugueses; (2) representação como disposição para responder (responsiveness, na terminologia norte-americana), ou seja, sensibilização e capacidade de percepção dos representantes para decidir em congruência com os desejos e necessidades dos representados, afectados e vinculados pelos actos dos representantes; (3) Representação como processo dialético entre representantes e representados no sentido de uma realização actualizante dos momentos ou interesses universalizáveis do povo e existentes no povo.<sup>101</sup>*

Nesse sentido, poder-se-ia afirmar que, quanto mais solidificada for a democracia, mais complexo é o processo de deliberação e deflagração da formação das leis.

<sup>100</sup> BOVERO, Michelangelo. *Contra o Governo dos Piores: uma gramática da democracia*. Trad. Daniela Beccaria. Rio de Janeiro: Campus, 2002. p. 61.

<sup>101</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2. ed.. Portugal: Almedina, 1998. p. 283.

Evidente, pois o pluralismo ideológico que tende a prevalecer na representação parlamentar traz à tona mais e mais ideias que se contrapõem, dificultando a elaboração do consenso.

Mas o consenso não necessariamente é o que deve ser buscado no processo de formação das leis. Mais uma vez de acordo com a obra de José Afonso da Silva:

*Nesses momentos históricos de mudança profunda, o processo contraditório estabelece-se, em resumo, da seguinte forma: de um lado a tese apresentada pela ideologia postuladora das transformações estruturais da sociedade; de outro a antítese contida na ideologia, que resiste à pretensão de mudanças, para conservar o status quo vigente; a síntese, solução do processo contraditório, chegar-se-á por via legislativa, não havendo os empecilhos apontados acima; na falta dessa solução, acabar-se-á chegando à síntese por via revolucionária.<sup>102</sup>*

Eis o que se deve levar em conta no processo de formação das leis: a teoria da dialética ou, como mais conhecida, a dialética hegeliana. A busca da síntese pode até ser a busca do consenso, mas não necessariamente o é.

Até porque, como bem se sabe, o processo legislativo pressupõe a votação, e nem sempre a vitória é o consenso. Muitas vezes, vence um lado, mas dificilmente assim o é sem que este lado tenha feito as necessárias concessões para se chegar ao resultado.

É que o Parlamento, conforme já afirmado, não é uma instituição com dois lados apenas. Ao contrário. Em uma democracia moderna, ele é a soma de diversos interesses próximos ou antagônicos, que se chocam numa dialética constante que é o processo de formação das leis.

Não há uma bipolaridade, mas sim uma multipolaridade de interesses que se sobrepõem quando determinada matéria é deliberada. E essa é a lógica do processo constitucional de formação das leis.

---

<sup>102</sup> SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. op. cit.. p. 133.

Essa mesma lógica deve prevalecer no processo legislativo orçamentário, ainda que as leis nesta seara sejam de iniciativa do Executivo.

Quando se falou anteriormente sobre o conceito e princípios que compõem o processo legislativo, afirmou-se que o seu resultado é sempre a elaboração da lei. Reafirmou-se a importância do respeito a alguns pressupostos e condições a fim de se resguardar a higidez do processo legislativo.

A lógica do processo dialético nada mais faz do que dar substrato à noção de lei e ao seu processo de formação, pois viabiliza a síntese de vários pensamentos que se contrapõem.

Fábio Alexandre Coelho ressalta o aspecto sociológico que interfere no processo legislativo. Segundo o autor, trata-se da influência exercida pela mídia, opinião pública, grupos organizados, grupos de pressão ou corporações sobre o processo legislativo.<sup>103</sup>

Enumera dois exemplos emblemáticos que, de alguma forma, demonstram a força das questões sociais sobre a elaboração da lei. O primeiro deles seria a inserção do seqüestro como crime hediondo, decisão que resultou do episódio do seqüestro do empresário Abílio Diniz, ocorrido em 1990.

O outro exemplo seria a também inserção do crime de assassinato, em algumas hipóteses, como hediondo após o assassinato da atriz Daniela Perez.

Nelson de Sousa Sampaio, ao conceituar o termo processo legislativo, também faz uma divisão entre o sentido sociológico e o sentido jurídico. O primeiro agruparia todos os elementos que influenciam a atuação parlamentar. O autor cita os grupos de pressão, acordos partidários e entre os próprios legisladores que interferem na *conduta* ou *comportamento* do legislativo.

---

<sup>103</sup> COELHO, Fábio Alexandre. *Processo Legislativo*. op. cit.. p. 187.

Já o segundo seria a inserção do processo legislativo como gênero do direito processual. Há, portanto, um balizamento teórico e principiológico para conceituar a série de procedimentos que compõem o processo legislativo.<sup>104</sup>

Não há dúvidas de que os fatos sociais, aliado ao grande clamor popular influenciaram significativamente o processo de formação das leis.

Essa é uma questão evidente e que, sem dúvida, interfere no processo de elaboração legislativa. A influência dos grupos de pressão e o papel exercido por eles com a atividade de lobby certamente acirram o processo dialético de formação das leis.

E a pressão não é exercida apenas por aqueles que financiam campanhas de parlamentares ou por grupos econômicos, mas também por militantes de movimentos sociais e outras causas fundamentais.

O grande problema que envolve esse tema diz respeito ao fato das questões de comoção nacional poderem vir a dominar a agenda legislativa moderna.

Não obstante os exemplos citados, recentemente, assistiu-se a uma grande movimentação, no Senado Federal, para a aprovação de projetos na área de segurança pública e de combate à criminalidade a partir de fevereiro de 2007.

Foi reativada a Subcomissão Permanente de Segurança Pública do Senado Federal, vinculada à Comissão de Constituição e Justiça daquela Casa, que acabou por deliberar sobre uma série de medidas. A maioria delas aumentava o tempo de pena para determinados crimes, além de tipificar novas condutas como criminais.

Significativa também foi a aprovação, pela CCJ da Casa Federativa, da Proposta de Emenda à Constituição 20/1999, de autoria do então Senador José Roberto Arruda, que altera o artigo 228 da Constituição Federal e reduz para 16 (dezesesseis) anos a idade para imputabilidade penal.

---

<sup>104</sup> SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O Processo Legislativo*. 2. ed.. Belo Horizonte: Del Rey, 1996. p. 27.

Se for analisada a tramitação da matéria, constata-se que os últimos andamentos a ela relacionados ocorreram no ano de 2004. Após isso, a matéria chegou a ser encaminhada ao Plenário do Senado para que, em assim decidindo aquele órgão, fosse arquivada em virtude da mudança da legislatura e de o Senador Arruda não mais ser membro da Casa.

Surpreendentemente, a matéria voltou a tramitar, com muita força, na CCJ do Senado em fevereiro de 2007.

A partir de então, a PEC teve uma célere tramitação na Comissão, foi aprovada por aquele órgão em abril do mesmo ano e foi encaminhado ao Plenário da Casa logo em seguida, onde se encontra para discussão desde 23/10/2007.<sup>105</sup>

Esse fato comprova a força da opinião pública na estipulação da ordem do dia das Casas legislativas.

Não se está, aqui, emitindo qualquer juízo de valor acerca do mérito de se aprovar ou não a referida PEC. Apenas coloca-se que não é possível ignorar que os aspectos sociais e, conseqüentemente, os sociológicos interferem e muito no processo de formação das leis.

A grande questão introduzida é: até que ponto é racional o Congresso pautar-se pelos interesses da opinião pública e pelo que a mídia coloca como prioridade em suas matérias?

Até que ponto é representativo deliberar sobre esses assuntos que mexem com a comoção nacional no momento específico da crise, quando os próprios parlamentares encontram-se influenciados por seus valores particulares, sem que, com isso, consigam ouvir o que a sociedade realmente quer?

Essas questões demonstram a força da sociedade de massa sobre os representantes escolhidos pelo povo.

---

<sup>105</sup> Informações obtidas no sítio eletrônico do Senado Federal. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=837](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=837)>. Acesso em: 28 out. 2008.

Em um Congresso plural, a atividade de pressão pode ser exercida, inclusive, por grupos sobre candidatos cuja plataforma de campanha tenha se baseado em movimentos ou questões sociais.

É frequente a pressão feita pela base de um parlamentar sobre a sua atuação, o que gera conflitos cada vez maiores no processo de elaboração legislativa.

Saber diferenciar o que são interesses corporativos daqueles que podem ser considerados interesses sociais é o grande desafio no processo de formação das leis.

Para isso, talvez seja necessário sempre recorrer ao conceito e princípios do processo legislativo para que essa atividade não se perca nos diversos procedimentos que levam à formação da lei.

Por fim, cumpre ressaltar que, além do aspecto sociológico, que interfere significativamente no processo legislativo, o aspecto jurídico também é importante na lógica de construção das leis pelo Parlamento.

Fábio Alexandre Coelho afirma que, dentro de um sistema positivista bem estruturado, é a própria Constituição que serve como fonte das normas que regulamentam o processo legislativo.<sup>106</sup>

No Brasil, isso não é diferente. Todo o processo legislativo está devidamente positivado em nossa Carta Maior, mais especificamente nos artigos 59 a 69, quando o texto constitucional, primeiramente, classifica o que se pode considerar processo legislativo, trata das emendas à Constituição, as hipóteses em que ocorrerão e as hipóteses de impossibilidade, trata das leis, sua hierarquia, bem como da iniciativa privativa ou concorrente.

Além disso, a questão também encontra-se positivada em dispositivos infraconstitucionais, tais como a Lei Complementar 95/98, como também nos regimentos internos das Casas, fato esse que demonstra que a sistematização do processo legislativo brasileiro encontra-se exaustivamente positivada.

---

<sup>106</sup> COELHO, Fábio Alexandre. *Processo Legislativo*. op. cit., p. 185.



É importante argumentar, a essa altura, que tudo o que se tem dito sobre o processo deveria valer, em tese, para o processo orçamentário, pois este nada mais é do que uma forma de expressão do processo legislativo na elaboração das leis orçamentárias.

Contudo, no capítulo quarto, pretende-se demonstrar como toda essa lógica de funcionamento e os princípios aplicáveis ao processo legislativo nem sempre são respeitados no processo orçamentário.

#### 2.1.4 Limitações do processo legislativo

Todo o sistema positivista encontra seus limites no próprio Estado de Direito. O advento da democracia traz a noção de que esse Estado de Direito, ou Estado das leis, deve existir dentro de um ambiente democrático, ou seja, as leis devem ser feitas da maneira mais democrática possível.

Um sistema constitucional legislativo não é diferente. Ele traz a clara noção de que o processo legislativo há que respeitar as condições impostas pelo texto constitucional para que seja válido e eficaz.

Significa afirmar, em outras palavras, que a regulamentação do processo de criação das leis, no seu aspecto formal, deverá ser delimitada pelo próprio ordenamento jurídico, a partir de normas constitucionais ou infraconstitucionais.<sup>107</sup>

Essa lição pode, inclusive, ser extraída das palavras do jurista e ex-Senador Josaphat Marinho:

*É natural que, ordenando a vida do Estado e de seus poderes, o sistema jurídico delimita a atividade legislativa e inspira ou modela o processo legislativo. A influência daquele sobre esse é, portanto, variável, porém constante. A Constituição francesa estabelece que as leis orgânicas não podem ser promulgadas senão após declaração, pelo Conselho Constitucional, de sua conformidade com a Constituição (art. 46, última parte). Sendo, como precisamente são, os principais instrumentos do sistema jurídico, as constituições influem, marcadamente, no processo legislativo. Não representa novidade, mas resume dado real*

---

<sup>107</sup> PAIVA, Luiz Guilherme Mendes de. *A fábrica de penas: racionalidade legislativa e a lei dos crimes hediondos*. Rio de Janeiro: Revan, 2009, p. 38.

*incontroverso, que a “arte legislativa é condicionada pelas normas constitucionais entre as quais se deve mover”.*<sup>108</sup>

O princípio da supremacia constitucional deve ser enaltecido quando se trata do processo de formação das leis. Interessante notar que, se a própria Constituição imprime limites à atuação do poder constituinte derivado, como não o fará em relação ao processo legislativo?

Bem se sabe que assim é. A Constituição ordena uma série de matérias que não serão objeto de deliberação pelo poder constituinte derivado e que só poderão ser alteradas com a instituição de um novo poder constituinte originário.

Assim, estão positivadas no parágrafo 4º do artigo 60 da Carta Maior as chamadas limitações materiais do poder de emendar a Constituição ou, como melhor conhecido em nossa doutrina, *Cláusulas Pétreas*.

Também impõe a Constituição limitações circunstanciais ao poder de emendá-la, previstas no § 1º do mesmo artigo 60, já citado. A Constituição não pode ser emendada sempre que for decretado o estado de defesa, estado de sítio ou intervenção em entes da federação.

Diversos autores citam outras limitações que são chamadas de temporais. Essas não estariam previstas na Constituição brasileira atual, mas, conforme ressalta José Afonso da Silva:

*As limitações temporais não são comumente encontráveis na história constitucional brasileira. Só a Constituição do Império estabeleceu esse tipo de limitação, visto que previa que tão-só após quatro anos de sua vigência poderia ser reformada (art. 174).*<sup>109</sup>

Se a própria Constituição limita suas possíveis alterações, elementar que assim proceda também em relação às outras normas ditas infraconstitucionais. É como age ao disciplinar, inclusive, o processo legislativo.

---

<sup>108</sup> MARINHO, Josaphat. Sistemas Jurídicos, Processo Legislativo e Técnica Legislativa. In: *Poder Legislativo: do projeto ao processo*. Brasília: Senado Federal, 2003. p. 20.

<sup>109</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed.. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 65.

Esse tema está tratado em inúmeros artigos do texto constitucional, sendo uma tendência do constitucionalismo moderno.

Se até o início do século XX, por força da influência do art. 16 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, somente eram considerados materialmente constitucionais os preceitos relacionados à organização e relacionamento entre os órgãos da soberania, além dos direitos fundamentais, hodiernamente, houve a ampliação do rol de matérias constitucionalizadas a partir da adoção do conceito formal de Constituição.

Essa busca de *constitucionalização* de assuntos considerados importantes interfere diretamente no conceito de limitação abordado nesta tese. A necessidade de positivação constitucional já é, de alguma forma, resultado do processo constituinte originário de 1988.

Naquela época, buscou-se detalhar, dentro do próprio texto constitucional, uma série de relações jurídicas, direitos e procedimentos que não necessariamente precisariam constar da Constituição.

O rol de normas que podem ser consideradas formalmente constitucionais, ou seja, aquelas que, por estarem positivadas como normas constitucionais, adquirem esse *status* pela decisão política do legislador e não tanto pela pertinência de sua matéria, aumentou consideravelmente com a Constituição de 1988.

A despeito disso, as reformas à Constituição recentemente aprovadas e promulgadas detalharam ainda mais o texto constitucional, o que dificulta consideravelmente qualquer tipo de alteração que se queira fazer na Constituição.<sup>110</sup>

É possível argumentar, e com razão, que isso é resultado da sanha de se tentar positivar tudo o quanto for possível a fim de buscar maior certeza e previsibilidade do direito.

---

<sup>110</sup> Um exemplo que aqui pode ser citado é a Emenda Constitucional 51, de 14 de fevereiro de 2006, que acrescentou os §§ 4º, 5º e 6º ao artigo 198 da Constituição Federal e disciplinou a contratação dos agentes comunitários de saúde e agentes de combate às endemias por meio de processo seletivo público.

Alçando a norma à condição de constitucional, então, engessa-se ainda mais o texto normativo, dificultando-se a sua transformação pelo procedimento legislativo ordinário.

Com isso, o processo legislativo tende a se tornar mais estanque e moroso. É que, como a sua existência pressupõe justamente a criação de uma nova norma que tende a ab-rogar as anteriores ou, ainda, a modificação de uma norma já posta, as limitações trazidas pela Constituição tendem a impor maiores limites ao seu efetivo exercício.

Acontece que nem sempre as limitações constitucionais acabam por balizar a atuação legislativa. Fábio Alexandre Coelho ressalta os casos em que foram levantados obstáculos para se evitar o controle de elaboração legislativa. Tais obstáculos seriam a noção de soberania da lei, o princípio da separação dos Poderes, o princípio democrático e a ideia (ou princípio) da soberania do Parlamento.<sup>111</sup>

A soberania da lei deve ser afastada na medida em que é a própria lei maior, ou seja, a Constituição, que estabelece os parâmetros a serem respeitados para a elaboração normativa.

Nesse sentido, não há falar em soberania e autonomia individual da lei sem que se respeitem os critérios estabelecidos pela própria Constituição para a sua elaboração.

O princípio da separação de Poderes como um obstáculo ao processo legislativo, ou seja, a ideia de que ao Parlamento cabe fazer as leis e, com isso, não haveria balizas impostas a essa atividade também cai por terra, pois os seus princípios balizadores também encontram guarida no próprio texto constitucional.

O controle realizado pelo Judiciário sobre a atividade processual é constitucional. Só por isso, não há falar em afronta à autonomia dos Poderes quando se impõe limites ao processo legislativo.

---

<sup>111</sup> Ibidem. p. 203.

Já o princípio democrático é o fundamento para o processo de formação das leis. Viu-se que o processo legislativo brasileiro assenta-se na noção do Estado Democrático e de Direito. O processo de produção das normas deve ocorrer dentro das regras da democracia.

Embora a Constituição não vá demasiadamente a fundo, a ponto de até mesmo positivizar o conceito de democracia, tem-se que os princípios balizadores desse Estado de Direito encontra seus fundamentos na própria Carta Maior.

Se a Constituição entende que é fundamental a ação do Parlamento no processo de formação das leis para que assim se concretize a própria democracia, não se pode dizer que o princípio democrático é um obstáculo às limitações impostas ao processo legislativo. Pelo contrário, é o instrumento de legitimação dessa atividade processual.

Já o quarto argumento apresentado, qual seja, o princípio da soberania do Parlamento, faz sentido quando se observa o processo de formação das leis à luz de questões fáticas.

É de ver que, não em apenas um caso, mas inúmeras vezes, o Judiciário tem entendido que a soberania parlamentar no processo de formação das leis deve prevalecer.

Algumas ações de controle concentrado de constitucionalidade têm sido propostas no Supremo Tribunal Federal em que se argumentam vícios formais no processo legislativo.

Na maioria dos casos, a Suprema Corte tem entendido que a questão deve ser dirimida internamente, no âmbito do Congresso Nacional, por se tratar de matéria *interna corporis*, não cabendo ao Judiciário, nesses casos, dirimir esse tipo de conflito.

Para citar exemplo recente, deve-se referir ao que o Plenário do STF decidiu quando da análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.146/DF, cujo relator foi o Ministro Joaquim Barbosa.

À ocasião, discutia-se a inconstitucionalidade formal no processo de votação de uma determinada medida provisória a trancar a pauta do Senado Federal e que teria sido lida apenas após a votação de um projeto de lei específico.

Por uma convenção congressual, decidiu-se que a medida provisória apenas tranca a pauta de uma das casas legislativas após sua leitura pelo parlamentar que preside a sessão.

Assim, mesmo que já tenha sido aprovada pela Câmara dos Deputados e enviada ao Senado Federal pelo presidente daquela Casa, não se decide pelo sobrestamento das demais matérias até que o ato normativo seja lido e tranque a pauta da outra Casa Legislativa.

Nesse interregno, não obstante tenha sido iniciada a sessão deliberativa, outros projetos de lei podem ser votados até que seja lida a medida provisória.

Assim tem procedido o Senado Federal.

Veja-se que a Constituição não trata dessa hipótese. Fala em sobrestamento da pauta após o trânsito de quarenta e cinco dias da publicação da MP, o que, intuitivamente, leva a crer que o sobrestamento seria automático e independeria da leitura da MP pelo Presidente da Casa Legislativa.

Conforme argumentado no primeiro capítulo desta tese, esse entendimento pode ser mudado a partir da nova interpretação dada pelo Presidente da Câmara dos Deputados sobre o assunto. Por hora, no entanto, ater-se-á à questão tal como está pacificada.

Ao observar a ementa do julgado da ADI citada, tem-se:

*EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. PROCESSO LEGISLATIVO. MEDIDA PROVISÓRIA. TRANCAMENTO DE PAUTA. ART. 62, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Preliminar de prejudicialidade: dispositivo de norma cuja eficácia foi limitada até 31.12.2005. Inclusão em pauta do processo antes do exaurimento da eficácia da norma temporária impugnada. Julgamento posterior ao*

*exaurimento. Circunstâncias do caso afastam a aplicação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a prejudicialidade da ação, visto que o requerente impugnou a norma em tempo adequado. Conhecimento da ação. A Constituição federal, ao dispor regras sobre processo legislativo, permite o controle judicial da regularidade do processo. Exceção à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a impossibilidade de revisão jurisdicional em matéria interna corporis. Precedente. Alegação de inconstitucionalidade formal: nulidade do processo legislativo em que foi aprovado projeto de lei enquanto pendente a leitura de medida provisória numa das Casas do Congresso Nacional, para os efeitos do sobrestamento a que se refere o art. 62, § 6º, da Constituição federal. Medida provisória que trancaria a pauta lida após a aprovação do projeto que resultou na lei atacada. Ausência de demonstração de abuso ante as circunstâncias do caso. Ação direta conhecida, mas julgada improcedente.*

A Suprema Corte decidiu que esse vício formal não geraria a nulidade do processo legislativo, porquanto se trata de uma convenção interna das Casas Parlamentares. Inúmeros são os precedentes nesse mesmo sentido.

Mas a questão é: até que ponto esse entendimento das casas legislativas, avalizado pela já predominantemente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, não fere os limites impostos pelo texto constitucional ao processo legislativo?

Sim, porque se a própria Constituição estabelece condições para a tramitação das MPs e, como no caso concreto, essas condições acabam reformuladas por acordos políticos, essa questão pode macular formalmente todo o processo legislativo, como em um caso hipotético de lei que acaba aprovada quando a pauta do Senado encontrava-se sobrestada pelo decurso de prazo para deliberação da medida provisória.

Aparentemente, esse tipo de atitude acaba por afrontar o texto constitucional.

Nesse ponto, há que se concordar com a tese de que o princípio da soberania do Parlamento pode trazer obstáculos às limitações constitucionais impostas ao processo legislativo.

As iniciativas legislativas também podem ser consideradas limitações àquele processo. Conforme visto, a Constituição aumentou significativamente o poder do Chefe do Executivo na deflagração do processo de formação das leis.

Poder-se-ia considerar que a soberania do Parlamento estaria afrontada no que concerne à deflagração dos procedimentos legislativos nesses casos.

Entretanto, como o Parlamento interfere significativamente no processo de formação das leis, independentemente da iniciativa ser privativa do Executivo, Legislativo ou Judiciário, podendo, inclusive, rejeitar a proposição, não se afigura plausível a afirmação de que a soberania parlamentar estaria afrontada com o aumento de poder do Executivo para deflagrar o processo legislativo.

O problema não reside na autoria do projeto de lei ou quem é o responsável pelo início do processo legislativo, mas sim na submissão do Parlamento a regras estranhas ao texto constitucional por mera vontade política daqueles que o representam ou em virtude do anacronismo ou inadequação dos próprios regimentos das Casas legislativas, incapazes de suprimir algumas omissões.

## **2.2 O Poder Legislativo na história**

### *2.2.1 A Revolução Liberal de 1688 e o surgimento da monarquia constitucional*

A existência do Parlamento data dos primórdios da Idade Moderna. É bem verdade que a Idade Antiga conheceu noções de poder parlamentar. Porém, ao analisar-se a existência do Senado Romano, que nasce com o surgimento da República no período de 509 a 27 A.C, observa-se um órgão mais voltado à consulta e às atribuições de governo.

A função legiferante do Senado Romano pode ser considerada secundária, não sendo de grande importância para a questão do processo de formação das leis.

A Idade Média, tampouco, conheceu tal instituto. A centralização do fragmentado Poder nas mãos dos senhores feudais não permitiu o surgimento de instituições de caráter abrangente, que dessem azo à efetiva produção de normas de caráter geral.

A noção de Parlamento como instituição é fruto da ascensão ao Poder de monarcas considerados não absolutistas e que passaram a compartilhá-lo com outras



classes políticas, na sua maioria, com significativo Poder econômico, que influíam significativamente nas decisões de governo.

Essa transformação ocorre quando, finalmente, o direito válido é aquele respaldado pelos termos da lei. O Parlamento acumula, paulatinamente, não apenas a função de votar a legislação tributária, mas também as leis em geral, restando ao Monarca um papel de controle e, até mesmo, de freio sobre as ações parlamentares.<sup>112</sup>

É, sem dúvida nenhuma, a Revolução Gloriosa de 1688 que traz à baila a efetiva noção de Parlamento como hodiernamente conhecida.

Jaime II, representante da Dinastia dos Stuarts, era um rei aristocrata que detinha em suas mãos o Poder de um monarca absolutista.

Aos seus interesses contrapunham-se os anseios de uma nova classe social oriunda do ressurgimento dos centros urbanos após o fim da Idade Média, que passou a manter o Poder econômico por ser a responsável pela geração de riquezas para as nações.

Trata-se da classe burguesa, com seus ideais revolucionários, à época, ainda não garantidos pelo Estado Monarca.

Ademais, a centralização do Poder nas mãos do rei em detrimento do Parlamento tornara-se mais significativa após o fim do período da *commonwealth*, posterior à deposição de Carlos I por Oliver Crowell, pois a disputa entre o Parlamento e o soberano acirrava-se desde então.

Nesse sentido, o rei procurou afastar o Parlamento de suas decisões mais importantes justamente por temer sua sobreposição aos interesses da Coroa.

Ressalte-se que o descontentamento da burguesia com o soberano não se dava apenas por questões econômicas e políticas. É cediço que grande parte da riqueza

---

<sup>112</sup> NETTO. Menelick de Carvalho. *A Sanção no Procedimento Legislativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992. p. 26.

produzida por esta nova classe social acabava convertida no financiamento da luxuosa vida da corte que, ociosa, vivia praticamente às custas dos impostos arrecadados pelo Estado.

Mais do que isso, a intolerância da burguesia ao Rei Jaime dava-se também por questões religiosas. O soberano, católico, assim como o seu antecessor Carlos II, rompia uma tradição de reis anglicanos que vinham se sucedendo desde Henrique VIII, fundador dessa nova ordem religiosa.

Como a igreja católica jamais aceitou a separação de Henrique e Catarina de Aragão, o soberano acabou por contribuir com o surgimento do Anglicanismo na Inglaterra, doutrina religiosa que os reis ingleses continuaram a seguir. A ascensão do pensamento católico de Jaime II preocupava não apenas a burguesia inglesa, como também toda a anglicana classe nobre do país.<sup>113</sup>

Essa separação gerou certa tensão entre as igrejas, mas ganhou mais força quando, em 1685, o Rei Luís XIV, da França, revogou o edito de Nantes, que reconheceu aos protestantes franceses a liberdade de religião. Obviamente a reação dos anglicanos à intolerância acirrou o ânimo religioso em toda a Europa.

Assim, desde a ascensão de Carlos II, e a manutenção do pensamento religioso católico por Jaime II, o alto clero inglês, juntamente com a nobreza e a burguesia protestantes, distanciaram-se cada vez mais do Rei que, para garantir legitimidade, concentrou cada vez mais o Poder em suas mãos.

Ao mesmo tempo em que pretendia aumentar seu poder e manter-se como um rei absolutista, Jaime II foi perdendo o apoio do Parlamento inglês, a ponto de, à época ainda incipiente, tramar um golpe com Guilherme de Orange, príncipe da Holanda e genro do soberano. Esse golpe acabou por levar o então príncipe ao Poder.

Antes, porém, o novo Rei havia aceitado a estipulação de limites e respeito a direitos, o que foi consagrado com a assinatura da *Bill of Rights* em 1689.

---

<sup>113</sup> WELLS. H. G. *História Universal*. Trad. Anísio Teixeira. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1966. p. 215.

Essa Carta fora considerada imprescindível para que o novo monarca, juntamente com a sua esposa, filha mais velha de Jaime II, a protestante Maria de Stuart, tornasse-se o soberano da Inglaterra.<sup>114</sup>

A importância desse ato reside no fato de que, a partir de então, o Rei governaria sob o império da lei. De acordo com Harvey Walker:

*As duas mais notáveis conseqüências dessa monarquia constitucional modificada foram o surto de partidos políticos e o desenvolvimento do Gabinete. Nenhuma dessas instituições logrou, porém, amplo uso e aceitação geral. Os partidos já existiam no século XVII – aos cavaliers e roundheads haviam sucedido os Tories e Whigs e a vantagem pendeu para estes, que haviam elevado ao trono os novos soberanos. Apesar disso, a história da Inglaterra mostra desde então um poderoso sistema bipartidário, de acordo com o qual a Câmara dos Comuns e, por conseguinte, do Governo, tem oscilado entre os dois partidos. O Gabinete ministerial nasceu de uma comissão do Real Conselho Privado, cuja origem pode ser remontada ao reinado de Henrique III. O conselho secreto foi instituído por Carlos II, que confiava somente em alguns de seus conselheiros. Esse grupo menor provou possuir vantagens indiscutíveis no trato dos negócios executivos, pelo que foi mantido.<sup>115</sup>*

A carta de direitos pôs fim ao ciclo das monarquias absolutistas que reinavam na Europa. A partir de então, consoante já afirmado, o monarca governaria sob o império da lei, em um Estado que pode ser denominado Estado de Direito.

Conforme observa Fábio Konder Comparato:

*A partir de 1689, na Inglaterra, os poderes de legislar e criar tributos já não são prerrogativas do monarca, mas entram na esfera da competência reservada do Parlamento. Por isso mesmo as eleições e o exercício das funções parlamentares são cercados de garantias especiais, de modo a preservar a liberdade desse órgão político diante do chefe de estado.<sup>116</sup>*

Posteriormente, em 1701, foi selado o *Act of Settlement*, que tratou de organizar a distribuição do poder entre o monarca e o Parlamento. Com o desenvolvimento do sistema partidário, que foi ganhando corpo no sistema inglês, gerou-se também uma

<sup>114</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 90.

<sup>115</sup> WALKER, Harvey. *O Congresso Americano e o Parlamento Britânico*. op. cit.. p. 82.

<sup>116</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos* op. cit.. p. 90.

significativa influência sobre a formação do Estado Norte-Americano após sua independência com a Revolução de 1787.

É de se ver, pois, que o Parlamento Moderno surge concomitantemente com a ideia de preservação de atribuições da sociedade frente às arbitrariedades do Estado. De alguma forma, antes mesmo da Revolução Gloriosa de 1688, o Parlamento Inglês já havia conquistado algumas garantias frente ao monarca.

Prova disso é a assinatura da *Petition of Rights* em 1628 pelo soberano, que permitia àquele poder legislativo controlar, ainda que timidamente, os gastos da Coroa.<sup>117</sup> O *Habeas Corpus Act*, de 1679, também acabou por limitar o poder do soberano.

Assim, o Parlamento como órgão de controle do poder do Monarca, não apenas para limitar ou controlar seus gastos, mas também como órgão emanador das leis que resguardarão a sociedade, surge com força primeiramente na Inglaterra para, depois, servir de modelo para as Treze Colônias Norte-americanas independentes que terão esse órgão para controlar as ações de seus presidentes republicanos.

Nem se diga, então, com relação à influência que esse modelo liberal acabou por ter sobre o sistema francês que se instaurara em 1789.

### 2.2.2 A Revolução Francesa e o Parlamento: a constituição da Assembleia Legislativa

Se, por um lado, a Revolução Gloriosa trouxe à tona a noção de um Parlamento capaz de controlar as ações do monarca, a revolução liberal francesa construiu a noção de Estado moderno tal como hoje se conhece.

---

<sup>117</sup> WELLS. H. G. *História Universal*. op. cit.. p. 216. De acordo com o autor: “Embora a luta entre o rei e o Parlamento já tivesse atingido uma fase aguda antes da morte de Jaime I (1625), só no reinado de seu filho, Carlos I, culminou ela na guerra civil. Carlos fez exatamente o que se podia esperar de um rei em tal situação. À vista da falta de poder do Parlamento para decidir a respeito da política exterior, envolveu o País num conflito com a Espanha e à França e voltou-se a seguir para o Parlamento à busca de recursos, na esperança de que o sentimento patriótico vencesse o desgosto e relutância normais em lhe dar dinheiro. Quando o Parlamento negou os recursos, passou a exigir o empréstimo de vários súditos e a tentar outros processos ilegais de lançamento de impostos. Isso levou o Parlamento, em 1626, a produzir um documento memorável, a Petição de Direito, em que se citava a Carta Magna e se reproduziam as limitações legais do poder do rei inglês, ao qual não assistia o direito de lançar impostos, prender ou punir quem quer que fosse, ou aquartelar soldados à custa do povo, sem o devido processo legal”.

A França já tinha notícias das transformações que vinham ocorrendo na Inglaterra. Antes mesmo de eclodir sua revolução, sabia-se da independência das Treze Colônias Norte-americanas.

Mais adiante, tratar-se-á dessa questão em tópico específico.

Não obstante isso, tem-se que a corte francesa, ocupante do Palácio de Versalhes, suas dependências e arredores, era considerada uma das mais ociosas de toda a Europa. A dinastia dos *Bourbons* havia instaurado um estilo de vida peculiar e seguido por toda nobreza desde os tempos mais áureos da história moderna da França.

Assim, vivia sob a proteção real uma nobreza bastante opulenta e que cultivava o ócio como algo nobre a ser conservado. Os altos gastos da Coroa e dessa classe social privilegiada, bem como do alto clero, acabava custeado por uma classe não tão bem colocada, mas que pagava seus impostos.

Embora a Corte de Versalhes pudesse ser considerada vanguardista em toda a Europa, é bem verdade que o resto da França ainda vivia sob os resquícios do período feudal.

Conforme ressalta Hobsbawm, o problema agrário era considerado crucial no ano de 1789. De acordo com o autor, os fisiocratas franceses ainda viam na terra e em seu aluguel tinham a única fonte de renda líquida. A relação que se dava no campo ainda podia ser considerada como de suserania e vassalagem.

E afirma:

*(...) o camponês típico era um servo, que dedicava uma enorme parte da semana ao trabalho forçado na terra do senhor ou o equivalente em outras obrigações. Sua falta de liberdade era tão grande que mal se poderia distingui-la da escravidão, como na Rússia e partes da Polônia, onde podia ser vendido separadamente da terra.<sup>118</sup>*

Ao mesmo tempo em que a Corte experimentava as novidades da ciência e da tecnologia da época, os *sans-culottes* amarguravam uma situação de miséria e atraso

---

<sup>118</sup> HOBBSAWM, Eric J. *A era das revoluções*. 20. ed.. São Paulo: Paz e Terra, 2006. p. 33.

social. Com exceção da Grã-Bretanha, que havia realizado sua revolução liberal no século XVII, nas demais potências européias reinavam as monarquias absolutistas e a manutenção do *status quo* era a meta daquele modelo de Estado.

Novamente faz-se referência às palavras do historiador Hobsbawm:

*Contudo, de fato, a monarquia absoluta, não obstante quão moderna e inovadora, achava impossível e pouco se interessava em libertar-se da hierarquia dos nobres proprietários, à qual, afinal de contas, pertencia, e cujos valores simbolizava e incorporava, e de cujo apoio dependia grandemente. A monarquia absoluta, apesar de teoricamente livre para fazer o que bem entendesse, na prática pertencia ao mundo que o iluminismo havia batizado de féodalité ou feudalismo, termo mais tarde popularizado pela revolução francesa. Uma monarquia desse tipo estava pronta a usar todos os recursos disponíveis para fortalecer sua autoridade, aumentar a renda tributável dentro de suas fronteiras e o seu poderio fora delas, e isso bem poderia levá-la a fomentar o que de fato eram as forças da sociedade em ascensão.<sup>119</sup>*

Porém, se o iluminismo fora importante para fomentar o pensamento científico e para se contrapor à teoria do transcendentalismo com as teorias racionais, no campo do Direito e da Sociologia Política, trouxe à tona a noção do racionalismo e das garantias individuais.

A partir de então, aquela classe oprimida de servos e trabalhadores livres, aliada à nova burguesia que nascia com o ressurgimento das cidades na Idade Moderna, não deu mais trégua às monarquias obsoletas que se legitimavam pela força e com um poder supostamente herdado de Deus.

A classe burguesa não pode ser considerada distante do conhecimento intelectual da época. Na verdade, ela já ocupava funções burocráticas de Estado e influenciava significativamente os rumos do estado desde o fim da Idade Média.

Como observa Albert Soboul:

*No quadro da sociedade feudal, ela dera prosseguimento ao seu impulso ao próprio desenvolvimento do capitalismo, estimulado pelos grandes descobrimentos dos séculos XV e XVI e pela exploração dos mundos coloniais, bem como pelas operações financeiras de uma monarquia*

---

<sup>119</sup> Ibidem. p. 44.

*sempre carente de dinheiro. No século XVIII, a burguesia estava à testa das finanças, do comércio, da indústria; fornecia à monarquia não só os quadros administrativos como também os recursos necessários à marcha do Estado. (...) O progresso das luzes solapava os fundamentos ideológicos da ordem estabelecida, ao mesmo tempo em que se afirmava a consciência de classe da burguesia (...) classe progressiva, exercia uma triunfante atração sobre as massas populares como sobre os setores dissidentes da aristocracia.*<sup>120</sup>

Essa burguesia já vinha sendo influenciada pelo pensamento do inglês Thomas Hobbes que, em 1651, havia escrito sua famosa obra *Leviatã*. Mais adiante, John Locke, entusiasmado com a ascensão de Guilherme de Orange ao Poder, escreveria *Dois tratados sobre o Governo* em 1690 e, posteriormente, Charles Louis de Secondant, o Barão de Montesquieu, escreveria sua famosa obra *O espírito das leis* em 1748.<sup>121</sup>

Também não há como negar a influência de Jean-Jaques Rousseau e de sua obra *O contrato social*, de 1762, que, não obstante influenciado e instigado pensamento iluminista, certamente desagradou àqueles que, à época, estavam no Poder.

A revolução francesa nasceu a partir desse choque mundial propiciado pelo pensamento iluminista que em muito se contrapõe com o modelo de Estado que reinava soberanamente sobre a Europa.

A contestação do modelo de Estado vigente, aliado à ciência e ao descontentamento econômico dos mais pobres e da burguesia, propiciou uma transformação na história moderna que ecoou nos quatro cantos do mundo.

Assim, se por um lado a revolução gloriosa pode ser considerada vanguardista no que se refere às limitações do poder do rei, com o efetivo fortalecimento do Parlamento e ascensão ao poder de uma nova classe social, é a revolução na França a responsável pela efetiva noção de um Estado constitucional, positivando garantias individuais e obrigando o monarca a jurar a nova declaração de direitos, posteriormente, convertida em uma Constituição no ano de 1791.

---

<sup>120</sup> SOBOUL, Albert. *A Revolução Francesa*. 8. ed. Trad. Rolando Roque da Silva. Rio de Janeiro: DIFEL, 2003. p. 9.

<sup>121</sup> MORRIS, Clarence (org.). *Os Grandes Filósofos do Direito*. Trad. Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 157.

A declaração de 1789, como observa Jean Rivero, embora seja o início de uma nova era de garantia de direitos, acaba por sintetizar todo o pensamento de uma civilização.

As correntes que se chocaram ao longo de quase três séculos desse período formaram uma nova mentalidade de Estado e de estrutura organizacional, não sendo mais possível desfazê-los, uma vez que, a partir de então, seriam os responsáveis pelos rumos dos novos governos.<sup>122</sup>

A ascensão do terceiro estado ao Poder<sup>123</sup>, ou melhor, ao comando dos Parlamentos, trouxe à tona essa nova noção de Estado. A partir de então, ainda que se mantivessem os sistemas monárquicos de governos, eles jurariam textos políticos e constitucionais e o Parlamento assumiria um papel fundamental na condução das políticas públicas das nações.<sup>124</sup>

A noção de representação ganhou força e o Parlamento colocou-se como a instituição mais adequada para exercê-la em nome da sociedade. Assim, esse órgão tornar-se-ia ainda mais institucionalizado a partir do seu aperfeiçoamento com as repúblicas e com os sistemas presidencialistas que começam a surgir desde então.

Biscaretti Di Ruffia ressalta a importância da Revolução Francesa no processo de consagração da representação popular ao afirmar que ela foi responsável pela

---

<sup>122</sup> RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. *Liberdades Públicas*. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 36.

<sup>123</sup> Essa denominação, *terceiro estado*, surge para diferenciar, na França, a grande parte da população, composta da alta burguesia (banqueiros, financistas e grandes empresários), da média burguesia (profissionais liberais, médicos, dentistas, professores e advogados), baixa burguesia (artesãos, lojistas) e o povo, daquele que era considerado o primeiro estado (alto e baixo clero) e dos que eram considerados segundo estado (a nobreza e, até certo ponto, o poder real).

<sup>124</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos* op. cit. p. 139. A história do fortalecimento do terceiro estado e sua assunção do poder via parlamento é bem contada pelo autor. De acordo com o ele: “Na sessão de 15 de junho, Mirabeau sugeriu a adoção de fórmula ‘assembléia de representantes do povo francês’, explicando que a palavra ‘povo’ era elástica e podia significar muito ou pouco, conforme as necessidades ou conveniências. (...) a solução do problema veio de Sieyès, com base nas ideias políticas publicadas um pouco antes, na obra que o tornou célebre *Qu’est-ce que le Tiers Etat?*: os deputados passariam a reunir-se em *assembléia nacional*. A classe burguesa resolvia assim, elegantemente, a delicada questão da transferência da soberania política. Em lugar do monarca, que deixava o palco, entrava em cena uma entidade global, dotada de conotações quase sagradas, que não podiam ser contestadas pela nobreza e o clero”.



reinserção do modelo de representação esboçado na Inglaterra. Entretanto, o Parlamento Francês se desenvolve sob uma nova configuração jurídica de representação.<sup>125</sup>

Tal fato se deve à representação de visões antagônicas entre jacobinos e girondinos, maioria no Parlamento Francês de então, com visões muito mais antagônicas que os partidos que compunham o sistema político britânico.

É de se ver, pois, que, a partir de então, a noção de Parlamento sempre esteve ligada à ideia de representação.

### 2.2.3 *O modelo de parlamento Norte- Americano: O Senado e suas funções*

Ao contrário do que ocorrera com a Revolução Francesa, na Revolução que eclodiu em 1787 na América, não se buscava a todo custo a igualdade de condições. A sociedade norte-americana desconhecia as divisões em classes, estamentos ou mesmo as guerras religiosas que se travaram nos países revolucionários europeus do mesmo período.

Uma das grandes ideias revolucionárias residia na abolição da escravatura, o que poderia ser considerada a maior desigualdade promovida pela colônia pré-independente. Mas, evidentemente, não se tratava apenas disso.

Havia, nas Colônias, um nítido sentimento de exploração pela Inglaterra, especificamente, após a vitória dela sobre a França na Guerra dos Sete Anos.<sup>126</sup>

Embora vitoriosa, a guerra custou muito caro à Coroa Inglesa e o seu custo acabou sob o encargo da própria Colônia.

Não que o controle político da Coroa importunasse a vida da Colônia Americana, que, já bastante influenciada pelo liberalismo, parecia não esconder a vontade de que os negócios estrangeiros permanecessem nas mãos do Rei e de seus ministros e que, dessa forma, o estado não interferisse de forma significativa nos negócios econômicos. .

---

<sup>125</sup> RUFFIA, Biscaretti Di. *Diritto Costituzionale*. 15. ed.. Napoli: Casa Editrici, 1989. p. 266.

<sup>126</sup> A Guerra dos Sete Anos durou de 1756 a 1763, período em que a França e a Inglaterra disputaram a hegemonia além mar. A França, apoiada pelos austríacos, procurava diminuir o poder que a Inglaterra exercia sobre as suas colônias. Essa foi uma das batalhas travadas entre as duas grandes potências ocidentais de então pela disputa de prestígio sobre o resto do mundo.

Assim, desde que o Poder central mantivesse distância dos negócios americanos, não haveria porque contrapor-se ao seu controle meramente político.

Com a gradativa intervenção tributária da Inglaterra sobre os norte-americanos, iniciou-se um processo de resistência, uma vez que a interferência na área econômica, ou melhor, no bolso dos liberais exitosos com um sistema econômico já bastante avançado na norte América, não agradava à maioria da classe burguesa.

A questão econômica era um ponto de atrito entre a Inglaterra e as Colônias Norte-americanas desde a restauração da Monarquia, com Carlos II. Nas Palavras de H. G. Wells:

*Carlos II e seus associados estavam sedentos de lucros, e a coroa britânica não tinha desejo algum de renovar as experiências de taxaço ilegal dentro do próprio país. Oras, as indefinidas relações entre as colônias e a coroa e governo britânicos pareciam oferecer, além atlântico, uma promessa de rendosa aventura financeira.*<sup>127</sup>

Relembra Fábio Konder Comparato que:

*Em 1765, um novo imposto de selo veio perturbar fundamente as transações comerciais em toda a América do Norte. Em 1767, era a vez do comércio exterior das colônias ser afetado por novos direitos tarifários. Para um povo que revelou, desde os primórdios, um mercado espírito mercantil, essas medidas eram dificilmente suportáveis.*<sup>128</sup>

Percebe-se que esse ponto nevrálgico tornara-se uma das principais fontes de contestação e de resistência que se instaurava na colônia.

À época, o Parlamento britânico, tanto na Câmara dos Lordes, quanto na dos Comuns, encontrava-se representado por uma nobreza e uma burguesia ansiosa por retirar da colônia o maior proveito econômico possível. O que houve, então, foi um verdadeiro choque de representatividade que explicitava visões e valores antagônicos para a concepção de Estado.

<sup>127</sup> WELLS. H.G. *História Universal*. op. cit.. p. 273.

<sup>128</sup> COMPARATO. Fábio Konder. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. op. cit.. p. 100.

Mas não foi apenas a exploração econômica que levou à emancipação das colônias. Antes mesmo do processo de independência, elas já possuíam assembleias legislativas próprias, aptas para deliberarem sobre assuntos locais.

Nesse espaço, o pequeno colono encontrava-se representado e, de alguma forma, já possuía certa voz ativa na condução dos negócios em seu *locus*.

A democracia já era conhecida pelos habitantes do novo mundo. Não é a toa que uma das principais características da Declaração de Independência dos Estados Unidos foi a afirmação peremptória desse instrumento como um princípio basilar do novo Estado.

Dessa forma, a noção de poder soberano do povo coloca-se como um imperativo nessa nova ordem política. A ideia de soberania popular é, então, cristalizada como instrumento fundamental para o funcionamento do Estado, basicamente, configurou-se como alicerce de um modelo democrático de Estado que passa a se desenhar.

Mais do que isso, e antes mesmo da Declaração de Direitos da França, em 1789, a Declaração Norte-Americana reconheceu direitos e garantias individuais juntamente com essa noção de soberania popular e de democracia. Tal fato era realmente inovador e inusitado.

A partir dessa revolução liberal, juntamente com a Revolução Francesa, o mundo jamais seria o mesmo. Não apenas pela mudança de um sistema político que havia prevalecido quase incólume por séculos, qual seja, o absolutismo, mas principalmente por esse novo modelo de Estado trazer à tona – e cristalizar – valores tão fundamentais para a sociedade moderna como a soberania, a democracia e a garantia de direitos.

Nessa esteira, e como órgão institucional garantidor de todas essas novas conquistas, o Parlamento ganha uma atribuição fundamental, qual seja, a de positivizar o direito em benefício da sociedade.

Tamanha é a importância que essa atribuição adquire nesse novo Estado que, nos Estados Unidos, acaba estruturado de forma diferenciada, com a criação do modelo parlamentar bicameral.

Esse modelo de aperfeiçoamento do Congresso não vem sozinho. Alia-se à noção de um inédito sistema presidencialista, em que o chefe do poder seria escolhido pelo próprio povo em contrapartida ao modelo monárquico que predominava na Europa.

Parecia – como, aliás, até hoje parece – mais coerente com a ideia de soberania popular, democracia e representação, a possibilidade de o próprio povo escolher o seu representante maior que, auxiliado por uma estrutura parlamentar inovadora, levaria a cabo as políticas necessárias não apenas para a unificação, como também para o desenvolvimento daquela nova nação.

A criação do Senado Federal foi fundamental para a consagração desse novo modelo de Parlamento democrático. Essa segunda Casa cumpria uma função essencial de representação daquelas Colônias, agora federadas em um único Estado, que teriam voz ativa na política estatal.<sup>129</sup>

De acordo com o texto do Federalista, a estruturação do Senado Federal, que concedeu a cada ente da Federação a mesma representatividade nacional,

*é, por sua vez, o reconhecimento constitucional da parte de soberania que conservam os Estados individuais e um instrumento para protegê-la. Sob este ponto de vista, a igualdade deveria ser tão aceitável nos Estados mais extensos, como nos menores, já que terão o mesmo empenho em*

---

<sup>129</sup> SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. op. cit.. p. 79. O autor relata o processo de criação do Senado Federal: “Demais, é duvidoso que o bicameralismo seja da essência do sistema federativo. Ele surgiu no federalismo americano, na forma de um compromisso entre duas teses, defendida com igual ardor entre os convencionais da Filadélfia, em 1787, que se enfrentavam sobre a questão do número de deputados a atribuir a cada Estado-membro, na hipótese de uma Câmara única. Os pequenos Estados não concordavam com uma representação na Câmara, proporcional à população – portanto, desigual; os grandes Estados não concordavam com uma representação igual, pois achavam que essa deveria ser proporcional à população. Daí o impasse cuja solução se verificou com a criação do Senado. Assim, uma Câmara, a dos Representantes, compor-se-ia de representantes do povo e cada Estado elegeria um número de Deputados que sua população, dividida por certo número de eleitores, comportasse, o que daria mais representatividade para os Estados populosos e menos para os Estados pequenos; a outra Câmara, o Senado, seria formada de número igual de representantes por Estado (dois) independente do tamanho populacional”.

*precaverem-se por todos os meios possíveis contra a indevida consolidação dos Estados em uma república unitária.*<sup>130</sup>

Conforme dispõe a primeira seção do art. 1º da Constituição Norte-Americana, o Congresso é composto de:

*Um Senado com igual número de representantes de cada Estado, e uma Câmara de representante do povo dos Estados, em número proporcional às suas populações.*<sup>131</sup>

Além disso, o Senado passaria a desempenhar um importante papel de ponderação no processo legislativo, na medida em que, juntamente com a Câmara dos Representantes, tornar-se-ia mais um obstáculo a ser vencido por atos normativos inconvenientes.

A partir de então, nenhuma lei ou resolução poderia ser aprovada sem o voto favorável da maioria do povo e da maioria dos estados. De acordo com O Federalista:

*Devemos confessar que este complicado freio sobre a legislação pode redundar nocivo tanto como benéfico em alguns casos, e que a defesa especial que implica a favor dos Estados pequenos seria mais racional se certos interesses, comuns a estes e diferentes daqueles dos Estados restantes, se vissem expostos a perigo no caso de que se procedesse de outra forma. Porém, como os Estados maiores estarão sempre capacitados por seu poder sobre as receitas para reprimir a aplicação indevida dessa prerrogativa dos Estados pequenos e, como a facilidade e o excesso das leis parecem ser os males a que nossos governos estão mais expostos, não é impossível que esta parte da Constituição seja mais conveniente na prática do que parece a muitos que raciocinam sobre ela.*<sup>132</sup>

Dessa forma, o Senado nasce com uma função não apenas de representação paritária dos interesses dos Estados, mas também como uma forma de controle para um processo legislativo desenfreado.

Não seria exagero, nesse ponto, supor que a Câmara de Representantes iniciasse seus trabalhos com uma fúria legislativa, ou seja, com uma vontade significativa

<sup>130</sup> HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *O Federalista*. Trad. Reggy Zacconi de Moraes. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1959. p. 249.

<sup>131</sup> WALKER, Harvey. *O Congresso Americano e o Parlamento Britânico*. op. cit.. p. 20.

<sup>132</sup> HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *O Federalista*. op. cit.. p. 249.

de positivar as leis a todo esforço, a fim de que estas fossem a síntese da vontade popular calcada nesse modelo de representação.

É de se constatar, pois, que a problemática da contenção legislativa não passou despercebida pelos teóricos desse novo modelo de Parlamento, vingando desde então e influenciando significativamente os Parlamentos modernos.

A inovação trazida com a criação do Senado acabou por consagrar um novo modelo de Parlamento, mais forte e coeso, e que, certamente, ganharia novas atribuições no modelo de governo presidencialista e democrático.

A existência de uma Casa legislativa que representava os interesses daquela nova federação que então se formava impôs um controle ainda maior do Parlamento sobre as ações do Executivo.

O Presidente da República haveria de fazer cumprir os desígnios traçados tanto pelos representantes populares da Câmara, como também por aqueles que representavam o novo e inusitado pacto federativo formado entre as Treze Colônias.

Juntamente com o modelo presidencialista de governo, a criação do Senado acabou por propiciar um novo modelo de Parlamento que seria seguido pelas novas nações emergentes que surgiam a partir de um processo de independência das grandes metrópoles.

É bem verdade que esse modelo consolidou o sistema bicameral embora não o tenha criado. Ressalta Biscaretti di Ruffia que a origem histórica do modelo bicameral se desenvolveu na Inglaterra, ainda no período medieval, mas apenas muitos séculos depois acabou adotado pelos parlamentos modernos, inicialmente nos Estados Unidos.<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> RUFFIA, Paolo Biscaretti Di. *Diritto Costituzionale*. op. cit.. p. 281.

Interessante notar que, nos primórdios de sua formação, o Senado americano exerceu um fundamental papel de controle e de revisão das leis aprovadas pela Câmara dos Deputados.<sup>134</sup>

Assim, mais do que uma casa de representação dos Estados, que, inicialmente não estavam representados em sua totalidade, o Senado exerceu um papel de revisão das leis que eram elaboradas pelos deputados.

Se, nos primórdios do bicameralismo, a Câmara Alta resguardou os direitos de uma nobreza que temia perder seu poder, dividindo, dessa forma, esse poder com uma burguesia ascendente, posteriormente, a divisão das Câmaras possibilitou não mais essa divisão estamental, mas a possibilidade de controle salutar entre as Câmaras parlamentares.

Essa característica de Casa revisora ou, como preferem classificar alguns, de Casa moderadora, o Senado contemporâneo jamais perdeu. Não obstante sua capacidade legiferante tenha aumentado nos últimos anos, especialmente no Brasil, o Senado ainda cumpre um papel fundamental de contenção, conforme será analisado no terceiro capítulo.

Desnecessário afirmar que esse modelo de Parlamento inspirou por completo os arautos da Constituição Brasileira de 1891, republicana e federativa, baseada no modelo bicameral de Parlamento que, por um rápido instante, foi suprimido da história de nossas instituições apenas com o advento do Estado Novo.

Todavia, esse novo modelo de Parlamento se apresenta como fundamental a partir da Convenção da Filadélfia, sendo, inclusive, seguido por importantes nações européias, como a França e Itália, que, até hoje, mantêm a estrutura senatorial como instrumento de funcionamento de seus respectivos Parlamentos.

Nem se diga a influência que o modelo bicameral exerceu sobre as nações latino-americanas, conforme será analisado posteriormente.

---

<sup>134</sup> LASTRA, Arturo Pellet. *El Poder Parlamentario: su origen, apogeo y conflictos*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1995. p. 90.

#### 2.2.4 O Parlamento e a América Latina: a reprodução do modelo Norte-americano

Já se afirmou que os ideais libertários que eclodiram com as revoluções americana e francesa influenciaram, e muito, o processo de libertação das demais colônias na América.

O surgimento do Parlamento como forma de expressão de uma vontade majoritária colocou-se como uma necessidade para esses novos espaços políticos, pois seria através dessa instituição que o liberalismo efetivamente exerceria suas influências sobre essa nova sociedade que se formava.

Tamanha foi a importância da criação do Parlamento que, em um período de 70 anos após as referidas revoluções, ainda que as nações sul-americanas vivessem sob a égide de impérios ou de repúblicas embrionárias, essa instituição acabou por ser criada em quase todos os países latino-americanos.

A Argentina organizou-se em um governo confederativo nos idos de 1850. Embora não tenha criado uma Constituição própria devido a questões políticas internas, em 1852, foi instituída uma espécie de Legislativo nessa confederação, com participação dos representantes das províncias nos rumos dessa nova estrutura nacional.

Na verdade, a criação desse Parlamento confederado serviu para a elaboração de uma convenção constituinte que iniciou seus trabalhos em 20 de novembro de 1852. Bastante inovadora era a proposta que previa, inclusive, a criação de um Poder Judicial de controle sobre o Parlamento e o Executivo.<sup>135</sup>

Em 1823, a Assembleia Geral dos Representantes, reunidos em San Jose da Costa Rica, decretou seu primeiro estatuto político, que consagrava a independência daquela província do império espanhol.

Evidentemente, a discussão da criação da Constituição desse novo Estado não prescindiu da criação de um Parlamento apto para elaborá-la a partir da convocação de uma assembleia nacional constituinte em 1824.

---

<sup>135</sup> LASTRA, Arturo Pellet. *Poder Parlamentario: su origen, apogeo y conflictos*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1995. p. 98.



Já no Chile, após o processo de independência, instaurou-se um sistema presidencialista centralizado e forte. A participação do Parlamento na elaboração das políticas nacionais somente se efetivou a partir de 1871 com a instituição de um sistema semiparlamentar de governo até então desconhecido nas Américas.

Ressalta Arturo Lastra que:

(...) se instaura en Chile, aunque la Constitución de 18933 no lo prevía específicamente, la responsabilidad política de los gabinetes ante el Parlamento al estilo de la IIIª República Francesa. Sin embargo, el presidente continúa siendo elegido por votación en segundo grado pero com elección popular y retiene el derecho de veto parcial y total de las leyes. En la práctica este sistema sui generis está a medio camino entre el presidencialismo y el parlamentarismo, porque si bien considera que el presidente no es responsable ante las cámaras y si el gabinete, le da aquél facultades para que nombre a los ministros, tengan o no éstos mayoría en el Congreso.<sup>136</sup>

Todavía, prevalecia no sistema chileno um regime bicameral, sendo que a relação entre a Câmara dos Deputados e o Senado Federal não era harmônica, principalmente no período de instabilidade política instaurada no país no final do século XVIII.

O que é importante para este estudo, porém, é que o sistema bicameral influenciou significativamente aquela nação, que, não obstante os percalços e instabilidades, o manteve desde a sua proclamação da República em 1818.

História diferente não ocorreu no Paraguai, que se tornou independente da Coroa Espanhola em 1811, data em que se instalou o primeiro Congresso Nacional do País como símbolo da independência.

A proclamação da República viria dois anos depois. Mais uma vez, o Parlamento assume uma função essencial no processo de construção dessa nova República.<sup>137</sup>

---

<sup>136</sup> Ibidem. p. 116.

<sup>137</sup> BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *La Formación de los Estados en la Cuenca del Plata: Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay*. Buenos Aires: Norma Editorial, 2006. p. 135-159.

Portanto, pode-se constatar que os Parlamentos assumiram um papel fundamental na história da consolidação das nações latino-americanas. Sem exagero, é possível afirmar que essas nações, ainda que instauradas sob o regime monárquico, quando esse havia sido extinto de quase todas as grandes nações européias, tiveram no Parlamento o arrimo necessário para prosperar e se auto-afirmarem enquanto Estados independentes e soberanos.

Dessa forma, imprescindível a atuação do Parlamento no fortalecimento da identidade desses novos Estados. A partir de então, essa instituição tornou-se tão essencial quanto a luta pela democracia e pela representação popular.

### **3 O PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO: HISTÓRICO, ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO**

#### **3.1 O Poder Legislativo no sistema brasileiro**

##### *3.1.1 Formação histórica*

O Poder Legislativo no Brasil não tem a mesma origem da instituição Parlamento. Se, por um lado, esse se estrutura em meados do Império, aquele era já conhecido desde os tempos do Brasil Colônia.

A existência de Câmaras Municipais fazia parte desse período da história do Brasil. Em todas as regiões alçadas à categoria de vilas, seria possível estabelecer uma Câmara. Tal concessão era feita por ato régio e seguia a estrutura da organização administrativa da Colônia.

As Câmaras eram compostas de dois juízes ordinários ou do juiz de fora, que serviam um de cada vez. Além disso, faziam parte de sua estrutura três vereadores, um procurador, um tesoureiro e um escrivão que, assim como os juízes e vereadores, eram escolhidos em um processo eleitoral.

A Câmara nomeava, ainda, os juízes de vintena, almotacés, depositários, quadrilheiros e outros funcionários.<sup>138</sup>

Em verdade, mais do que um órgão de deliberação legislativa, a Câmara Municipal representava uma repartição do poder local, uma vez que o sistema de capitanias parecia incapaz de cuidar dos assuntos comezinhos de todas as localidades que governava.

Elas surgem mais para permitir uma administração mínima, um espaço de tomadas de decisões próprias, do que para se contrapor ao sistema de administração da Coroa, ainda muito debilitado em virtude da considerável extensão territorial brasileira.

---

<sup>138</sup> LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: O município e o regime representativo no Brasil*. 3. ed.. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997. p. 81.

Até porque os atos de natureza normativa restringiam-se à elaboração de posturas urbanas ou rurais e editais que sempre eram submetidos ao controle de legalidade do ouvidor, figura diretamente subordinada ao donatário da Capitania e que exercia sobre os habitantes daquela circunscrição funções jurisdicionais.

O ouvidor estava incumbido de determinar às autoridades locais que fossem realizadas as benfeitorias necessárias às vilas, ao passo que aos vereadores caberia a regulamentação de tudo, inclusive, a elaboração de regimentos para que as obras pudessem ocorrer.

É evidente que aquele modelo de Câmaras Municipais nada tem a ver com a atual estrutura do Legislativo e não seria possível comparar as atribuições das Câmaras Municipais com as do Parlamento de hoje.

Isso porque, conforme se pôde constatar, as Câmaras eram uma mistura de Poder Judiciário com o próprio legislativo, mas tinham como função básica a administração da justiça local, uma vez que, no período do Brasil Colônia, havia uma tripartição dos poderes jurisdicionais.

Tais poderes eram divididos entre os juízes municipais (componentes da própria Câmara), que ocupavam a base desse sistema, a Justiça senhoril dos donatários e governadores, considerada intermediária, e os Tribunais Superiores ou de Apelação, com competência para apreciar recursos, que eram diretamente ligados ao Rei.<sup>139</sup>

Como se vê, o poder das Câmaras era muito mais jurisdicional do que legislativo. Em alguns casos, o poder exercido era o que hoje pode ser comparado ao poder do Ministério Público.<sup>140</sup> Essa estrutura, porém, de alguma forma, acabou repetida na organização do poder municipal atual após a teoria clássica da separação de poderes.

O modelo aristocrático de poder acabou por perdurar durante muito tempo, não apenas no período da Colônia, como também durante o Império.

---

<sup>139</sup> SCHWARTZ, Stuart. *Da América Portuguesa ao Brasil: estudos históricos*. Trad. Nuno Mota. Rio de Janeiro: Difel, 2003. p. 56.

<sup>140</sup> Cf artigo 127 do atual texto Constitucional assim positivado: “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

Deve-se ressaltar que essa organização que vigorou até o início do século XIX não dizia respeito à estrutura do Estado propriamente dita. Até 1815, quando a Colônia foi juridicamente equiparada à metrópole e foi alçada à categoria de Reino Unido a Portugal e Algarves, não se podia falar ainda na criação do Estado brasileiro.

Esse processo de formação, culminado em 16 de dezembro de 1815, não se deu por acaso. Era fruto da transferência da família real ao Brasil desde 1808, que, paulatinamente, ganhou forças com a criação de instituições e órgãos fundamentais para o funcionamento do Estado, tais como bancos e universidades.

Entretanto, um fator internacional é que foi decisivo para o reconhecimento do Brasil nesses moldes. Após a derrota de Napoleão em Waterloo, deu-se início ao Congresso de Viena no ano de 1815 que tinha como objetivo definir o novo equilíbrio político no mundo ocidental e o papel das grandes potências na nova ordem.<sup>141</sup>

Portugal encontrava-se militarmente fraco. Basta lembrar que a família real havia fugido da Capital por inexistir condições de defesa do Estado frente aos avanços das tropas francesas. E essa fuga não teria sido possível sem a devida ajuda da Inglaterra, haja vista que a frota naval portuguesa encontrava-se bastante arruinada.

Para se colocar como potência nessa nova redefinição de forças de Viena, Portugal contava com sua grande quantidade de territórios ultramarinos, o que mostrou que o Brasil era mais do que uma simples colônia.

Como a França necessitava criar novas rotas comerciais que fortalecessem seu comércio externo, não parecia um absurdo àquele país apoiar o desenvolvimento do Brasil a fim de poder contar com esse *consumidor* para seus produtos manufaturados.

O auge desse processo deu-se com a independência do Estado, formalizada pelo primeiro Imperador brasileiro em 1822, quando então se pode dizer que o Brasil se tornou um país soberano.

---

<sup>141</sup> GOMES, Laurentino. *1808*. São Paulo: Planeta, 2007. p. 293-296.

Nesse período, moldava-se uma estrutura de poder legislativo no Brasil, conforme relata Afonso Arinos de Melo Franco a respeito do ano de 1822:

*A 16 de fevereiro, cedendo à pressão popular, o Rei D. João VI expediu decreto convocando Procuradores das Cidades e Vilas do Império do Brasil para reunirem-se em “Juntas da Corte” a fim de assentarem as bases constitucionais que atendessem às condições peculiares da América Portuguesa. (...) Por decretos de 7 de março e 22 de abril, o Rei determinou que se procedesse à eleição de Deputados brasileiros. (...) Foram eleitos 72 Deputados pelas províncias do Império do Brasil*<sup>142</sup>

O passo seguinte foi o conturbado processo de elaboração de uma Constituição que desse ao Imperador a legitimidade para governar esse novo Estado. No mesmo ano da independência, foi convocado pelo chefe dessa nova Nação um Conselho de Procuradores para cuidar da elaboração da nova Carta.

Esse Conselho acabou dissolvido com a posterior convocação de uma Assembleia Geral Constituinte, que, pode-se dizer, deu início ao Poder Legislativo brasileiro.<sup>143</sup>

A Assembleia que se desenhara, de cunho bastante liberal, ao menos no plano político, contrapunha-se aos objetivos do Imperador de manter o controle estatal sob seu comando. A principal desavença entre os poderes deu-se em torno das atribuições do Executivo e do Legislativo.

Os constituintes exigiam uma contenção do poder imperial para impossibilitar a dissolução da futura Câmara dos Deputados, forçando, assim, novas eleições sempre que o Imperador entendesse conveniente.

Almejavam ainda não conceder ao Imperador o poder de veto absoluto. Entretanto, tais propostas iam de encontro com a construção de um Executivo forte e hábil a enfrentar as tendências desagregadoras do Estado brasileiro.<sup>144</sup>

---

<sup>142</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *A Câmara dos Deputados: síntese histórica*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1976. p. 15.

<sup>143</sup> CASTRO, Araújo. *A Constituição de 1937*. Rio de Janeiro: Livraria Ed. Freitas Bastos, 1938. p. 10-13.

<sup>144</sup> FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2004. p. 148.

Diante desse fato, não foram poucas as vezes que os interesses do Imperador foram antagônicos aos do Parlamento.

Aquele, imbuído de seu poder autoritário e sentindo-se diminuído pelos rumos tomados pela Assembléia, acabou por dissolvê-la em 12 de novembro de 1823 e criou, no dia seguinte, um Conselho de Estado, cuja atribuição principal foi elaborar a nova Constituição, que acabou outorgada, em 1824, pelo Chefe de Estado Brasileiro.

Como a Assembleia Constituinte havia sido dissolvida e o Imperador buscava dar uma legitimidade popular ao texto constitucional aprovado, optou-se por submeter o processo às Câmaras Municipais que, sem contestar o poder imperial, e por ter interesse na criação institucional do país, acabaram por ratificar o projeto na íntegra.

A estrutura e o processo de escolha dos membros daquele Parlamento podem ser considerados inusitados. A Constituição de 1824 era bastante liberal no que se referia ao processo eleitoral e permitia o voto dos analfabetos e um sistema censitário bastante flexível.

De acordo com o historiador José Murilo de Carvalho, a participação popular no processo eleitoral era significativa e se dava em dois turnos. No primeiro deles, os votantes elegiam os integrantes de um colégio eleitoral, que, por sua vez, seriam os responsáveis pela eleição dos deputados, e a lista de senadores.<sup>145</sup> Com isso, pode-se dizer que a escolha dos membros do Parlamento era indireta.<sup>146</sup>

Não é preciso relembrar que esse sistema era viciado e permitia a ascensão às cadeiras parlamentares apenas daqueles que estavam afinados com a política do Império.

A Assembléia-Geral do Império (que correspondia à Câmara dos Deputados e ao Senado) tornou-se, então, um órgão bastante conservador, a ponto de

---

<sup>145</sup> CARVALHO, José Murilo de. *D. Pedro II*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2007. p. 181.

<sup>146</sup> Cf. artigo 90 da Constituição do Império, assim positivada: “Art. 90. As nomeações dos Deputados, e Senadores para a Assembléa Geral, e dos Membros dos Conselhos Geraes das Provincias, serão feitas por Eleições indirectas, elegendo a massa dos Cidadãos activos em Assembléas Parochiaes os Eleitores de Provincia, e estes os Representantes da Nação, e Provincia”.

aprovar, em 1850, um Código Comercial totalmente montado a partir dos interesses do Império, e não do Parlamento.<sup>147</sup>

Essa engenharia ficou ameaçada apenas em um momento do período imperial quando, em 1855, o Marquês de Paraná tentou uma reforma no sistema eleitoral que teve por objetivo acabar com as bancadas monolíticas e governistas.

Ao introduzir o sistema de voto distrital puro, que previa a eleição de um deputado por distrito, as bases políticas municipais conseguiram eleger seus representantes diretos para o Parlamento, o que assustou a elite política nacional, que não estava disposta a dividir o poder parlamentar com os grotões do Brasil

Essa *distorção* acabou corrigida em 1860, quando os distritos passaram a ter apenas três deputados.<sup>148</sup>

Dessa forma, o Parlamento imperial manteve-se completamente sob controle do gabinete de ministros e da política do próprio Imperador.

Ação importante para a afirmação do Parlamento deu-se com o Ato Adicional de 1834<sup>149</sup>, quando foi concedida uma parte da autonomia às províncias, em um processo que pode ser considerado de descentralização política, com a criação das Assembléias Provinciais, que foram as principais responsáveis pelo desenho institucional do poder local, tal como hoje conhecido.<sup>150</sup>

Os ideais libertários, porém, jamais deixaram de existir, mesmo com o tímido processo de descentralização. A partir de 1870, quando é desencadeado o

---

<sup>147</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *A Câmara dos Deputados: síntese histórica*. op. cit.. p. 43.

<sup>148</sup> CARVALHO, José Murilo de. *D. Pedro II*. op. cit.. p. 182.

<sup>149</sup> Com a abdicação de D. Pedro I, o movimento liberal saiu fortalecido e a regência sancionou Lei Preparatória decretada pela Assembléia Geral Legislativa, cujo texto conferia aos deputados que seriam eleitos para a legislatura seguinte a faculdade de reformar determinados artigos da Constituição do Império. A reforma realizou-se com o Ato Adicional decretado pela Câmara dos Deputados que instituiu as assembléias legislativas provinciais com considerável autonomia. Às assembléias foi atribuída competência para elaborar o seu próprio regimento e, desde que em harmonia com as imposições gerais do Estado, legislar sobre: a divisão civil, judiciária e eclesiástica local; instrução pública, não compreendendo as faculdades de medicina e os cursos jurídicos; casos de desapropriação; fixação de despesas e impostos; criação de cargos e empregos; estradas, penitenciárias e outras obras públicas.

<sup>150</sup> DALLARI, Dalmo. Constituição e Evolução do Estado Brasileiro. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. v. LXXII, 1977. p. 325-334.



Movimento Republicano<sup>151</sup>, a noção de federalismo e de autonomia coloca-se novamente como o grande mote.

Esses movimentos acabaram por derrubar o Segundo Imperador em 1891, quando se proclamou a República Federativa do Brasil

### 3.1.2 A Constituição de 1891 e o sistema bicameral

A criação de um modelo republicano de Estado baseado no pacto federativo trouxe significativas inovações ao Parlamento brasileiro de então.

Na medida em que se criou o federalismo à luz do que havia sido instituído no sistema norte-americano, forçosa se fez a remodelação estrutural do Legislativo, a fim de que ele fosse apto a representar essa nova estrutura de administração.

A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, como o próprio nome ressalta, aboliu o sistema imperial e estabeleceu a República. Mais do que isso, transformou o sistema de províncias em estados, extinguindo aquele modelo centralizado de política existente durante o período imperial.<sup>152</sup>

A busca de uma descentralização política à moda americana pareceu um grande sonho a ser alcançado com o novo modelo constitucional que se firmava.

Com o fim do poder moderador, estabeleceu-se na República um sistema de divisão de Poderes mais próximo daquele que hoje se apresenta, equilibradamente dividido entre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário.

É interessante notar que, logo após a eleição de Marechal Deodoro à Presidência da República, a Assembleia Constituinte, que havia promulgado o texto constitucional, automaticamente se converteu em Congresso Nacional, separado em um

---

<sup>151</sup> CARVALHO, José Murilo de. *D. Pedro II. op. cit.* p. 126. Para o autor, o Manifesto teria sido uma reação dos liberais à nomeação de um gabinete ultra-conservador pelo Imperador Pedro II. A criação de um centro liberal, que aglutinou progressistas e liberais históricos que viviam em guerra no Parlamento, permitiu a propagação dos ideais libertários, em face do avanço do poder moderador.

<sup>152</sup> SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira. *Comentários à Constituição Brasileira de 1891*. Brasília: Coleção História Constitucional Brasileira do Senado Federal, 2005. p. 264-265.

sistema bicameral, representado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado da República.<sup>153</sup>

De acordo com Araújo Castro,

*O Senado Federal era composto, na vigência da Constituição de 1891, de sessenta e três membros, eleitos por nove anos, mediante sufrágio direto, três por Estado e três pelo Distrito Federal.*<sup>154</sup>

Essa estrutura dava ao Senado uma estabilidade maior que a Câmara, pois os senadores estariam investidos em seus cargos pelo período de nove anos. De fato, o que se procurava desenhar era um Senado menos aberto às vicissitudes políticas e que fosse capaz de ponderar acerca das deliberações da Câmara dos Deputados.

Dessa forma, buscou-se estruturar um Parlamento hábil a garantir certo controle político sobre as ações do Poder Executivo.

Uma disputa política passa a ser travada entre o Parlamento, à época presidido por Prudente de Moraes, e o Executivo, composto pelos deodoristas. O processo de criação constituinte, por liberal, tinha como objetivo limitar os poderes do Presidente da República.

A visão, que pode ser considerada democrática, tida pelos constitucionalistas que compunham o Parlamento de então, se contrapunha com os ideais da facção militarista e positivista que estruturava o Poder Executivo, pois eles viam nos ideais liberais a fragmentação do poder político entre o Legislativo e o Executivo.<sup>155</sup>

O Executivo de então parecia pouco se importar com os limites a serem estabelecidos pela Constituição a seu poder. Talvez porque anteriormente ligados a simpáticos defensores dos governos autoritários dos dois impérios, os deodoristas não davam atenção àquilo que o Parlamento decidia no processo de elaboração da Constituição.

---

<sup>153</sup> SKIDMORE, Thomas E. *Uma História do Brasil*. 4. ed.. São Paulo: Paz e Terra, 2003. p. 107.

<sup>154</sup> CASTRO, Araújo. *A Constituição de 1937*. op. cit.. p. 150.

<sup>155</sup> D'AVILA, Luiz Felipe. *Os Virtuoses: os estadistas que fundaram a República Brasileira*. São Paulo: A Girafa Editora Ltda., 2006. p. 46.

O medo do governo provisório de Deodoro de perder o poder após a promulgação da nova Carta, que previa a eleição indireta do Presidente da República pelo novo Parlamento, levou os representantes do Executivo a tramarem golpes e impedir que esse novo Congresso viesse a escolher o futuro chefe da República.

O papel do Parlamento nesse período foi o de garantir que o Executivo não teria “mãos de ferro” sobre a política nacional.

Sob os auspícios de Prudente de Moraes e dos demais constitucionalistas de então, foi possível a promulgação da Constituição de 1891 e, em 25 de fevereiro de 1891, a escolha indireta, pelo Congresso Nacional, do Marechal Deodoro da Fonseca ao cargo de Presidente da República.

É bem verdade que o próprio Prudente disputou e perdeu essas eleições. Talvez toda a sua defesa do texto constitucional de 1891 se devesse à possibilidade de ele mesmo vir a se tornar o presidente indiretamente eleito.

Todavia, sua sagacidade, aliada à vontade dos liberais convictos, acabou por permitir a promulgação desse novo texto constitucional.

Embora vitorioso, o Marechal enfrentaria o *poder de fogo* do Congresso Nacional, que assumira o papel de guardião da nova Constituição e de efetivo controlador de eventuais arbitrariedades exercidas pelo Chefe de Estado e de Governo.

A eleição de Prudente de Moraes à Vice-Presidência do Senado em 15 de junho daquele mesmo ano era uma demonstração clara de que o Parlamento não sucumbiria aos interesses do Executivo.

À época, embora o Vice-Presidente da República fosse, por força constitucional, o presidente do Senado Federal, o poder de conduzi-lo era de Prudente, na condição para a qual havia sido eleito.

Mesmo durante o período do primeiro governo civil, a relação entre o Executivo e o Congresso foi bastante tensa. Embora Prudente fosse um presidente que

havia saído do Parlamento, seu governo encontrou sérios obstáculos nas Casas legislativas, principalmente, quando foi derrotado no seu projeto de anistia geral.<sup>156</sup>

Já com Campos Salles e a instituição da política dos governadores, praticamente, retomou-se no Brasil o centralismo político nas mãos do Chefe de Estado.

Com o controle do poder nas mãos do Presidente, aliado aos chefes dos Poderes políticos locais, não foi tarefa árdua para o Executivo controlar o processo eleitoral e garantir a eleição, para o Parlamento, de seus correligionários, tanto na Câmara, como no Senado, impedindo-se, dessa forma, a atuação da oposição no Congresso.

Dentro dessa lógica, o Parlamento brasileiro aquiesceu a tudo isso com a criação da Comissão de Verificação de Poderes, presidida pelo membro mais idoso do Legislativo, fosse ele senador ou deputado. Esta Comissão passou a apurar as denúncias de irregularidades no processo eleitoral e garantir a diplomação dos parlamentares ligados ao governo.<sup>157</sup>

Com a política dos governadores, e com o poder atribuído àquela Comissão, o Parlamento tornou-se um mero anexo do Poder Executivo, sem maiores ingerências sobre a política central.

Não é à toa que nesse período pouco se fala do Congresso, das inovações do sistema bicameral e do pacto federativo. Isso porque, como se encontrava em situação de completa subserviência ao Executivo, pouco importava sua composição, estrutura ou os interesses federais.

Como um poder de direito e não de fato, o Legislativo em muito pouco contribuiu para a consolidação da democracia durante esse primeiro período da República.

No que se refere ao sistema federalista, representado no Parlamento pelo Senado Federal, pode-se dizer que pouca inovação trouxe durante a vigência da Constituição de 1891.

---

<sup>156</sup> Ibidem. p. 79.

<sup>157</sup> Idem. p. 117.

Com a política dos governadores e a total submissão dos governos locais aos interesses da União, quase nada se inovou em relação à política federativa também.

É certo que a Constituição descentralizou atribuições e poderes entre as demais esferas da federação. Entretanto, não seria só necessária a descentralização de atribuições com o fulcro de se promover um compartilhamento do poder central.

Era necessário também realizar uma distribuição fiscal, orçamentária e tributária para que, finalmente, os poderes locais pudessem obter autonomia em relação ao poder central, o que, de fato, não ocorreu.

Ademais, com a total submissão dos poderes locais ao Chefe do Executivo Federal, os interesses da federação deram lugar, no Senado, à defesa dos interesses do poder central, restando aos governadores as *migalhas* das benesses que saciavam o Presidente da República.

Os senadores da República, embora eleitos para defender os interesses dos estados e do pacto federativo, não raro faziam coro aos ditames dos Governadores aliados do Presidente da República, garantindo os interesses nacionais em prol da defesa dos interesses regionais e federativos.

Dessa forma, criou-se no Brasil um sistema de dependência entre os governadores e o presidente da República que ficou conhecido como a política do coronelismo.

Nem mesmo a Emenda 26 feita no texto constitucional, que tentou disciplinar o exercício das autonomias estaduais, conseguiu mudar esse quadro de total submissão dos governadores e, por consequência, do próprio Parlamento ao Poder Executivo Central.<sup>158</sup>

Prevaleceu, pois, um regime oligárquico e opressor, sem que o Parlamento, ao final da Primeira República Civil, tivesse condições de opinar ou alterar os

---

<sup>158</sup> DALLARI, Dalmo. *Constituição e Evolução do Estado Brasileiro op. cit.* p. 331.

rumos da nação, antidemocraticamente, tomados pelo Presidente da República em um processo que nada beneficiava o debate ideológico.

Mesmo assim, ao fazer uma análise das atividades desempenhadas pela Câmara dos Deputados nesse período, Afonso Arinos ainda ressalta que:

*Inesquecíveis são os trabalhos fecundos e valiosos serviços que a Câmara prestou ao Brasil na fase do presidencialismo constitucional. Pode-se dizer que, em matéria de interpretação da Constituição Federal, em pontos tão sensíveis e graves como eram o estado de sítio e a intervenção federal nos Estados, os estudos da Comissão de Justiça da Câmara com os julgados do Supremo Tribunal Federal e com as lições de Rui Barbosa na fixação das doutrinas que vieram, afinal, a encontrar expressão normativas nos sábios textos das Constituições de 1934 e 1946.<sup>159</sup>*

### 3.1.3 O Legislativo na Constituição de 1934 e o novo bicameralismo de 1937

A Constituição de 1934 pode ser considerada uma das mais inovadoras da história brasileira.

Inovadora por cristalizar um modelo de democracia social imprescindível para as transformações do país de então, mas também por fortalecer o modelo federativo de Estado, tal qual havia sido pensado anteriormente, mas esquecido pela completa submissão dos governadores e dos membros do Parlamento aos interesses do Presidente da República.

Com relação à estrutura do Poder Legislativo, Araújo Castro ressalta que o anteprojeto governamental de 1933 estabelecia um sistema unicameral a ser exercido pela Assembléia Nacional com a sanção do Presidente da República.<sup>160</sup>

De alguma forma, prevalecia uma ácida crítica à atuação do Senado ainda no período da antiga República. Não eram poucos os teóricos que acreditavam que, se o Senado votasse de acordo com a Câmara, era um órgão inútil.<sup>161</sup> A sua contraposição

<sup>159</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *A Câmara dos Deputados: síntese histórica*. op. cit.. p. 80.

<sup>160</sup> CASTRO, Araújo. *A Constituição de 1937*. op. cit.. p. 139.

<sup>161</sup> MANGABEIRA, João. *Em torno da Constituição*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1934. p. 53. O autor ressalta que, “Das constituições de pós guerra, várias se pronunciaram por uma só câmara. No Canadá, o mesmo em quase todas as suas províncias. E ainda nos Estados Unidos, a dualidade das Câmaras desaparece do Governo das Cidades, onde em geral esse princípio se consagrava. (...) E no

ao quanto decidido naquela Casa, porém, poderia levar ao conflito das próprias instituições parlamentares.

Não fosse a representação do modelo federativo, teria o Senado da República, talvez, sido abolido do texto constitucional de 1934, pois esse era o interesse de muitos à época.

Não parece exagero afirmar que esse enfraquecimento do Senado poderia contribuir para um enfraquecimento do próprio Parlamento, o que agradava aos simpatizantes do Executivo fortalecido.

Entretanto, esse enfraquecimento poderia significar, em contrapartida, o fortalecimento da Câmara dos Deputados, o que, de certa forma, seria um contraponto a um Executivo centralizador.

A Constituição de 1934, por sua vez, não obstante ter mantido o Senado como integrante do Poder Legislativo, subordinou-o à Câmara dos Deputados, conforme constava no art. 22.<sup>162</sup>

De acordo com Araújo Castro:

*Tal sistema não era unicameral, porque certas leis dependiam da colaboração do Senado, nem bicameral, porque, na maioria dos casos, as leis eram votadas exclusivamente pela câmara dos Deputados.*<sup>163</sup>

Na vigência desta Constituição, ao Senado foram atribuídos poderes específicos para legislar somente sobre determinadas matérias, dentre as quais se pode destacar o estado de sítio, o sistema eleitoral e de representação, tributos e tarifas, tratados e convenções estrangeiras, além de socorro aos Estados.

---

modelo para as constituições estaduais, ali apresentado pela *National Municipal League*, o Poder Legislativo se compõe de uma só Câmara”.

<sup>162</sup> Eis o teor do art. 22 da Constituição de 1934:

“Art 22 - O Poder Legislativo é exercido pela Câmara dos Deputados com a colaboração do Senado Federal. Parágrafo único - Cada Legislatura durará quatro anos”.

<sup>163</sup> CASTRO, Araújo. *A Constituição de 1937*. op. cit.. p. 140.

Poderia, entretanto, nos termos dos artigos 90 a 92, promover a coordenação dos Poderes federais entre si, manter a continuidade administrativa e zelar pelo fiel cumprimento da Constituição, bem como praticar outros atos de sua competência.

É de se ver, pois, que a Constituição de 1934 já havia adotado um modelo diferenciado de bicameralismo.

A própria Câmara dos Deputados foi idealizada com uma estruturação diferenciada. O art. 23 da Constituição previa que sua composição dar-se-ia com representantes do povo e das profissões. Criou-se, assim, a figura dos chamados “deputados classistas”.<sup>164</sup>

Embora existente, o Senado teve as suas funções reduzidas. Até porque se tornou inócua a disposição sobre a coordenação dos Poderes federais. Além disso, a composição do Senado era de dois, e não mais de três senadores, como previsto pela anterior Constituição.

Um Senado enfraquecido e com poderes limitados não parecia apto a realizar essa coordenação e, tampouco, se sobrepor como órgão independente integrante do Poder Legislativo. Diante de seu ocaso, não demorou para que a Constituição de 1937 viesse a extingui-lo.

A atuação independente da Câmara dos Deputados também restou comprometida durante o curto período de vigência da Constituição de 1934. Durou de 3 de maio de 1935 a 10 de novembro de 1937.

Composta por antigos constitucionalistas ligados à estrutura do Estado na República Velha, pouco inovou em matéria legislativa e, a despeito dos ideais

---

<sup>164</sup> Eis o teor do artigo 23 da Constituição de 1934: “Art 23 - A Câmara dos Deputados compõe-se de representantes do povo, eleitos mediante sistema proporcional e sufrágio universal, igual e direto, e de representantes eleitos pelas organizações profissionais na forma que a lei indicar”.



democráticos trazidos pela Carta de 34, pode-se dizer que o Parlamento de então pouco contribuiu para a sua consolidação.<sup>165</sup>

Um efetivo controle do Parlamento sobre as ações do Executivo foi um dos fatores decisivos para a guinada autoritária de Getúlio Vargas em 1937 com a conseqüente outorga de um novo texto constitucional que drasticamente reduziria as atribuições do Legislativo, com sua total subserviência ao Executivo centralizado.

Na verdade, tanto o Parlamento, quanto o Pacto Federativo, e, porque não dizer, o Estado Democrático de Direito, restaram comprometidos com a nova Constituição outorgada.

Essa, por sua vez, serviu única e exclusivamente como instrumento legitimador do poder autoritário do Presidente da República.

A Constituição de 1937 aboliu a existência do Senado Federal, embora tenha mantido o sistema bicameral com a criação do Conselho Federal.<sup>166</sup> O art. 38, § 1º, daquela Carta previa o funcionamento independente de ambas as instituições, sendo a junção das casas uma exceção.<sup>167</sup>

Esse Conselho seria composto de representantes dos estados e de membros nomeados pelo próprio Presidente da República com mandato de seis anos. Não é preciso dizer que a nomeação presidencial dos membros dessa nova estrutura comprometia, e muito, a autonomia do órgão.

Os estados, por meio de suas assembleias, elegeriam um representante, sendo facultado ao governador vetar a escolha feita. A composição desse órgão era de

<sup>165</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *A Câmara dos Deputados: síntese histórica*. op. cit.. p. 99.

<sup>166</sup> Eis o teor do art. 38 da Constituição de 1937:

“Art 38 - O Poder Legislativo é exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho da Economia Nacional e do Presidente da República, daquele mediante parecer nas matérias da sua competência consultiva e deste pela iniciativa e sanção dos projetos de lei e promulgação dos decretos-leis autorizados nesta Constituição.

§ 1º - O Parlamento nacional compõe-se de duas Câmaras: a Câmara dos Deputados e o Conselho Federal.

§ 2º - Ninguém pode pertencer ao mesmo tempo à Câmara dos Deputados e ao Conselho Federal”.

<sup>167</sup> CASTRO, Araújo. *A Constituição de 1937*. op. cit.. p. 141.

trinta membros, vinte deles eleitos pelas Assembléias Legislativas dos Estados e dez pelo próprio Presidente da República.

### 3.1.4 A redemocratização de 1946 e a atividade legislativa

O ressurgimento do Legislativo ocorre após a publicação, pelo Poder Executivo, da Lei Constitucional 9, de 1945, que convocou novas eleições para o Parlamento. De acordo com a referida lei, o ressurgimento do Congresso teria o escopo de reformar a Constituição outorgada e preparar o país para as eleições presidenciais de dezembro daquele ano.

Embora Vargas não tenha transmitido o cargo a seu sucessor, deixando essa função ao então Presidente do Supremo Tribunal Federal José Linhares, o eleito General Dutra fez cumprir as vontades políticas do País de então.

Em 2 de fevereiro de 1946, foi instalada a nova Assembleia Nacional Constituinte, composta de Deputados e Senadores e responsável pela elaboração do novo texto constitucional sob a presidência do Senador por Minas Gerais, Melo Viana.<sup>168</sup>

A idéia do bicameralismo não mais parecia em xeque. A reestruturação do Senado como casa legislativa colocava-se como um imperativo nesse novo processo de democratização do País.

Os constitucionalistas de então acreditavam que o sistema de duas Câmaras serviria para balancear os crescentes anseios populares nesse processo de redemocratização do País e que tenderiam a “contaminar a Câmara dos Deputados”.

Assim asseverou Carlos Maximiliano:

*Em face do ramo popular do Congresso, que é forçado ao contacto freqüente com o eleitorado, partilha das paixões e erros momentâneos do povo e timbra em refletir os desejos imediatos da multidão, é colocado o Senado, mais conservador, composto de membros menos numerosos, com idade superior a 35 anos e um mandato correspondente em duração a*

---

<sup>168</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *A Câmara dos Deputados: síntese histórica*. op. cit., p. 103.

*duas vezes o dos deputados, o que resulta a desnecessidade de cortejar muito as turbas volúveis e delirantes, imprevidentes e injustas.*<sup>169</sup>

O Senado retorna ao cenário nacional como a casa da ponderação e com a missão de *coibir* os abusos que a Câmara dos Deputados pudesse vir a exercer em seu processo de deliberação legislativa.

Entretanto, o constitucionalista citado não deixa de enaltecer a importância dessa Casa Legislativa em um sistema federativo. De acordo com Maximiliano, é de fundamental importância a representação do pacto federativo no processo de formação das leis e até mesmo de controle do Poder Executivo.

Assim, na visão do constitucionalista, não obstante ser o Senado uma casa conservadora, que pondera as vontades da Câmara, seria também o responsável pela defesa da federação e de seus interesses.<sup>170</sup>

Analisando historicamente, e sem emissão de um juízo valorativo prévio acerca da importância do Senado para a República Moderna, parecia fazer sentido a reformulação do modelo bicameral naquele momento.

Com a democratização do País, buscou-se acabar com aquele modelo ditatorial e centralizado desenhado pela Constituição de 1937 e que concedeu ao Presidente da República tantos poderes em detrimentos dos governadores e prefeitos.

O maior exemplo dessa centralização talvez seja a existência do instrumento normativo do decreto-lei, que dava ao Chefe do Executivo Federal o poder de legislar sem a necessária participação do Congresso Nacional.

Vale ressaltar que, conforme já afirmado, o decreto-lei, diferentemente da medida provisória, dava ao Chefe do Poder Executivo local maior discricionariedade para legislar sem que, com isso, fosse necessária a anuência do Legislativo.

---

<sup>169</sup> MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira*. 5. ed.. Rio de Janeiro/São Paulo: Freitas Bastos, 1954. p. 10. v. II.

<sup>170</sup> Idem p. 11.

Com o processo de redemocratização trazido pela nova Carta constitucional e a conseqüente descentralização de atribuições aos demais entes da federação, a estrutura do Estado brasileiro sofreu uma significativa alteração com a participação efetiva dos governadores e prefeitos nos rumos da política nacional.

Basta lembrar que, a partir de então, nem sempre os governadores estavam alinhados à política do Planalto, muitas vezes fazendo ferrenha oposição ao governo central. A eleição de Jânio Quadros à Presidência da República, após ter governado o Estado de São Paulo é, talvez, o exemplo mais emblemático dessa autonomia política à qual se fez alusão.

Nessa lógica, o pacto federativo e os princípios basilares da federação fortaleceram-se nesse novo modelo, bem como se fortaleceu o Estado brasileiro como um todo no processo desenvolvimentista iniciado na década de 50.

Os interesses dos estados voltavam a ser de fundamental importância no processo de elaboração de políticas públicas e, com isso, a sua representação nacional precisava ser forte. O Senado ressurgiu a partir dessa perspectiva e se fortaleceu como instituição pública.

Já com relação à Câmara, a grande novidade trazida pela Constituição de 1946 foi a alteração no processo de escolha de seus representantes.

Anteriormente, o quociente eleitoral era extraído da divisão do número de votantes que participavam do pleito em todo o Estado pelo número de representantes fixado em lei.

A partir de então, cada partido ou legenda contava tantos candidatos vitoriosos quantas vezes o total de seus eleitores coubesse no quociente. Criou-se, pois, o sistema de representação proporcional, em que a distribuição dos mandatos operar-se-ia de modo que o número de representantes fosse dividido em relação aos cidadãos.<sup>171</sup>

---

<sup>171</sup> MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira*. op. cit.. p. 84.

Com isso, a Câmara acabou por representar mais fielmente o eleitorado brasileiro e tornou-se, assim, um órgão mais plural e diversificado na medida em que a democracia passou a permitir que novos ideais e facções ideológicas fossem eleitos para representar o Parlamento.

Não seria exagero afirmar que a Constituição de 1946 dotou o Legislativo dos devidos instrumentos democráticos aptos a transformá-lo em um poder de fato, pois não o era durante o Império com o poder moderador a dissolver as Câmaras quando o Imperador entendesse conveniente, nem, tampouco, na República Velha, que, como se viu, subordinou o Parlamento à vontade dos Presidentes, e nem com a breve Constituição de 1934, que menosprezou o papel do Senado Federal.

Não há o que falar quanto à Constituição de 1937, uma vez que era autoritária desde a sua essência.

Porém, infelizmente, esse modelo de Parlamento mais representativo perece com a promulgação disfarçada da Carta de 1967, conforme será tratado a seguir.

### *3.1.5 O regime militar: novo modelo de funcionamento do Congresso*

Não responsabilizar o Parlamento pela ascensão dos ideais da ditadura e pela sua conseqüente tomada do poder em 1964 seria, no mínimo, fechar os olhos para o histórico do papel desempenhado pelas instituições brasileiras naquele momento.

Conforme ressalta Afonso Arinos, a Câmara dos Deputados de 1959 pode ser considerada um espelho fiel das contradições:

*de interesses e de conflitos ideológicos que iriam submergir à falsa imagem dos partidos, destruir as instituições democráticas e provocar a intervenção das Forças Armadas.*<sup>172</sup>

As legendas já não mais refletiam os ideais políticos de seus partidos e a democratização possibilitara o surgimento de correntes independentes, não identificadas com os ideais partidários, permitindo que os parlamentares agissem de acordo com suas convicções pessoais e não em conformidade com os preceitos da fidelidade partidária.

---

<sup>172</sup> FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *A Câmara dos Deputados: síntese histórica*. op. cit., p. 111.

De acordo com Arinos, era possível encontrar, naquela composição parlamentar, uma tendência de esquerda ideologicamente radical que, segundo o Autor, era representada pelo PTB, mas que também encontrava representantes no PSP, PDC e, paradoxalmente, na UDN.

Uma segunda ala considerada de esquerda, mas menos nacionalista e bastante ligada ao Getulismo, encontrava representantes dentro do mesmo PTB. Já a ala da direita antidemocrática abrigava-se sobre as asas da UDN, que apoiava a ditadura militar e era rancorosa, tanto com a ditadura varguista, quanto com a política desenvolvimentista de Kubitschek.

Por fim, havia uma ala central, moderada e democrática, que tinha seus principais adeptos na UDN, PSD, PDC e no PL. Essa corrente tinha por escopo amainar os conflitos levantados pelas correntes ditatoriais que pretendiam tomar o poder.<sup>173</sup>

Como se vê, a Câmara de então não parecia obstinada a representar um interesse único em prol do desenvolvimento do País e da democracia. Os partidos políticos tornaram-se meros instrumentos para a representação de interesses particulares e um mesmo partido tornou-se capaz de abrigar representantes cujos valores eram muito antagônicos.

No Senado, a questão não parecia diferente. Muitos políticos que haviam logrado êxito no período da ditadura de Vargas representavam, naquele momento, a defesa do pacto federativo na Câmara Alta. Dessa forma, a possibilidade de uma ditadura não parecia tão estranha a esses homens.

Já nos idos de 1955, discutia-se novamente a necessidade de sua existência e a sua importância para a representação legislativa. Como se vê, mesmo sob a égide da Constituição democrática de 1946, os representantes do povo não pareciam convencidos da importância do Senado como órgão do Poder Legislativo.<sup>174</sup>

---

<sup>173</sup> Ibidem. p. 111.

<sup>174</sup> MANGABEIRA, João. *Estudos constitucionais: Poder Legislativo*. op. cit.. p. 49. Em debate realizado em 9/11/55, discutia-se a necessidade de manutenção do sistema bicameral. João Mangabeira, ao fazer menção à proposta do Presidente do Senado, Nereu Ramos, ressalta que “O próprio Presidente Nereu

A instauração do parlamentarismo pela Emenda Constitucional aprovada pelo Congresso em 2 de setembro de 1961 não colocou o Parlamento em melhores condições da que se encontrava.

Mesmo com a limitação de poderes imposta ao novo Presidente da República, não há como dizer que as duas Casas do Congresso tiveram um papel de destaque nesse curto período do parlamentarismo no Brasil.<sup>175</sup>

Pelo contrário, esse período apenas serviu para acirrar os ânimos entre as Forças Armadas e o governo civil, que não encontrava respaldo no Congresso para a aprovação das suas reformas de base.

Apoiada pela inconsistência partidária representada no Parlamento, à qual já se fez alusão, as Forças Armadas conquistavam, paulatinamente, adeptos no Congresso e minavam o poder do Presidente civil.

Assim, a ascensão do comando militar não encontrou obstáculos para se impor logo após a deposição de João Goulart do poder.

O Ato Institucional de 9/4/64 manteve aparentemente a ordem constitucional de 1946, mas impôs severas cassações de mandatos e suspensão de direitos políticos. Permitiu a eleição de Castelo Branco por um período de três anos, o que deu legitimidade ao presidente indiretamente escolhido para elaborar outros atos institucionais.<sup>176</sup>

Por esse primeiro ato, o regime outorgou a si mesmo poderes temporários, aprovando, mediante decretos-lei, legislações fundamentais para fortalecer o seu poder.

Embora o primeiro ato institucional não tenha trazido a legitimidade necessária para que o regime governasse, os militares entenderam que a “revolução” havia

---

Ramos declarou que, há muito, acha que o Senado não deveria ter todas as funções que possui atualmente, porque isso impediria o trabalho legislativo”.

<sup>175</sup> MENDONÇA, Marina Gusmão de. *O Demolidor de Presidentes*. São Paulo: Códex, 2002. p. 266.

<sup>176</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. op. cit., p. 86.

sido gloriosa e, com o advento de novos atos institucionais, decretos-lei e leis complementares, buscou o regime legitimar-se através do Congresso que, na medida em que aprovava os projetos de interesse governamental, chancelava a política adotada pela caserna.<sup>177</sup>

O Ato Institucional nº 3, de 5/2/66, por sua vez, regulamentou os procedimentos a serem adotados pelo Congresso no processo de votação da nova Constituição.

A Constituição de 1967, bem como a Emenda Constitucional 1/69, trazia em sua estrutura elementos bastante semelhantes ao texto constitucional de 1937.

Fortaleceu o Poder Executivo por intermédio dos decretos-lei e pela redução da autonomia dos entes federados ao reformular o sistema tributário nacional, tornando-o mais rigoroso e ampliando a técnica do federalismo com o advento do federalismo cooperativo.

Com a cassação de mandatos parlamentares e o exílio dos líderes políticos contrários aos ditames ditatoriais, não seria exagero afirmar que o Congresso Nacional perdeu por completo a sua identidade e tornou-se um mero apêndice do Poder Executivo.

O processo decisório sobre as políticas públicas foi totalmente transferido para a arena do Executivo, o que fez com que o Parlamento ficasse esvaziado de suas funções fundamentais.

A relação entre o Estado e os grupos de interesse passava ao largo das vontades do Legislativo. Essa questão foi bastante estudada por cientistas políticos do período, que não hesitaram em confirmar a preponderância do Executivo nos rumos tomados pela Nação.<sup>178</sup>

---

<sup>177</sup> BAAKLINI, Abdo I. *O Congresso e o Sistema Político do Brasil*. Trad. Beatriz Lacerda. São Paulo: Paz e Terra, 1993. p. 60.

<sup>178</sup> CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1975. De acordo com o autor, a “Teoria dos Anéis Burocráticos” nada mais era do que a participação esporádica e



Com isso, não seria exagero afirmar que o Parlamento tornou-se refém do Executivo. Embora houvesse eleições para a Câmara e o Senado, a oposição não conseguia uma maioria apta a obstruir os interesses do Governo, representado pela Aliança Renovadora Nacional, partido que serviu aos interesses dos militares durante o período da ditadura.

O total desrespeito à minoria partidária não permitiu que houvesse qualquer controle das ações do Executivo pelo próprio Parlamento, pois nem mesmo o seu direito de representação podia ser exercido.

Esse direito de ser representada junto aos órgãos decisórios é de extrema importância para que a minoria possa, enfim, exercer um efetivo controle parlamentar sobre as ações de governo.

É que, como observa Assis Brasil, os governos não tratam apenas do progresso do País. Preocupam-se também com a sua própria preservação. Em um sistema não democrático, que não permita às minorias parlamentares exercerem seu papel de controle, fica impossível impedir que essa segunda preocupação não se sobreponha, com o passar dos anos, à primeira e mais nobre delas.<sup>179</sup>

Uma mudança na estrutura parlamentar foi sentida nesse período. Com o intuito de se “desburocratizar” e “democratizar” o Parlamento, os membros da mesa, bem como seu presidente e os presidentes das comissões de ambas as casas, tiveram seus mandatos limitados a um período de dois anos, não renováveis.

O papel dos líderes partidários acabou diminuído a fim de que não mais influenciassem significativamente o processo de votação e, com isso, não atrapalhassem o interesse do governo.

---

pontual de setores privados nas questões de estado, influenciando diretamente na tomadas de decisões. A representação que se forjou não foi de classes, mas de indivíduos que, diante de seu poder econômico e estratégico, influenciam ações do estado em prol de seus benefícios. Interesses coletivos e organizados não construíram, durante esse período, um canal de diálogo com as arenas decisórias do governo. O que se percebia era a influência de grupos de interesse de caráter personalista, responsáveis pela interação entre os interesses organizacionais e o Estado.

<sup>179</sup> ASSIS BRASIL, J. F. de. *Democracia representativa do voto e do modo de votar*. 4. Ed. Rio de Janeiro, 1931. p. 112.

Outra mudança estrutural incluiu a criação da comissão mista de orçamento, cujo objetivo era a aprovação das peças orçamentárias, bem como de outros projetos de natureza fiscal, mas sem poderes para alterá-los.<sup>180</sup>

As convocações ordinárias de sessões conjuntas de ambas as Casas para a aprovação de matérias de interesse do Executivo colocava-se como uma constante, e seu objetivo era tornar mais ágil o processo legislativo.

O prazo para a análise, pelo Congresso, de projetos de lei em matéria orçamentária foi limitado, de maneira que a sua participação no processo de elaboração do orçamento não foi decisiva para impor qualquer política pública nesse período.

Projetos de lei de “deliberação urgente” eram apresentados pelo Executivo e deveriam ser deliberados pelo Parlamento em um período de sessenta dias. A omissão em dispor sobre esses levaria, automaticamente, à aprovação da matéria por decurso de prazo.<sup>181</sup>

Importante ressaltar, ainda, que a fidelidade partidária, nesse período, foi utilizada muito mais para impedir a ascensão da oposição do que, necessariamente, como um princípio de higidez no processo representativo.

Quando o líder do partido exigia fidelidade, era defeso aos membros do Congresso votar contra a orientação de seu partido nas sessões plenárias. O voto divergente poderia implicar em perda do mandato político, uma vez que essa hipótese estava prevista no artigo 35 daquela Carta constitucional, conforme redação dada pela Emenda 1/69 já analisada no primeiro capítulo dessa tese. .

O voto de liderança foi utilizado à exaustão durante esse período. Ao votar em nome de todos os membros de seu partido, o líder ou o vice-líder, em votações simbólicas que dispensavam a votação nominal, ditava a vontade partidária, não dando

---

<sup>180</sup> BAAKLINI, Abdo I. *O Congresso e o Sistema Político do Brasil*. op. cit.. p. 61.

<sup>181</sup> Idem. p. 61.

margem para que os próprios titulares dos mandatos se manifestassem sobre o projeto de lei.<sup>182</sup>

Sob o pretexto da celeridade no processo legislativo, abafava-se a voz de lideranças dissidentes e o Executivo mantinha o controle do processo eleitoral.

Ainda quando a oposição pôde oferecer uma ameaça à predominância do Executivo no Parlamento, o Presidente Geisel editou, em 13 de abril de 1977, o que ficou conhecido como o “Pacote de Abril”, uma série de medidas baixadas após o atrito entre o Congresso e o Executivo por conta da ausência de maioria governamental necessária para a aprovação de algumas emendas à Constituição.

O Presidente, em resposta, colocou o Congresso em recesso e, a partir daí, emendou a Constituição e baixou vários decretos-lei. Entre as medidas do pacote estava a criação da figura do senador biônico, cujo objetivo era impedir que o Movimento Democrático Brasileiro, principal partido de oposição, viesse a ser majoritário no Senado.

O critério de representação proporcional nas eleições à Câmara dos Deputados foi alterado de modo a favorecer os estados do Nordeste. Além disso, o “pacote” estendeu as restrições da Lei Falcão às eleições para o Legislativo Federal e Municipal. O mandato do Presidente da República passou de cinco para seis anos.<sup>183</sup>

Essa estrutura congressual prevaleceu incólume até mesmo durante o processo de votação da Proposta de emenda à Constituição de autoria do Deputado Dante de Oliveira, que estabelecia as eleições diretas para Presidente da República, quando o governo militar conseguiu maioria parlamentar para derrubar a referida proposta.

Após a aprovação da EC 26, de 27/11/1985, que convocou a nova Assembléia Nacional Constituinte, e com as eleições de 1986 é que o Congresso passou a retomar sua identidade política. Porém, conforme se pôde constatar, passou um grande período alheio à democracia e à efetiva representação popular.

---

<sup>182</sup> BAAKLINI, Abdo I. *O Congresso e o Sistema Político do Brasil*. op. cit.. p. 62.

<sup>183</sup> FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. op. cit.. p. 493.

### *3.1.6 A Constituição de 1988 e a participação social: a atividade legislativa voltada para a sociedade*

Em 1982, as eleições diretas para governadores haviam possibilitado a ascensão ao poder de nomes de destaque da oposição ao governo militar. Apenas a título de ilustração, citam-se Franco Montoro, do PMDB, e Leonel Brizola, do PDT, que foram eleitos pelo povo para governar os Estados de São Paulo e Rio de Janeiro, respectivamente. No mesmo pleito, Minas Gerais elegeria Tancredo Neves, também do PMDB, como governador do Estado.

Nas eleições para o Senado, o PMDB conquistou 7 das 21 cadeiras em jogo. O PDT, por sua vez, conquistou apenas uma, enquanto o PDS, uma dissidência da antiga ARENA, ficou com as demais cadeiras.

Todo esse processo evidenciava o fim do apoio regional e parlamentar ao governo militar.

Em 1984, um movimento democrático tomou as ruas do País reivindicando eleições diretas para Presidente da República, à qual já se fez referência.

Porém, o golpe final seria dado com as eleições para a Câmara, dois terços do Senado, governadores e prefeitos ocorrida em 1986, ocasião em que o PMDB obteve mais de 53% das cadeiras de Deputado Federal, mais de 77% das cadeiras de Senador e 22 dos 23 cargos de governador em disputa.

Isso sem falar nos partidos menores, como o PSB, PDC, PSC e PMB, que também garantiram representação na Câmara dos Deputados.<sup>184</sup>

É de se ver, pois, que, a partir de então, o Congresso assumiria um papel de protagonista nas mudanças políticas que urgiam no Brasil.

Após a morte de Tancredo Neves, José Sarney, ainda que sem total convicção, até pelo seu passado de ligação com o regime militar, deu continuidade ao

---

<sup>184</sup> SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Votos e partidos - Almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países*. Rio de Janeiro: FGV, 2002. p. 13.

processo de abertura democrática e enviou ao Congresso a Emenda 26, que, além de convocar a Assembleia Nacional Constituinte, decidiu que o processo de elaboração da nova Constituição dar-se-ia a partir da composição congressual oriunda das eleições de 86.<sup>185</sup>

Aquele Congresso, como se viu, refletia os interesses mais antagônicos, porém legítimos, da sociedade de então.

Haviam sido eleitos líderes sindicais, intelectuais, bem como representantes ruralistas, intelectuais, empresários e profissionais liberais dentre outros. A heterogeneidade ali presente seria capaz de impulsionar um processo dialético de tão grandes proporções a ponto de a nova carta constitucional ser um reflexo dessa pluralidade de pensamentos e valores.

A democracia parecia algo novo e inusitado não apenas para uma geração de nossa sociedade, mas também para os políticos que assumiam suas funções no Congresso Nacional. Muitos deles foram presos políticos durante a ditadura e ficaram alijados da participação política, o que os impossibilitava de conhecer a máquina do Estado.

Com isso, o processo de participação do Parlamento na vida política do país, embora bastante significativo desde a elaboração da Constituição, foi paulatinamente assumido por seus representantes.

A Constituição fiou sua legitimidade na participação social e na possibilidade da democracia representativa efetivamente exercida. A chamada Constituição Cidadã, na expressão de Ulysses Guimarães, contou com a forte participação popular, o que acabou por lastrear o texto constitucional aprovado.

---

<sup>185</sup> Eis parte do teor da EC 26/85:

“ Art. 1º Os Membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal reunir-se-ão, unicameralmente, em Assembléia Nacional Constituinte, livre e soberana, no dia 1º de fevereiro de 1987, na sede do Congresso Nacional.

Art. 2º. O Presidente do Supremo Tribunal Federal instalará a Assembléia Nacional Constituinte e dirigirá a sessão de eleição do seu Presidente.

Art. 3º A Constituição será promulgada depois da aprovação de seu texto, em dois turnos de discussão e votação, pela maioria absoluta dos Membros da Assembléia Nacional Constituinte”.

A partir disso, era de se esperar que o Parlamento assumisse, como de fato assumiu, um papel centralizador na condução dos rumos da Nação de então.

Com a nova ordem democrática e a nova Constituição, uma série de medidas legislativas infraconstitucionais precisou ser adotada para dar fim aos decretos-lei criados durante o regime de exceção.

Nessa esteira, o regular funcionamento do Congresso era condição essencial para se criar o novo arcabouço jurídico que regularia as relações sociais desse novo modelo de País.

Não só isso, era fundamental preparar a nação para o processo eleitoral que se vislumbraria em breve com as eleições diretas para Presidente da República.

Some-se a todos esses fatores a necessidade de se regulamentar uma Constituição programática, que dependeria da vontade congressual em fazer as leis necessárias para a efetivação dos direitos e garantias previstos na Constituição.

Assim, a nova Constituição estruturou um Parlamento apto a assumir novas funções nesse processo de mudança que se avizinhava. Atribui-se ao Congresso novas e maiores responsabilidades não apenas no âmbito da representação política, mas também no que concerne à atuação legislativa e ao controle sobre os atos do Executivo.

Buscou-se construir um Legislativo capaz de interagir com a sociedade e, juntamente com os demais Poderes da República, buscar soluções para os problemas sociais, bem como ser um poder apto a construir um arcabouço normativo capaz de impulsionar todas as transformações.

Em seguida, será estudada a estrutura e o funcionamento do Parlamento brasileiro a partir das premissas que levaram o constituinte de 1988 a atribuir-lhe todas as responsabilidades de que se tratou.

Não será realizado, no entanto, um mero estudo descritivo das funções daquele Poder, sua estrutura e funcionamento das comissões e do colégio de líderes ou da estrutura de lideranças.

Será objetivo dessa tese realizar uma análise crítica da maneira com que o Parlamento tem conseguido desempenhar suas funções a partir da nova estrutura que se coloca.

### **3.2 A O Poder Legislativo pós Constituição de 1988**

#### *3.2.1 As competências do Senado Federal: A Constituição e o Regimento Interno.*

Primordialmente, importa ressaltar que o processo de escolha dos membros do Senado Federal ocorre por eleição majoritária. Difere, portanto, da eleição para a Câmara dos Deputados, cujos representantes são eleitos de forma proporcional.

Sabe-se que as eleições para o Senado ocorrem de quatro em quatro anos quando a renovação alternada, de um e dois terços dos representantes, tem sua vez. Mesmo quando ocorrem as eleições para a renovação de dois terços do Senado, ela continua sendo majoritária, jamais proporcional.<sup>186</sup>

A eleição de cada Senador implica, necessariamente, na eleição de seus suplentes. A perda ou afastamento do titular conduz à posse imediata de seu primeiro e segundo suplentes, sequencialmente.

Além da representação dos Estados, o Distrito Federal encontra-se representado no Senado por força da Emenda à Constituição de 1967, de número 25/1985.

É bem verdade que essa Casa legislativa ainda conserva o papel preponderante de Casa revisora por força da própria Constituição, que, em seu artigo 64, estabeleceu que os projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na Câmara dos Deputados.

---

<sup>186</sup> Essa questão está positivada no § 2º do art. 46 da Constituição Federal.

Pode-se constatar, assim, que aquela Casa detém a iniciativa de deflagrar o processo legislativo em mais ocasiões.

E não é só isso. Todos os projetos de iniciativa dos Deputados, que somam maior número que os senadores, também, por óbvio, têm início na Câmara.

Ressalte-se que, por força do § 8º do artigo 62 da mesma Lei Maior, todas as medidas provisórias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

Ao Senado resta deflagrar o processo legislativo nos projetos de lei e nas propostas de emendas à Constituição apresentados pelos seus próprios membros, ou seja, pelos 81 senadores, contra os 513 deputados federais, os projetos de iniciativa do Executivo, Supremo Tribunal Federal e Tribunais Superiores, bem como as medidas provisórias.

Além disso, os projetos de lei que disponham sobre a organização administrativa do Ministério Público e da Defensoria Pública da União também serão encaminhados pelo Presidente da República, conforme consta na alínea d do § 1º do artigo 61 da Constituição, à Câmara dos Deputados.

Só por esses fatos pode-se verificar que o Senado exerce um papel maior de revisão do que é aprovado pela Câmara do que um papel de efetivo deflagrador do processo legislativo.

Hodiernamente, essa questão tem sido colocada como um problema no processo legislativo. Sabe-se que uma significativa parte sobre o que se delibera em ambas as Casas são medidas provisórias ou projetos de iniciativa do Executivo.

Como se vê, ambas as propostas têm início na Câmara dos Deputados e seguem ao Senado para sua retificação ou modificação do texto aprovado.

Com relação aos projetos de iniciativa do Executivo, o Presidente da República, por força do § 1º do art. 64 da Constituição, pode solicitar ao Congresso urgência para a aprovação dos projetos de sua iniciativa. A não deliberação, pelas Casas



Legislativas, da matéria em 45 dias acarreta o sobrestamento das demais matérias em tramitação no Parlamento, à exceção das medidas provisórias.

O próprio Regimento Interno do Senado Federal, em seu artigo 163, coloca na ordem de preferência para deliberação do Plenário imediatamente posterior à apreciação das medidas provisórias os projetos de lei do Executivo com urgência constitucional.

Dessa forma, até a deliberação da proposta, não se pode votar as matérias de interesse dos senadores, pois a pauta encontra-se sobrestada.

Como o projeto de iniciativa do Executivo tem início na Câmara, geralmente esse prazo de 45 dias dado pelo § 2º do artigo 64 expira quando o projeto ainda se encontra em tramitação nas comissões daquela Casa. Assim, a urgência é automaticamente estabelecida sem que o Senado Federal possa sobre ela opinar.<sup>187</sup>

Quando o projeto segue para a segunda Casa, obviamente, não há como os Senadores deliberarem sobre a condição urgente em que se encontra, salvo se o Presidente da República, por vontade própria, retirar tal atributo do projeto discutido.

Não raras são as vezes em que o Senado deixa de exercer o seu papel de legislador inicial em virtude da obstrução de sua pauta por propostas oriundas da Câmara.

---

<sup>187</sup> A questão da urgência constitucional está tratada dessa forma no Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

“CAPÍTULO II

DOS PROJETOS DE INICIATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
COM SOLICITAÇÃO DE URGÊNCIA

Art. 204. A apreciação do projeto de lei de iniciativa do Presidente da República, para o qual tenha solicitado urgência, consoante os §§ 1º, 2º e 3º do art. 64 da Constituição Federal, obedecerá ao seguinte:

I - findo o prazo de quarenta e cinco dias de seu recebimento pela Câmara, sem a manifestação definitiva do Plenário, o projeto será incluído na Ordem do Dia, sobrestando-se a deliberação quanto aos demais assuntos, para que se ultime sua votação;

II - a apreciação das emendas do Senado pela Câmara, em função revisora, far-se-á no prazo de dez dias, ao término do qual se procederá na forma do inciso anterior.

§ 1º A solicitação do regime de urgência poderá ser feita pelo Presidente da República depois da remessa do projeto e em qualquer fase de seu andamento, aplicando-se a partir daí o disposto neste artigo.

§ 2º Os prazos previstos neste artigo não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional nem se aplicam aos projetos de código”.

Situação mais complicada ocorre com a tramitação das medidas provisórias. Primeiramente, por serem em maior número do que os projetos com urgência constitucional.

Em segundo lugar, as medidas provisórias têm início na Câmara e entram em regime de urgência no mesmo prazo de 45 dias. Se o artigo 163 do Regimento colocava como prioridade a votação dos projetos de urgência, antes de sua apreciação vem a deliberação das medidas provisórias, sem o que a pauta do Senado ficará sempre sobrestada, salvo se prevalecer o entendimento do Ministro Celso de Mello em recente decisão no MS 27.931/DF.

Por esses motivos, os senadores insistentemente tentam introduzir, por meio de propostas de emendas à Constituição, alterações no processo legislativo a fim de possibilitar a existência de uma pauta não sobrestada, o que ocorre na maior parte da legislatura.<sup>188</sup>

Em termos de competências, porém, o papel do Senado vai além do processo de elaborador de projetos e revisor das ações da Câmara. Possui uma série de atribuições privativas, muitas delas copiadas de instituições estrangeiras e outras que representam o interesse da federação. Outras, porém, são frutos da natureza conservadora e de ponderação que a Casa possui em sua essência.<sup>189</sup>

Dentre as tarefas do Senado, está o poder de processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República, Ministros do Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral da República e outras autoridades nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Chefes das Forças Armadas nos crimes da mesma natureza, conexos com aqueles, referente aos dois primeiros.

Nos casos em que o Senado julga, por crime de responsabilidade, o Presidente e o Vice-Presidente da República, ele exerce a função de um tribunal político,

---

<sup>188</sup> Um exemplo é a Proposta de Emenda à Constituição 72/2005, de autoria do Senador Antonio Carlos Magalhães, já aprovada pelo Senado Federal em 8/2/2006 e enviada à Câmara dos Deputados em 9/2/2009, onde atualmente encontra-se em discussão.

<sup>189</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. op. cit. p. 174.

não cabe, pois, a ele, decidir pela instauração ou não do processo já autorizado pela Câmara dos Deputados.

De acordo com José Afonso da Silva:

*Esse Tribunal especial tem sua fonte histórica na Constituição dos Estados Unidos, quando, na sua elaboração, se debateu muito sobre a formação de uma corte adequada para julgar o Presidente da República, pois, como nota Hamilton, não era fácil conseguir um tribunal adequado em um governo totalmente eletivo.*<sup>190</sup>

Cabe ainda ao Senado aprovar, após arguição pública, os Ministros de Tribunais Superiores, Ministros do Tribunal de Contas, o Procurador-Geral da República, Governadores de Territórios e o Presidente do Banco Central, além de outros casos que a Constituição ou a legislação infraconstitucional determinar.

Por força da alínea *f* do artigo 52 do Texto Maior, é responsabilidade do Senado a aprovação de chefes de missão diplomática de caráter permanente.

Essas primeiras atribuições foram conferidas ao Senado, provavelmente, em razão de sua natureza mais conservadora. Como uma Casa de ponderação, a Câmara Alta teria mais equilíbrio para decidir sobre esses pontos.

Nesse contexto, o Senado exerce tais funções, muito mais, porque elas lhe foram atribuídas historicamente e, muito menos, por uma função institucional do pacto federativo propriamente dito.

Mas o mesmo artigo 52, porém, confere ao Senado o poder de autorizar operações de natureza financeira externas de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Significa que a contração de dívidas pelos entes federados no exterior depende da prévia análise e autorização do Senado Federal.

---

<sup>190</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 417.

É o Senado também responsável pelo controle sobre o crédito público e o endividamento das unidades da Federação. Por meio de resolução senatorial, fixam-se as condições para operação de crédito externo e interno.

Responde ainda pelo estabelecimento de limites globais e condições para o montante da dívida imobiliária dos Estados, Distrito Federal e Municípios, aqui entendida como a emissão de títulos da dívida pública.

A exclusão da União desse rol de controle deve-se ao fato de que a fixação de limites da dívida mobiliária federal deve ocorrer por meio de lei específica, e não resolução, conforme consta do artigo 48, XIV, da própria Constituição.

Dessa forma, ao exercer tais funções, o Senado cumpre um papel de fiscalizador do pacto federativo político, orçamentário e tributário, controla o endividamento e o que pode ser gasto pelos entes da federação, a fim de que suas receitas não fiquem comprometidas e, com isso, comprometam-se também as funções essenciais que cada um deles exerce no cenário nacional.

O Senado pode suspender, no todo ou em parte, lei declarada inconstitucional, em controle difuso de constitucionalidade, pelo Supremo Tribunal Federal. Esse processo tem início na Comissão de Constituição e Justiça da Casa que, aprovando projeto de resolução específico, ratifica ou não a decisão proferida pelo STF após a leitura de seu encaminhamento pelo Plenário.<sup>191</sup>

Cabe àquela Casa, no mais, aprovar a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato, elaborar seu regimento

---

<sup>191</sup> Esse procedimento está previsto nos artigos 386 e seguintes, do Regimento Interno do Senado. Eis o inteiro teor:

“Art. 386. O Senado conhecerá da declaração, proferida em decisão definitiva pelo Supremo Tribunal Federal, de inconstitucionalidade total ou parcial de lei mediante:

I – comunicação do Presidente do Tribunal;

II – representação do Procurador-Geral da República;

III – projeto de resolução de iniciativa da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

Art. 387. A comunicação, a representação e o projeto a que se refere o art. 386 deverão ser instruídos com o texto da lei cuja execução se deva suspender, do acórdão do Supremo Tribunal Federal, do parecer do Procurador-Geral da República e da versão do registro taquigráfico do julgamento.

Art. 388. Lida em plenário, a comunicação ou representação será encaminhada à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, que formulará projeto de resolução suspendendo a execução da lei, no todo ou em parte”.

interno e eleger dois membros cidadãos do Conselho da República, conforme consta dos incisos XI, XII e XIV do artigo 52 da Constituição.

Dessa forma, se, por um lado, não lhe foi atribuído o papel de maior deflagrador do processo legislativo, por outro, ganhou uma série de competências não concedidas à Câmara.

Nessa esteira, constrói-se um equilíbrio de funções entre o Senado e a Câmara dos Deputados dentro da estrutura dual do Parlamento.

É de se ressaltar que esse modelo é típico dos sistemas federativos de Estado. Não que não possam existir em Estados unitários. Mas, nesses casos, o Senado não representa o pacto federativo. Existindo, servirá como casa de ponderação ou de debate às propostas apresentadas pela Câmara ou Assembléia, como são conhecidas em outros países.

Há casos em que o Senado, ou Câmara Alta, assume uma função muito mais jurisdicional, de interpretação das leis feitas pela Câmara Baixa, como acontece no modelo inglês de Parlamento.

Essa questão é ressaltada por Paulo Bonavides:

*Mas a segunda câmara, ainda em suas origens, nem sempre foi a casa da federação ou existiu para satisfazer as necessidades representativas do princípio federativo. Nasceu historicamente numa forma unitária de Estado – a Inglaterra – e serviu de assento à representação da mais alta nobreza, conforme o desenho de representação de classes que se esboçou desde a infância do parlamento inglês. Essa representação, reminiscência das desigualdades sociais dos tempos do feudalismo, só se extingue de todo na sua eficácia legislativa como órgão formador da vontade estatal durante o século XX, com a despolitização da Câmara dos Lordes e a reforma que ditou uma capitis diminutio às suas prerrogativas.<sup>192</sup>*

No Brasil, o sistema bicameral se justifica para assegurar ao Senado o poder de representar os interesses da federação. João Mangabeira afirmou que a

---

<sup>192</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 6. ed.. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 290.

justificativa para o bicameralismo seria a representação diferenciada das classes sociais. Afora isso, não faria sentido.

Afirma o constitucionalista, ainda, que não tem valor o argumento de casa revisora, que só se justificava em tempos passados,

*em que a falta dos meios de comunicação e publicidade fazia com que a Nação, surpresa, só conhecesse de uma lei, tempos após a sua promulgação.*<sup>193</sup>

Assim, não existiriam razões para a manutenção do bicameralismo em nosso sistema constitucional.

Nesse ponto, ousa-se discordar da afirmação acima transcrita. O debate sobre a extinção do Senado Federal como Casa legislativa continua recorrente, chamando a sociedade brasileira para uma nova reflexão acerca do tema.<sup>194</sup>

Primeiramente, é de se ressaltar a viabilidade jurídica dessa proposta. Uma possível extinção do Senado Federal só poderia se dar mediante proposta de emenda à Constituição, uma vez que esse órgão, suas atribuições e funções encontram-se disciplinados nos artigos 44, 46 e 52 da Lei Maior.

No entanto, entende-se que nem mesmo por meio de uma PEC poder-se-ia viabilizar a ideia, uma vez que o Senado Federal, por força do artigo 46 da Constituição, é um instrumento de representação do pacto federativo brasileiro em esfera nacional.

Não que a sua extinção possa ferir o princípio da separação de poderes, consagrado como cláusula pétrea no inciso III do § 4º do art. 60 da Lei Maior, uma vez que o Poder Legislativo estaria preservado com a permanência da Câmara dos Deputados e levando-se em consideração que todas as atribuições do Senado seriam àquela Casa transferidas.

---

<sup>193</sup> MANGABEIRA, João. *Em torno da Constituição*. op. cit., p. 55.

<sup>194</sup> Em notícia veiculada no Jornal do Senado em 12/2/2007, faz-se alusão à declaração dada por dois membros do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil que teriam sugerido a extinção daquela casa legislativa, proposta essa rechaçada pelos próprios senadores no Plenário.

Todavia, qualquer proposta tendente a abolir o Senado Federal, pensa-se, poderia ferir a forma federativa de estado, também prevista como cláusula pétrea no inciso I do § 4º citado, uma vez que a federação não mais encontrar-se-ia representada no âmbito nacional.

Porém, ainda que superado esse óbice constitucional, no mérito, não se entende salutar a proposta de abolição daquela casa legislativa.

O Senado Federal pode e deve cumprir um papel essencial no processo de formação das leis e, até mesmo, no processo de controle das ações do Executivo.

Dessa forma, sucumbiria o argumento de que não há mais razão para existir o sistema bicameral pela extinção da diferença de classes no processo de representação política ou em virtude da comunicação ser hoje um processo eficiente, que não requer mais a ponderação de outra casa sobre o processo legislativo.

Disse-se “poderia”, posto que a função de representação dos interesses federativos nem sempre prevalece nas ações senatoriais.

É evidente que um Senado compromissado com as suas atribuições não deve se imiscuir nas questões de menor importância, muitas vezes inerentes ao funcionamento do Legislativo.

Não pode e não deve ser um apêndice da Câmara ou ir a reboque dela. Tampouco deve se colocar como seu inimigo, disputando com os deputados o prestígio perante os representantes do Executivo.

Ao contrário, o Senado deve se pautar por um efetivo equilíbrio em relação às questões nacionais. Não pode ser sempre influenciado pelas vicissitudes políticas, como tem ocorrido.

Não por outro motivo é dado aos senadores um mandato de oito anos, é para que, assim, possam enfrentar as questões nacionais de maneira mais racional, sem pensar apenas a partir de interesses políticos sobre todas as questões debatidas.

Porém, não raro, os senadores utilizam-se dos seus mandatos para alçar novos vãos na política nacional e regional. Mal chegam ao Senado e já se consideram aptos a ocupar postos nos ministérios, disputar eleições para a prefeitura das capitais de seus estados ou para o governo local.

É evidente que isso faz parte do processo eleitoral. Sendo a eleição para o Senado majoritária, é claro que o eleito assume um papel de liderança junto a seu estado, o que lhe dá perspectivas para disputar cargos majoritários locais também.

Entretanto, como o Legislativo tem se tornado um Poder esvaziado, muito dependente do Executivo, essa possibilidade de disputar eleições locais soa mais interessante aos senadores, pois assim assumirão maiores poderes e responsabilidades, sem estarem diretamente atrelados ao Presidente da República.

Com isso, pautam os seus mandatos a partir dessas perspectivas e deixam de exercer um fundamental papel de equilíbrio do pacto federativo para o qual se justifica a sua criação.

Mas nem por isso essa importante instituição deve ser extinta. A sua reformulação, por outro lado, pode contribuir e muito para o aperfeiçoamento do Poder Legislativo e também para o aperfeiçoamento do próprio processo legislativo.

Assim, o ideal talvez não seja extinguir o modelo bicameral, mas aperfeiçoá-lo no sentido de se permitir uma elaboração legislativa mais qualificada.<sup>195</sup>

E o aperfeiçoamento do Senado Federal passa pela necessidade de ser, em verdade, uma Casa revisora da Câmara dos Deputados no processo de formação das leis.

---

<sup>195</sup> SILVA, José Afonso da. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. op. cit.. p. 76. O autor adota esse posicionamento, que aqui é ratificado, ao ressaltar que mudou sua posição desde a primeira edição da obra. Afirma que, “Na primeira edição deste livro, pronunciei-me sobre o tema, condenando radicalmente o bicameralismo. Mas reconheço que ele continua a ser defendido, tanto para os Estados federais como para os unitários. Talvez não seja o caso de romper-se mesmo com ele, mas de buscar sua transformação”.



Notícia recente, publicada pelo sítio eletrônico da Câmara dos Deputados, ressalta que, atualmente, há mais de 170 mil normas em vigor no Brasil, sendo que grande parte dessa legislação já foi até mesmo alterada por novos instrumentos normativos que deixaram de revogar parte delas.<sup>196</sup>

É fato que esse processo de criação desenfreada de leis, fruto da cultura de positivação do direito em países como o Brasil, tem gerado uma quantidade avassaladora de normas que se encontram em vigor em nosso ordenamento jurídico.

Manoel Gonçalves Ferreira Filho faz alusão a esse ponto ao afirmar que,

*No Brasil, por exemplo, durante todo o Império, foram promulgadas cerca de 3.400 leis. Durante a primeira República, de 1891 a 1930, cerca de 2.500 leis. E de 18 de setembro de 1946 a 9 de abril de 1964, nada menos que 4.300. E de 1964 até hoje mais de 7.000 leis. Quanto a decretos-leis, foram editados de 1964 a 1988 cerca de 2.400. Já medidas provisórias, entre 1988 e a vigência da Emenda Constitucional n. 32/2001, foram promulgadas 619, com mais de 5.000 reedições. Depois da referida Emenda, cerca de 300.<sup>197</sup>*

Como se vê, o poder de legislar no Brasil tem sido recorrentemente utilizado pelos Poderes da República. Se for levado em conta que a maioria desses atos normativos foram aprovados pelo Parlamento e ratificados pelo Executivo, por meio da sanção, pode-se calcular também a quantidade de projetos de leis que acabaram arquivados ou não votados e que, por isso, não entraram em vigor.

Se forem somados esses dois pontos, o processo de deflagração legislativa aumenta ainda mais, de forma a corroborar a tese de que a sanha em legislar no Brasil é realmente alarmante.

Nesse sentido, o sistema bicameral contribui para uma maior ponderação e maturação dos projetos de lei no período em que as propostas tramitam no Parlamento. Existisse apenas a Câmara dos Deputados e a aprovação das propostas com posterior

---

<sup>196</sup> Notícia publicada pela agência câmara em 24/8/2007, por ocasião da apresentação do Projeto de Lei 1775/2007, do Grupo de trabalho para a Consolidação da Legislação Brasileira, que reuniu o teor de 206 leis referentes à Consolidação das Leis do Trabalho, obtida através do site [www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br). Acesso em: 21/7/2008.

<sup>197</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 13.

remessa ao Executivo para sanção ou veto dar-se-ia de maneira mais célere, inserindo-se, assim, no ordenamento jurídico, mais e mais leis.

Esse poder de revisão das propostas aprovadas em uma Casa legislativa, típico do sistema bicameral, estimula uma maior reflexão sobre as propostas em tramitação, tornando menos recorrente, dessa forma, o ingresso de novas leis no ordenamento.

Dessa forma, pode-se considerar salutar o sistema bicameral brasileiro e, por conseguinte, a manutenção do Senado Federal como casa legislativa, quando se analisa a questão do ponto de vista do processo legislativo, uma vez que essa revisão de trabalhos deve servir para aperfeiçoar os projetos em tramitação e contribuir para a boa formação das leis no Brasil.

A função de controle sobre os atos executivos, porém, foi devidamente distribuída entre ambas as Casas legislativas. Desde a Constituição de 1934, os Ministros de Estado podem ser convocados para prestarem informações sobre assuntos relevantes, importando em crime de responsabilidade o não comparecimento.

Esse poder de controle foi ainda mais alargado a partir da Emenda Constitucional 2/94, quando qualquer titular de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República passou a poder ser convocado a prestar informações.<sup>198</sup>

O artigo 50 da Constituição, em seu § 1º, prevê a possibilidade de comparecimento dos Ministros às Casas e às suas comissões sempre que for necessário expor assunto de relevância de seu ministério.

Com isso, aumentou ainda mais o controle do Parlamento sobre as ações do Executivo. Mediante convite específico que, posteriormente, pode ser transformado em convocação na ausência de um entendimento político entre os poderes, hoje em dia tem sido frequente a presença de titulares de pastas nos corredores de ambas as Casas do Congresso Nacional.

---

<sup>198</sup> SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. op. cit., p. 524.

Essa ação é extremamente salutar. O diálogo e a transparência de ações parecem ficar mais claros na medida em que parlamentares e representantes do Executivo discutem entre si o que tem sido feito em termos de políticas públicas para determinados setores ou áreas.

Trata-se de mais uma atribuição das casas parlamentares que deve ser exercida sempre que necessária a fim de assegurar a publicidade dos atos de governo que devem ser de conhecimento de toda a sociedade.

### *3.2.2 As competências da Câmara: A Constituição e o Regimento Interno*

Como já estudado, além do poder de deflagrar a maior parte do processo legislativo, restam à Câmara dos Deputados poucas atribuições de controle e representação, em sua maioria, também conferidas ao Senado Federal.

À Câmara, por sua natureza intrínseca, é dado o papel fundamental de legislar.

Entretanto, algumas atribuições específicas a ela são atribuídas. Em primeiro lugar, cite-se o seu poder de autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente, o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado, previsão positivada no inciso I do artigo 51 da Constituição.

Trata-se de uma condição de procedibilidade ou admissibilidade, sem o qual o processo não encontra viabilidade de existência. Nessas situações, a instauração do processo pode ser para apurar, tanto crimes de responsabilidade como também os crimes comuns.

Nos casos de infração comum, após admitida a acusação contra o Presidente da República, o processo será submetido para julgamento perante o Supremo Tribunal Federal, conforme consta do artigo 86 da Constituição.

Já os Ministros de Estado, após a aprovação da Câmara, serão julgados, tanto nos casos de crime de responsabilidade, como nos casos de crime comum, perante o STF, conforme previsto no artigo 102, I, c, da Constituição.

Uma segunda atribuição conferida à Casa é a de realizar a tomada de contas do Presidente da República quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro do prazo de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.

Em tal hipótese, conforme observa José Afonso, esse ato consistiria numa sanção pelo não cumprimento de um dever por parte do Executivo em prestar, anualmente, as contas referentes ao exercício anterior.<sup>199</sup>

A Câmara, portanto, é imbuída de um poder para julgar as contas do Executivo que não foram submetidas ao Tribunal de Contas da União. O Regimento Interno confere a uma comissão específica da Casa, a de Finanças e Tributação, o poder de deliberar sobre a matéria.<sup>200</sup>

Além disso, cabe à Câmara elaborar seu próprio regimento interno, assim como cabe ao Senado fazer o mesmo em relação ao seu. É óbvia a concessão, pela Constituição, desse atributo a cada Casa Legislativa independentemente, uma vez que esses estatutos representam a identidade de cada uma das instituições.

Elaborá-lo de forma soberana e autônoma deve ser um imperativo para o resguardo da efetiva harmonia entre os Poderes e, até mesmo, para a manutenção da harmonia entre as Casas legislativas.

---

<sup>199</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. op. cit.. p. 410.

<sup>200</sup> Eis o teor do art. 215 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

“Art. 215. À Comissão de Finanças e Tributação incumbe proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa.

§ 1º A Comissão aguardará, para pronunciamento definitivo, a organização das contas do exercício, que deverá ser feita por uma Subcomissão Especial, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, dentro de sessenta sessões.

§ 2º A Subcomissão Especial compor-se-á, pelo menos, de tantos membros quantos forem os órgãos que figuraram no Orçamento da União referente ao exercício anterior, observado o princípio da proporcionalidade partidária.

§ 3º Cada membro da Subcomissão Especial será designado Relator-Parcial da tomada de contas relativas a um órgão orçamentário.

§ 4º A Subcomissão Especial terá amplos poderes, mormente os referidos nos §§ 1º a 4º do art. 61, cabendo-lhe convocar os responsáveis pelo sistema de controle interno e todos os ordenadores de despesa da administração pública direta, indireta e fundacional dos três Poderes, para comprovar, no prazo que estabelecer, as contas do exercício findo, na conformidade da respectiva lei orçamentária e das alterações havidas na sua execução.

§ 5º O parecer da Comissão de Finanças e Tributação será encaminhado, através da Mesa da Câmara, ao Congresso Nacional, com a proposta de medidas legais e outras providências cabíveis.

§ 6º A prestação de contas, após iniciada a tomada de contas, não será óbice à adoção e continuidade das providências relativas ao processo por crime de responsabilidade nos termos da legislação especial”.

À Câmara é conferida também, até por uma questão de isonomia entre as Casas congressuais, eleger dois membros do Conselho da República, nos termos do artigo 89, VI, da Constituição.

Dessa forma, o Conselho tem representação de ambas as Casas, haja vista que seus presidentes são seus membros natos, além da indicação pela Câmara e pelo Senado, de outros quatro membros, todos com mandatos de três anos, vedada a recondução.

### *3.2.3 As mesas das Casas legislativas*

As estruturas e órgãos das Casas legislativas são fundamentais para seu efetivo funcionamento. Todo órgão soberano e autônomo que queira funcionar eficazmente precisa estruturar-se no âmbito interno, a fim de que seja estabelecida uma organização e uma ordem dos trabalhos.

Dirigir a Câmara de Deputados composta de mais de quinhentos representantes ou o Senado Federal com mais de oitenta senadores, pode-se dizer, não é tarefa fácil.

Os trabalhos de ambas as Casas é ordenado e direcionado por uma comissão diretora que se denomina mesa. As mesas são compostas, cada uma delas, de um presidente, dois vice-presidentes e quatro secretários. Há também quatro suplentes de secretários.

O processo de escolha dos representantes das Mesas ocorre em conformidade com o disposto no artigo 57, § 4º, da Constituição. Tem início no começo do ano legislativo, ou seja, a partir da abertura dos trabalhos do Congresso no dia 1º de fevereiro.

De acordo com a redação dada pela Emenda Constitucional 50, de 14 de fevereiro de 2006, a partir dessa data, no primeiro ano da legislatura, as Casas reunir-se-ão em sessões preparatórias para a posse de seus membros e para a eleição das mesas diretoras, vedada a recondução.

Como cada legislatura, conforme já se estudou, dura quatro anos, dentro desse período ocorrem duas eleições para a direção das Casas. Entretanto, a Constituição veda a reeleição aos mesmos cargos dentro desse período.

Questão interessante que se coloca diz respeito à possibilidade de reeleição da mesa diretora finda uma legislatura e iniciada a outra. A Constituição veda a reeleição na mesma legislatura. Porém, findo os quatro anos, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu artigo 5º, § 1º, não considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas.

Dessa forma, foi permitido aos Presidentes do Senado e da Câmara a recondução aos mesmos cargos no biênio 1999/2000, logo após as eleições de 1998.

Já a mesa do Congresso Nacional não é eleita. Sua presidência é exercida pelo Presidente do Senado Federal e os demais cargos são exercidos, alternativamente, pelos ocupantes das mesas diretoras de cada uma das Casas, conforme consta do art. 57, § 5º, do Texto Constitucional.

Ela cumpre um papel essencial na condução dos trabalhos legislativos. É também responsável pela administração de ambas as Casas, como a admissão de pessoal, concursos públicos, aquisição de frota, ressarcimento de auxílios a deputados e senadores, dentre outras atribuições.

O artigo 15 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece o rol das atividades a serem desempenhadas pela Mesa. Além da direção dos trabalhos legislativos, cabe ao órgão promulgar, juntamente com a Mesa do Senado, as emendas à Constituição.

Importante enfatizar que a Mesa possui capacidade postulatória para propor ação direta de inconstitucionalidade, bem como para dar parecer sobre a elaboração e alteração do Regimento Interno da Casa.

Ela é responsável, inclusive, pela fixação de parâmetros para a composição partidária das comissões temáticas, além de uma série de funções burocráticas e administrativas, as quais já foram aludidas.

O inciso VII desse dispositivo prevê que cabe à Mesa adotar medidas adequadas para promover e valorizar o Poder Legislativo e resguardar o seu conceito perante a Nação.

Significa dizer que a dignidade do Parlamento, mais do que uma obrigação a ser exercida por todos os parlamentares, é uma função regimental específica das Mesas.

A enumeração das competências da Mesa do Senado Federal não é tão extensa como a da Câmara.

Três são as funções legislativas da mesa senatorial: propor ao Senado projeto de resolução dispondo sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos e funções; emitir parecer sobre as proposições relacionadas ao serviço de pessoal e aquelas que alterem o Regimento Interno da Casa; além de elaborar a redação final das proposições de iniciativa do Senado e das emendas e projetos da Câmara aprovadas em Plenário.<sup>201</sup>

Esse controle redacional confere poder à Secretaria Geral do Senado, uma estrutura específica ligada à Mesa do Senado, que pode ser considerado significativo quando a questão versa sobre decidir de que maneira o texto aprovado pelo Senado seguirá à Câmara.

É que eventuais emendas de redação a uma determinada proposta acabam por não seguir à outra Casa. Apenas as emendas chamadas “de mérito”, quando há a alteração da proposta inicial, voltam para a Câmara para a nova deliberação.

---

<sup>201</sup> Conforme artigo 48 do RISF.

Muitas vezes, quem decide se a emenda proposta ao projeto da Câmara é de redação ou de mérito é a Secretaria-Geral do Senado e tal decisão não passa pela deliberação dos Senadores.

Dessa forma, se a emenda for considerada de redação, o projeto seguirá para a sanção presidencial sem que, contudo, retorne à deliberação e eventual modificação pela Câmara dos Deputados.

Essa atribuição não encontra respaldo no Regimento Interno do Senado, mas, por muitas vezes, acaba exercida sem um controle político dos próprios Senadores.<sup>202</sup>

Conforme se pôde constatar, a mesa cumpre um papel fundamental na condução dos trabalhos legislativos. Conhecer sua estrutura, bem como o seu funcionamento, será de extrema relevância quando for analisado o processo orçamentário.

### *3.2.4 As comissões parlamentares no processo legislativo brasileiro*

Já se afirmou anteriormente que as comissões desempenham um papel fundamental no funcionamento do Parlamento Caberá agora uma análise mais detida desses órgãos colegiados.

---

<sup>202</sup> Um exemplo ilustrativo do poder da Secretaria-Geral ocorreu por ocasião da votação da PEC 29/2000, denominada “PEC da Reforma do Judiciário”, votada pelo Senado Federal em 16 e 17/11/2004, que posteriormente deu origem à EC 45/04. Havia destaques para votação em separado (mais precisamente os DVS 982, 986, 987, 989, 990, 992, 994, 995, 1.042, 1.043, 1.077) sobre a possibilidade de as pessoas jurídicas de direito público poderem ou não resolver suas controvérsias por meio da arbitragem. Os destaques foram rejeitados por 55 votos a 1 e das entidades de direito público foi retirado o poder de transacionarem a partir da arbitragem. Argumentou-se, à época, tratar-se de uma emenda redacional, mas a Secretaria-Geral, acertadamente, entendeu tratar-se de emenda de mérito, devolvendo-a à apreciação da Câmara. Essa questão passou a fazer parte da “emenda paralela” da reforma do Judiciário e ainda não foi votada pela Câmara dos Deputados. Essas informações podem ser obtidas no sítio eletrônico do Senado Federal. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=44577](http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Materia/detalhes.asp?p_cod_mate=44577)>. Acesso em: 13/12/2008 A informação ali encontrada é a seguinte: “16/11/2004 ATA-PLEN - SUBSECRETARIA DE ATA – PLENÁRIO (...) Aprovadas, em globo, as matérias constantes dos Requerimentos de Destaque n°s 982, 986, 987, 989, 990, 992, 994, 995 e 1.077, de 2004, com o seguinte resultado: Sim 58, Não 01, Total 59, havendo o Senador Antonio Carlos Magalhães, posteriormente, retificado seu voto para "Sim", após usarem da palavra a Senadora Ideli Salvatti e os Senadores Garibaldi Alves Filho, Demóstenes Torres, Edison Lobão e o Relator, Senador José Jorge; tendo a Presidência esclarecido ao Plenário que, por um acordo de Líderes, foi retirada dessa votação em globo a matéria constante do Requerimento de Destaque n° 1.068, que constava da lista inicial. (As matérias constantes dos Requerimentos de Destaque n°s 982, 986, 987, 989, 990, 992, 994 e 995 serão inseridas no texto que vai à promulgação. A matéria constante do Requerimento n° 1.077 será inserida no texto que volta ao exame da Câmara dos Deputados)”.



Se todas as propostas apresentadas pelos deputados e senadores, mais as oriundas do Executivo, bem como todos os trabalhos de indicação de embaixadores e membros do Poder Judiciário, fossem diretamente apreciados pelos Plenários de ambas as Casas legislativas, não seria exagero afirmar que todo o processo legislativo seria uma atividade quase que impossível.

Em se tratando de organismos internos de cada Casa, composto de um número restrito de parlamentares, geralmente os que guardam certa afinidade com o tema afeto àquela comissão, elas podem exercer um trabalho mais minuciosos de análise das propostas legislativas antes de seguirem para análise do Plenário.

Como se viu, a própria Comissão de Constituição e Justiça de ambas as Casas exerce um papel fundamental no controle prévio de constitucionalidade dos atos normativos. Embora não vinculante, muitos projetos de lei acabam arquivados pelas respectivas Mesas justamente por estarem em desacordo com o texto constitucional.

Assim, evita-se que os Plenários de ambas as Casas deliberem sobre projetos de lei eivados de vícios de constitucionalidade, bem como que esses projetos, uma vez aprovados, sigam à sanção presidencial.

Infelizmente, nem sempre as CCJs conseguem barrar esse tipo de projeto, que muitas vezes são apresentados de maneira oportunista pelos representantes do Congresso.

Por mera conveniência política, não raro, é dado prosseguimento a projeto de lei ou emenda à Constituição eivados de inconstitucionalidade apenas por desejo do seu autor ou de um partido político.

É inerente à democracia essa subdivisão de poderes dentro de uma mesma estrutura. O papel a ser desempenhado pelas comissões é o de fortalecimento do sistema democrático ao colaborar para o melhor andamento do processo legislativo em si.

Cria-se, então, dentro da lógica parlamentar, o que se denomina sistema de comissões e que consiste no fato de que nenhuma matéria de relevância e importância

pode ser apreciada pelo Plenário sem que antes passe, necessariamente, por uma comissão temática. A exceção a essa regra está relacionada a projetos que não encontram maiores relevâncias.

Segundo José Afonso, esse sistema tem um papel relevante na estrutura do processo legislativo moderno. A esses órgãos cabe a estruturação do texto legislativo que servirá de base para a votação plenária. Os pareceres emitidos pelas comissões melhor estruturam os projetos e dão a eles as características necessárias para a sua aprovação.<sup>203</sup>

O trabalho das comissões, no entanto, vai além desse preparo do texto legislativo. Não seria exagero afirmar que as comissões servem, até, como termômetro para se medir a aceitação de determinado projeto.

A sua discussão nas comissões já chama a atenção da opinião pública, que passa a se debruçar e a se interessar pelo tema ainda quando se encontra naquele colegiado menor.

Não são raras as ocasiões, ainda quando tramitam em comissões específicas, em que um projeto é melhorado ou, até mesmo, arquivado em virtude do efeito negativo que possa gerar.

É nesses espaços, ainda, que a sociedade pode participar ativamente do aprimoramento dos projetos de lei, resoluções e emendas à Constituição a partir da realização de audiências públicas nas sessões desses colegiados.<sup>204</sup>

Trata-se de uma atividade fundamental que deveria ser mais bem explorada no âmbito das Comissões. A oitiva de especialistas em determinadas áreas antes da aprovação do projeto certamente contribui para o seu aperfeiçoamento.

---

<sup>203</sup> SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. op. cit.. p. 98.

<sup>204</sup> As audiências públicas estão previstas, tanto no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Art. 24, III), como no Regimento Interno do Senado Federal (Art. 90, II). Em ambos os casos, a idéia é de que a sociedade civil participe do processo de formação da lei quando o projeto ainda está em discussão nas comissões de mérito. Tanto que os dois artigos citados inserem nas competências das comissões, e não do Plenário das Casas Legislativas, o poder de realizá-las.

Nunca é demais repetir que um Parlamento verdadeiramente democrático é representado pelos mais diversos setores das camadas sociais. Significa dizer que não são apenas os grandes juristas e os mais brilhantes economistas que ocupam as cadeiras de deputados e senadores.

Pelo contrário, ambas as Casas estão cada vez mais repletas de representantes de outras categorias, tais como, sindicalistas, bancários, pedagogos, educadores, geógrafos e outros profissionais.

Embora isso seja muito salutar, não se pode deixar de mencionar que essa heterogeneidade pode não contribuir para a formação de um consenso imediato sobre determinada matéria, até porque os membros de uma comissão não são necessariamente especialistas naquele assunto.

Tenha-se por base a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal e a sua composição atual.<sup>205</sup> Dentre os seus 23 integrantes titulares, apenas 9 deles, ou seja, menos da metade, possuem o título de bacharel em Direito.

Considerando-se que a essa Comissão é atribuída a função de análise de constitucionalidade das leis, além da análise, muitas vezes em caráter terminativo, de todos os projetos relacionados à segurança pública, às reformas processuais e de códigos, desnecessário é ressaltar o fundamental papel que exerce no processo legislativo.

Não que, por tratar de temas tão específicos e ligados ao Direito, a comissão devesse ser constituída exclusivamente por operadores do Direito. Há ali ex-governadores e Presidentes da República, que, pelas suas experiências administrativas, muito tem a contribuir com esses temas. Além disso, as demais formações e experiências dos políticos que chegam ao Senado não podem jamais serem desprezadas para a construção das leis.

---

<sup>205</sup> Composição da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal do biênio 2008/2009 obtida através do sítio eletrônico: <<http://www.senado.gov.br/sf/atividade/Comissoes/consComPerm.asp?com>>. Acesso em: 10/12/2008.

Há ainda uma equipe de assessoramento rigorosamente escolhida com uma sólida formação jurídica, funcionários da Casa e ocupantes de cargos em comissão que colaboram e muito com a instrução processual e dos senadores.

Não se pode esquecer, também, o relevante e fundamental papel realizado por secretarias e departamentos ligados ao Poder Executivo que instruem os processos em votação em cada uma das Casas parlamentares.

No âmbito das Comissões de Justiça, o embasamento teórico fornecido pelos pareceres da Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça e das Subchefias de Assuntos Jurídico e Governamental da Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com a Subchefia de Assuntos Parlamentares da Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República, são de fundamental importância para o bom andamento do processo legislativo.<sup>206</sup>

Sem os pareceres desses órgãos, não seria possível ao Parlamento conhecer dos interesses do Executivo, embasar-se a partir das discussões teóricas e técnicas apresentadas e melhor analisar os projetos à luz das posições de técnicos em cada área.

Esses órgãos do Executivo são compostos geralmente de Advogados da União, aptos, por concurso público, a tratar do Direito em nome do Estado. Não poucas são as vezes em que, dentro dessas estruturas, encontram-se especialistas, mestres e doutores em determinados assuntos, o que dá aos pareceres um lastro técnico mais significativo ainda.

Todavia, não obstante todo esse assessoramento, é importante ouvir especialistas de cada um desses assuntos antes da aprovação de matérias extremamente relevantes.

---

<sup>206</sup> A Secretaria de Assuntos Legislativos tem suas atribuições regulamentadas pelo Decreto 6.061/2007. Já os demais órgãos encontram sua previsão na Lei 10.683/2003 e suas respectivas alterações, bem como decretos regulamentares que estruturam os órgãos.

Nesse sentido, as audiências públicas em muito contribuem para a elucidação dos temas ao fornecer aos parlamentares um embasamento maior para que possam votar conscientes da gravidade das questões.

Dessa forma, o trabalho das comissões cumpre um papel fundamental de interação entre a sociedade e aquilo que será deliberado pelo Parlamento.

Há mais. Nas comissões, é possível fazer a junção de projetos semelhantes que tramitem na mesma casa legislativa. A partir do parecer proferido por determinado parlamentar, pode-se rejeitar outra proposta em detrimento de uma terceira ou, ainda, fazer-se uma emenda aglutinativa, que reúna dois ou mais projetos semelhantes, construindo-se apenas um.

Opera-se uma homenagem à economia processual, visto não ser necessário que uma comissão analise, mais de uma vez, o mesmo assunto na mesma legislatura. Juntam-se todas as propostas em um mesmo projeto a partir do parecer elaborado e aprovado na Comissão e o substitutivo aprovado segue para a deliberação do Plenário.

Muitas vezes, porém, o papel das Comissões é ainda mais significativo. Elas podem dar a última palavra sobre um projeto que nasceu naquela Casa sem que este passe pelo Plenário da Casa de origem.

É que muitos projetos são terminativos nas comissões e seguem diretamente à outra Casa, sem a necessidade de apreciação pelo Plenário.<sup>207</sup>

---

<sup>207</sup> Essa possibilidade está no artigo 91 do Regimento Interno do Senado Federal, em seus incisos. Eis o teor do artigo:

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

I – projetos de lei ordinária de autoria de Senador, ressalvado projeto de código;

II – projetos de resolução que versem sobre a suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (Const., art. 52, X).

§ 1º O Presidente do Senado, ouvidas as lideranças, poderá conferir às comissões competência para apreciar, terminativamente, as seguintes matérias:

I – tratados ou acordos internacionais (Const., art. 49, I);

II – autorização para a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais em terras indígenas (Const., art. 49, XVI);

Com isso, a Comissão ganha um papel fundamental na aprovação do projeto na respectiva Casa legislativa e encaminhamento da proposta à outra Casa.

Na questão orçamentária, como será estudado mais à frente, o papel da comissão mista é também fundamental para o bom andamento dos instrumentos normativos no Congresso. Analisar-se-á em que medida essa comissão pode ser alterada para que o orçamento seja, de fato, uma peça também construída pelo Parlamento brasileiro.

### 3.2.5 O colégio de líderes

Importante estrutura deliberativa das Casas Legislativas, o colégio de líderes define basicamente o andamento do processo de formação das leis.

Viu-se que a figura do líder de bancada ganhou destaque durante o período do regime militar quando os deputados sequer podiam contrariá-lo, sob pena de infidelidade partidária, no processo de votação de determinadas matérias tidas como prioritárias.

A Câmara reconheceu formalmente a estrutura do colégio de líderes ao sobre ele dispor no artigo 20 do seu Regimento Interno. Referido artigo dispõe que os líderes da maioria, da minoria, da base de sustentação do governo, os líderes dos blocos parlamentares e o líder do governo constituem essa organização.<sup>208</sup>

---

III – alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares (Const., art. 49, XVII);

IV – projetos de lei da Câmara de iniciativa parlamentar que tiverem sido aprovados, em decisão terminativa, por comissão daquela Casa;

V – indicações e proposições diversas, exceto:

a) projeto de resolução que altere o Regimento Interno;

b) projetos de resolução a que se referem os arts. 52, V a IX, e 155,

§§ 1º, IV, e 2º, IV e V, da Constituição;

c) proposta de emenda à Constituição”.

<sup>208</sup> Eis o teor do art. 20 do RICD:

“Art. 20. Os Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo constituem o Colégio de Líderes.

§ 1º Os Líderes de Partidos que participem de Bloco Parlamentar e o Líder do Governo terão direito a voz, no Colégio de Líderes, mas não a voto.

§ 2º Sempre que possível, as deliberações do Colégio de Líderes serão tomadas mediante consenso entre seus integrantes; quando isto não for possível, prevalecerá o critério da maioria absoluta, ponderados os votos dos Líderes em função da expressão numérica de cada bancada”.

O sentido da existência dessa agremiação é que as decisões sejam tomadas por consenso, mas, se isso não for possível, deve prevalecer o critério absoluto.

Dessa forma, as lideranças tentam buscar sempre o consenso em detrimento da votação, pois assim é mais fácil viabilizar a votação em Plenário.

O acordo firmado, contudo, não vincula a votação dos parlamentares no momento da votação nas comissões ou em Plenário. Os dissidentes podem votar em desconformidade com a orientação dos líderes e de seus partidos.

Entretanto, uma vez existente o acordo, os trabalhos das comissões ou do Plenário simplesmente ratificam o que foi decidido sem abrir espaços para maiores discussões.

Quando um projeto de lei acordado entra para votação no Plenário, por exemplo, o presidente da Mesa faz a sua leitura e imediatamente abre o prazo para a sua discussão. É a praxe de ambas as Casas encerrar a discussão imediatamente após a sua abertura, não se permitindo sustentações orais dos parlamentares sobre a matéria.

Também logo após o encerramento da discussão, o presidente da Mesa costuma abrir a votação com a seguinte frase: “os favoráveis à matéria permaneçam com se encontram” e, em seguida, diz: “aprovada”.

Esse procedimento célere inibe a participação e discussão da matéria pelos parlamentares. Não raro isso acontece quando há o acordo para votar a matéria, de maneira que a questão é tratada de forma rápida e sem reflexão.

Com isso, o colegiado de líderes assume um papel fundamental na condução do processo legislativo como um todo, pois pode decidir sobre as matérias que entrarão em pauta, suprimir a sua discussão e determinar o seu futuro sem maiores consultas às bancadas e aos liderados.

Essa questão deveria ser mais bem trabalhada pelo Congresso. Já se afirmou que o processo dialético é salutar para a boa formação da lei. Como estabelecê-lo

em um processo atabalhado em que não se permite sequer a discussão da matéria pelos parlamentares?

De que maneira o princípio da representação de interesses é satisfeito quando os representantes sequer têm direito a discutir a proposta a fim de aperfeiçoá-la para que, enfim, seja aprovada?

Parece que a utilização do instrumento do colégio de líderes a contento prejudica e muito a representatividade e o bom andamento do processo legislativo.

Isso sem falar na não observância de princípios fundamentais do processo legislativo, como o da oralidade e o da necessária separação entre as fases de discussão e deliberação da matéria proposta.

Com o procedimento célere adotado pela Mesa, fica difícil permitir a discussão oral da matéria e até mesmo discernir essa fase do procedimento de votação. Muitas vezes essa celeridade impossibilita a efetiva compreensão do andamento do processo legislativo e dá ensejo à existência de vícios formais insanáveis.

Não que a existência do colégio de líderes seja inócua, pois é um importante instrumento para dirimir conflitos políticos internos e viabilizar a votação de algumas propostas pelas Casas legislativas.

Mas seu funcionamento não deve ser a regra, e sim a exceção. Permitir o bom debate é necessário para o bom andamento do processo legislativo e a formação de uma lei não maculada por vícios procedimentais e materiais que, posteriormente, poderão ser objeto de controle de constitucionalidade pelos tribunais.

Não seria exagero afirmar que um processo legislativo atabalhado, eivado de vícios durante a tramitação e votação de projetos de lei, muitas vezes ratificados pelos próprios parlamentares, seja no colégio de líderes, seja por aqueles outros que não resistem às deliberações desse colegiado, acabam por apequenar o processo legislativo e afastar o operador do direito de uma análise detida acerca de seus procedimentos.



É preciso buscar, sempre, mecanismos que possibilitem uma verdadeira reflexão parlamentar sobre as propostas que poderão ingressar em nosso ordenamento. Em outras palavras, deve-se evitar a criação de inúmeras leis sem maior eficácia, para enfim impulsionar-se a construção de leis que verdadeiramente reflitam a necessidade da Nação.

## 4. ORÇAMENTO PÚBLICO E PROCESSO LEGISLATIVO

### 4.1 Orçamento Público

#### 4.1.1 Origem do estudo do orçamento público

Não seria exagero afirmar que o estudo do orçamento público encontra suas origens na Idade Média, posteriormente, fortalecido com a própria criação do Parlamento.

A origem orçamentária está diretamente relacionada com a origem do poder de tributar. De acordo com Aliomar Baleeiro, esse poder nasce com a chamada *cúria regia* dos povos europeus, que era um conselho de nobres e sacerdotes auxiliares dos monarcas em assuntos de interesses coletivos e relevantes, dentre os quais se inseria a tributação.<sup>209</sup>

Essa *cúria* acabou por se transformar em Corte após a participação dos representantes do Comércio nesse auxílio prestado ao monarca, ou seja, criou-se um órgão especializado com competência para examinar a concessão de tributos solicitados pela Coroa em casos emergenciais ou para executar certas decisões políticas.

Pode-se constatar que a idéia de tributação nasce diretamente atrelada ao conceito, ou porque não dizer necessidade, de aceitação pela sociedade, de forma indireta, dos tributos a serem cobrados.

Baleeiro ressalta, ainda, que, no ano de 1091, o Rei Afonso VI da Espanha assinou o primeiro documento relacionado às finanças públicas, cujo teor

---

<sup>209</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à Ciência das Finanças*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998. p. 413. Segundo o Autor, o ponto de partida dessa investigação perde-se obscuramente nos pródromos da Idade Média, quando as instituições feudais fracionaram o poder real, ou imperial, e confundiram receitas privadas do domínio do príncipe – o maior latifundiário da época - com receitas autoritárias, das quais obtinham imunidade os senhores poderosos vinculados à Coroa por pacto de lealdade e cooperação recíproca, sobretudo para as pelepas militares contra inimigos comuns.

notificava a cobrança de um tributo extraordinário e fazia alusão à necessidade de consentimento daqueles que iriam pagá-lo.<sup>210</sup>

A Magna Carta de 1215, outorgada pelo Rei João Sem-Terra, em seu artigo 12, estabelecia que:

*Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante.*

Ao analisar os artigos 12 e 14 daquele documento político, Fábio Konder Comparato ressalta que eles contêm:

*Na sua essência, o princípio básico de que o exercício do poder tributário deve ser consentido pelos súditos, anunciando, portanto, ante litteram, o brocardo no taxation without representation (não haverá tributação sem que os seus contribuintes dêem o seu consentimento, por meio de representantes), que está na origem do moderno sistema parlamentar de governo.<sup>211</sup>*

Embora tais artigos não tratem especificamente da questão orçamentária, apresentam o primeiro esboço sobre a maneira pela qual as questões tributárias, de arrecadação e de despesas seriam disciplinadas a partir de então.

A idéia de que os representantes da sociedade deveriam consentir com a tributação a ser instituída, aquiescência essa expressa por intermédio dos integrantes do Parlamento, parece sedimentada desde o registro do primeiro documento que tratou do controle dos gastos públicos após o surgimento do Poder Legislativo.

Ainda na Inglaterra, no ano de 1787, a Câmara dos Comuns aprovou o chamado *Consolidated Fund Act*, conhecido como a Lei do Fundo Consolidado.

Nas palavras de Jessé Burkhead:

*Este criava um único fundo geral, destinado a receber e registrar todas as receitas e despesas, constituindo a base para um completo*

---

<sup>210</sup> Ibidem. p. 413.

<sup>211</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. op. cit.. p. 79.

*relacionamento das atividades financeiras do Governo. A Lei do Fundo Consolidado também teve importância na fixação das bases para a contabilização dos fundos públicos, pois deu origem a uma exposição completa sobre as finanças, publicada anualmente, a partir de 1802.*<sup>212</sup>

A partir desse novo diploma legal tornou-se possível ao Parlamento discutir a destinação do excedente de arrecadação ocorrido na Inglaterra.

Se o que se arrecadava e se gastava para a manutenção dos serviços essenciais do Reino não era muito discutido pelos representantes do povo em ambas as Câmaras, quando as receitas excediam as despesas o debate acerca da destinação desses recursos tornava-se importante instrumento de controle sobre as ações do monarca.

A Declaração de Direitos de 1789 na França, por sua vez, consagrou a idéia da estrita legalidade para a criação e cobrança de tributos em seus artigos 13 e 14, que, conforme bem observou Fábio Comparato, nada mais era do que uma preocupação máxima da classe burguesa imediatamente atendida pelo novo documento político.<sup>213</sup>

De acordo com Giacomini,

*Assim como no caso inglês, na França a instituição orçamentária surgiu posteriormente à adoção do princípio do consentimento popular outorgado pela Revolução de 1789. No período napoleônico, claramente autoritário, o controle representativo sobre a criação de impostos não foi respeitado, sendo essa uma das poucas oportunidades em que o princípio foi infringido.*<sup>214</sup>

O autor ressalta ainda que, com a restauração, a Assembleia Nacional volta a participar do processo orçamentário. Instituiu, assim, em 1815, a lei financeira anual e, a partir de 1831, passou a exercer um controle mais complexo sobre o sistema orçamentário do País.<sup>215</sup>

Ricardo Lobo Torres ressalta que, com o advento do constitucionalismo, tem origem a noção de orçamento público. De acordo com o autor, a Constituição Norte-

<sup>212</sup> BURKHEAD, Jessé. *Orçamento público*. Trad. Margaret Hanson Costa. Rio de Janeiro: FGV, 1971. p. 5.

<sup>213</sup> COMPARATO, Fábio Konder. *A afirmação histórica dos Direitos Humanos*. op. cit.. p. 147.

<sup>214</sup> GIACOMINI, James. *Orçamento Público*. op. cit.. p. 47

<sup>215</sup> Idem. P. 47.

Americana dá ao Congresso o poder de deliberar sobre o orçamento em seu artigo 1º, Seção 8, assim positivado:

*O Congresso terá o poder de lançar e arrecadar taxas, direitos, impostos e tributos, pagar dívidas e prover a defesa comum e o bem-estar geral dos Estados Unidos; mas todos os direitos, impostos e tributos serão uniformes em todos os Estados Unidos.*<sup>216</sup>

A Constituição Francesa de 1791, de acordo com essa noção, também disciplinou o orçamento em seu Título III, Capítulo III, Seção I, artigo 1º.

Partindo para o ordenamento pátrio, tem-se que a Constituição Brasileira de 1824 previu, em seu artigo 172, que o Ministro de Estado da Fazenda, tendo recebido dos demais ministros os orçamentos relativos às despesas de suas pastas, deveria apresentar à Câmara dos Deputados, anualmente, um balanço geral das receitas e despesas do ano antecedente e, igualmente, o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro, bem como a importância de todas as contribuições e rendas públicas.

Pode-se constatar, portanto, que o Estado brasileiro já nasce com esse conceito de controle sobre o orçamento pelo Poder Legislativo, seguindo, pois, a tendência de todas as Constituições dos Estados modernos que surgiram no período.

Consoante apregoa Ricardo Lobo Torres,

*A Constituição Orçamentária, durante todo o séc. XIX e início do séc. XX, “constitui” o Estado Fiscal Clássico, ou seja, o Estado Guarda Noturno, que se limita a fazer a guerra, prover a justiça e interferir minimamente sobre a vida econômica e social dos diversos países. A teoria clássica do orçamento, que lhe corresponde, apóia-se na distinção entre lei formal e material.*<sup>217</sup>

Mesmo durante o período que se pode considerar Estado mínimo, durante o fim do império e os primeiros anos da República, a função de controle sobre o orçamento público colocou-se como de fundamental importância, como tarefa essencial a ser desempenhada pelo Estado.

---

<sup>216</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário: O Orçamento na Constituição*. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2000. p. 4. v. 5.

<sup>217</sup> Idem. p. 5.

Com o período do intervencionismo estatal no início do século XX, o tratamento constitucional dispensado ao orçamento público se amplia significativamente, principalmente após a adoção, pela Constituição Alemã de 1949, da teoria keynesiana e da instituição dos chamados orçamentos anticíclicos.<sup>218</sup>

Nessa mesma direção segue José Maurício Conti ao afirmar que:

*As necessidades da Administração Pública, aliadas ao desenvolvimento das técnicas orçamentárias, foram aos poucos modificando a concepção clássica de orçamento público, fazendo com que assumisse uma função importante na condução das políticas públicas. Vários fatores influíram nessa tendência, destacando-se o intenso intervencionismo estatal nas atividades econômicas.<sup>219</sup>*

Uma explicação bastante consistente para o aumento da importância do orçamento na vida social diz respeito ao fato de que essa peça nada mais é do que uma escolha de prioridades feita pela sociedade por meio de seus representantes.

Ela representa uma escolha fiscal ou uma escolha coletiva que deve ser realmente bem estruturada para suprir a maior parte da demanda quase infinita que surge sobre a questão financeira.<sup>220</sup>

Quanto mais complexa for a sociedade e maior for a demanda por necessidades públicas de uma população, mais o orçamento bem estruturado torna-se uma necessidade e uma peça hábil a sopesar diversos interesses legítimos e muitas vezes contraditórios.

#### 4.1.2 Princípios orçamentários e sua validade

Embora já se tenha tratado em capítulo anterior dos princípios que regem o processo legislativo, entende-se necessário um estudo específico sobre os princípios que estão relacionados ao processo orçamentário.

<sup>218</sup> Ibidem p. 54. De acordo com o autor, a grande virada deu-se na década de 30 deste século, aproximadamente com as teorias do economista inglês Keynes. Defendia ele a idéia dos orçamentos deficitários a fim de que o Estado pudesse aplicar em investimentos públicos, gerando o pleno emprego e combatendo as crises cíclicas do capitalismo. Assim é descrito o orçamento anticíclico, ou seja, um instrumento à serviço do Estado para inverter o grau de investimentos na economia por meio da política orçamentária.

<sup>219</sup> CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006. p. 57.

<sup>220</sup> BUCHANAN, James M. *Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice*. North Carolina: Chapel Hill, 1967. p. 111.

Trata-se de uma forma metodológica para iniciar o estudo do orçamento a partir do seu processo de constituição.

Não é demais lembrar que essa tese busca compreender como o orçamento pode resgatar o papel do Legislativo. Estudar o orçamento é estudar, também, o processo legislativo. Só por esse motivo faz-se conveniente o estudo dos princípios orçamentários para que se compreenda o processo de formação do orçamento como parte integrante do processo legislativo.

A importância do estudo dos princípios se dá, inclusive, para que se busque a legitimidade do sistema orçamentário e, mais, já que os princípios podem ser considerados uma exigência ética do processo orçamentário.<sup>221</sup>

Essa é uma questão que se julga de extrema relevância, pois, quando o processo orçamentário for estudado adiante, verificar-se-á que nem sempre os princípios que aqui serão tratados são, de fato, respeitados.

Essa questão é a pedra de torque para que o processo de elaboração do orçamento se dê de forma descontínua e atabalhoada, sem que o Parlamento consiga imprimir o real valor ao trabalho desempenhado, qual seja, o de elaborar as leis orçamentárias.

Até por esse motivo coloca-se indispensável conhecer, especificamente, os princípios do processo orçamentário.

Ricardo Lobos Torres lembra que o sistema constitucional orçamentário deve buscar a unidade entre princípios que possam, inclusive, parecer antagônicos, mas que são de fundamental importância para a construção de um orçamento verdadeiramente voltado ao interesse geral.

---

<sup>221</sup> SABBAG, César. *Orçamento e desenvolvimento*. op. cit..p. 85. De acordo com o autor, há a necessidade de existência de um plano a ser seguido no processo de elaboração orçamentária, pois o orçamento define, em última análise, os passos do desenvolvimento nacional. E, adiante, ressalta que como existem normas e princípios constitucionais a serem observados (nem é preciso dizer que o administrador não é livre para gastar o dinheiro público do modo que lhe apraz), é possível afirmar que a movimentação do orçamento constitui um excelente demonstrativo do que se faz pelo resgate das dívidas sociais do país e pela melhoria da qualidade de vida da população. Daí porque o autor afirma à p. 2 que os princípios orçamentários são, também, exigências éticas da atividade orçamentária.

De acordo com o autor,

*Economicidade e legalidade, que decorrem dos valores às vezes contraditórios da justiça e da segurança jurídica, podem apresentar contradições, se o intérprete ou o legislador não souberem integrá-los no sistema positivo, Desenvolvimento econômico e distribuição de rendas são também princípios que oferecem imensa dificuldade para a sua plena adequação.<sup>222</sup>*

Não se pode esquecer que a peça orçamentária é programática e, como tal, não encontra aplicabilidade imediata tão logo adquira sua validade e vigência.

Burkhead dispensa especial atenção a esse tema ao afirmar que:

*A dimensão tempo também afeta a inter-relação entre programação e elaboração orçamentária. Se este fosse um mundo estático, com economias fechadas, sem receber influências externas, com mudança tecnológica e populacional processando-se em ritmo constante, então a inter-relação entre a elaboração orçamentária e a programação seria relativamente simples. Os programas e os planos precederiam os orçamentos e a elaboração orçamentária consistiria na implementação financeira e administrativa dos programas. Mas o se é utópico. A população, a tecnologia e a renda nacional variam desigualmente. Mudanças repentinas em sua grandeza interrompem o curso normal do planejamento dos programas governamentais.<sup>223</sup>*

Em países com taxas de crescimento significativas, dentre os quais se encontra o Brasil, não é surpresa que as receitas anuais superem as estimativas previstas no orçamento. Dessa forma, a lei orçamentária há que ser adequada em virtude de alteração no montante de receitas a serem utilizadas naquele ano fiscal.

Da mesma forma, em um período de recessão, podem existir cortes em gastos públicos já votados e aprovados pelo Congresso e que façam parte da peça orçamentária. Uma mudança nas despesas públicas, nesses casos, faz-se necessária a fim de se adequar o orçamento à nova realidade econômica e financeira.

Diante desses fatos, desta possível volatilidade da economia e de mudanças nas finanças públicas, a adequação orçamentária é um imperativo. E essa adequação pode trazer colisão de valores, tais como onde cortar ou aonde melhor investir.

<sup>222</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário: O Orçamento na Constituição*. op. cit.. p. 135.

<sup>223</sup> BURKHEAD, Jessé. *Orçamento público*. op. cit.. p. 113.



Nem sempre há o consenso sobre qual política pública deverá sofrer cortes orçamentários e, pode-se afirmar, o entendimento muitas vezes demora a ser alcançado quando sobra dinheiro para novos investimentos.

É por isso que, se o processo orçamentário não se submeter a princípios estabelecidos, a busca de uma ordem ou até mesmo de uma seqüência de execução do orçamento pode ficar comprometida.

Conhecer os princípios orçamentários é, também, resgatar os valores iniciais que levaram os poderes da República a elaborar uma peça tal qual foi aprovada. Em outras palavras. Conhecer os princípios orçamentários é impedir a colisão de muitos valores e diretivas que compõem, inclusive, o processo de elaboração do orçamento público.

Não é demais lembrar que a Constituição de 1988, em seus artigos 165 a 169, estabelece diretrizes gerais ao processo orçamentário. Mas é a doutrina que estuda de forma mais aprofundada os princípios.

O primeiro desses princípios seria o da unidade orçamentária. Nesse caso, a unidade coloca como imperativo que o orçamento se materialize em uma única peça legislativa, que se estruture como um todo, impedindo-se, dessa forma, a construção de legislações paralelas que tratem sobre a questão;

Resta evidente que, até por uma questão organizacional, a peça orçamentária deva ter unicidade. É importante ressaltar que o orçamento é feito de diferentes rubricas, com inúmeras destinações.

Já não é demasiado fácil compreender o que são receitas e despesas e de que maneira os montantes estão tratados em uma peça orçamentária. A sua organização em um único diploma legal permite ao leigo conhecer a origem e a natureza das receitas públicas e a destinação específica delas a cada órgão e poder da Administração.

Além disso, a unicidade da peça orçamentária permite aos estudiosos e à sociedade comparar os valores globais de receita e despesa, possibilitando o conhecimento

do valor do endividamento público e de outras espécies de dispêndio que possam comprometer os investimentos.

A Constituição, em seu artigo 165, § 8º, integrou as diversas partes do orçamento de cada ente da Federação.

Conforme lembra James Giacomini, o orçamento passa, então, dentro da lógica da unidade, a ser integrado pelas seguintes partes: i) o orçamento fiscal, que compreende receitas e despesas de todas as unidades da administração direta e indireta; ii) o orçamento de investimento das empresas estatais; e iii) o orçamento das entidades de seguridade social.<sup>224</sup> Ressalte-se que, ainda nesse capítulo, serão estudadas cada uma dessas formas.

Diante da complexidade de cada um desses pontos, mais uma vez a unidade orçamentária coloca-se como um imperativo para melhor conhecimento de todo o orçamento.

O segundo princípio seria o da universalidade, segundo o qual o orçamento, por ser uno, deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado. Parece uma consequência lógica do princípio da unidade, pois, se outra peça orçamentária paralela não pode existir, elementar que a única seja completa.

De acordo com Giacomini,

*O princípio da universalidade está claramente incorporado na legislação orçamentária brasileira. Na Lei nº 4.320/64, o cumprimento da regra é exigida nos seguintes dispositivos:*

*Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios da unidade, universalidade e anualidade.*

*...*

*Art. 3º A Lei de Orçamento compreenderá todas as receitas, inclusive as operações de crédito autorizadas em lei.*

*(...)*

*Art. 4º A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do governo e da administração*

---

<sup>224</sup> GIACOMINI, James. *Orçamento Público*. op. cit.. p. 73.

*centralizada, ou que por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.*<sup>225</sup>

Dessa forma, pode-se depreender que, tanto o princípio da unidade, quanto o da universalidade, embora não estejam previstos no texto constitucional, encontram-se positivados na legislação ordinária.

Um terceiro princípio seria o da anualidade ou periodicidade, segundo o qual o orçamento deve-se referir a um período determinado de um ano.

Pela razão já apontada acima, qual seja, de que o orçamento sofre alterações em virtude do crescimento ou da estagnação da economia, parece razoável que sua estrutura seja periodicamente revista e revalidada para buscar o maior ajuste possível das finanças públicas e diminuir a incidência de alteração orçamentária ao longo do ano fiscal.

Embora a noção de planejamento seja perene, a idéia de adequação do orçamento não pode colidir com essa atividade. Estipular prazo de validade às leis orçamentárias não pode parecer incongruente com a noção de efetivação do planejamento.

Pelo contrário, deve fazer parte do planejamento de uma nação a idéia de que o orçamento muda a cada ano diante das vicissitudes econômicas e das opções políticas dos agentes, a ponto de a legislação orçamentária ser revisada e reinventada dentro das diretrizes estabelecidas pela Constituição.

Já o princípio da exclusividade prevê que as leis orçamentárias devem conter apenas matérias relativas a finanças públicas para se evitar que, no processo de aprovação da lei orçamentária, seja inserida, no texto legal, matéria estranha às receitas e despesas.

Eis uma questão que hoje se coloca de fundamental importância, sendo que esse princípio deve ser lembrado como essencial no processo legislativo de formação do orçamento.

---

<sup>225</sup> Ibidem. p. 74.

Conforme já se analisou, a tramitação das medidas provisórias pelas Casas Legislativas acarreta, não raro, a incorporação ao texto apresentado pelo Executivo de emendas parlamentares com assuntos muitas vezes estranhos ao texto original.

Em alguns casos, ainda, é o próprio Executivo que encaminha ao Parlamento um texto de lei ou de medida provisória cujo conteúdo contém matérias diferentes tratadas em um mesmo diploma legal.

O mais instigante é constatar que o tratamento de matéria diversa em um mesmo texto legislativo é proibido pela Lei Complementar 95/98, em vigor, embora raramente respeitada no processo legislativo, tanto pelo Poder Executivo, quanto pelo Poder Legislativo.<sup>226</sup>

O que se tem, em verdade, é a legislação ordinária desrespeitando uma lei complementar específica. Muitas vezes, o próprio Executivo ignora essa questão e acaba sancionando o texto legal ao invés de sugerir o veto pela injuridicidade patente.

Esse fato tem sido cada vez mais justificado pela total predominância de matérias de autoria do Executivo no processo legislativo. Impossibilitados de verem aprovadas suas próprias matérias ou se submetendo a *lobbies* corporativos ou de seus financiadores, muitos parlamentares desistem de seus projetos e acabam inserindo-os como emendas aos textos que tramitam mais celeremente pelas casas Legislativas, conforme se afirmou no primeiro capítulo.

Como o processo de deliberação das leis orçamentárias também possui um rito especial e há a necessidade de sua aprovação para o encerramento do ano

---

<sup>226</sup> Eis o teor do art. 7º da Lei Complementar 95/98:

“Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

**II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;**

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.” (Grifos adicionados).

legislativo, se não fosse respeitado o princípio da exclusividade pode-se imaginar a desorganização que se instauraria, bem como o resultado legislativo produzido.

O quarto princípio é o do equilíbrio orçamentário, segundo o qual as despesas devem ser compatíveis com as receitas que o Estado possui. Esse equilíbrio tende a ser cada vez mais buscado em tempos modernos, em que o modelo liberal/econômico de estado tende a prevalecer sobre o Estado social.

Sob essa perspectiva, o bom equacionamento das contas públicas coloca-se como condição fundamental para que um país adquira a credibilidade de organismos e Estados internacionais, principalmente no que concerne a empréstimos e à segurança do mercado.

Na busca da estabilidade econômica a qualquer custo, o equilíbrio orçamentário se impõe não apenas como um princípio fundamental, como também como uma imposição legal.

Isso porque a Lei Complementar 101/00, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, busca equacionar e estabelecer parâmetros de gastos com relação à receita.

Tal aspecto pode ser verificado em seu artigo 19, que prevê limites de gastos pelo poder público com pessoal em relação à despesa corrente líquida.<sup>227</sup> Com isso,

---

<sup>227</sup> Eis o teor dos arts. 19 e 20 da LC 101/2000:

“Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

(...)

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I - na esfera federal:

a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo, destacando-se 3% (três por cento) para as despesas com pessoal decorrentes do que dispõem os incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, repartidos de forma proporcional à média das despesas relativas a cada um destes dispositivos, em percentual da receita corrente líquida, verificadas nos três exercícios financeiros imediatamente anteriores ao da publicação desta Lei Complementar;

busca-se um equilíbrio entre receitas e despesas que, invariavelmente, será levado em conta no momento da produção da peça orçamentária.

James Giacomini lembra que as duas últimas constituições brasileiras trataram da questão do equilíbrio orçamentário de forma mais enfática. A Constituição de 1967, em seu artigo 66, previa expressamente que o montante de despesa de cada exercício financeiro não poderia ser superior ao total da receita estimada.<sup>228</sup>

Já o constituinte de 1988, na visão do autor,

*(...) preferiu atacar o chamado déficit das operações correntes. Segundo o artigo 167, III, é vedada a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital. A regra quer que cada unidade governamental tenha seu endividamento vinculado apenas à realização de investimentos e não à manutenção da máquina administrativa e demais serviços.*<sup>229</sup>

De qualquer forma, não é desprezível a atenção dispensada pelos últimos constituintes à questão do equilíbrio orçamentário. Não seria exagero afirmar que esse equilíbrio tende a ser cada vez mais rígido à medida que o País cresce e necessita de maior credibilidade internacional.

Mais do que isso, o equilíbrio orçamentário coloca-se como um imperativo, uma condição para a eficácia dos demais princípios aos quais se fez alusão.<sup>230</sup> Mais do que o equilíbrio das contas, para que o orçamento seja factível, e não uma mera peça de ficção, é preciso que seja razoável.

---

d) 0,6% (seis décimos por cento) para o Ministério Público da União;

II - na esfera estadual:

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo”.

<sup>228</sup> GIACOMINI, James. *Orçamento Público*. op. cit.. p. 85.

<sup>229</sup> Idem. p. 86.

<sup>230</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário: O Orçamento na Constituição*. op. cit.. p. 278. Nas palavras do autor, o equilíbrio orçamentário é princípio constitucional geral porque penetra em todos os princípios específicos ao lado da receita e da despesa, quer se vinculem à justiça, quer derivem da segurança jurídica. Equilíbrio orçamentário é a equalização de receitas e de gastos, harmonia entre capacidade contributiva e legalidade, redistribuição de renda e transparência orçamentária, desenvolvimento econômico e universalidade.

O princípio da discriminação ou especialização consiste na pormenorização das receitas e despesas na peça orçamentária para que, com isso, seja facilitado o trabalho de fiscalização do orçamento.

É a necessidade de discriminar o orçamento por elementos que, nos moldes do § 1º do artigo 15 da Lei 4.320/64, é o detalhamento das despesas com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que serve a administração pública para alcançar seus objetivos.<sup>231</sup>

#### 4.1.3 Despesas e receitas orçamentárias

A peça orçamentária, por contar tantos pormenores e detalhamentos das receitas e despesas, não se traduz em um documento de fácil compreensão.

Diante desse fato, a técnica orçamentária classificou as receitas e despesas de forma discriminada a fim de ser possível uma melhor compreensão de todos os números que compõem o orçamento.

Julga-se prudente tratar desse assunto neste tópico, não para esmiuçar tecnicamente cada uma das categorias de receita e despesa, mas sim para melhor possibilitar a compreensão do processo orçamentário como um todo. Até porque o presente trabalho não é um manual de estudo orçamentário.

Todavia, como aqui se trata do orçamento como um *processo* fundamental para o resgate das funções do Legislativo, e como se trata de uma peça política, onde os agentes públicos decidem o destino das verbas do Estado, considera-se prudente, apenas para fins elucidativos, classificar as receitas e despesas orçamentárias.

A estimativa das receitas e despesas são, em verdade, a própria constituição do orçamento público. Conforme observa Guilherme Moojen,

---

<sup>231</sup> Eis o teor do dispositivo legal citado:

“Art. 15. Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á no mínimo por elementos.

§ 1º Entende-se por elementos o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins”.

*Como que abrindo o orçamento, tem sido praxe utilíssima nos principais países, a apresentação de um sumário demonstrando, em linhas gerais, as fontes de onde a receita provem (SIC) e a destinação da despesa, bem como um cotejo entre a receita e a despesa, o qual possibilita inferir, de relance, da situação de equilíbrio, de déficit ou de superávit. Esse sumário tem a virtude de espelhar, muitas vezes, em uma única página, todo o orçamento, em suas linhas mestras, dando uma idéia do mesmo logo à primeira vista, principalmente para aqueles que tem (SIC) interesse geral nesse documento.*<sup>232</sup>

A despesa e a receita permitem conhecer, ao menos preliminarmente, a peça orçamentária em sua estrutura. Essas estimativas, acompanhadas das demonstrações financeiras, é que possibilitam o efetivo conhecimento do orçamento.

De acordo com o Manual Técnico do Orçamento, uma publicação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão<sup>233</sup>, as receitas públicas podem ser caracterizadas em dois grupos básicos, a saber, as receitas públicas originárias e as derivadas.

As receitas públicas originárias são aquelas que provêm do patrimônio do próprio estado e são caracterizadas como patrimoniais, ou seja, aquelas geradas pelo patrimônio mobiliário e imobiliário do estado como rendas de aluguéis, venda de bens, dividendos e participações e *royalties* pela venda de produtos.

Já como uma segunda subdivisão das receitas patrimoniais, existem aquelas que são denominadas receitas patrimoniais empresariais, cujo lucro é obtido a partir da participação do estado na exploração da atividade econômica.<sup>234</sup>

<sup>232</sup> MOOJEN, Guilherme. Forma e Conteúdo do Orçamento. In: *Revista de Direito Administrativo*. Vol. 20, abr-jun, 1950. p. 405.

<sup>233</sup> Documento obtido através do sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão: <<https://www.portalsof.planejamento.gov.br/bib/MTO>>. Acesso em: 15 jan. 2009.

<sup>234</sup> GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 91. É que o art. 173 da Constituição Federal aventou a possibilidade de o Estado vir a desempenhar a exploração da atividade econômica quando assim fosse necessário para se assegurar a segurança nacional ou o relevante interesse coletivo, de acordo com definição legal. De acordo com o autor, a Constituição de 1988 aparta, a ambos conferindo tratamento peculiar, atividade econômica e serviço público. No art. 173 enuncia as hipóteses em que é permitida a exploração direta de “atividade econômica” pelo Estado, além de, no § 1º deste mesmo art. 173, indicar regime jurídico a que se sujeitam empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que “explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços”. No art. 175 define incumbir ao Poder Público a prestação de “serviços públicos”. Além disso, o art. 174 dispõe sobre a atuação do Estado como agente normativo e regulador da “atividade econômica”. A necessidade de distinguirmos atividade econômica de serviço público é assim, no quadro da Constituição de 1988, inquestionável.



Já as receitas públicas derivadas são aquelas que o Estado obtém mediante a sua capacidade de cobrar impostos, taxas e contribuições.

Esses são os dois tipos de receita que integram o orçamento público. Todas as outras arrecadações, de acordo com o Manual, são classificadas como receitas extra e intraorçamentárias.<sup>235</sup>

Mais adiante, o mesmo documento trata das categorias econômicas de receita e as classifica como receita corrente e receita de capital.

As primeiras são aquelas que provêm do poder impositivo do Estado, enquanto as segundas se originam na realização de recursos financeiros resultados da constituição de dívidas, da conversão em espécie de bens e direitos e de recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado.<sup>236</sup>

Há ainda a classificação das receitas por fonte de recurso, por grupos (receitas próprias, administrativas, de operação de créditos, vinculadas e demais receitas), bem como a sua classificação por identificador de resultado primário e daquelas que financiam a seguridade social.

Toda essa subdivisão acaba facilitando uma melhor compreensão da peça orçamentária a partir do conhecimento detalhado dos termos.

Já com relação às despesas orçamentárias, o detalhamento é ainda maior. Porém, como bem observa José Maurício Conti, faz-se necessário compreender os conceitos de dotação, crédito orçamentário, célula orçamentária e unidade orçamentária para melhor compreensão das categorias de despesas.

Segundo o autor, dotação é a medida ou a *quantia monetária* de recursos apontada a um determinado programa, atividade, projeto, categoria econômica ou objeto de despesa.

---

<sup>235</sup> BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Manual Técnico de Orçamento*. p. 16.

<sup>236</sup> Idem. p. 28.

Já o crédito orçamentário seria a autorização pela lei orçamentária ou créditos adicionais para a *execução* do programa, projeto ou atividade ou, em outras palavras, o portador de uma dotação, sendo esta o limite autorizado e quantificado monetariamente.<sup>237</sup>

Apenas a título ilustrativo, pode-se dizer que o crédito orçamentário é a *autorização* para o gasto integral ou parcial da dotação após a devida autorização do ordenador de despesa.

E prossegue o autor classificando célula orçamentária como um conceito informal utilizado pelos sistemas federais de gerenciamento do orçamento que ordena o gasto desde o órgão, unidade orçamentária, até a fonte de recursos.

Já a unidade orçamentária seria a destinação de dotações próprias consignadas a um órgão ou repartição, para a prestação de determinado serviço público.<sup>238</sup>

As despesas também são caracterizadas por categorias econômicas, previstas nos artigos 12 a 21 da Lei 4.320/64.

De acordo com o citado diploma legal, as despesas devem ser discriminadas por elementos, que nada mais seriam do que os desdobramentos de gastos com pessoal, material, serviço, obras e outros meios à disposição da Administração para a consecução de seus objetivos.

Como ressalta José Maurício Conti, as duas categorias econômicas de despesas são a despesa corrente e a despesa de capital. As despesas correntes são os gastos habituais da Administração para a manutenção dos serviços prestados pelo Estado e a manutenção do funcionamento dos seus órgãos.

Já as despesas de capital são os investimentos que o estado realiza com o objetivo de criar novos bens de capital ou as inversões financeiras, como aquisição de

---

<sup>237</sup> CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. op. cit.. p. 66.

<sup>238</sup> Idem. p. 66.

imóvel, participação em aumento de constituição de capital de empresas e, ainda, de transferência de capital.<sup>239</sup>

Ainda para melhor compreensão do sistema orçamentário, divide-se o orçamento em três classificações diferenciadas denominadas de esferas orçamentárias.

A primeira delas é o orçamento fiscal, relativa aos poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta.

A segunda é o orçamento de investimento, aquele em que a União, direta ou indiretamente, detém a maioria do capital social com direito a voto, e, por fim, o orçamento da seguridade social, que “*abrange todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público*”.<sup>240</sup>

Ainda no que diz respeito à organização da peça orçamentária, a receita e a despesa aparecem discriminadas por *órgão* (qual Ministério, Secretaria, Casa Parlamentar ou Tribunal responsável), *ação*, ou seja, se o recurso será usado para assistência a crianças, publicidade e propaganda ou outra ação específica, e *subfunção*, diretamente relacionada à ação.

Se tratar-se de *ação* em publicidade e propaganda, por exemplo, a *subfunção* será a de comunicação social e, por fim, a *função* específica, que, no exemplo dado, se a despesa fosse do Ministério dos Esportes, seria esportes.

Dessa forma, busca-se construir uma peça orçamentária a mais detalhada e compreensível possível, pois com a discriminação acima citada, permite-se um conhecimento holístico do investimento público a ser realizado.

Buscou-se, com esse tópico, tornar minimamente mais claro como se estrutura a peça orçamentária e de que maneira essa discriminação detalhada de receitas e

---

<sup>239</sup> Ibidem. p. 67.

<sup>240</sup> BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Manual Técnico de Orçamento. p. 166.

despesas evidencia ainda mais a importância do orçamento para o desenvolvimento da sociedade.

Ao conhecer mais a fundo a peça orçamentária, é possível compreender todas as decisões políticas tomadas pelos dirigentes de cada órgão para a elaboração de uma ação específica e, mais do que isso, é possível analisar a ligação e a pertinência dos gastos a partir de cada ponto isolado do orçamento.

Como se vê, a elaboração do orçamento pressupõe a concatenação de diversas atividades e prioridades que, para serem harmônicas, dependerão sempre de uma visão geral do que a sociedade realmente necessita.

Por isso, o planejamento orçamentário é essencial para a construção de um bom modelo. Programar os gastos públicos parece uma atitude essencial para o bom desenvolvimento.

A busca de uma previsibilidade dos gastos públicos, ao contrário de todo o planejamento empresarial ou doméstico, como bem observa Irene Rubin, encontra um agravante quando se estuda o orçamento público, pois há uma interferência constante de diversos atores políticos que alteram rumos orçamentários de todas as formas.<sup>241</sup>

Com isso, a programação orçamentária ganha mais força como instrumento delineador do orçamento público, capaz de permitir que o orçamento não seja uma peça meramente técnica ou contábil, mas sim um instrumento efetivo de escolhas de políticas públicas que servirão, inclusive, para estruturar o modelo de estado que se pretende ter.

E é essa programação que deve ser buscada a partir da interação entre os Poderes da República na construção de um orçamento efetivo.

---

<sup>241</sup> RUBIN, Irene. *The politics of public budgeting*. 3. Ed. Chatham: Chatham House, 1997. P. 10.

#### 4.1.4 Orçamento-programa e a interação entre os poderes

Já se tem a noção de que o orçamento é um documento que expressa as escolhas financeiras de um país com prazo de validade e que deve ser periodicamente renovado, assumindo uma imensa importância, sob diversos pontos de vista, sobre a vida em sociedade.

Nas palavras de Aliomar Baleeiro, em um Estado democrático, o orçamento pode ser considerado o ato:

*Pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza ao Poder Executivo por certo período e em pormenor, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei.*<sup>242</sup>

Dentro dessa lógica, o processo orçamentário pode ser estudado, tanto sob o aspecto jurídico em que se aprofunda o estudo sobre a natureza do ato orçamentário à luz do direito e um estudo aprofundado das instituições constitucionais aptas a prepará-lo, como pode também ser analisado sob o ponto de vista econômico em que serão analisadas a política fiscal, a conjuntura econômica e a possibilidade de sua utilização para o desenvolvimento.

Pode também ser estudado sob o aspecto técnico, que envolve o estabelecimento de regras para a realização das finalidades anteriormente indicadas, bem como para a clara classificação dos conceitos de receita e despesa.

Além disso, é possível estudá-lo, ainda, sob o aspecto político, quando então se revela como um instrumento, em proveito de grupos sociais ou regiões, voltado para a solução de necessidades e problemas, cujo objetivo é servir de impulsionador do bom funcionamento dos serviços públicos.

E é sob esse último aspecto que se pretende analisar o orçamento quando se fala em orçamento-programa.

---

<sup>242</sup> BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à Ciência das Finanças*. op. cit. p. 411.

Sabe-se que a elaboração da peça orçamentária é também um claro exemplo de discricionariedade do legislador. A partir de decisões políticas, destinam-se as receitas públicas e a maneira de melhor gastar os recursos arrecadados pelo Estado.

É essa discricionariedade, por exemplo, que permite ao Estado gastar mais ou de forma mais eficiente.

Opta-se por investir mais em uma área para, assim, permitir o efeito multiplicador de recursos, em detrimento de outro tipo de investimento em outra área específica. Por outro lado, o mesmo poder público pode optar por gastar mais sem, no entanto, buscar a eficiência de que se falou. São, no fundo, escolhas políticas.

Essa é talvez uma diferença fundamental que deve ser levada em consideração quando se estrutura uma peça orçamentária. Saber quais são essas escolhas políticas é fundamental para que, posteriormente, elas possam ser encaixadas nos limites de receita que um estado possui.

É dizer: a partir de escolhas políticas claras e bem fundamentadas em que haja a interação entre o poder público e os grupos sociais, pode-se buscar a construção de um orçamento verdadeiramente voltado a beneficiar a sociedade.

Jessé Burkhead, nesse sentido, ressalta que:

*O desenvolvimento de uma orientação adequada para o processo decisório na alocação dos recursos públicos precisa reconhecer a inter-relação: a) da máquina governamental, com o administrador e o legislador como parte dela, para proporcionar um mecanismo que conduza às decisões; e b) da influência dos grupos afetados pela despesa pública, na formulação das decisões. Além desses dois fatores, há ainda a influência da mensuração dos benefícios específicos, que advieram e poderão advir de despesas específicas.*<sup>243</sup>

Nessa lógica, o orçamento é a consequência de uma escolha política de prioridades e, como tal, reflete as necessidades consideradas mais importantes e que devem ser observadas pelo Estado brasileiro.

---

<sup>243</sup> BURKHEAD, Jessé. *Orçamento público*. op. cit. p. 59.

James Giacomini ressalta quais são os elementos essenciais que caracterizam a noção de orçamento-programa. De acordo com o autor, deve-se bem definir quais são os objetivos e propósitos a serem seguidos pelo estado no uso dos recursos orçamentários.<sup>244</sup>

Mais do que isso, o programa também é um elemento essencial e deve ser entendido como o instrumento de integração dos esforços governamentais que tenham como fundamento a concretização dos objetivos e propósitos.

Outro elemento desse tipo de orçamento são os custos de cada um dos programas necessários para a consecução de um resultado. Ousa-se aqui afirmar que, uma vez conhecidos os custos, é possível inclusive optar por realizar ou não determinado programa caso a sua execução não possa ser completada naquele ano fiscal.

Significa que, a partir de um conhecimento global do custo de um programa, pode-se fazer a opção política de implementá-lo ou não de acordo com as disponibilidades orçamentárias daquele ano e das projeções orçamentárias para os anos subseqüentes.

Por fim, o autor insere como elemento do orçamento programa as medidas de desempenho aptas a medir a capacidade de realização do produto final, bem como os esforços utilizados para a execução dos programas.<sup>245</sup>

O conhecimento do produto final é, talvez, o ponto mais difícil de mensurar no processo de construção de um orçamento.

Viu-se que algumas ações do Estado são perenes e demandam cada vez mais recursos para serem eficientes na medida em que a população e as necessidades sociais aumentam.

Nesse contexto, o aumento de investimento em determinada área, ainda que aumente e acompanhe minimamente a demanda, não significa necessariamente um

---

<sup>244</sup> GIACOMINI, James. *Orçamento Público*. op. cit.. p. 155.

<sup>245</sup> Idem. p. 155.

programa, mas mera programação orçamentária nos moldes do que se tem feito atualmente.

Uma efetiva programação deve buscar alternativas a esse tipo de gasto público sem, contudo, prejudicar a sociedade demandante. É buscar novos mecanismos que eliminem a necessidade da sociedade sobre aquele serviço, por exemplo, para, a médio e longo prazo, aquele gasto ser reduzido e se tornar, ainda, investimento público.

Há a necessidade, enfim, de se coadunar os conceitos de orçamento e planificação. Nessa esteira, conclui Luís de Moncada:

*Para além da necessidade de ter em linha de conta esta nova regra, ao nível da aprovação e da elaboração dos modernos orçamentos, as relações entre o orçamento e o plano fizeram nascer no campo do direito financeiro uma nova noção de planificação financeira. Esta nova noção pretende justamente cobrir a realidade das relações entre o plano e o orçamento; é uma noção intermédia entre os conceitos de plano e de orçamento e que traduz a adequação do orçamento e do plano. Na medida em que o orçamento fixa planos previsionais de despesas, de modo a conformar-se ao plano económico geral, está a fazer-se planificação financeira. Estes planos previsionais, como já se viu, traduzem-se normalmente em programas, em agrupamentos de despesas segundo critérios teleológicos, produto de uma mais apurada racionalidade da decisão económica dos setores públicos. A planificação financeira é assim uma parte da planificação económica nacional, precisamente a parte que exprime em termos financeiros, no quadro do orçamento, as finalidades prospectivas da planificação económica nacional.<sup>246</sup>*

Buscar conhecer o produto final é possibilitar a aferição do grau de investimento de receitas em um período determinado necessárias para o alcance do objetivo final e, com isso, ter plena noção de quanto deverá ser investido e por quanto tempo para que um programa efetivamente logre êxito.

Essa é uma diferença fundamental entre o tipo de orçamento que ora se executa e o orçamento-programa. Giacomini tratou de elaborar uma tabela com as diferenças essenciais entre os dois modelos, a qual será abaixo reproduzida<sup>247</sup>:

---

<sup>246</sup> MONCADA, Luis S. *Problemática jurídica do planeamento económico*. Coimbra: Limitada, 1985. p. 112-113.

<sup>247</sup> Idem. p. 159.



<b>Orçamento Tradicional</b>	<b>Orçamento-programa</b>
<p>1. O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação.</p> <p>2. A alocação de recursos visa à aquisição de meios.</p> <p>3. As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades das unidades organizacionais.</p> <p>4. Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.</p> <p>5. A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis de gestão.</p> <p>6. Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos.</p> <p>7. Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados.</p> <p>8. O controle visa a avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento.</p>	<p>1. O orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.</p> <p>2. A alocação de recursos visa à execução de objetivos e metas.</p> <p>3. As decisões orçamentárias são tomadas como base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.</p> <p>4. Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos do programa inclusive os que extrapolam o exercício.</p> <p>5. A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento.</p> <p>6. Principal critério classificatório: funcional-programático.</p> <p>7. Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.</p> <p>8. O controle visa a avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.</p>

Em linhas gerais, essas seriam as principais diferenças entre os dois tipos de orçamento.

Enquanto o primeiro se dá pela necessidade de existência do próprio estado e de prestação de serviços públicos, o segundo propicia o planejamento dos gastos e uma rediscussão acerca da necessidade de sua existência.

Dessa forma, investe-se não apenas para garantir o serviço tal como ele é, mas também para melhorá-lo e torná-lo mais ou menos dispendioso, de acordo com as necessidades sociais.

E essa atividade tende a se aprimorar na medida em que o controle sobre os gastos públicos não se dê exclusivamente sobre a observância dos princípios norteadores da Administração Pública, mas uma atuação que avalie, de fato, a eficiência dos programas e ações governamentais.

Essa tese encontra seu fundamento justamente nesse ponto, pois se acredita que o fortalecimento do Poder Legislativo na função de controlador das ações orçamentárias a serem desempenhadas pelo Executivo é de fundamental importância para a sociedade e vital para o fortalecimento do Parlamento enquanto instituição.

É evidente que esse controle não será feito de maneira exclusiva apenas pelos parlamentares.

Todavia, é dentro do Parlamento, em audiências públicas conjuntas, que reúnam os ordenadores de despesas, representantes de setores sociais, especialistas e parlamentares, que esse controle poderá, de fato, ser efetivado, contribuindo para o aperfeiçoamento do orçamento-programa à que se fez alusão.

Ademais, esse controle, ressalte-se, não deve se dar apenas do ponto de vista da moralidade dos ordenadores de despesa e da correta aplicação dos gastos públicos. Ele é muito maior e pressupõe a atuação do Parlamento sobre a efetividade das políticas públicas criadas a partir do orçamento, sua execução e conveniência.

Em síntese, o orçamento programa deve pressupor um Poder Legislativo apto a auferir se a alocação de recursos é ou não instrumento hábil para garantir a continuidade e a execução das políticas de governos, alterando os rumos do orçamento sempre que esse imperativo não seja ou não possa ser alcançado.

## **4.2 Processo Orçamentário**

### *4.2.1 Elaboração da proposta orçamentária*

O processo legislativo de elaboração do orçamento, embora siga, em linhas gerais, as regras do processo legislativo comum, apresenta algumas particularidades.

A primeira delas pode ser notada ao se observar que é o Congresso Nacional, e não as Casas Legislativas separadamente, que delibera sobre as leis orçamentárias.

Ao contrário das emendas à Constituição, dos projetos de leis complementar e ordinária, bem como das medidas provisórias, as leis relativas ao orçamento não tramitam alternadamente pelas comissões de cada Casa para depois seguirem aos respectivos Plenários.

Elas se iniciam em uma comissão mista e são deliberadas pela junção de ambas as Casas em uma das atividades constitucionalmente atribuídas ao Congresso Nacional.

No mais, pode-se constatar pelo que acima se afirmou que mesmo os princípios relativos às leis orçamentárias são, em grande parte, diferentes e complementares aos princípios norteadores do processo legislativo.

Diante dessas peculiaridades, é de fundamental importância conhecer o processo de elaboração da proposta orçamentária.

A Constituição de 1988, programática em grande parte de sua estrutura, inovou no que concerne ao sistema orçamentário ao criar, além da lei orçamentária, dois novos instrumentos de programação. Faz-se referência ao Plano Plurianual e à Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O artigo 165 da Constituição estabeleceu como instrumentos legislativos que compõem o orçamento, além dos dois acima citados, a própria Lei Orçamentária Anual, responsável pela discriminação detalhada do orçamento em determinado período fiscal.

O Plano Plurianual possui como característica essencial ser o mais abrangente dos instrumentos que compõem o sistema legal orçamentário.

A partir dele, e de acordo com o que prevê o § 1º do citado artigo 165, estabelecem-se as diretrizes, objetivos e metas de forma regionalizada, ou seja, respeitando-se as peculiaridades e diferenças de cada região do País, para todas as futuras despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como as diretrizes, objetivos e metas dos programas de duração continuada.

Nas palavras de José Afonso da Silva, o Plano Plurianual é:

*Um plano de investimentos, com o qual deverão estar em consonância todos os planos e programas nacionais e regionais e setoriais previstos na Constituição (arts. 48, IV e 165, § 4º).<sup>248</sup>*

E, por se tratar de um documento cuja essência é programática, o PPA deverá conter princípios e metas de uma gestão ou governo, mas também deverá ir além, pois, não raro, a mudança de governo não coincide com o período estipulado de quatro anos para a vigência desse instrumento normativo.

Em estados onde a falta de planejamento é patente, o PPA se transforma em uma mera peça de ficção sem maior capacidade de influenciar os demais instrumentos legais que compõem o sistema orçamentário, o que acaba acarretando em uma grande perda na construção de um verdadeiro orçamento-programa.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Federal além de servir como orientação para a elaboração da lei orçamentária, essa sim um verdadeiro detalhamento do orçamento, bem como disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências de fomento.

É também uma lei anual, assim como a lei orçamentária, porém mais abrangente e com assuntos específicos. Difere do PPA, pois existe não para programar, em longo prazo, diretrizes e programas da Administração, mas para estabelecer as prioridades

---

<sup>248</sup> SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. op. cit. p. 689.

de investimento para um ano fiscal específico, além de dispor sobre alterações na legislação tributária e nas políticas de fomento.

Como se vê, é uma lei mais abrangente por tratar de questões orçamentárias, tributárias e fiscais ao mesmo tempo em que se restringe a um exercício, tornando-se, assim, mais detalhada.

Essa lei deve traçar regras e diretrizes para a efetivação do PPA e, ainda, deve se preocupar com diretrizes e regras para a execução do orçamento anual.

As suas metas e prioridades, por óbvio, não devem destoar daquelas especificadas no PPA e, por mais difícil que isso possa parecer, precisam orientar as metas e prioridades da própria lei orçamentária.<sup>249</sup>

A LDO é composta por diversos anexos, dentre os quais se destaca como de maior relevância aquele referente ao planejamento orçamentário e à descrição dos programas governamentais, consideradas as metas e os custos para o exercício financeiro.

Neste anexo estão inseridas todas as metas governamentais e, inclusive, os códigos correspondentes a cada um dos programas e a indicação das unidades responsáveis pelo seu desempenho, acrescida do seu referido código, os objetivos dos programas e as justificativas respectivas.

A partir desse documento ficam claras as diretrizes a serem seguidas pela lei orçamentária referente ao ano fiscal específico.

Por fim, tem-se a Lei Orçamentária Anual, que compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social, com os detalhes das receitas e despesas, conforme já se explicou anteriormente.

Essa lei, conforme consta no § 1º do artigo 2º da Lei 4.320/64 é composta de um sumário geral de receitas por fontes e de despesa por cada função de governo. Possui, ainda, um quadro demonstrativo de receitas e despesas de acordo com categorias

---

<sup>249</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes de, HORVARTH, Estevão. *Manual de Direito Financeiro*. 3. ed. São Paulo: RT, 1999. p. 77.

econômicas, um quadro discriminativo de receitas por fontes, um quadro de dotações por órgãos do Governo e da Administração, anexos de metas fiscais, um demonstrativo de compatibilidade da programação do orçamento com os objetivos e metas dos anexos das metas fiscais e, por fim, um demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas decorrentes da concessão de benefícios fiscais.

Com todos esses tópicos, a LOA acaba se transformando em um documento bastante detalhado do orçamento de um determinado ano fiscal.

Esmiuçados os instrumentos legislativos que compõem o orçamento, resta conhecer a sua elaboração,

A iniciativa para a elaboração de todas as três leis orçamentárias é do próprio Executivo. Esse processo se realiza a partir de órgãos técnicos internos do próprio Governo, pelas suas áreas de planejamento, e nada mais são do que a efetiva vontade e a escolha de prioridades pelo próprio Executivo.

É evidente que o processo de elaboração da LDO e da LOA já possui como parâmetro o Plano Plurianual, sendo que o próprio Executivo deve estar adstrito às prioridades apresentadas naquele documento legislativo.

Todavia, a proposta orçamentária tem início a partir da análise de sugestões e prioridades colocadas pelos órgãos gestores de cada Ministério e da própria Presidência da República e, a seguir, a sua sistematização e transformação em um projeto de lei.

O orçamento do Judiciário é também encaminhado ao Executivo, que, munido das informações, trata de juntá-lo ao texto legal.

José Maurício Conti ressalta que, no Brasil, as receitas do Poder Judiciário constam do orçamento fiscal geral do Governo, não havendo um orçamento

específico e diferenciado que, nas palavras do autor, desrespeitaria o princípio da unidade orçamentária.<sup>250</sup>

Já as despesas do Judiciário aparecem sob diversas formas no orçamento conforme o tipo de classificação adotada e passam a compor a estrutura orçamentária geral.

Uma vez unificada a proposta, ela é remetida ao Parlamento para discussão.

O PPA, de acordo com o artigo 35, I, dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelece que, para ter vigência até o final do exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, deverá ser encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

Significa que a proposta elaborada pelo Executivo terá um prazo máximo de quatro meses para ser apreciada pelo Parlamento e devolvida para a sanção presidencial.

Se fosse possível supor que a elaboração do PPA dar-se-ia a partir da integração entre os Poderes da República, sociedade civil e especialistas no assunto, talvez esse período de quatro meses pudesse não ser considerado exíguo para a devida apreciação legislativa.

Sim, pois com a participação dos poderes e da sociedade e com a sua anuência ao texto elaborado pelo Executivo, a deliberação congressional nada mais seria do que uma mera ratificação da proposta elaborada. Dessa forma, o prazo de quatro meses seria mais que suficiente.

Já a Lei de Diretrizes Orçamentárias, nos moldes do inciso II do artigo 35 da ADTC, é encaminhada ao Congresso até oito meses antes do encerramento do Exercício financeiro e deve ser devolvida para a sanção até o encerramento do primeiro período da sanção legislativa.

---

<sup>250</sup> CONTI, José Maurício. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. op. cit.. p. 63.

Significa dizer que a LDO deve ser encaminhada ao Congresso em abril e votada até 17 de julho do mesmo ano, tudo nos moldes do artigo 57 da Lei Maior. Dessa forma, o Congresso tem três meses e meio para deliberar sobre a LDO antes de devolvê-la para sanção.

É fato que a sessão legislativa não pode ser interrompida sem a devida aprovação da LDO. É fato, também, que isso funciona como uma garantia da aprovação desse documento tão essencial para a efetiva formulação da lei orçamentária.

Entretanto, não raro, a oposição ao governo geralmente se utiliza dessa prerrogativa para atrasar a aprovação da LDO e causar transtornos para o Poder Executivo no processo de elaboração orçamentária.

Se esse atraso ocorresse para um melhor amadurecimento da proposta orçamentária e uma discussão mais efetiva de seus termos certamente estar-se-ia diante de uma atitude digna e louvável. Porém, infelizmente, esse retardamento não se dá por essa razão, mas por motivos políticos.

É que, como o Parlamento em quase nada participa do processo de elaboração orçamentária, acaba por não ter o interesse na sua aprovação, pois a peça em quase nada reflete a vontade daquele Poder. E, como muito pouco é alterado no período em que a LDO tramita no Congresso, conforme se procurará demonstrar adiante, o interesse do Legislativo sobre o orçamento é quase nulo.

Com relação à LOA, o Executivo deverá enviar o projeto para deliberação do Parlamento até o final do mês de agosto de cada exercício e deve ser devolvido para sanção presidencial até o encerramento da sessão legislativa.

As mesmas críticas anteriormente feitas à iniciativa do PPA e da LDO valem também para a LOA, por razões óbvias.

Esses prazos deveriam ser regulamentados por lei complementar própria conforme consta do § 9º do artigo 165 da Constituição. Entretanto, em virtude da ausência desta Lei, a questão resta disciplinada pelos prazos fixados no ADCT.



De acordo com James Giacomini, tramita no Congresso o Projeto de Lei Complementar (PLP) 135/1996, apresentado pela Comissão Mista de Orçamento, que regulamenta a questão dos prazos de apresentação das leis orçamentárias.

O projeto ainda encontra-se em fase de tramitação junto à Comissão de Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados e já foi aprovado na Comissão de Finanças e Tributação da Casa. Ocorre que, naquela Comissão, foram apresentados diversos substitutivos ao projeto original, que tramitam em conjunto com a matéria.<sup>251</sup>

Por enquanto, prevalece a vontade do Executivo em encaminhar, a contento, os projetos orçamentários ao Congresso Nacional.

Ao se analisar os prazos de encaminhamento das últimas leis orçamentárias, verifica-se que o PPA relativo ao período 2000/2003, foi encaminhado ao Congresso Nacional em 31/8/1999, ou seja, no último dia do prazo previsto na Constituição.<sup>252</sup>

O mesmo pode se dizer em relação ao PPA 2004/2007, enviada ao Congresso em 28/8/2003<sup>253</sup> e ao PPA 2008/2011, encaminhado em 30/8/2007.<sup>254</sup> Diante desses fatos, pode se verificar que o Executivo tende a retardar ao máximo o envio do PPA ao Congresso, conforme já ressaltado anteriormente.

Com relação às leis de diretrizes orçamentárias, verifica-se situação semelhante. Essas leis devem ser encaminhadas até o final de abril ao Congresso para deliberação. A LDO para o ano de 2007, por exemplo, foi enviada ao Congresso em 12/4/2006.<sup>255</sup> Já a LDO para o ano de 2008, foi enviada ao Parlamento em 13/4/2007.<sup>256</sup> A LDO para o ano de 2009, por sua vez, foi enviada em 15/4/2008<sup>257</sup> e a LDO para o ano de

---

<sup>251</sup> Informações obtidas através do sítio eletrônico da Câmara dos Deputados: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 27 jan. 2009.

<sup>252</sup> Mensagem nº 1.265 de 31/08/1999 – D.O.U de 1º/09/1999 (PLN nº 19/1999) – Lei nº 9.989 de 2000.

<sup>253</sup> Mensagem nº 415 de 28/08/2003 – D.O.U de 29/08/2003 (PLN nº 30/2003) – Lei nº 10.933 de 2004.

<sup>254</sup> Mensagem nº 650 de 30/08/2007 – D.O.U de 31/08/2007 (PLN nº 31/2007) – Lei nº 11.653 de 2008.

<sup>255</sup> Mensagem nº 225 de 12/04/2006 – D.O.U de 13/04/2006 (PLN nº 2/2006) – Lei nº 11.439 de 2006.

<sup>256</sup> Mensagem nº 238 de 13/04/2007 – D.O.U de 16/04/2007 (PLN nº 2/2007) – Lei nº 11.514 de 2007.

<sup>257</sup> Mensagem nº 192 de 15/04/2008 – D.O.U de 16/04/2008 (PLN nº 1/2008) – Lei nº 11.768 de 2008.

2010 já foi encaminhada ao Parlamento na data de 15/4/2009, encontrando-se ainda em tramitação.<sup>258</sup>

Como se vê, ainda que as leis de diretrizes não tenham sido encaminhadas no último dia de seus prazos para o Legislativo, o foram na última quinzena do mês de abril, ou seja, praticamente no limite do prazo estipulado.

Com as leis orçamentárias anuais a questão não é diferente. A LOA/2007 foi encaminhada ao Congresso no último dia do prazo, ou seja, em 31/8/2006.<sup>259</sup> Já a lei orçamentária do ano de 2008, foi encaminhada ao Congresso em 30/8/2007<sup>260</sup> e a LOA/2009, em 27/8/2008.<sup>261</sup>

O que se pretende demonstrar é que, não obstante os prazos para apreciação das leis orçamentárias pelo Parlamento serem evidentemente exíguos, o Executivo em nada colabora para amenizar esse problema, encaminhando os projetos sempre nos prazos derradeiros.

#### *4.2.2 Discussão, votação e aprovação do orçamento*

A tramitação das leis orçamentárias dentro do Congresso Nacional está bem disciplinada nos artigos 89 e seguintes do Regimento Comum do Congresso Nacional.

Após o encaminhamento da Mensagem ao Presidente do Senado, que também é, por prerrogativa constitucional, o Presidente do Congresso Nacional, ela deverá ser lida em sessão conjunta das duas Casas no prazo de quarenta e oito horas da sua entrega.

Depois da leitura da mensagem, a proposta orçamentária é encaminhada para a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e fiscalização, formada por

---

<sup>258</sup> Mensagem nº 255 de 15/04/2009 – D.O.U de 16/04/2009 (PLN nº 7/2009).

<sup>259</sup> Mensagem nº 737 de 31/08/2006 – D.O.U de 1º/09/2006 (PLN nº 15/2006) – Lei nº 11.451 de 2007.

<sup>260</sup> Mensagem nº 649 de 30/08/2007 – D.O.U de 31/08/2007 (PLN nº 30/2007) – Lei nº 11.647 de 2008.

<sup>261</sup> Mensagem nº 635 de 27/08/2008 - D.O.U de 28/08/2008 (PLN nº 38/2008) – Lei nº 11.897 de 2008.

membros de ambas as Casas Legislativas e designada pelo Presidente do Congresso, nos termos do artigo 9º desse mesmo Regimento, obedecendo as indicações das lideranças.<sup>262</sup>

Essa Comissão tem por finalidade examinar e emitir pareceres sobre o PPA, a LDO e outros créditos adicionais apresentados pelo Executivo. É sua atribuição, ainda, o exame e a emissão de parecer sobre os planos e programas regionais e setoriais e, por isso, ela não se restringe apenas às questões orçamentárias.

Ela fiscaliza e emite parecer, também, sobre as contas anualmente apresentadas pelo Presidente da República, além de examinar e elaborar parecer sobre os documentos relacionados à fiscalização da execução orçamentária e financeira e de gestão fiscal.<sup>263</sup>

Note-se aqui a força e a importância dessa Comissão Mista no que se refere ao processo de elaboração de políticas públicas e de fiscalização das ações governamentais com relação aos gastos públicos.

Curiosamente, pouco ou nada se sabe sobre ela. De que maneira os seus trabalhos ocorrem é uma preocupação secundária da sociedade e dos estudiosos do processo legislativo.

Pode-se arriscar dizer, inclusive, que o trabalho dessa Comissão, pela forma como o orçamento é elaborado, discutido e executado atualmente, não tem merecido maiores atenções até mesmo dos próprios parlamentares.

Antes, porém, de analisar as mudanças que poderiam ser consideradas necessárias para seu aperfeiçoamento, necessária a análise do seu trabalho especificamente no que se refere à aprovação da lei orçamentária.

---

<sup>262</sup> A Comissão Mista do Orçamento – CMO é regulamentada pela Resolução 1/2001 do Congresso Nacional. Essa norma trata primeiramente da competência e da composição da CMO. Além de emitir pareceres sobre as leis que compõem o sistema orçamentário, é tarefa de a Comissão emitir-los, inclusive, em relação aos créditos adicionais e sobre as contas apresentadas pelo Executivo. O mesmo diploma trata, ainda, da direção da CMO, do seu funcionamento e da forma como se devem proceder aos trabalhos na apreciação do orçamento. Trata-se de estrutura de fundamental importância, sobre a qual, mais adiante, se deterá de forma mais aprofundada.

<sup>263</sup> Conforme previsão do artigo 166 da Constituição Federal.

Uma vez criada a Comissão Mista, ela pode contar com a ajuda das comissões permanentes da Câmara e do Senado para a análise da lei orçamentária se assim entenderem conveniente.

Trata-se das comissões que compõem as Casas Legislativas que, interessadas na lei orçamentária, podem solicitar o Presidente da Comissão Mista o envio da lei orçamentária para sua respectiva análise, nos termos do artigo 90 do Regimento Comum.

Esse dispositivo permite que as comissões permanentes das Casas Legislativas participem do processo de elaboração orçamentária, sendo o seu parecer remetido ao relator do projeto de orçamento que, em seu relatório, deverá fazer menção expressa ao parecer expedido pela comissão temática.

Surpreendentemente, é possível, inclusive, realizar sessões conjuntas entre as comissões permanentes e a Comissão Mista do Orçamento a fim de tratar sobre assuntos específicos e sobre o detalhamento das receitas e despesas na lei orçamentária.<sup>264</sup>

Uma vez elaborado o relatório final, a Comissão Mista passa a deliberar sobre a proposta orçamentária. No entanto, as emendas apresentadas ao relatório e pendentes de decisão em Plenário passam a ser discutidas em grupo, conforme parecer favorável ou contrário do próprio relator, ressalvados os destaques que serão analisados em Plenário.

A questão das emendas é de suma importância. Ao longo dos debates travados nas comissões, os parlamentares têm a prerrogativa de apresentar emendas ao texto original e que deverão ser apreciadas pelo relator antes da elaboração de seu parecer final.

As emendas parlamentares à lei orçamentária estão disciplinadas na Lei 4.320/64. Há uma série de restrições impostas às emendas parlamentares estipuladas pelo referido diploma legal.

---

<sup>264</sup> Cf. alínea *f* do § 3º do artigo 90 do Regimento Interno Comum.

De acordo com o texto, não serão admitidas emendas à lei do orçamento que alterem a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo se comprovada a inexatidão da proposta.

Da mesma forma, não serão aceitas emendas que concedam dotação para início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes.

Nesse ponto, é importante ressaltar que muitas das emendas individuais de parlamentares têm como maior objetivo a destinação de verbas para a construção de obras públicas pontuais, como pontes, viadutos e outras obras de infra-estrutura em municípios ou regiões metropolitanas.

Diante da necessidade da aquiescência dos órgãos do Executivo para a autorização dessas obras, inicia-se, antes mesmo do encaminhamento da lei orçamentária ao Congresso, uma negociação entre parlamentares e governo para que a obra seja aprovada e, assim, o parlamentar possa apresentar sua emenda orçamentária.

Uma terceira limitação diz respeito àquelas emendas que visem conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviços que não estejam anteriormente criados.

Por último, é vedado aos parlamentares conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Legislativo para o pagamento de auxílios e subvenções.<sup>265</sup>

O § 3º do artigo 166 da Constituição disciplina as emendas apresentadas pelo parlamentar e as suas limitações frente à lei orçamentária também.

De acordo com essa norma, só serão aprovadas as emendas compatíveis com o PPA e a LDO e aquelas que indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes da anulação de despesa, feitas três exclusões.

---

<sup>265</sup> Lei 4.320/64, artigo 33.

A primeira se relaciona às dotações para pessoal e seus encargos, a segunda ao serviço da dívida (aliás, uma imposição cada vez mais recorrente ante a sanha de manutenção do equilíbrio fiscal). A terceira exclusão diz respeito às emendas que visem alterações nas transferências tributárias e constitucionais para os entes federados.

O artigo 24 da Resolução 1/01 do Congresso Nacional estipula um claro limite numérico e de valor às emendas individuais ao projeto de lei orçamentária. Cada congressista pode propor, no máximo, vinte emendas e o valor total não pode ultrapassar um limite estabelecido em parecer preliminar da própria Comissão Mista.

De acordo com esse parecer preliminar, aprovado na 4ª Reunião Extraordinária realizada em 6/11/2007, relativa ao orçamento de 2008, foi estabelecido um limite de R\$ 8 milhões para as emendas parlamentares, conforme consta do inciso III, 14, da Parte Especial do Relatório, página 55.<sup>266</sup>

Essas limitações, conforme se pode depreender, nada mais são do que o resultado de um mero acerto político realizado entre os poderes no atabalhado processo de elaboração orçamentária.

Como se vê, há uma clara limitação à atuação parlamentar no processo de elaboração do orçamento. Isso coloca o Parlamento em uma condição de mero coadjuvante do processo orçamentário.

Se já não cabe àquele Poder elaborar a lei orçamentária, a sua participação no processo deliberativo é, também, limitada a meros valores pontuais e, até, insignificantes em relação ao orçamento global.

Na ânsia de aprovar suas emendas individuais, os parlamentares empregam todos os meios a seu alcance para mantê-las no projeto orçamentário e pouco, ou quase nenhuma, atenção dispensam à peça orçamentária como um todo.

---

<sup>266</sup> Informação obtida no sítio eletrônico do Senado Federal: <[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/LOA/Elaboracao:PP?p\\_ano=2008](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/LOA/Elaboracao:PP?p_ano=2008)>. Acesso em: 27 jan. 2009.

Com isso, não é de se estranhar que a LOA seja, na verdade, a imposição da vontade do Executivo, restando ao Legislativo, apenas, um papel de ficção, de mero ratificador dos interesses do Governo.

Não há dúvidas de que o orçamento, da forma como é concebido, apequena o Parlamento e seus integrantes.

E, nesse sentido, há quem defenda na doutrina a extinção das emendas parlamentares. Dentre os autores que assim postulam, Ricardo Lobos Torres afirma que:

*Assunto dos mais delicados no regime democrático é o da tramitação das emendas ao orçamento. Da mesma forma que a iniciativa da lei orçamentária é reservada ao Executivo, que só ele tem as informações e os elementos necessários a sua elaboração, também as emendas não podem ficar ao arbítrio do Legislativo. É tendência universal estabelecer algumas limitações ao poder de legislar sobre o orçamento.<sup>267</sup>*

Antes de se discutir a necessidade de extinção ou não da emenda legislativa, deve-se ter em conta que o modelo de elaboração da norma orçamentária atual sofre severas críticas por parte dos seus estudiosos.

Mas a questão que se coloca é: até que ponto o próprio Parlamento tem interesse em mudar esse sistema, tal como está colocado?

Uma visão holística da peça orçamentária pressupõe uma maior responsabilidade e uma maior interação dos legisladores no seu processo de criação. Isso requer um aprimoramento técnico por parte dos congressistas e de suas assessorias em temas relacionados ao orçamento, o que raramente se tem quando o assunto é orçamento.

Quando ainda parlamentar, o hoje Governador de São Paulo José Serra escreveu sobre essa questão e afirmou que:

*Para começar, o Congresso não tem capacidade técnica, sofrendo tanto a escassez de recursos humanos treinados na área da assessoria, quanto a falta de condições para a recepção e o processamento das informações e propostas. Além disso, a nulidade do papel anterior do Legislativo na esfera orçamentária é responsável pela ausência de um grupo preparado*

---

<sup>267</sup> TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional Financeiro e Tributário*. op. cit.. p. 317.

*de parlamentares, com conhecimento e memória para atuar nessa ampla e complexa área.*<sup>268</sup>

Mais do que capacidade técnica, uma mudança da postura do Legislativo quanto à questão orçamentária pressupõe vontade política de seus representantes e uma maior interação e responsabilidade com relação ao processo orçamentário.

Ocorre que o modelo de elaboração orçamentária, não obstante os avanços democráticos oriundos da Constituição de 1988, reproduz, *in totum*, o que era preconizado pelas Constituições de 1967 e 1969 quando ao Parlamento era defeso interferir no processo orçamentário, a quem era atribuído apenas o papel de ratificador das vontades do Executivo.

Como um Poder legitimador da ditadura militar, não era de se esperar outra postura dos parlamentares de então, como se afirmou ao analisar a estrutura do Parlamento durante os “anos de chumbo”.

Assim, para a maioria parlamentar, essa estrutura de subserviência em relação ao Executivo tem funcionado. Através de um processo cíclico, o parlamentar que apóia o governo é agraciado com a liberação de emendas feitas ao orçamento.

Dessa forma, agrada sua base (na maioria das vezes trata-se de emendas solicitadas por prefeitos ou lideranças regionais às quais está ligado politicamente), garante votos para a sua reeleição e agrada ao governo.

Ao analisar essa relação, o então Deputado José Serra, quanto trata da necessidade de colocar fim a esse ciclo, ressalta que

*Tais obstáculos são difíceis de serem vencidos, mas, no caso, dificuldade não representa impossibilidade. (...) Mas isto requer vontade política, requisito cuja ausência pode vir a representar o obstáculo mais sério para implementar regras que, na essência, significam perda de parcela de poder para o Executivo e, para o legislativo, co-responsabilidade pelo desempenho do setor público.*<sup>269</sup>

---

<sup>268</sup> SERRA, José. *Orçamento no Brasil: As raízes da crise*. São Paulo: Atual Editora, 1994. p. 18.

<sup>269</sup> Idem. p. 18.



Adiante, o autor faz alusão à dificuldade de mudança em virtude da acomodação parlamentar a esse sistema ao afirmar, ainda, que

*Muitos setores parlamentares tendem a resistir a essa responsabilidade, que é incompatível com as relações de natureza clientelística entre eles e o Executivo. Tais relações não representam novidade na vida política brasileira, mas foram agravadas durante as duas décadas do regime autoritário.*<sup>270</sup>

Embora o autor não defenda o fim das emendas individuais, deve-se ter em conta que esse texto foi escrito ainda nos primórdios da vigência da atual Constituição<sup>271</sup>, à luz da criação e vinculação da LOA às diretrizes da LDO e do PPA.

Ousa-se, aqui, fazer uma relação, quase vinte anos depois, entre a manutenção do sistema de emendas individuais e a política perversa do clientelismo a que se fez alusão.

Além das emendas individuais, existem aquelas denominadas emendas coletivas. Elas estão disciplinadas no artigo 25 da Resolução 1/2001 do Congresso Nacional e podem ser apresentadas pelas Comissões Permanentes das Casas Legislativas desde que a matéria seja afeita à sua área.

Podem também ser propostas pelas bancadas compostas de, no mínimo, 11 parlamentares ou por bancadas regionais do Congresso até o limite de duas emendas de interesse de uma região macroeconômica.

Sob esse terceiro ponto, é interessante ressaltar que vários governadores de Estados que compõem regiões metropolitanas, muitas vezes, pressionam os parlamentares dessa região a apresentarem emendas coletivas de interesse relacionado àquela área.

Como na maioria dos casos não há negociação no que se refere às emendas individuais, é nesse tipo de emenda que os chefes dos Poderes Executivos locais negociam com os parlamentares.

---

<sup>270</sup> Ibidem. p. 18.

<sup>271</sup> Trata-se de artigo escrito em 1989 para a Revista de Conjuntura Econômica do IPEA, parte de uma coletânea que deu origem à obra.

Essas emendas, assim como as individuais, sofrem limitações de gastos nos termos do já citado parecer preliminar.

O artigo 100 do Regimento Comum, por sua vez, prevê que a não deliberação pela comissão no tempo estipulado do parecer do relator e as emendas apresentadas acarretará a convocação de uma sessão conjunta das Casas Legislativas para a aprovação do orçamento.

O parecer da CMO é submetido à discussão e votação no Plenário do Congresso Nacional. Os Congressistas podem solicitar destaque para a votação em separado de emendas com o objetivo de modificar os pareceres aprovados na CMO. Esse requerimento deve ser assinado por um décimo dos congressistas e apresentado à Mesa do Congresso Nacional.

Após a votação, a matéria é devolvida à CMO para a redação final. Recebe o nome de Autógrafo o texto do projeto ou do substitutivo aprovado definitivamente em sua redação final assinado pelo Presidente do Congresso, que será enviado à Casa Civil da Presidência da República para sanção.

O Presidente da República pode vetar o autógrafo, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis contados da data do recebimento. Nesse caso, comunicará ao Presidente do Senado os motivos do veto. A parte não vetada é publicada no Diário Oficial da União como lei. O veto, entretanto, pode ser apreciado e derrubado pelo Congresso Nacional, nos termos do § 4º do artigo 66 da Constituição.<sup>272</sup>

O que se deve ter em mente é que todo esse processo – leitura da mensagem presidencial, criação da Comissão Mista, participação das comissões permanentes, elaboração de relatório final, votação das emendas ao relatório e destaques, que ocorrem em sessões separadas de discussão e votação da proposta, bem como a devolução do projeto de lei orçamentária ao Presidente da República para a sua sanção,

---

<sup>272</sup> Eis o teor do artigo citado:

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

§ 4º - O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores, em escrutínio secreto”.

deve ocorrer no período que geralmente vai de 31 de agosto ao fim de dezembro, quando se encerra o ano legislativo.

#### 4.2.3 Execução do orçamento

A lei orçamentária é organizada a partir de créditos orçamentários aos quais estão consignadas dotações específicas. Como bem ressalta James Giacomini, há uma clara distinção entre essas duas categorias. Os créditos seriam constituídos pelo conjunto de categorias classificatórias e contas que especificam as ações e operações autorizadas por lei.

Já as dotações, por sua vez, é o montante de recurso financeiro efetivo com que conta o crédito orçamentário. O crédito é o portador da dotação e esta é o limite do recurso financeiro autorizado.<sup>273</sup>

As dotações são, em verdade, autorizações de despesa. Devem respeitar limites impostos pela Lei de Responsabilidade fiscal a fim de harmonizar o desdobramento das receitas a partir de metas bimestrais, evitando-se, dessa forma, a indisponibilidade dos recursos no momento da execução do programa.

Sempre que o ordenador entender que a receita poderá não comportar o cumprimento das metas e resultados do programa, tanto os três Poderes, quanto o Ministério Público, poderão limitar o empenho da receita, impedindo, dessa forma, gastos desnecessários pelo Estado.<sup>274</sup>

Conforme se pode depreender, há uma tentativa resultante da Lei de Responsabilidade Fiscal de concatenar o orçamento com o princípio da eficiência para evitar desperdícios de recursos públicos e melhor aplicar as receitas disponíveis.

Bem se sabe que as demandas em um País como o Brasil, de dimensões continentais e com tantas desigualdades sociais e regionais, é sempre superior ao montante de receita arrecadada.

---

<sup>273</sup> GIACOMINI, James. *Orçamento Público*. op. cit., p. 264. Para melhor explicar, o autor utiliza a seguinte frase: “o crédito financeiro ‘tal’ possui uma dotação de ‘n’ reais”.

<sup>274</sup> Lei Complementar 101/2000, artigos 8º, 9º e 13.

A aplicação dos recursos públicos depende da escolha de *prioridades*, que se tornam bastante claras quando da elaboração e votação do orçamento, conforme anteriormente já citado.

Entretanto, essa preocupação deve também prevalecer no processo de execução orçamentária. Nesse sentido, a LRF cumpre um papel fundamental apesar da existência de ações de controle interno e externo exercidas por órgãos e Poderes no processo de execução orçamentária.

Trata-se, no fundo, da necessidade de se estabelecer uma apurada programação financeira para que os recursos estejam disponibilizados no momento correto sem “sobra de caixa” ou ausência de dinheiro.

A própria Constituição Federal, em seus artigos 70 a 75, trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária a ser exercida pelo próprio Parlamento com o auxílio do Tribunal de Contas.

Muito embora o texto constitucional faça mais alusão às contas a serem prestadas por quem arrecade, guarde, gere ou administre bens, valores e dinheiro público, há a previsão, especificamente no inciso IV do artigo 71, da possibilidade de realização de auditorias de natureza contábil, financeira e orçamentária a partir da iniciativa própria das Casas Legislativas, que permite com que o Parlamento acompanhe a execução do próprio orçamento.

Essa questão sobre a responsabilidade na gestão orçamentária foi tratada por Burkhead ao afirmar que:

*Na execução do orçamento, geralmente é da atribuição dos administradores de programa interpretar e aplicar estas formas de expressão. As verificações formais podem contribuir no sentido de assegurar que os sentimentos e desejos dos legisladores sejam observados. As sanções, não obstante, estão sempre presentes e residem no fato de que o legislativo irá rever o programa no ano seguinte e convocar os administradores para interpelações.*<sup>275</sup>

---

<sup>275</sup> BURKHEAD, Jessé. *Orçamento público*. op. cit., p. 447.

Como se vê, esse sistema de controle sobre a execução orçamentária não é uma prerrogativa do sistema brasileiro. Pode-se dizer que se coloca como um imperativo em todo o sistema democrático moderno.

É claro que os parâmetros estabelecidos pela própria Constituição, pela LRF, pelo PPA, pela LDO e pela própria LOA permitiriam ao Parlamento uma fiscalização mais aguerrida dos gastos públicos a partir da execução orçamentária.

É evidente que a execução do orçamento não se dá a partir das receitas. Do ponto de vista do governo, a execução se dá mediante a realização das despesas públicas, que, para ocorrerem, dependem da observância de três momentos diferenciados, a saber, o empenho, a liquidação e o pagamento.

O empenho de despesas está classificado no artigo 58 da Lei 4.320/64 como o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Diante da obrigação que constitui, o empenho é um ato de fundamental importância no processo de execução orçamentário, pois passa a obrigar o Estado a realizar a despesa.

O artigo 61 da mesma lei fala da necessidade da extração de um documento denominado *nota de empenho*, que indicará o nome do credor da receita, a especificação e a importância da despesa. Após a sua emissão, pode-se realizar a dedução do valor do saldo da dotação à qual o empenho se refere.

Já a liquidação da despesa, nos termos do artigo 63 da Lei 4.320, é a verificação do direito adquirido pelo credor a partir dos títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

Nesse estágio, verifica-se se o credor está apto a gastar o montante empenhado e a regularidade dos contratos e convênios firmados a fim de que a fiscalização, *a posteriori*, realizada pelos órgãos competentes, não encontre irregularidades nos valores liquidados.

A comprovação de notas fiscais de entrega do material ou do serviço prestado também deve ser observada pelo ordenador de despesa no processo de liquidação.

Trata-se de uma fase administrativa que tem por objetivo averiguar a capacidade do órgão credor de sê-lo com fundamento na avaliação apurada dos procedimentos por este contratado ou até mesmo executado.

Por fim, sucede à liquidação o estágio de pagamento propriamente dito, que, de acordo com Giacomini, se desenvolve em dois momentos distintos.

O primeiro deles é a ordem de pagamento de despesa, que será emitida somente após a liquidação. Trata-se de ato administrativo do ordenador de despesa ordenando o pagamento propriamente dito.<sup>276</sup>

Após sua emissão, é que ocorre o pagamento, que nada mais é do que a realização do desembolso pela autoridade competente, o que geralmente ocorre por intermédio dos departamentos financeiros ou tesourarias de cada órgão específico.

#### *4.2.4 Os instrumentos de desvinculação da receita orçamentária pelo Executivo*

Um instrumento bastante utilizado pelo Executivo e que, de alguma forma, reforça toda a tese até aqui discutida diz respeito à possibilidade de desvinculação das receitas da União constante do programa orçamentário.

Esse mecanismo, conhecido como DRU, foi criado através da Emenda Constitucional de Revisão 1/94, que instituiu o Fundo Social de Emergência e que teve por objetivo desvincular vinte por cento da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, conforme consta do inciso IV do artigo 1º da emenda.

Essa prerrogativa acabou prorrogada pelas Emendas Constitucionais 10/96 e 17/98, sendo novamente prorrogada até 2003 pela EC 27/2000.

---

<sup>276</sup> GIACOMINI, James. *Orçamento Público*. op. cit.. p. 272.

Após outras prorrogações, o atual artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com redação dada pela EC 56/2007, assim se encontra positivado:

*É desvinculado de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2011, 20% (vinte por cento) da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais.*

Embora não se trate especificamente de matéria orçamentária, mas tributária, a DRU representa mais um instrumento a serviço do Poder Executivo, que pode manejar como bem quiser uma considerável quantia proveniente da arrecadação dos tributos e contribuições.

Ainda que estejam excluídos da desvinculação os repasses constitucionais, fundos de desenvolvimento e programas regionais, com a DRU, tem-se a possibilidade de remanejamento discricionário do Poder Executivo sobre os recursos públicos.

O que se pretende demonstrar nesse ponto é que, não obstante a grande influência do Executivo no processo orçamentário, e a presença do Parlamento como um mero coadjuvante nesses procedimentos, a DRU permite ao Executivo, ainda, dispor sobre vinte por cento das receitas sem que o Parlamento ou qualquer outro Poder ou órgão possam interferir.

Resta evidente a prevalência daquele Poder no trato das finanças públicas. Ao Congresso sobra o papel de simples ratificador.

#### *4.2.5 Retificação do orçamento: créditos suplementares e extraordinários*

O orçamento, como observado, é um processo dinâmico e que necessita ser alterado à medida que se conhece mais profundamente a arrecadação e as despesas.

Já se afirmou anteriormente que não é possível apresentar uma peça orçamentária perfeita, estimando, precisamente, as receitas e despesas de um determinado ano fiscal.

O crescimento econômico de um país, as crises financeiras ou as situações de calamidade pública imprevisíveis sempre demandarão do Executivo o rearranjo de receitas e despesas nos moldes das necessidades e vantagens que o ano fiscal possa apresentar.

O sistema de retificação orçamentária é, na verdade, o mecanismo de atendimento de algumas necessidades não previstas quando da elaboração das peças orçamentárias, mas que não podem ser classificadas como imprevisíveis.

A alteração se dá por meio dos chamados créditos adicionais, que autorizam a realização de despesas que não tenham sido computadas ou que foram previstas de maneira insuficiente no orçamento.

Os créditos adicionais são divididos em três espécies, a saber: os suplementares, os especiais e os extraordinários.

O crédito suplementar, conforme o próprio nome diz, suplementa dotações orçamentárias insuficientes para execução de determinada ação ou programa de governo.

Com um planejamento bem feito, e real conhecimento dos gastos efetivos de cada área ou programa, a tendência é que o Governo raramente necessite da edição desse tipo de crédito adicional, pois o orçamento tende a ser melhor trabalhado e a destinação de verbas a cada programa mais precisa.

Já os créditos especiais têm por objetivo cobrir despesas não previstas na lei orçamentária, ou seja, que não tenham crédito específico. Eles só podem ser abertos por meio de lei própria, posto que não previstos quando da criação da lei orçamentária.

Trata-se, por óbvio, de um controle sobre o Executivo para que, nem o crédito suplementar, e, tampouco, o especial, sejam abertos por medida provisória. Essa vedação, aliás, está prevista no próprio artigo 62, § 1º, *d*, da Constituição.



Para que ambos sejam abertos, devem existir recursos provenientes de superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação parcial ou total de dotações ou, ainda, créditos adicionais ou operações de crédito.

A ressalva feita pela norma se refere, especificamente, aos créditos extraordinários, que, por previsão do artigo 167, § 3º da Lei Maior, podem ser abertos por meio de medida provisória.

É que esse tipo de crédito tem por finalidade atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como aquelas decorrentes de guerra, comoção interna ou perturbação à ordem pública.

Assim, ainda que não prevista a dotação em lei orçamentária, diante de alguns casos específicos, pode o Governo, por medida provisória, criar crédito extraordinário para o rearranjo das receitas públicas.

É bem verdade que esse instrumento tem sido utilizado à exaustão pelo Poder Executivo.

Como a medida provisória tem vigência e eficácia imediata, o Governo cria uma série de créditos extraordinários via esse instrumento e os encaminham ao Congresso para deliberação.

Não raro, ao Parlamento, cabe apenas a ratificação da MP encaminhada pelo Executivo, pois a não aprovação da proposta acarretaria a devolução das quantias previstas e, muitas vezes, já distribuídas e gastas entre os órgãos e unidades beneficiados.

Como muitas vezes se tratam de recursos para instituições mantenedoras das áreas de saúde, educação ou cultura, a rejeição da medida provisória pelo Parlamento acarretaria um sério prejuízo àquelas instituições.

Por essa razão, alternativa não tem o Parlamento a não ser retificar a vontade do Governo.<sup>277</sup>

É bem verdade, porém, que o Congresso Possui a prerrogativa de rejeitar a medida provisória, seja por não concordar com o mérito da proposta, seja por entender que não estão presentes os pressupostos da urgência e relevância necessários para que a MP fosse editada.

O que importa consignar, nesse ponto, é a prerrogativa concedida ao Executivo para remanejar o orçamento via MPs. Não bastasse sua presença quase que predominante no processo de elaboração orçamentária, após a aprovação das peças, ao Executivo é dado o poder de remanejar recursos por meio de instrumentos que não deveriam servir para tal fim, conforme será estudado com maior detalhe no capítulo V dessa tese.

Todos esses pontos corroboram a tese de que ao Legislativo têm restado poucas alternativas na destinação dos recursos públicos.

#### *4.2.6 Bloqueios e contingenciamentos*

Outro instrumento de controle político do Executivo sobre o orçamento é o seu poder de, ao controlar a execução orçamentária, interrompê-la quando entender necessário ou conveniente.

Esse controle político do Executivo se dá a partir de bloqueios, contingenciamentos, limitações de empenho e restrições a movimentações financeiras.

O bloqueio se refere à liberação insuficiente ou nula de recursos para os investimentos públicos.

---

<sup>277</sup> Apenas para se ter uma noção, tenha-se como exemplo as MPs editadas pelo Executivo Federal no ano de 2007 (não se utilizou como base o ano de 2008, pois algumas MPs, quando da elaboração desse capítulo, ainda não haviam sido aprovadas, encontrando-se em tramitação no Parlamento). Das 169 MPs editadas em 2007, 20 delas são de abertura de crédito extraordinário. Dessas, apenas uma (MP 400/2007) foi devidamente rejeitada pelo Congresso. Tais dados foram obtidos no sítio eletrônico do Planalto: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/Quadro/Quadro%20Geral.htm#399](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/Quadro%20Geral.htm#399)>. Acesso em: 19.04.2009.

O maior paradoxo que este tipo de ação evidencia diz respeito ao fato de que, não obstante o Executivo ter elaborado a lei orçamentária e o Parlamento geralmente ratificá-la quase em sua totalidade, é aquele Poder quem realiza o rearranjo de recursos via créditos adicionais e, ainda por cima, acaba não realizando o investimento público se entender conveniente.

O contingenciamento, por sua vez, é a restrição à liberação de recursos, baseada em razões de política fiscal. Essa ação tem sido utilizada para impor limitações ao cronograma de desembolso de receitas caso o investimento não esteja compatível com a política fiscal delimitada pelo artigo 9º da Lei Complementar 101/00.<sup>278</sup>

Trata-se, em verdade, de um grande absurdo. Se o orçamento deve ser concatenado com o planejamento, é evidente que planejar pressupõe conhecer e adequar as finanças públicas às condições imposta pela Lei de Responsabilidade fiscal.

Assim, adequar o orçamento à política fiscal deve fazer parte do planejamento orçamentário para que o contingenciamento de verbas não precise ocorrer ou tenha existência apenas em casos extremos, sob pena de demonstrar a total incapacidade dos órgãos públicos em estabelecer uma efetiva política de planejamento.

Ao mesmo tempo em que se analisou o processo orçamentário, o que se pretendeu demonstrar nesse capítulo foi que, da forma como o sistema orçamentário está atualmente estruturado, o seu controle pelo Executivo é fato incontroverso.

---

<sup>278</sup> Eis o teor do artigo 9º da Lei Complementar 101/00:

“Art. 9º. Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias”.

## **5. O PARLAMENTO, A ELABORAÇÃO E O CONTROLE SOBRE A EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO: TRANSFORMAÇÕES A PARTIR DO PROCESSO LEGISLATIVO**

### **5.1. Um novo modelo de parlamento voltado para a sociedade**

#### *5.1.1 Legitimação do Parlamento a partir de uma nova ordem orçamentária*

No capítulo anterior, apresentou-se a estrutura do processo orçamentário brasileiro hoje. Foi possível descrever como se dá a construção do orçamento e de que maneira os Poderes da República interferem na sua confecção.

Embora não se tenha tratado especificamente do papel do Parlamento sobre a construção do orçamento, mais de uma vez foram feitas críticas diretas ao modelo segundo o qual a peça orçamentária é atualmente concebida no Brasil.

O Executivo elabora um projeto de lei baseado na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano Plurianual e encaminha essa proposta ao Congresso que, diante de uma série de limitações impostas pelo texto constitucional e pela legislação vigente, altera aquilo que entende necessário, em um determinado prazo, e devolve o orçamento ao Executivo para a sua execução.

Abordou-se também que o processo de execução orçamentária pressupõe uma grande margem de discricionariedade do Poder Executivo. Não que ele possa remanejar recursos sem a devida autorização do Congresso, mas ele pode deixar de gastar, o que, conforme se verá, pode ser uma postura bastante dificultosa para a realização das políticas públicas.

Defendeu-se, em vários momentos, que uma das formas de o Legislativo tornar-se um Poder moderno e eficiente, à altura dos interesses da sociedade e, com isso, mais legítimo, seria através do resgate do seu velho papel de fiscalizador das ações dos demais Poderes, em especial do Poder Executivo.

O acompanhamento da execução orçamentária é, sem dúvida, uma das principais formas desse resgate. Mais do que acompanhar essa atividade, deve caber ao Congresso o papel de formular o orçamento de acordo com os interesses da sociedade.

Dessa forma, além de um competente órgão fiscalizador, o Legislativo também poderia ser responsável pela formulação de políticas públicas no País, o que daria a elas maior legitimidade na medida em que seus representantes serão efetivos coadjuvantes na construção do planejamento nacional.

Não faz nenhum sentido o atual modelo orçamentário existente no Brasil, pois alija os demais Poderes de participar do seu processo de construção. Assim, resta ao Parlamento um papel meramente formal de ratificador das vontades do Executivo.

Esse sistema não permite que o Estado, aqui entendido como o órgão constituído pelos diversos agentes políticos, independentemente do Poder ao qual pertençam, elabore um efetivo planejamento ou execute verdadeiras políticas públicas no sentido jurídico do termo.

A mudança desse modelo deve ocorrer na origem, ou seja, desde a confecção da peça orçamentária, com a alteração dos prazos para que o Congresso sobre ela delibere, até a mudança do sistema de discussão e votação do orçamento enquanto tramita no Legislativo.

Só assim é possível transformar essa engrenagem ineficaz de elaboração e execução do orçamento moderno.

Existem várias propostas que objetivam devolver ao Congresso um papel fundamental no processo orçamentário. A maioria delas é falha por tratar de questões pontuais, sem analisar o orçamento como um todo, mas tão só o problema da destinação dos recursos.

Um exemplo desse modelo viciado de reforma é a Proposta de Emenda à Constituição 565/2006, de autoria do ex-Senador Antonio Carlos Magalhães, já aprovado

pelo Senado Federal e em tramitação na Câmara dos Deputados. Essa PEC cria o modelo do orçamento impositivo.<sup>279</sup>

Ater-se-á, dentro do possível, única e exclusivamente, a essa proposta de mudança, seja por uma questão metodológica, uma vez que não é possível discutir todos os projetos em tramitação no Congresso que alteram a estrutura orçamentária, seja por tratar-se de uma proposta de emenda à própria Constituição, seja, ainda, por ser o projeto que melhor traduz as possibilidades de alteração do processo orçamentário, além de estar mais avançada no que diz respeito à sua tramitação legislativa.

Dentre as previsões ali contidas, está a necessidade de maior detalhamento da peça orçamentária a fim de facilitar um maior controle sobre a execução do orçamento. Há ainda a vedação à criação de novas categorias de programação sem que as em andamento tenham sido contempladas.

A PEC não altera de forma significativa os prazos para deliberação do Congresso sobre o PPA, a LDO e a LOA e, tampouco, faz alusão à participação do Parlamento no processo de construção dessas peças.

Por fim, a proposta estatui a possibilidade de se processar o Presidente da República por crime de responsabilidade caso ele não cumpra a peça orçamentária na sua integralidade.

Como se vê, longe de discutir o processo orçamentário como um sistema engendrado e que pressupõe a concatenação entre os Poderes, ou mesmo a predominância de um Poder sobre os demais no processo de criação dos respectivos instrumentos normativos, a proposta limita-se, tão somente, ao processo decisório dos recursos e impõe uma absurda penalidade ao Presidente da República pelo não cumprimento do orçamento.

---

<sup>279</sup> A PEC foi aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça e pelo Plenário do Senado em agosto de 2006. Atualmente se encontra na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados (desde 24/8/2006) e aguarda parecer do relator (informações obtidas no sítio eletrônico da Câmara dos Deputados). Disponível em: <[http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop\\_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2006&Numero=565&sigla=PEC](http://www2.camara.gov.br/proposicoes/loadFrame.html?link=http://www.camara.gov.br/internet/sileg/prop_lista.asp?fMode=1&btnPesquisar=OK&Ano=2006&Numero=565&sigla=PEC)>. Acesso em: 6/3/2009.

Absurda é esta proposta, pois, como se falou anteriormente, a peça orçamentária é uma estimativa de receitas e despesas que tendem a se alterar em virtude do crescimento e da recessão econômica.

O orçamento autorizativo é de fundamental importância para que se possibilitem as alterações necessárias, sempre com a aquiescência do Congresso, a fim de melhor adequar as receitas às necessidades de despesas.

O problema do sistema orçamentário atual não se dá pelo fato de ser autorizativo e deveria passar a ser impositivo. A grande questão que deve ser alterada não diz respeito apenas à sua execução, mas a todo o seu processo de formulação.

É evidente que a total discricionariedade conferida ao Executivo na execução orçamentária também não é a melhor saída.

Privar a Administração dessa prerrogativa, no entanto, pode ser um erro ainda maior. Pela proposta apontada, a participação do Executivo na escolha de prioridades restringir-se-ia à elaboração das propostas de leis orçamentárias, que, uma vez enviadas ao Congresso e votadas, imporiam uma série de restrições ao Chefe da Administração.

Enganam-se aqueles que acreditam que essa ideia é a que mais se aproxima do modelo ideal da separação de Poderes, pois assim estariam criadas uma série de obstáculos para a efetiva execução orçamentária.

Isso porque não é exigível que uma peça orçamentária apresente, em detalhes, todas as políticas e ações a serem executadas com os recursos públicos. Ainda mais se for considerado que o orçamento é uma projeção, amarrá-lo por completo sem dar uma margem de reformulação é, em tese, um erro financeiro.

A lei apresenta as suas limitações e, não obstante ser o resultado de um trabalho conjunto entre os Poderes, ela jamais corresponderá à integral realidade dos fatos no que concerne à aplicação dos recursos públicos. Uma verdadeira proposta que tenha por escopo alterar o sistema orçamentário tal como ele é atualmente não pode deixar de considerar esse argumento.

O resgate do papel do Parlamento quanto ao processo orçamentário não deve pressupor a retirada de Poderes do Executivo com a imposição de um modelo em que prevaleça a vontade do Legislativo.

Isso transforma a questão em uma verdadeira guerra de forças em que o Executivo é tratado como um inimigo que deve existir para executar o orçamento, mas sempre de acordo com a vontade do Parlamento.

Ao contrário, uma efetiva reforma do sistema orçamentário deve pressupor uma relação simbiótica entre os Poderes, pois não se pode negar que, se ao Executivo cabe garantir a execução do orçamento, seu papel no processo de elaboração e de estruturação das peças é de vital importância.

Longe de defender uma proposta de imposição orçamentária, esta tese pretende, nas próximas linhas, discutir de que maneira o orçamento autorizativo pode ser aperfeiçoado para que haja um maior controle do processo orçamentário da forma mais democrática possível.

A construção de um sistema orçamentário eficaz e transparente, mesmo que autorizativo, possibilitará um maior controle dos Poderes e da sociedade sobre as políticas públicas.

O que não se pode permitir é esse modelo que dá ao Executivo a discricionariedade de não gastar o orçamento público sem que, contudo, os demais Poderes e a sociedade não possam interferir nessa decisão ou, até mesmo, exigir o efetivo cumprimento do orçamento público.

Eduardo Mendonça trata dessa distorção do orçamento autorizativo ao afirmar que:

*(...) orçamento autorizativo, no Brasil, significa o poder de não gastar. Com efeito, a Constituição não autoriza o Executivo a modificar livremente o orçamento e, como se sabe, não autoriza a realização de despesas sem previsão orçamentária. A conclusão é, portanto, inevitável: um orçamento autorizativo não permite que a Administração empregue recursos por decisão autônoma. Autoriza apenas que as previsões de gastos deixem de ser realizadas. Não é verdade, porém, que as verbas*



*fiquem automaticamente liberadas para outras finalidades. Ao contrário, nenhuma outra atividade estatal poderá ser desenvolvida regularmente sem que haja uma decisão orçamentária formal.*<sup>280</sup>

O não gastar do Executivo não deve ser entendido como crime, mas como algo a ser devidamente motivado.

Acontece que, no atual sistema de elaboração e execução do orçamento, o Parlamento e, até mesmo, a própria sociedade, não se sentem responsáveis pela discricionariedade do Executivo em não empregar os recursos públicos.

Simplesmente porque em quase nada participam, tanto no processo de construção, quanto, principalmente, no processo de execução orçamentária. Com isso, essa discricionariedade de não aplicar os recursos, concedida ao Executivo, acaba por não encontrar qualquer resistência institucional e passa, com o tempo, a ser uma regra no processo orçamentário.

Tivesse o Parlamento participado do processo de elaboração e construção do orçamento, com a efetiva participação da sociedade civil organizada nos debates travados durante o processo legislativo de formação dessas leis, essa discricionariedade de não gastar poderia ser mais controlada e até mesmo contestada pelos órgãos institucionais.

Nas próximas linhas, buscar-se-á demonstrar de que maneira esse controle institucional e social sobre o orçamento autorizativo poderia contribuir para uma reformulação do nosso sistema orçamentário, além de procurar demonstrar que, através do processo legislativo, é possível instituir mudanças que permitam, inclusive, a discussão sobre o papel dos Poderes da República no Estado moderno.

### *5.1.2 A iniciativa conjunta de criação da peça orçamentária: a utilização de princípios e regras do processo legislativo e a interação entre os poderes*

A própria Constituição assegura ao Executivo o papel de elaborar as leis referentes ao orçamento. Assim dispõe o artigo 165 da Lei Maior ao tratar do assunto.<sup>281</sup>

---

<sup>280</sup> MENDONÇA, Eduardo. Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas. In: Revista de Direito do Estado. Ano 3, n. 9, jan/mar 2008. p.282.

<sup>281</sup> Eis o teor do artigo mencionado:

A iniciativa do Executivo de propor o PPA, a LDO e a LOA, no entanto, não exclui a possibilidade de esses diplomas normativos serem construídos em conjunto entre os Poderes da República e os setores sociais.

O que a Constituição exige é que, ao final, essa proposta seja encaminhada ao Parlamento pelo Executivo, nada além.

Uma alteração significativa nesse processo poderia ser a elaboração conjunta das peças que constituem o orçamento público. Uma discussão perene entre os Poderes e a sociedade civil para a construção dos marcos jurídicos balizadores do orçamento poderia ocorrer e, com isso, a formulação de políticas públicas seria a mais legítima e democrática possível.

Sim, porque não há momento mais propício para se elaborar políticas públicas do que quando se está tratando da destinação de recursos.

Sabe-se que tais recursos são finitos e as demandas da sociedade, principalmente em países onde os índices de desigualdade são significativos, só tendem a crescer. Nesse sentido, escolher ações prioritárias e garantir recursos públicos para a sua efetivação é, na verdade, a essência das políticas públicas e do planejamento.

A escolha conjunta entre os Poderes, legitimados pela vontade social, só tende a agregar quando a questão é a elaboração da peça orçamentária.

Embora a Constituição assegure ao Presidente da República o poder de encaminhar a lei ao Congresso, insista-se, não há qualquer vedação à participação dos demais Poderes e de outros setores sociais na elaboração da peça orçamentária.

Infelizmente, essa prerrogativa atribuída ao Executivo tem sido utilizada como desculpa para que o monopólio da confecção do orçamento restrinja-se aos órgãos burocráticos daquele Poder, quando, na verdade, o processo conjunto de planejamento e de

---

“Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais”.

sua construção poderia ser uma verdadeira demonstração de harmonia entre os Poderes no moderno Estado Democrático de Direito.

E essa interação entre os Poderes na construção do orçamento, por óbvio, deveria ocorrer em um espaço de valorização da democracia e da vontade popular.

Nesse sentido, nada mais justo do que se esse processo ocorresse no Parlamento, cuja estrutura e funcionamento dispõem de elementos suficientes para garantir a maior democratização possível da elaboração orçamentária.

Ressaltou-se em capítulo anterior que as comissões temáticas e específicas das Casas legislativas podem realizar audiências públicas para tratar de assuntos relevantes e de interesse nacional.

Por que não realizá-las, no âmbito da Comissão Mista de Orçamento e demais comissões setoriais, com a convocação de agentes políticos e servidores responsáveis pela elaboração do orçamento junto ao Executivo, bem como parlamentares e um corpo de assessoria técnica bem estruturado, além de especialistas sobre assuntos diversos, representantes da sociedade civil, a fim de buscar consensos em torno de questões orçamentárias?

Para que isso de fato ocorresse, desnecessária seria qualquer alteração constitucional no sentido de ampliar o espectro de atuação dos demais Poderes da República ou da própria sociedade no que concerne à elaboração do orçamento. Bastaria, em verdade, vontade política do Executivo, aliada à de um processo colaborativo entre os Poderes.

Ainda que se colocasse necessária uma alteração na Constituição para prever essa possibilidade, o que, entenda-se, não é o caso, não haveria qualquer violação a cláusulas pétreas ou ao princípio da separação de Poderes.

Ao retirar da iniciativa do Executivo o poder de elaborar as leis orçamentárias e distribuí-la entre os três Poderes, não haveria que se falar em quebra de equilíbrio ou fragilidade institucional.

Sabe-se que o orçamento é autorizativo e que já há uma grande discricionariedade do Executivo em aplicar ou não os recursos. A afronta ao equilíbrio entre os Poderes consiste justamente nesse atual monopólio do Executivo sobre as leis e o não cumprimento delas em virtude da vontade do Chefe da Administração Pública.

Uma maior participação dos Poderes no processo de elaboração orçamentária, com a utilização do processo legislativo para essa finalidade, em nada afrontaria o texto constitucional ou o princípio da separação de Poderes.

### *5.1.3 Dilação dos prazos do processo legislativo orçamentário no Congresso e uma maior ação de controle do Parlamento.*

O artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais transitórias, conforme já exposto, em seus incisos I, II e III, condiciona os prazos para a apreciação, pelo Congresso, do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, respectivamente.

Com relação ao PPA, o prazo para seu encaminhamento é de quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

O exercício financeiro, por razão de ordem legal, coincide com o ano civil e vigora de 1º de janeiro a 31 de dezembro do mesmo ano. Significa que o PPA pode ser encaminhado ao Congresso até a data de 31 de agosto.

A sessão legislativa se encerra em 22 de dezembro, o que significa dizer que o Congresso tem exatamente 112 ininterruptos dias para apreciar o projeto que institui as diretrizes de planejamento orçamentário do Estado.

O projeto de lei de diretrizes orçamentárias é encaminhado anualmente para a apreciação do Congresso até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro, devendo ser devolvido para a sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

É dizer que o Executivo deverá enviá-lo ao Parlamento até 15 de abril, que deverá devolvê-lo para sanção, se não houver a prorrogação ou suspensão do período de recesso, até 17 de julho do mesmo ano.

O prazo para que o Congresso delibere sobre esse segundo documento orçamentário normativo é de 94 dias.

Já a lei orçamentária anual deverá ser encaminhada, assim como o PPA, até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para a sanção presidencial até 22 de dezembro, o que totaliza, no Congresso, o período de 112 dias para deliberação.

É fato que esses prazos, pode-se dizer, correspondem à metade do período do ano de trabalho do Congresso.

Ao tratar do tema sob essa perspectiva, poder-se-ia concluir que o tempo de tramitação para esses projetos seria mais que suficiente, pois daria tempo de o Congresso analisá-los e alterá-los se assim entendesse conveniente.

Essa visão, porém, pode ser contestada se forem analisados dois pontos específicos diretamente relacionados ao tema.

O primeiro é o fato de o Parlamento não interromper seus diversos trabalhos legislativos durante o período de tramitação das leis orçamentárias para apreciá-las exclusivamente.

Se assim fosse, outra coisa aquele Poder não faria que não fosse analisar a LDO no primeiro semestre e a LOA e o PPA, quando fosse o caso, no segundo.

É evidente que os parlamentares devem desenvolver as outras atribuições que são inerentes ao cargo, como aprovar as propostas encaminhadas pelo Executivo, os projetos de sua própria autoria, confirmar a indicação de autoridades e agentes públicos para os cargos para os quais foram destinados, bem como exercer suas funções de controle,

seja por intermédio das comissões parlamentares de inquérito, seja em audiências de convocações realizadas nas demais comissões.

Entretanto, diante das inúmeras atividades exercidas pelos representantes do povo, o orçamento é mais um instrumento a ser analisado e votado. Em virtude da grande perplexidade de assuntos, o processo legislativo orçamentário acaba perdendo espaço e importância em relação a outros assuntos que adquirem maior importância ou prioridade na visão dos parlamentares.

O segundo ponto é que, como o Parlamento não participa do processo de confecção das leis orçamentárias, acaba por tomar o devido e efetivo conhecimento das peças apenas durante o processo de votação, nos prazos estabelecidos no artigo 35 do ADCT.

Assim, naquele período, não só os parlamentares devem conhecer a estrutura das leis orçamentárias, com todas as suas vicissitudes e pormenores que, conforme já mencionado, demanda um conhecimento técnico apurado até mesmo para se ter a noção de que programa ou política determinada rubrica faz alusão, como também deverão alterar o orçamento dentro das limitações impostas pelo próprio texto constitucional, mais precisamente no artigo 166, § 3º e incisos.

Além disso, dentro desse mesmo prazo, o Congresso deverá se reunir em sessão específica para votar os atos normativos e enviá-los à sanção do Presidente da República.

Levando-se em consideração que o Parlamento em nada participa da elaboração da peça orçamentária, é uma tarefa hercúlea, quando se pensa nas demais atividades desempenhadas por aquele Poder, conhecer, alterar e votar as peças orçamentárias dentro do período proposto pela Constituição e, ainda, produzir um documento normativo de qualidade inquestionável.

Tivesse talvez uma efetiva participação no processo de elaboração das peças normativas e o prazo para a votação das propostas pudesse ser considerado mais do que suficiente, pois os parlamentares já teriam prévio conhecimento do conteúdo

elaborado, o que os levaria a simplesmente ratificar o texto proposto ou alterá-lo pontualmente, de acordo com suas conveniências.

As políticas públicas e as diretrizes do planejamento já estariam alicerçadas no texto encaminhado como projeto, pois esse não mais expressaria a vontade única do Executivo, mas sim a vontade integrada dos Poderes e da própria sociedade.

Talvez, pelo fato de melhor participar do processo de elaboração orçamentária, o primeiro ponto abordado como uma restrição nesse tópico pudesse, inclusive, ser sanado.

A partir do momento em que o Parlamento participasse da elaboração do orçamento como um todo, certamente daria uma maior atenção ao processo legislativo de sua deliberação, pois votaria a destinação de recursos de acordo com a sua vontade, inclusive com a destinação de receitas à execução de políticas públicas.

O que parece inconcebível é conhecer e aprovar as leis orçamentárias dentro do período estipulado pela Constituição, ainda mais no ano em que deve ser votado também o PPA.

Por estabelecer as diretrizes gerais, parâmetros de planejamento do estado, o que vinculará a ação do ente estatal pelo considerável período de quatro anos, o PPA necessitaria ser muito bem elaborado e também analisado pelo Parlamento, pois é ele quem estabelecerá as bases das políticas públicas do País.

O mínimo seria a dilação do período em que a proposta tramita dentro do Congresso já que, hodiernamente, não se pode conceder ao Parlamento e à sociedade a participação no processo de elaboração dessa importante peça orçamentária.

Uma alternativa para essa questão dos prazos, caso não haja uma efetiva participação do Congresso na confecção orçamentária de todas as peças normativas necessárias, é o encaminhamento mais célere, para um período de apreciação maior, da peça orçamentária do Executivo para o Legislativo.

Essa alteração não dependeria de uma emenda à Constituição caso fosse enfim editada a lei complementar a que faz alusão o § 9º do artigo 165 da Lei Maior.<sup>282</sup>

Os prazos estipulados no artigo 35 do ADCT são, por essência, transitórios. Entrementes, vigoram como definitivos desde a promulgação da Carta Constitucional, haja vista a inércia do próprio Legislativo em propor a lei complementar aludida, pois, em nenhum momento, a Constituição restringe sua proposição ao Poder Executivo.

É nesse momento que parece consistente o argumento de que ao Congresso falta também vontade política para mudar o processo orçamentário, haja vista possuir em suas mãos instrumentos para tanto, mas deixa de aplicá-los na construção de um processo legislativo voltado para a elaboração de políticas públicas.

Alterar esse modelo de submissão do Legislativo no processo orçamentário, como se vê, muitas vezes depende de instrumentos já à disposição do próprio Parlamento que quase nunca são utilizados por ausência de vontade política ou pela dominação de uma base governista que, majoritária, impede que o corpo legislativo se insufle contra distorções como essas.

#### *5.1.4 Audiências públicas sobre temas orçamentários relevantes*

Em capítulo anterior, argumentou-se a necessidade de dar a devida importância ao papel desempenhado pelas comissões, sejam elas permanentes ou temporárias, no âmbito das diversas fases do processo legislativo.

Certamente, uma das principais atividades que esses órgãos podem desempenhar é a realização de audiências públicas para a discussão de temas relevantes.

---

<sup>282</sup> Eis o teor do § 9º:

“Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do planoplurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual (...).”



A realização de audiências públicas pelas comissões das Casas Legislativas está prevista no artigo 90, II, do Regimento Interno do Senado Federal. O artigo 93 desse diploma normativo dispõe sobre o seu funcionamento, *in verbis*:

*Art. 93. A audiência pública será realizada pela comissão para:*

*I – instruir matéria sob sua apreciação;*

*II – tratar de assunto de interesse público relevante.*

*§ 1º A audiência pública poderá ser realizada por solicitação de entidade da sociedade civil.*

*§ 2º A audiência prevista para o disposto no inciso I poderá ser dispensada por deliberação da comissão.*

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por sua vez, é mais detalhado quanto às realizações de audiências públicas ao dispor sobre elas nos artigos 255 a 258.

O primeiro desses artigos prevê a possibilidade de cada comissão da Câmara de realizar audiências com entidades da sociedade civil, a fim de instruir matérias de interesse. Essa audiência poderá ocorrer mediante proposta de qualquer um dos membros da comissão ou a pedido de entidade interessada, desde que aprovada pela comissão.

Uma vez aprovado o requerimento, de acordo com o artigo 256, caberá à comissão fazer convites a especialistas e a pessoas interessadas no tema a ser abordado, com a possibilidade de estabelecer um contraditório ao convidar opositores e defensores de determinada proposta.

Há ainda a regulamentação, pelo Regimento, do tempo concedido a cada expositor e as condições em que ocorrerá o contraditório e o processo de interpelação a ser feito pelos parlamentares aos convidados.

Os resultados da audiência, de acordo com o próprio Regimento Interno, em seu artigo 258, deverão balizar o processo de votação dos deputados.

Já o Regimento Comum do Congresso Nacional prevê, em seu artigo 84, a realização de uma audiência pública com o Ministro de Estado do Planejamento,

Orçamento e Gestão antes da apresentação de relatório preliminar para que se possa instruir o processo de votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Isso também deverá ocorrer com a apreciação das contas públicas, conforme prevê o parágrafo único do artigo 115 do mesmo diploma, em relação aos Ministros do Tribunal de Contas da União.<sup>283</sup>

É de se constatar que esse instrumento encontra-se devidamente previsto nos três documentos básicos das atividades referentes ao processo legislativo.

Entretanto, seu acionamento em relação ao processo legislativo orçamentário é bastante tímido e muito pouco utilizado.

O próprio Regimento Comum prevê a realização de audiências públicas em matéria relacionada ao processo orçamentário apenas quando da discussão da LDO e exclui do texto legal essa obrigação em relação aos demais diplomas legais orçamentários.

As audiências públicas poderiam ser utilizadas em dois momentos diversos no processo legislativo orçamentário.

Primeiramente, no processo da elaboração dos atos normativos, quando o Executivo poderia submeter sua proposta ao Parlamento, que, por intermédio de suas comissões, realizaria audiências públicas com a sociedade civil para melhor construir o PPA, a LDO e a LOA.

Em um segundo momento, as audiências deveriam ocorrer em maior grau no processo de votação dos projetos a fim de que especialistas em áreas específicas,

---

<sup>283</sup> Eis o teor da norma apontada:  
“CAPÍTULO X  
DA APRECIÇÃO DAS CONTAS  
**Seção I**  
**Das Diretrizes Gerais**

**Art. 115.** O Relator das contas apresentadas nos termos do art. 56, *caput* e § 2o, da Lei Complementar no 101, de 2000, apresentará relatório, que contemplará todas as contas, e concluirá pela apresentação de projeto de decreto legislativo, ao qual poderão ser apresentadas emendas na CMO.

Parágrafo único. No início dos trabalhos do segundo período de cada sessão legislativa, a Comissão realizará audiência pública com o Ministro Relator do Tribunal de Contas da União, que fará exposição do parecer prévio das contas referidas no *caput*” (grifos no original).

formuladores de políticas públicas e uma assessoria bem estruturada pudessem apresentar alterações importantes ao projeto orçamentário.

As audiências públicas poderiam acontecer tanto no âmbito das comissões permanentes e temáticas, como na da seguridade social e trabalho, na Câmara, na de infra-estrutura no Senado, por exemplo, ou na própria comissão mista de orçamento, sempre que fosse necessária e importante para o deslinde de questões espinhosas.

A partir do contraditório instituído com esse tipo de atividade, a discussão parlamentar (repita-se, inerente ao processo legislativo eficaz) poderia buscar uma síntese de pensamento apto a melhor formular as políticas públicas de Estado a partir do processo orçamentário.

Significa dizer que, uma vez realizadas as audiências públicas que instruísem a formulação e a votação das leis orçamentárias, seria possível emprestar maior legitimidade ao processo legislativo orçamentário, já que a decisão política de aplicação de recursos poderia ter o aval da sociedade e dos parlamentares, como deve acontecer em um Estado democrático.

No devido processo legislativo, nada parece simbolizar melhor a democracia do que a interação entre o Poder político e os representados. Se essa interação ocorre no momento do processo legislativo orçamentário, ou seja, no momento em que se discute a destinação de verbas públicas, não há como não se construírem políticas públicas verdadeiramente eficientes e a serviço do interesse público.

Parece óbvio, ainda, que qualquer alteração na esfera constitucional, legal ou infralegal não necessitaria ser feita para que as audiências públicas no processo legislativo orçamentário fossem efetivadas com mais frequência. Bastaria a vontade política do Parlamento para que assim o fosse.

O mesmo poderia ser dito em relação ao processo de elaboração da peça orçamentária. Bastaria que o Executivo aceitasse submeter suas propostas iniciais ao debate com o Parlamento e com o Judiciário, bem como com a sociedade civil.

Se alguma alteração de ordem legal fosse necessária, talvez fosse possível afirmar que uma alteração no Regimento Comum do Congresso Nacional que previsse mais audiências públicas e disciplinasse seu funcionamento para a votação do processo orçamentário dos diversos atos normativos que o compõem seria uma forma de obrigar o Parlamento a realizá-las.

#### *5.1.5 O fim das emendas individuais*

A questão das emendas ao texto orçamentário coloca-se como um assunto conflituoso há tempos, seja pela necessidade de sua existência para o melhor aperfeiçoamento do texto legal, seja pelo seu uso indiscriminado e ultrajante como instrumento de manutenção de um sistema político que tende ao fracasso.

Independentemente de quem as apóia ou as rejeita, é fato que o poder de emendar determinado projeto de lei é inerente ao Congresso, o que justifica, inclusive, a sua participação no processo legislativo.

Em linhas gerais, todo o processo de alteração das propostas encaminhadas pelo Executivo ao Parlamento deve ser considerado salutar, pois permite o aperfeiçoamento do projeto de lei a partir das diferentes convicções dos representantes do povo, ocupantes de cargos políticos junto às duas casas do Congresso.

O processo orçamentário, no entanto, funciona sob uma lógica um pouco diferente.

Já se afirmou, em diversas ocasiões, que o papel do Executivo no atual processo de construção, votação e execução orçamentária é quase que absoluto. As funções desempenhadas pelos demais Poderes pode ser considerada meramente acessória.

Isso fica comprovado quando se observa que até mesmo o poder de emendar o texto orçamentário encontra-se limitado ao Parlamento pela própria Constituição.

O § 3º do artigo 166 da Lei Maior estabelece as condições em que o Congresso pode apresentar emendas ao orçamento anual. Elas só poderão existir, em

primeiro lugar, caso sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias vigentes, o que parece bastante salutar já que o orçamento corresponde a esse complexo de normas que devem, de fato, estar concatenadas e em harmonia.

Nesse sentido, oportuno registrar que o citado § 3º retirou, ainda que não diretamente, do ordenamento jurídico o artigo 33 da Lei 4.320/64, que previa hipóteses de emendas proibidas à LOA.<sup>284</sup>

As emendas parlamentares, para serem válidas, devem estar em concordância com os anexos referentes ao planejamento orçamentário e à descrição dos programas governamentais que compõem tanto o PPA como a LDO.

Esses anexos apresentam as metas governamentais, os códigos dos programas, a indicação das unidades responsáveis e os seus códigos, bem como os objetivos dos programas e suas justificativas, conforme já foi explicado no item 4.2.1 do capítulo anterior.

Assim, as emendas parlamentares não podem criar ou estabelecer nova meta, mas apenas modificar ou alterar alguma já existente, sem, contudo, desnaturá-las em seu objetivo principal.

Uma segunda imposição às emendas é a necessidade de que elas indiquem os recursos necessários para as suas viabilizações, o que parece estar em consonância com o princípio da universalidade da peça orçamentária.

Entretanto, esses recursos dependerão da anulação de outras despesas já previstas e não poderão incidir sobre a dotação destinada para pessoal e seus encargos,

---

<sup>284</sup> O dispositivo tacitamente revogado possui a seguinte redação:

“Art. 33. Não se admitirão emendas ao projeto de Lei de Orçamento que visem a:

- a) alterar a dotação solicitada para despesa de custeio, salvo quando provada, nesse ponto a inexatidão da proposta;
- b) conceder dotação para o início de obra cujo projeto não esteja aprovado pelos órgãos competentes;
- c) conceder dotação para instalação ou funcionamento de serviço que não esteja anteriormente criado;
- d) conceder dotação superior aos quantitativos previamente fixados em resolução do Poder Legislativo para concessão de auxílios e subvenções”.

Como se vê, o dispositivo enumera hipóteses de vedação às emendas bastante diferenciadas do atual texto constitucional.

serviços da dívida ou transferências constitucionalmente previstas aos demais entes federados.

Significa dizer que, para emendar o texto constitucional, o Congresso deverá assumir, primeiramente, o ônus político de anular outra despesa já prevista.

É evidente que isso tem um custo excessivo, pois haverá a necessidade de se justificar, uma vez que outro setor contemplado com aquele valor, desde a formulação da peça orçamentária, poderia exigir uma explicação para a anulação da despesa.

Esse fato certamente já gera uma limitação ao poder do Parlamento de emendar o texto constitucional.

Tivesse esse Poder efetivamente participado do processo de elaboração da peça orçamentária, essa questão não se colocaria como um problema fundamental no processo legislativo orçamentário, pois a proposta teria a sua chancela.

Tal como é feito, o processo orçamentário retira do Parlamento o poder de emendar o texto apresentado pelo Executivo, ou melhor, limita em muito essa atribuição, o que não acontece com a maioria dos projetos de lei ou medidas provisórias encaminhadas pelo Executivo ao Congresso.

É possível afirmar, portanto, que é a própria Constituição quem limita o poder de emendas do Congresso no processo orçamentário.

Mas a Constituição não para por aí. No inciso III, prevê a possibilidade de o Legislativo emendar somente questões relacionadas a erros ou omissões previstos no texto original ou aqueles diretamente relacionados com dispositivos do texto do projeto de lei.

Dessa forma, o texto maior limita ainda mais o poder de emendas sobre o orçamento conferido ao Parlamento.

Há ainda a previsão do § 4º do artigo 166, que impede, salutarmente, a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, cujas disposições sejam incompatíveis com o PPA.

Nesse ponto, a limitação imposta novamente se faz necessária para preservar a coerência do processo orçamentário. Ao considerar que o PPA fora devidamente aprovado pelo Congresso, faz sentido que a LDO seja emendada dentro dos limites que respeitem as diretrizes do plano quinquenal.

Entretanto, o poder de emendas ao PPA pelo Congresso também sofre suas limitações. As regras que estipulam essas restrições estão previstas no artigo 63, I, da Lei Maior, que não admite o aumento de despesas previstas nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

Assim, não há como aumentar despesas em projeto encaminhado ao Legislativo pelo Chefe do Poder Executivo.

Como orientação geral, a outra conclusão não se pode chegar senão a de que as emendas parlamentares não possuem o condão de reformar, em profundidade, a política orçamentária estabelecida pelo Executivo.

Ainda que exista uma limitação ao poder de veto do Presidente da República, desde que respeitados os limites do poder de emendar o orçamento, não se pode dar às emendas parlamentares um alcance maior do que possuem.<sup>285</sup>

Diante do restrito universo conferido aos parlamentares para apresentar emendas ao texto orçamentário, surge a discussão sobre a possibilidade de eliminar do sistema de votação do orçamento as emendas denominadas individuais.

Elas cristalizam, via de regra, o anseio de deputados e senadores em atender às demandas a eles apresentadas por sua base eleitoral. A partir dessas emendas, é

---

<sup>285</sup> É que, uma vez atendidas as hipóteses do artigo 166, § 3º, I, não parece razoável o poder de veto do Executivo sobre a emenda parlamentar. Isso porque, se aos parlamentares é dado um papel residual de emendar o orçamento, uma vez contemplados os requisitos constitucionais, entende-se, deve o Executivo respeitar essa limitada discricionariedade.

lícito ao parlamentar destinar bens, serviços e obras públicas às comunidades ou locais de seus interesses.

As críticas que são feitas às emendas individuais giram no sentido de que esse tipo de atividade estimula o clientelismo e mantém uma relação de mera troca de favores entre os deputados ou senadores e sua base de apoio.

Em linhas gerais, pode-se caracterizar o clientelismo como a utilização de recursos que não tem por escopo atender aos interesses de uma parcela significativa da população, mas, tão somente, interesses pontuais, que, como resultado, tendem a beneficiar aqueles que praticam esse tipo de atividade.

Dessa forma, a destinação de recursos públicos, via emenda individual, para a construção de uma ponte específica que ligue duas cidades ribeirinhas, não obstante beneficiar uma parcela da população, certamente resultou na anulação de recursos previstos para outras obras ou ações justamente por haver limitações claras ao poder de emendar o texto orçamentário.

Diante disso, não seria exagero afirmar que esse benefício trazido a poucas pessoas, geralmente da base eleitoral do parlamentar, resultou da retirada ou desmonte de um programa mais global, na medida em que necessariamente houve transferências de recursos daquela dotação para essa nova que se criou.

É dizer que as emendas individuais beneficiam, sem exageros, programas pontuais, que dificultam a construção de uma peça orçamentária verdadeiramente engrenada, com competência para formular e executar políticas públicas de maior monta.

Elas são responsáveis pela fragmentação da peça orçamentária. Ao retirar recursos de um programa de maior abrangência e destiná-los a ações isoladas, o Parlamento dificulta a construção do orçamento-programa e inviabiliza o planejamento e, em consequência, a criação de projetos verdadeiramente emancipatórios.



Muitas vezes, a sua aprovação significa destinar recursos da União para a execução de uma obra que deveria ser financiada pelos estados ou municípios beneficiados.

Dessa forma, o ônus na execução da proposta é dividido entre todos os contribuintes nacionais quando deveria ser arcado apenas pelo município ou pela população que dela se beneficiará.

É evidente que o parlamentar, ao agir dessa forma, além de agradar sua base, também agrada os agentes políticos locais e garante apoio político para as suas campanhas eleitorais.

Esse movimento alimenta um ciclo que pode ser caracterizado como vicioso à medida que ajuda a manter a estrutura de poder a partir de recursos do próprio Estado e dificulta, inclusive, a alternância de poder, tão cara e fundamental à democracia brasileira.

Além disso, essas emendas desvirtuam o mérito do projeto orçamentário, além de tomar a maior parte do tempo dos parlamentares no processo de votação dos projetos de leis orçamentárias.

Ao invés de tomarem conhecimento da estrutura global das propostas, ao disputarem espaços para que suas emendas venham a fazer parte do orçamento aprovado pelo Congresso, os parlamentares acabam por desprezar o princípio da unicidade do orçamento e desconhecendo, quase que por completo, as políticas públicas ali formuladas.

Ao bem analisar a estrutura do orçamento público, José Serra chama a atenção para a forma como ele está organizado. Algo em torno de 16% (dezesesseis por cento) dos recursos orçamentários destina-se a gastos com pessoal, outros 10% (dez por cento) a transferências a demais entes da Federação, enquanto 14% (catorze por cento) são gastos com os benefícios da previdência e 12% (doze por cento) estariam relacionados aos gastos com seguro-desemprego.

Já o orçamento de crédito corresponderia a 7% (sete por cento) do total, nos quais estão contidos os créditos para agricultura, exportações e rolagem da dívida entre os entes federados. De toda a quantia, por sua vez, 8% (oito por cento) se relaciona a repasses vinculados às áreas sociais.

Por fim, 27% (vinte e sete por cento) do montante destinam-se ao serviço da dívida, restando apenas 5% (cinco por cento) para a parcela denominada fontes ordinárias.<sup>286</sup>

Muito embora esse estudo tenha ocorrido nos idos de 1991, ou seja, antes mesmo da edição da Lei Complementar 101/2001, é fato que a margem discricionária para a apresentação de emendas parlamentares, ou seja, a parcela destinada às fontes ordinárias, ainda representam, na atualidade, uma parcela ínfima da estrutura orçamentária.

Deve-se lembrar, ainda, que essa margem é limitada pelas condições impostas pela própria Constituição ao poder de emendas parlamentares ao orçamento público.

Logo, percebe-se que o problema das emendas individuais e de bancada não reside na capacidade de alterar a estrutura orçamentária como um todo. O seu grande problema está no fato de os parlamentares, ao tentarem introduzi-las ao texto legal, deixam de analisar a peça orçamentária como verdadeiro instrumento de formulação de políticas públicas no país.

Essa questão adquire maiores dimensão à medida que o Executivo é quem tem o poder de empenhar os valores destinados pelas emendas. Diante desse fato, não bastasse o parlamentar inserir a emenda, deverá batalhar, *a posteriori*, pelo seu empenho e pagamento.

Isso faz com que o representante do Legislativo, para manter essa relação de clientelismo, acaba por se submeter às vontades do Executivo para, em troca, conseguir a aprovação de suas emendas.

---

<sup>286</sup> SERRA, José. *Orçamento no Brasil: as raízes da crise*. op. cit. p. 45.

Não é fato incomum a vigília feita por senadores e deputados junto à atual Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República no período de empenho das emendas individuais e de bancadas. Os parlamentares são capazes de esperar por horas uma audiência com o Ministro de Estado ou com o Subchefe para Assuntos Parlamentares daquele órgão para conseguir liberar suas emendas.

Isso, por si só, demonstra a total subserviência criada entre os representantes do Legislativo e o Poder Executivo no processo de liberação de recursos de suas emendas.

Assim, a simples existência desse tipo de emenda resulta nessa relação muitas vezes pouco salutar de manutenção desse modelo clientelista inicialmente firmado entre o parlamentar e sua base e, a seguir, entre ele e o Executivo.<sup>287</sup>

É que, para muitos parlamentares, esse é um modelo que se retroalimenta, pois mantém o seu grau de influência nos redutos eleitorais e permite a reeleição para o cargo legislativo ao mesmo tempo em que agrada ao Executivo, que não precisa de muito para convencer os parlamentares a se manterem na sua base de governo.

Considerando-se a grande massa denominada “baixo clero”, que compõem ambas as casas do Congresso, parece óbvio que essa relação clientelista há de perdurar por muito tempo.

E, ainda, observando-se que aqueles que se desligam dessa condição de baixo clero e alcançam postos de influência não abandonam tal prática - pelo contrário, exigem mais liberações em virtude da posição que ocupam -, parece que esse modelo contaminado tende a ser a regra no processo orçamentário.

Para alguns, o fim das emendas individuais gera a falsa idéia de aperfeiçoamento do processo orçamentário.

---

<sup>287</sup> FIGUEIREDO, A.C; LIMONGI, F. Incentivos eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. In: *Revista de ciências Sociais*. Rio de Janeiro. v. 45, n. 2. p. 312.

Cite-se novamente José Serra, para quem a proibição de emendas individuais e a permissão somente de emendas de bancada ou de comissão em nada resolveriam o problema, pois:

*Na prática, cada parlamentar faria suas emendas e pediria aos outros para assinarem e vice-versa. As emendas coletivas seriam, assim, emendas individuais disfarçadas e com uma vantagem para os espertos: seriam diluídas as responsabilidades.<sup>288</sup>*

Essa idéia pode ser contestada, porque, ainda que assim o fosse, como há uma limitação numérica imposta pela própria Comissão Mista de Orçamento para a apresentação das emendas, sejam elas individuais ou coletivas, não seria possível contemplar todas as emendas individuais apresentadas pelos parlamentares.

No mínimo, essa situação proporcionaria uma maior discussão entre os representantes do Legislativo na busca da elaboração de propostas prioritárias que seriam apresentadas, o que tenderia, pelo próprio processo decisório, a refinar as propostas apresentadas tornando-as o mais coletiva possível.

Dessa forma, propostas que favoreceriam ações pontuais e isoladas perderiam espaços àquelas de maior importância coletiva.

Diante desse fato, afirma-se categoricamente que o fim das emendas individuais inibiria esse vicioso processo legislativo que se instaura anualmente por ocasião da aprovação do orçamento público. Aliada às demais propostas que se apresentaram nesse capítulo, acredita-se que seria possível construir uma peça orçamentária verdadeiramente voltada aos anseios da sociedade.

#### *5.1.6 Por uma reformulação do papel da Comissão Mista de Orçamento*

No capítulo anterior, deu-se especial atenção à Comissão Mista de Orçamentos, suas funções, forma de criação e atribuições previstas no Regimento Comum do Congresso Nacional.

---

<sup>288</sup> SERRA, José. *Orçamento no Brasil: as raízes da crise*. op. cit.. p. 1.

Pela atual redação dada pela Resolução 1/1970, que institui o Regimento Comum, há uma maior preocupação com a participação das comissões permanentes das Casas Legislativas no processo de elaboração do orçamento, nos termos do § 3º do artigo 90, que institui a CMO.

Da forma como o parágrafo encontra-se escrito, a análise da proposta orçamentária pelas comissões temáticas é ato estanque, que só ocorre se o seu presidente solicitar à CMO a peça orçamentária para realizar tal feito.

Não há qualquer previsão de um trabalho conjunto entre a comissão de mérito e a CMO para o aperfeiçoamento da proposta orçamentária.

Pela atual redação, uma vez apreciado o orçamento por uma comissão, ela encaminhará ao Presidente da CMO um parecer paralelo que servirá como subsídio para a deliberação da matéria.

À CMO caberá, oportunamente, considerar as referências expressas em pareceres dessas comissões, cabendo ao relator do orçamento delas tomar conhecimento, sem qualquer vinculação às sugestões de alteração que eventualmente venham a ser apresentadas.

Ainda que a comissão orçamentária tome conhecimento de propostas de alteração apresentadas pelas comissões temáticas, insista-se, não há qualquer obrigação do relator da peça orçamentária em acatar as sugestões ou alterações propostas. Compete, assim, ao parecer da Comissão Mista tão somente fazer referência expressa ao ponto de vista expendido pela Comissão Permanente.

Pode-se constatar, portanto, que o papel desempenhado pelas comissões de mérito no processo de ratificação a que a peça orçamentária está submetida dentro do Parlamento é meramente auxiliar e depende da vontade da CMO acatar ou desprezar as sugestões propostas.

Diante de uma função tão inócua que pouco ou quase nada interfere no processo de deliberação do orçamento, é evidente que as comissões de mérito não envidam maiores esforços para realizar essa análise da peça orçamentária.

Uma mudança regimental poderia ser significativa para alterar esse quadro e dar às comissões temáticas um papel mais importante no processo legislativo de apreciação das peças orçamentárias.

Seria mais útil uma reunião conjunta das comissões que se interessem pelo orçamento na busca de um consenso de mudanças a serem apresentadas ao orçamento e que se traduziriam em emendas ao texto encaminhado pelo Executivo.

A partir desse ponto, munidas de um parecer bem fundamentado, as comissões permanentes encaminhariam à CMO essa proposta e a comissão, por sua vez, deveria acatá-las em seu parecer para deliberação em plenário como emenda ao texto orçamentário.

Dessa forma, acabaria esse poder discricionário do Relator do Orçamento de simplesmente fazer menção às observações que as comissões permanentes tenham feito ao projeto orçamentário, obrigando o Relator a acatar a proposta como emenda das comissões a fim de que a questão seja deliberada separadamente em plenário.

Um maior envolvimento dos parlamentares que compõem a CMO, nesse processo de eventual análise conjunta pelas comissões do projeto orçamentário, seria também bastante salutar para a construção de um orçamento em que o Parlamento realmente buscasse participar da sua formação.

A interação desses agentes no processo de discussão e votação das emendas ao texto original, com a comunicação aos parlamentares membros das demais comissões das diretrizes e informações que eles possuem na condição de membros da CMO, ajudaria o Parlamento como um todo a construir uma proposta orçamentária realmente factível com as necessidades sociais.

Mais do que isso, a realização de audiências públicas no âmbito da CMO, em que pudessem participar os demais parlamentares que não a compõem, para uma discussão mais aprofundada da proposta orçamentária com os diversos setores da sociedade civil, daria ao Parlamento e à própria CMO uma maior legitimidade para propor emendas ao texto orçamentário.

É evidente que essa reformulação poderia dar-se não apenas no processo de votação do orçamento, mas, caso fosse alterado o processo de elaboração das peças orçamentárias, a Comissão poderia contribuir de forma melhor e mais dinâmica na apresentação de subsídios para que o projeto de lei viesse a ser criado em conjunto entre os Poderes.

Uma maior sinergia entre os ministérios responsáveis pela elaboração da peça orçamentária no âmbito do Executivo e da própria CMO, não há dúvidas, traria grandes benefícios para o projeto a ser apresentado ao Congresso.

Quando se falou em uma nova estrutura orçamentária com uma maior participação do Legislativo no processo de elaboração do orçamento, fica claro que seria por meio da Comissão Mista de Orçamento que os debates de aprimoramento do PPA, da LOA e da LDO se dariam.

Essa reformulação do papel da CMO, seja no processo de elaboração orçamentária com a realização de audiências públicas com representantes da sociedade e *experts* em assuntos específicos e, dessa forma, interferindo no projeto a ser elaborado, seja no processo de votação do orçamento, propiciando um ambiente de maior reflexão parlamentar a partir do trabalho conjunto das comissões permanentes das Casas Legislativas e da própria Comissão, daria a ela uma função chave no processo legislativo orçamentário.

Além disso, proporcionaria uma aproximação entre as comissões das Casas legislativas e, em maior grau, entre as duas Casas congressuais, possibilitando um trabalho em conjunto e diminuindo a atuação estanque dos órgãos que compõem o Parlamento.

Outro papel desse órgão que deveria ser melhor estimulado e explorado, e que diz respeito a um controle direto do Parlamento sobre as ações do Executivo, é a análise das contas anuais do Presidente da República.

Trata-se de uma segunda atribuição conferida à CMO pela Resolução 1/01, do Congresso Nacional, que deveria ser utilizada com mais frequência quando o assunto é o controle dos gastos públicos pelo Executivo.

Dessa maneira, a comissão poderia estabelecer uma rotina de reuniões específicas para esse tema, sempre levando-se em consideração que o Parlamento, uma vez exercendo papel mais presente no processo de elaboração orçamentária, teria melhor condições para acompanhar seus gastos pelo Poder Executivo.

Uma mudança de postura dos próprios parlamentares e um maior interesse da fiscalização dos gastos do governo encontraria guarida nas próprias atribuições da CMO, sendo desnecessária qualquer mudança estrutural do Parlamento para alcançar esse objetivo.

Bastaria que a comissão contasse com uma equipe técnica especializada, apta a assessorar os deputados e senadores, que os trabalhos da CMO poderiam ser salutarmente direcionados a essa função e, assim, o Parlamento exerceria de forma mais eficiente sua função primordial de controle dos gastos público.

#### *5.1.7 Possíveis reformas regimentais que colaborariam com a proposta apresentada*

Peça de fundamental importância para melhor conhecer o funcionamento das Casas Legislativas, os regimentos internos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional são também imprescindíveis para a disciplina do processo legislativo.

Embora o texto constitucional trate, em artigos específicos, do processo de formação das leis, são os regimentos internos os responsáveis pelo seu detalhamento e aperfeiçoamento.



Dessa forma, disciplinam a maneira como se darão os trabalhos nas comissões temáticas, onde cada matéria deverá tramitar, as condições de discussão e a possibilidade de realização de diligências para melhor instrução das propostas, além de detalharem como se dá o efetivo processo de votação dos projetos.

E por se tratar de um instrumento de extrema importância para a regulação do processo legislativo, o regimento deve ser, sempre que possível, atualizado e revisto pelos membros das Casas Legislativas a fim de não se tornar obsoleto e sem aplicabilidade.

O processo legislativo, conforme se viu, é dialético e mais dinâmico à medida que a democracia se desenvolve e seus representantes são os mais heterogêneos possíveis.

Buscar meios para que ele não se torne caótico e possa ser viabilizado pelo trabalho das Casas Parlamentares é fundamental para que a estrutura congressional possa funcionar.

Nesse sentido, a reestruturação regimental cumpre um papel fundamental na revisão das funções das comissões e plenários e deve servir para viabilizar os trabalhos no processo de formação das leis.

Essa preocupação encontra-se expressa, por exemplo, na nota que introduz o atual Regimento Interno do Senado Federal.

Já se afirmou anteriormente que o atual Regimento senatorial data de 1970. Não tivesse ele sofrido alterações, teríamos uma legislação que disciplina o processo legislativo na Câmara Alta com mais de trinta, quase quarenta anos, de existência.

É evidente que esse documento, pensado para uma época e para outra estrutura do Senado Federal, se tivesse sido mantido em sua integralidade, não mais se traduziria em um instrumento efetivo de regulação do processo legislativo.

Até porque foi elaborado durante a vigência do regime militar, que, conforme se viu, subordinou o Legislativo quase que completamente às vontades do Executivo.

Tem sido necessária a atualização constante desse documento a fim de que efetivamente corresponda à realidade. Não por outro motivo é que a nota que o introduz, logo na terceira página, trata da consolidação que o Regimento veio sofrendo ao longo das legislaturas que se passaram.

A introdução da nota inicia-se da seguinte forma:

*O Regimento Interno do Senado Federal, de acordo com o disposto em seu art. 402, deve ser consolidado ao final de cada legislatura, incorporando as modificações ocorridas ao longo do quadriênio de trabalhos legislativos.*

*A presente edição contém o texto consolidado – em relação à consolidação efetuada em janeiro de 2003 – com as alterações produzidas na 52ª Legislatura, iniciada em 1º de fevereiro de 2003 e concluída em 31 de janeiro de 2007. Nesse período, foram editadas as Resoluções nos 22, de 2004; 1 e 2, de 2005; e 30, 35, e 42, de 2006. Essas normas estão incorporadas ao novo texto.*

*Ao Regimento Interno foram incorporadas, também, alterações decorrentes das Emendas Constitucionais nos 45, de 2004 (Reforma do Judiciário) e 50, de 2006 (ampliou o período da sessão legislativa ordinária e, conseqüentemente, reduziu o recesso parlamentar).*

Como se vê, a consolidação e atualização do Regimento senatorial é uma preocupação que deve ser constante, pois, se não ocorrer no período de cada legislatura, acaba por se tornar inaplicável na prática.

Ocorre que a atualização e consolidação de um texto normativo nem sempre pode alcançar o seu objetivo. Essa assertiva pode ser reforçada pelo fato de tratar-se de um texto normativo elaborado em um período de ausência de democracia e de total submissão do Legislativo ao Poder Executivo.

Por mais que se consolide e se atualize o texto vigente, não se trata de uma inovação, mas de uma mera reforma do documento regimental. A estrutura básica do processo constitucional de formação das leis fica mantida, assim como a lógica de funcionamento do Congresso sob essa perspectiva.

Nesse sentido é que se evidencia o anacronismo do atual Regimento Interno, inapto a transformar o processo legislativo em sua totalidade, pois a própria espinha dorsal do documento, da maneira como se encontra posta, inviabiliza mudanças mais profundas e significativas.

Uma resposta a esse problema está sendo elaborada e discutida pelo Senado Federal. Foi por meio do Requerimento 208/2008 daquela Casa que se instituiu uma comissão encarregada de apresentar um projeto que reformulasse o Regimento Interno.

De acordo com a Justificativa do Projeto de Resolução apresentado como resultado dos trabalhos da comissão,

*Entre as diversas alterações sugeridas, destacam-se:*

- 1. alteração do uso da palavra em Plenário;*
- 2. ampliação do caráter terminativo nas comissões;*
- 3. reformulação dos regramentos de urgência;*
- 4. reformulação das normas regimentais sobre comissões de parlamentares de inquérito e manejo de documentos sigilosos;*
- 5. regulamentação do procedimento de tramitação de tratados internacionais sobre direitos humanos, com eficácia de emenda constitucional (art. 5º, § 3º, CF);*
- 6. adaptação do Regimento ao processo legislativo eletrônico, simplificando, uniformizando, dando mais publicidade aos trâmites legislativos e conferindo preferência ao meio eletrônico sobre o meio impresso;*
- 7. alterações nas normas referentes à realização de sessões especiais e à apreciação de requerimentos de homenagem de louvor e de pesar;*
- 8. alteração do regimento da prejudicialidade, permitindo-se sua declaração por decisão da Comissão, sujeita a recurso ao Plenário; adequação de prazos, interstícios e outros instrumentos regimentais;*
- 9. aperfeiçoamento dos procedimentos de tramitação em conjunto;*
- 10. inserção no Regimento da sistemática de tramitação dos requerimentos de informação;*
- 11. solução de incongruências e assimetrias do Regimento Interno;*
- 12. uniformização terminológica;*
- 13. regulamentação do funcionamento do Colégio de Líderes.*
- 14. regulamentação do funcionamento do Colégio de Líderes.*

Assim, diante das inúmeras alterações ao Regimento Interno, a Comissão entendeu que “(...) seria necessária a instituição de um novo regimento, que consolidasse todas as propostas em documento único, com a revogação integral do atual regimento”.

Muito embora esse texto ainda venha a ser discutido e alterado enquanto tramitar pelas comissões de mérito e pelo Plenário do Senado, ele já traz algumas inovações que, uma vez mantidas, podem alterar significativamente o processo legislativo.

Uma das novidades trazidas pela nova proposta é inserir, dentre as atribuições do Presidente da Mesa Diretora, a promoção da publicação, no princípio de cada sessão legislativa, do relatório circunstanciado das atividades do Senado e do Congresso Nacional na sessão legislativa anterior.

Tratar-se-ia de uma consolidação de todas as atividades desempenhadas pelo Parlamento no período de um ano que, se for seguida de um debate e de uma maior reflexão, poderá influenciar na agenda legislativa do ano vindouro.

O texto proposto continua a vedar, tal como o atual, a possibilidade de reeleição para a mesa diretora, assunto esse já tratado em capítulo anterior.

Acaba por manter a estrutura das lideranças partidárias, bem como dos blocos parlamentares da maioria e da minoria, só que traz regras mais críticas para as suas existências e permanências durante o período de uma legislatura.

É que, pela atual redação regimental, não há vedações para as formações de novos blocos que se separem de outro anteriormente formado, de forma que o número de lideranças pode variar dentro da própria legislatura.

Além disso, a nova proposta democratiza a eleição dos líderes dos blocos e líderes partidários ao dispor que sua escolha dependerá da vontade de todos os membros da bancada que o compõem e não mais do voto dos líderes de cada partido.

Com isso, a proposta pretende dar maior poder de ingerência aos detentores do mandato político como um todo e, conseqüentemente, acaba com o poder de alguns poucos senadores na escolha das lideranças.

Nesse sentido, a nova proposta regimental traz um avanço significativo no que diz respeito à democratização no processo de escolha das lideranças partidárias.

Todavia, ao manter a existência das lideranças, continua a fiar a um número restrito de parlamentares todo o processo decisório da agenda legislativa, o que, conforme já ressaltado em capítulo próprio, deixa o processo legislativo refém dos interesses de alguns políticos apenas.

Tanto é assim que, em seu artigo 65, o projeto de resolução institucionaliza a existência do Colégio de Líderes, constituído pelos Líderes dos Partidos Políticos, dos Blocos Parlamentares, do Governo, da Maioria e da Minoria.

As atribuições desse colegiado seriam a de deliberar sobre assuntos levados a sua consideração pelo Plenário, Mesa, Comissão ou pelo Presidente da Casa, além de requerer preferência na apreciação de matérias.

Suas decisões deverão ser tomadas, sempre que possível, mediante consenso entre seus integrantes ou, na sua falta, prevalecerá o critério da maioria, calculando-se o voto dos Líderes em função da expressão numérica de cada bancada.

A nova proposta mantém a redação do atual artigo 64-A do Regimento Interno do Senado, que dá ao Presidente da República o poder de indicar o líder do governo no Senado Federal.

Pode-se argumentar que essa ação é uma ingerência direta do Executivo sobre o Parlamento já que esse processo poderia ser dispensado com a escolha direta, a partir de um consenso entre os partidos que formam a base do governo no modelo presidencial de coalisão, sem que, com isso, o Chefe do Executivo interferisse nesse processo de escolha.

Ousa-se aqui discordar dessa tese por se entender que o papel do líder do governo é o de defender os interesses do Executivo no âmbito do Parlamento, razão pela qual deve ter total afinidade com o Presidente da República e com os Ministros de Estado.

Não por outros motivos, e por necessitar ser de extrema confiança do Chefe da Administração, é que o líder do governo é por ele escolhido.

Outra alteração proposta diz respeito ao número de comissões permanentes que irão compor o Senado. A nova proposta pretende incluir, além das 10 comissões atualmente previstas, a criação da Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT).

Dessa forma, o artigo 107 da atual proposta prevê que à CCT compete:

*Opinar sobre proposições pertinentes aos seguintes temas:*

*I – desenvolvimento científico, tecnológico e inovação tecnológica;*

*II – política nacional de ciência, tecnologia, inovação, comunicação e informática;*

*III – organização institucional do setor;*

*IV – acordos de cooperação e inovação com outros países e organismos internacionais na área;*

*V – propriedade intelectual;*

*VI – criações científicas e tecnológicas, informática, atividades nucleares de qualquer natureza, transporte e utilização de materiais radioativos, apoio e estímulo à pesquisa e criação de tecnologia;*

*VII – comunicação, imprensa, radiodifusão, televisão, outorga e renovação de concessão, permissão e autorização para serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;*

*VIII – regulamentação, controle e questões éticas referentes a pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico, inovação tecnológica, comunicação e informática;*

*IX – outros assuntos correlatos.*

Entende-se que essa proposta veio em boa hora. Já se afirmou em momentos anteriores a necessidade de o processo legislativo adequar-se às novas demandas que a sociedade apresenta a partir da sua evolução.

Não há dúvidas de que uma comissão dessa natureza, desde que composta por parlamentares que tenham afinidade com o tema, e, principalmente, tenha em seus quadros uma assessoria competente e verdadeiramente em sintonia com os temas a serem nela tratados, em muito contribuiria para o aperfeiçoamento do processo de formação das leis.

Aliás, quanto mais comissões existirem nas casas legislativas para melhor ponderar e aperfeiçoar as propostas apresentadas pelos parlamentares, melhor será a qualidade da legislação positivada. Disso não há dúvidas.

Mais uma inovação trazida pela proposta é a regulamentação, em artigo específico, do processo das audiências públicas.

Afirmou-se anteriormente a importância desse tipo de instrumento ou ação no aperfeiçoamento e na maior conferência de legitimidade ao processo legislativo. As audiências públicas são, sem a menor dúvida, a forma mais eficaz de interação entre o Parlamento e a sociedade, um meio apto a aperfeiçoar o processo de formação das leis até agora insubstituível.

Elas receberam tratamento especial nos artigos 121 a 123 do projeto de resolução e, dessa forma, apresentam-se mais detalhadas pela proposta de regimento em que se prevê, inclusive, a possibilidade de sua solicitação por membros da própria sociedade civil (§ 1º do artigo 121 proposto).

Não há dúvidas de que se trata de uma importante inovação. Se essa redação permanecer, o Senado Federal dará um grande passo em direção ao aprimoramento do processo legislativo e de uma maior interação entre ele e a sociedade.

Outra alteração seria a ampliação das competências conferidas às Comissões Parlamentares de Inquérito no seu processo investigatório. A nova redação dada ao artigo 154 aumenta significativamente o rol de atribuições das CPIs, uma vez que, da maneira como o texto constitucional trata a questão, tornar-se-ia necessária uma regulamentação infraconstitucional.

Dentro dessa lógica, está proposta no inciso VII do artigo 154 do projeto de resolução o poder de a CPI requerer

*(...) para auxiliar nos seus trabalhos, servidores do quadro de pessoal de qualquer das Casas do Congresso Nacional, bem como, em caráter transitório, os de qualquer órgão ou entidade da administração pública, do Poder Judiciário e do Tribunal de Contas da União.*

Nesse caso, afirmou-se, em capítulo próprio, a importância do bom assessoramento que os parlamentares necessitam para bem desempenhar suas funções no processo de investigação. Se for mantido esse inciso, não há dúvidas de que os trabalhos das CPIs poderão melhorar significativamente.

Há também a previsão de realização de audiências públicas que instruem esse processo (inciso IX do artigo 154), cujo objetivo é viabilizar o contraditório no curso das investigações.

Outro ponto que chama a atenção na nova proposta é a maior regulamentação do processo de tomada de depoimentos e oitiva de testemunhas no âmbito das CPIs, ignoradas ou pouco tratadas pelo atual Regimento Interno.

A nova proposta pretende também enaltecer o que se conhece como fato determinado a ser apurado, à medida que confere ao relator da CPI o poder de propor a linha de investigação, formular, com prioridade, perguntas aos depoentes, apresentar requerimentos ligados ao objeto da comissão, dirimir qualquer questão levantada por membro da comissão sobre a linha de investigação conduzida, examinar, com prioridade, os documentos em poder da comissão, entregar imediatamente ao Presidente qualquer documento a que tenha tido acesso em decorrência do desempenho de suas funções, elaborar o relatório final e, quando for o caso, relatórios parciais a serem submetidos aos membros da comissão.

A possibilidade de o relator propor a criação de subrelatorias, com o fim de agilizar os trabalhos e auxiliar a investigação, também vem em boa hora, pois permite que o processo de investigação se desdobre em diferentes frentes e possibilita um estudo mais aprofundado dos fatos.

A regulamentação dos trabalhos desenvolvidos no âmbito das comissões de inquérito evidencia a importância que o Legislativo tem dado a esse tipo de atividade.

É verdade que o número de CPIs tem aumentado significativamente nos últimos anos. É verdade também que o Congresso tem se fiado nesse tipo de trabalho para tentar desempenhar sua função de fiscalização e de controle sobre os atos do Governo, haja vista que a maioria das CPIs tem origem em denúncias contra as autoridades do Poder Executivo.

Entretanto, a própria Constituição Federal, no inciso X do artigo 49, estabelece como função do Congresso Nacional ou de qualquer uma de suas Casas



fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, incluindo aqueles proferidos pela Administração Indireta.

É claro que competiria aos regimentos internos das Casas Legislativas e do próprio Congresso, a fim de dar azo à atribuição constitucional estabelecida, a regulamentação e o maior detalhamento desse tipo de atividade a ser desempenhada.

Entretanto, causa espanto o fato de o atual Regimento Interno do Senado Federal tratar de forma tão tímida esse assunto, como na breve menção que faz no inciso X do artigo 90, quando trata das competências das Comissões.<sup>289</sup>

Essa redação se repete no artigo 89 do texto proposto sem uma maior preocupação de como regulamentar essa atividade de controle no âmbito do processo legislativo.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados não trata da questão de forma diferenciada. Faz menção a essa função de controle no artigo 24 do texto vigente ao tratar das competências das comissões permanentes da Casa.

Ao trazer a Seção X que trata da fiscalização e do controle, todavia, disciplina de que maneira as comissões controlarão as ações do Executivo. O assunto encontra-se positivado no artigo 61, transcreve-se:

*Art. 61. A fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, pelas Comissões, sobre matéria de competência destas, obedecerão às regras seguintes:*  
*I - a proposta de fiscalização e controle poderá ser apresentada por qualquer membro ou Deputado, à Comissão, com específica indicação do ato e fundamentação da providência objetivada;*  
*II - a proposta será relatada previamente quanto à oportunidade e conveniência da medida e o alcance jurídico, administrativo, político, econômico, social ou orçamentário do ato impugnado, definindo-se o plano de execução e a metodologia de avaliação;*

---

<sup>289</sup> Eis o teor da norma citada:

“Art. 90. Às comissões compete:

(...)

X – exercer a fiscalização e controle dos atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta, e quanto às questões relativas à competência privativa do Senado (Const., arts. 49, X, e 52, V a IX);

(...)”.

*III - aprovado pela Comissão o relatório prévio, o mesmo Relator ficará encarregado de sua implementação, sendo aplicável à hipótese o disposto no § 6º do art. 35;*

*IV - o relatório final da fiscalização e controle, em termos de comprovação da legalidade do ato, avaliação política, administrativa, social e econômica de sua edição, e quanto à eficácia dos resultados sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial, atenderá, no que couber, ao que dispõe o art. 37.*

*§ 1º A Comissão, para a execução das atividades de que trata este artigo, poderá solicitar ao Tribunal de Contas da União as providências ou informações previstas no art. 71, IV e VII, da Constituição Federal.*

*§ 2º Serão assinados prazos não inferiores a dez dias para cumprimento das convocações, prestação de informações, atendimento às requisições de documentos públicos e para a realização de diligências e perícias.*

*§ 3º O descumprimento do disposto no parágrafo anterior ensejará a apuração da responsabilidade do infrator, na forma da lei.*

*§ 4º Quando se tratar de documentos de caráter sigiloso, reservado ou confidencial, identificados com estas classificações, observar-se-á o prescrito no § 5º do art. 98.*

Percebe-se que, não obstante o texto tratar da questão de forma mais detalhada, não se busca uma interação preventiva de controle das ações do Executivo a serem realizadas pelo Legislativo.

Ao contrário, o texto vigente estabelece as condições e os procedimentos a serem adotados pelas comissões, bem como as penalidades impostas aos integrantes do Executivo que não cumprirem suas responsabilidades.

No entanto, não há qualquer menção à possibilidade realização de audiências de instrução ou a ligação dessa atividade de controle com os gastos públicos e a execução da lei orçamentária.

Assim, uma reestruturação dos regimentos focada na potencialização do papel de controle preventivo e repressivo do Parlamento sem a necessidade de instauração de CPIs seria uma grande contribuição que se daria à estrutura legislativa e, como consequência, ao processo legislativo como um todo.

#### *5.1.8 O comedimento da possibilidade de alteração do orçamento por meio das medidas provisórias de crédito extraordinário*

No capítulo IV, observou-se o fato de que existem inúmeras alteração ao orçamento público que se operacionalizam por meio da edição de medidas provisórias,

pelo Executivo, autorizando a abertura de créditos extraordinários para readequação de matéria orçamentária.

É fato que a questão encontra-se suficientemente disciplinada na alínea *d* do inciso I do artigo 62 da Constituição. Segundo esse comando normativo, é vedada a edição de medida provisória relativa ao PPA, LDO, orçamento e créditos adicionais e suplementares.

Ocorre que esse mesmo artigo faz uma ressalva, remetendo ao § 3º do artigo 167 da própria Constituição, assim positivado:

*“Art. 167. (...)*

*§ 3º A abertura de crédito extraordinário somente será admitida para atender as despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, observado o disposto no art. 62”*

Fazendo o cotejo analítico desses dois comandos constitucionais, conclui-se que é vedado editar medidas provisórias em matéria orçamentária, ainda que se trate de créditos adicionais e suplementares, sendo uma exceção a essa regra a possibilidade de sua edição para a abertura de crédito extraordinário nas hipóteses de guerra, comoção interna ou calamidade pública.

Todavia, utilizando-se desse subterfúgio, o Executivo tem editado medidas provisórias de créditos extraordinários sem observar as situações peculiares previstas no citado parágrafo, o que lhe tem permitido remanejar o orçamento sem que haja um controle imediato do Congresso sobre as alterações efetuadas.

Sim, pois se esse tipo de ato normativo passa a valer imediatamente após a sua publicação e levando-se em consideração que o Congresso a apreciará no prazo de cento e vinte dias dados pelo artigo 62, é evidente que a análise de mérito e da oportunidade da proposta, a se dar no âmbito do Parlamento, muitas vezes é extemporânea.

Isso porque, até que se ultime a análise dos requisitos constitucionais e o mérito da proposta, o Executivo já remanejou o orçamento e, não raro, já empenhou e

autorizou a despesa sem que ao Parlamento fosse dado o direito de contestar, em tempo hábil, a alteração.

Conforme se demonstrou no capítulo IV, em torno de 12% das medidas provisórias editadas no ano de 2007 eram de crédito extraordinário. Considerando-se que a autorização para editar MPs sobre a matéria orçamentária só deve ocorrer em situações extremamente excepcionais, tem-se que essa situação teria ocorrido em 20 medidas editadas como abertura de crédito extraordinário.

É patente que o Executivo vem abusando dessa prerrogativa excepcional. Utilizando-se dessa premissa, edita medidas provisórias sobre assuntos que não estão relacionados à calamidade pública, guerra ou comoção interna, remanejando o orçamento público por intermédio das medidas provisórias.

Na tentativa de conter essa anomalia, é preciso que o Parlamento haja de imediato. Ao tomar conhecimento da publicação desse tipo de ato, seria essencial que aquele Poder analisasse a sua conveniência de imediato, rejeitando-o em sua integralidade, caso não fosse respeitado pelo Executivo o disposto no § 3º do artigo 167.

Uma maneira disso se operacionalizar, sem que fossem necessárias alterações legais ou constitucionais, seria uma análise prévia dos requisitos da urgência e relevância da MP de crédito extraordinário pela comissão mista prevista no § 9º do artigo 62 da Constituição.

Isso porque essa comissão tem a função de examinar as medidas provisórias e sobre elas emitir pareceres antes da matéria ser apreciada pelo plenário de ambas as Casas Legislativas.

Entretanto a comissão, conforme já afirmado, jamais se reúne para analisar a medida provisória e pode ser considerada, a despeito de prevista pela própria Constituição, inoperante.

O que se poderia estipular, no caso, é a possibilidade de, sempre que o Executivo editar uma medida provisória de crédito extraordinário que altere o orçamento

público, a matéria, tão logo chegue à Câmara dos Deputados pela mensagem de envio pelo Presidente da República, fosse analisada pela comissão mista para saber se ela se enquadra nos casos de exceção previstos no § 3º do art. 167.

Em caso negativo, a comissão emitiria parecer imediato e encaminharia o pleito para o Plenário da Câmara dos Deputados que, dele tomando conhecimento, colocaria a medida provisória em votação em sessão imediatamente posterior à leitura do parecer da comissão para, na sequência, rejeitar a medida por ausência dos requisitos constitucionais da relevância e urgência.

Em seguida, a matéria seguiria para o Senado Federal, que deveria adotar a mesma postura célere, rejeitando a MP se assim também entendesse.

Dessa forma, seria possível ao Parlamento exercer o crivo político necessário sobre os requisitos constitucionais inerentes à medida em um tempo considerado suficientemente célere e que evitasse, por fim, um gasto inconstitucional por parte do Poder Executivo.

Como se vê, bastaria que o Parlamento utilizasse um instrumento à sua disposição para que, sem alterações normativas, controlasse a edição de desse tipo de ato.

Entretanto, tendo em vista a impossibilidade dessa decisão ser tomada, pelo Parlamento, em tempo suficiente a evitar que o Executivo efetue o remanejamento da lei orçamentária, o controle sobre esse tipo de abuso tem se dado a partir do Poder Judiciário, por intermédio das ações de controle concentrado.

E nesse sentido vem se manifestando o Supremo Tribunal Federal sobre a questão, quando a polêmica é levada ao seu conhecimento por meio da propositura de ações diretas de inconstitucionalidade.

Ao analisar o pedido de medida liminar na ADI 4.049/DF, o Ministro Relator, Carlos Britto, deferiu o pedido de antecipação de tutela ao entender que a edição da Medida Provisória 402/2007, convertida na Lei 11.656/08, que abria crédito

extraordinário em favor de diversos órgãos do Poder Executivo, não atendia aos requisitos constitucionais da relevância e da urgência previstos no § 3º do artigo 167.

A decisão restou assim ementada:

*EMENTA: CONSTITUCIONAL. MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 402, DE 23 DE NOVEMBRO DE 2007, CONVERTIDA NA LEI Nº 11.656, DE 16 DE ABRIL DE 2008. ABERTURA DE CRÉDITO EXTRAORDINÁRIO. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS CONSTITUCIONAIS DA IMPREVISIBILIDADE E DA URGÊNCIA (§ 3º DO ART. 167 DA CF), CONCOMITANTEMENTE. 1. A lei não precisa de densidade normativa para se expor ao controle abstrato de constitucionalidade, devido a que se trata de ato de aplicação primária da Constituição. Para esse tipo de controle, exige-se densidade normativa apenas para o ato de natureza infralegal. Precedente: ADI 4.048-MC. 2. Medida provisória que abre crédito extraordinário não se exaure no ato de sua primeira aplicação. Ela somente se exaure ao final do exercício financeiro para o qual foi aberto o crédito extraordinário nela referido. Hipótese em que a abertura do crédito se deu nos últimos quatro meses do exercício, projetando-se, nos limites de seus saldos, para o orçamento do exercício financeiro subsequente (§ 2º do art. 167 da CF). 3. A conversão em lei da medida provisória que abre crédito extraordinário não prejudica a análise deste Supremo Tribunal Federal quanto aos vícios apontados na ação direta de inconstitucionalidade. 4. A abertura de crédito extraordinário para pagamento de despesas de simples custeio e investimentos triviais, que evidentemente não se caracterizam pela imprevisibilidade e urgência, viola o § 3º do art. 167 da Constituição Federal. Violação que alcança o inciso V do mesmo artigo, na medida em que o ato normativo adversado vem a categorizar como de natureza extraordinária crédito que, em verdade, não passa de especial, ou suplementar. 5. Medida cautelar deferida.*

Nesse sentido, o deferimento da cautelar tem levado à suspensão da vigência das MPS ou das leis oriundas de suas conversões sempre que o Judiciário entende que a excepcionalidade que justifique a edição da medida não se encontra presente.<sup>290</sup>

---

<sup>290</sup> No mesmo sentido, ADI 4.048-MC/DF, Rel. Min. Gilmar Mendes. Com relação a esse julgado o Plenário do Supremo Tribunal Federal entendeu que, não obstante o fato de a medida provisória já ter sido convertida em lei, isso não impede que o Judiciário fiscalize a constitucionalidade ou não do ato normativo atacado. Ademais, ressalta que os conceitos de guerra, calamidade pública ou comoção interna “são conceitos que representam realidades ou situações fáticas de extrema gravidade e de conseqüências imprevisíveis para a ordem pública e a paz social, e que dessa forma requerem, com a devida urgência, a adoção de medidas singulares e extraordinárias”, de maneira que a edição de medidas provisórias para o remanejamento do orçamento público seria uma exceção constitucionalmente prevista. E por entender que da exposição de motivos que levou o Executivo a editar a medida provisória analisada se depreende que as despesas remanejadas servirão tão somente para operacionalizar despesas comuns, a Suprema Corte entendeu pertinente a suspensão da vigência da Lei 11.658/2008, conversão da MP 405/2007.

É claro que esse entendimento é bastante recente e não permite prever se a jurisprudência da Suprema Corte do País há de se firmar nesse sentido. Entretanto, ao analisar as poucas decisões proferidas pelo Supremo, é possível imaginar que, uma vez que se prevaleça esse tipo de decisão, o Judiciário haverá de impor uma limitação à ação do Executivo em editar medidas provisórias que inibam a participação do Parlamento nas mudanças orçamentárias.

Não há dúvidas que essa limitação seria bastante salutar. A imposição de um controle sobre a edição de medidas provisórias de créditos extraordinários pode ter o condão de inibir a esdrúxula utilização desse instrumento pelo Poder Executivo, que leva à alteração do orçamento sem que haja uma discussão dessa peça com os Poderes da República.

No entanto, não parece a melhor alternativa esse controle se estruturar no âmbito do Poder Judiciário e não junto ao Parlamento, cuja legitimidade para realizá-lo é, por tudo o quanto exposto nesta tese, inegável. Mais do que isso, é fundamental para o equilíbrio da separação de Poderes em um Estado Democrático e de Direito.

## CONCLUSÃO

O processo legislativo pode se colocar como um instrumento hábil a propiciar um redesenho do Parlamento enquanto instituição.

Isso pressupõe a compreensão de que a atividade de elaborar leis, no atual conceito de Estado Democrático de Direito, deve se pautar na reflexão constante sobre os rumos do País, a partir daquilo que se pretende inserir como novo no ordenamento jurídico.

A função de iniciar o processo de formação da norma, não obstante se tornar cada vez mais afeita ao Executivo, seja por força das previsões constitucionais, seja pelo fortalecimento do presidencialismo de coalisão, jamais permitirá a transformação de projetos em atos normativos sem a efetiva participação do Congresso.

E por estar munido dessa prerrogativa – a de interferir no processo de transformação do projeto em lei -, é que o Parlamento pode influir nos rumos das políticas de Estado.

É dizer, sem maiores exageros, que o processo de formação das políticas públicas pressupõe a atuação do Legislativo e que, sem a atuação direta desse Poder, o Executivo não encontra condições para fazê-las valer.

O orçamento público também não pode prescindir de todas essas premissas apontadas. Como peça de fundamental importância para a construção das políticas, uma vez que destina recursos para as suas execuções, as leis que o estruturam devem obedecer a esse sistema: uma vez elaboradas pelo Executivo, passarão pelo crivo do Legislativo para deixarem de ser um mero projeto de lei e se transformarem em normas.



É justamente nesse ponto que o Parlamento pode ter um papel de destaque e se colocar como um Poder efetivamente necessário na construção das políticas que ditam o presente e o futuro da Nação.

Embora não se estruture como o Poder que pensa e executa as políticas públicas, sua participação no processo de construção dessas propostas é tão fundamental quanto a detenção da iniciativa de formulá-las. Isso porque, a partir de um debate verdadeiro e de uma reflexão sobre elas, o Congresso tem o poder de alterá-las e transformá-las em instrumentos reais.

E esse poder de diálogo encontra viabilidade muito maior dentro do Parlamento, composto de duas casas constituídas por representantes da sociedade e das vontades dos entes federados, do que junto ao Poder Executivo, a despeito das grandes mudanças que este tem vivido no que se refere ao diálogo com a sociedade via conselhos e audiências públicas.

Mas ainda é no Parlamento que as opiniões afloram de forma mais significativa, uma vez que é no Congresso que a sociedade pode encontrar mais opções de externalizar seu acordo ou suas discordâncias em relação às propostas que lá tramitam, sejam aquelas encaminhadas pelo Executivo, sejam aquelas elaboradas pelos próprios representantes do Legislativo.

Em outras palavras, o Parlamento jamais perdeu sua capacidade de aprimorar os projetos de lei, discutindo-os de forma mais aprofundada com a sociedade e permitindo a construção de um direito positivo que realmente reflita a vontade social.

Significa afirmar, indiretamente, que o Legislativo pode fortalecer sua atividade de controle sobre as políticas formuladas pelo Executivo.

Para tanto, algumas mudanças básicas se colocam como fundamentais para que isso aconteça.

Isso porque, da maneira como o orçamento público é votado atualmente, não há que se falar em participação dos poderes sobre a hegemonia do Executivo no seu processo de construção e implementação.

O que se constata ao longo dessa tese é que não são necessárias grandes mudanças no sistema orçamentário autorizativo instituído pela Constituição Brasileira de 1988 para permitir ao Parlamento, por meio de seu processo legislativo, obter as ferramentas de controle sobre os gastos públicos e, finalmente, exercer uma função primordial no moderno sistema de freios e contrapesos.

Longe de se defender um sistema de orçamento impositivo ou outro modelo que retire do Executivo o poder de elaborar as peças orçamentárias, essa tese procurou defender que mudanças de cunho político e estrutural que não necessitariam sequer de grandes alterações constitucionais.

Tratam-se de instrumentos à disposição do Estado para transformar o processo orçamentário e, por conseqüência, devolver ao Parlamento suas funções essenciais dentro da concepção da separação de Poderes preconizada desde o Século XVII.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique Hudson de. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. In *Revista de Ciências Sociais*. V. 31, n. 1, 1988. p. 5-32

ABREU, Alzira Alves; DIAS, Luciano de Mattos (Orgs). *O Futuro do Congresso Brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1995.

ABRUCIO, Fernando Luís. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo: Konrad Adenauer, 1998.

AGUILLAR, Fernando Herren. *Controle Social dos Serviços Públicos*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

ALTHUSSER, Louis Pierre. *A Política e a História*. Trad. de Luz Cary e Luisa Costa. Lisboa: Editorial Presença, 1972.

AMARAL FILHO, Marcos Jordão Teixeira do. *Privatização no Estado Contemporâneo*. São Paulo: Ícone Editora, 1996.

AMARAL JUNIOR, Alberto do; MOISÉS, Claudia Perrone (Org.). *O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. São Paulo: Edusp, 1999.

AQUINO, Tomás de. *Suma Teológica: Questão 97 – Da mudança das Leis*. Terceiro Artigo. São Paulo: Loyola, 1995.

ARAGÃO, Murillo de. *Grupos de Pressão no Congresso Nacional: como a sociedade pode defender licitamente seus direitos no poder legislativo*. São Paulo: Maltese, 1994.

ARATO, Andrew. Representação, soberania popular e accountability. *Revista Lua Nova*, nº 55-56, 2002.

ARAÚJO, Caetano Ernesto Pereira. O monopólio dos partidos sobre a representação política. In *Revista de Informação Legislativa*. Ano 41, n. 161, janeiro/março – 2004. p. 125-131.

ARISTÓTELES. *A Política*. 3. ed.. Trad. de Mário da Gama Kury. Brasília: UNB, 1997.

ASCARELLI, Túlio. *Funzioni economiche e istituti giuridici nella tecnica dell'interpretazioni*. Milano: Giuffrè, 1949.

ASSIS BRASIL, J. F. de. *Democracia representativa do voto e do modo de votar*. 4. Ed. Rio de Janeiro, 1931.

ASSIS, Luiz Gustavo Bambini de. *As Reformas Administrativas do Estado Brasileiro na Década de 1990 sob a Ótica do Serviço Público*. 2006. 160 f. Dissertação (Mestrado) – Direito. Universidade de São Paulo.

AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Octávio (Org.). *Sistema Político Brasileiro: uma introdução*. São Paulo/Rio de Janeiro: UNESP/Konrad Adenauer, 2004.

AVRIL, Pierre; GICQUEL, Jean. *Droit Parlementaire*. Paris: Ed. Montchrestien, 1996.

AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

AYUSO TORRES, Miguel. *Despues del Leviathan? sobre el estado y su signo*. Madrid: Ed. Speiro, 1996.

AZEVEDO, Eurico Andrade; ALENCAR, Maria Lúcia Mazzei. *Concessão de serviços públicos*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BAAKLINI, Abdo I. *O Congresso e o Sistema Político do Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

BAER, Werner. *A Economia Brasileira*. 2. ed.. São Paulo: Nobel, 2002.

BALEEIRO, Aliomar. *Uma introdução à ciência das finanças*. 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.

BALIBAR, Ettiene. Sobre os Conceitos Fundamentais do Materialismo Histórico. In: *Ler o Capital*. Tomo II. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. *Curso de Direito Administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *La Formación de los Estados em la Cuenca del Plata: Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay*. Buenos Aires: Norma Editorial, 2006.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. As Perspectivas do Processo Constitucional. In: *Antologia luso-brasileira de direito constitucional*. Brasília: Ed. Brasília Jurídica, 1992.

\_\_\_\_\_. *Teoria geral das comissões parlamentares – Comissões Parlamentares de Inquérito*. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

\_\_\_\_\_. *Teoria Geral do Federalismo*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

BARROS, Alexandre de S. C. Representatividade Burocrática e Eficiência Parlamentar uma contradição? In: *O legislativo e a tecnocracia*. Rio de Janeiro: Imago, 1975.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e Aplicação da Constituição*. 6. ed.. São Paulo: Saraiva, 2006.

BARROSO, Luís Roberto (Org.). *A Reconstrução Democrática do Direito Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

BARROSO, Pésio Henrique. *Constituinte e Constituição: participação popular e eficácia constitucional*. Curitiba: Juruá, 2003.

BATISTA, Weber Martins. Projeto de Lei de Iniciativa Reservada: poder de emenda. In: *Livro de Estudos Jurídicos*. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Jurídicos, 1991.

BAUBY, Pierre. *Reconstruire l'action Publique: services publics au service de qui?* Paris: Syros, 1998.

BENEVIDES, Maria Victoria; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). *Reforma Política e Cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo/Instituto Cidadania, 2005.

BENTHAM, Jeremy. *Uma Introdução ao Princípio da Moral e da Legislação*. Trad. Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1979.

BERNAREGGI, Ernesto. *L'attività Legislativa e la Volontà Popolare nel Regime Democrático*. Milão: Giuffré, 1949.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimento*. 3. ed.. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BLUNTSCHLI. *Théorie Générale de l'État*. 3. ed.. Trad. Armand de Riedmatten. Paris: Librairie Guillaumin, 1891.

BOBBIO, Norberto. *As Ideologias e o Poder em Crise*. 4. ed.. Trad. João Ferreira. Brasília: UNB, 1999.

\_\_\_\_\_. *Dalla struttura alla funzione*. Milano: Edizione di Cominita, 1977.

\_\_\_\_\_. *Estado, Governo e Sociedade: para uma teoria geral da política*. Trad. Marco Aurélio Nogueira. 8. ed.. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

\_\_\_\_\_. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Trad. Daniela Beccaccia Versiani. 7. ed.. Rio De Janeiro: Campos, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mônaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cascais e Renzo Dini. 11. ed.. Brasília: UNB, 1998. v. 2.

BODIN, Jean. *Six Livres de la Republique Avec l'apologie de R. Herpi*. S. 1, Paris: Scientia Aalen, 1961.

BOJUNGA, Cláudio. *JK: o artista do impossível*. Rio de Janeiro: Ed. Objetiva, 2001.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*, 21. ed.. São Paulo: Malheiros, 2005.

\_\_\_\_\_. *Teoria do Estado*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BORJA, Jordi. O Papel do Cidadão na Reforma do Estado. In: PEREIRA, L. C. Bresser; SOLA, Lourdes; WILHEIM, Jorge (Org.). *Estado e Sociedade em Transformação*. Brasília: Unesp, 1999, pp. 361-376.

BOVERO, Michelangelo. *Contra o Governo dos Piores*. Trad. Daniela Beccaria Versiani. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e Políticas Públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

BUCHANAN, James M. *Public Finance in Democratic Process*. North Carolina: Library of Congress, 1967.

BUGARIN, Maurício Soares; VIEIRA, Laércio Mendes; GARCIA, Leice Maria. *Controle dos Gastos Públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer, 2003.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Comissão Parlamentar de Inquérito: Técnica e prática*. São Paulo: Saraiva: 2001.

BURDEAU, Georges. *Traité de Science Politique*. 2. ed. Tomo V, Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1970.

BURKHEAD, Jesse. *Orçamento público*. Trad. Margaret Hanson Costa. Rio de Janeiro : FGV, 1971.

CAETANO, Marcelo. *Manual de Ciência Política e de Direito Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2003.

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Direito Parlamentar e Direito Eleitoral*. São Paulo: Ed. Manole, 2004.

\_\_\_\_\_. O Parlamento no Cenário Político do Século XXI. In: *Revista do Advogado*. n. 73, 2003. p. 146-166.

CALMON, Pedro. *História do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1959.

CAMPILONGO Celso Fernandes. CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Democracia e legitimidade: representação política e paradigma dogmático*. Cadernos Liberais 39/87. Instituto Tancredo Neves, Brasília, 1987.

\_\_\_\_\_. *Direito e Democracia*. São Paulo: M. Limmonad, 1997.

\_\_\_\_\_. *Política, Sistema Jurídico e Decisão Judicial*. São Paulo: Max Limonad, 2002.

\_\_\_\_\_. Há um Déficit Democrático nas Agências Reguladoras. In: *Revista de Direito Público da Economia*. v. 2. n. 5. jan./mar., 2004. p.163-224.

CANOTILHO, J. J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 2. ed.. Portugal: Almedina, 1998.

CANTIZANO, Dagoberto Liberato. *O Processo Legislativo nas Constituições Brasileiras e no Direito Comparado*. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

CARNELUTTI, Francesco. *Como se Faz um Processo*. 3. ed.. Sorocaba: Editora Líder, 2005.

CARONE, Edgard. *A República Velha: instituições e classes sociais*. 2. ed.. São Paulo: Difusão Européia de Livros, 1972.



\_\_\_\_\_. *A Terceira República: 1937-1945*. 2. ed.. São Paulo: Difusão Editorial S.A, 1982.

CARRÉ DE MALBERG, R. *Contribution à la Théorie generale de l'État*. Dalloz, Paris: 2004.

CARVALHO, José Murilo de. *D. Pedro II*. São Paulo: Cia. Das Letras, 2007.

CASSEB, Paulo Adib. *Processo Legislativo: Atuação das comissões permanentes e temporárias*. São Paulo: RT, 2008.

CASTRO, Araújo. *A Constituição de 1937*. Rio de Janeiro: Livraria Editora Freitas Bastos, 1938.

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. *O Devido Processo Legal e a Razoabilidade das Leis na Nova Constituição do Brasil*. Rio de Janeiro: Forense, 1989.

CATARINO, José Martins. *Neoliberalismo e sequela: privatização, desregulação, flexibilização, terceirização*. São Paulo: LTR, 1997.

CATTONI, Marcelo. *Devido Processo Legislativo*. 2. ed.. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2006.

CHACON, Vamireh. *História dos Partidos Políticos Brasileiros*. Coleção Temas Brasileiros. v. 5. Brasília: UNB, 1981.

CHANTEBOUT, Bernanrd. *Droit Constitutionnel et Science Politique*. 16. ed.. Paris: Armand Colin, 1999.

CHEVALLIER, Jean-Jacques. *As Grandes Obras Políticas de Maquiavel a Nossos Dias*. 7. ed.. Trad. Lydia Cristina. Rio de Janeiro: Agir, 1995.

CLÈVE, Clemerson Merlin. *Medidas Provisórias*. 2. São Paulo: Ed. Max Limonad, 1999.

COELHO, Fábio Alexandre. *Processo Legislativo*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007.

COMPARATO, Fábio Konder. *Para Viver a Democracia*. São Paulo: Brasiliense, 1989.

\_\_\_\_\_. *A Afirmação Histórica dos Direitos Humanos*. 4. ed.. São Paulo: Saraiva, 2006.

CONTI, José Maurício. *Autonomia Financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006;

\_\_\_\_\_. *Direito Financeiro na Constituição de 1988*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1988.

CORREA, Elanita Maria Lima; CONCEIÇÃO, Adilson; VILLAS BOAS FILHO, Valdemar. *Manual de Elaboração Legislativa: modelos e informações*. 4. ed.. Brasília: Centro de Documentação e Informação - Coordenação de Publicações, 2002.

CORREAS, Oscar. *Introducion a la Critica del Derecho Moderno*. Puebla: Universidad Autonoma de Puebla, 1982.

COTA, Maurizio. Verbete Parlamento. In: Bobbio, N. *Dicionário de Política*. 5. ed. v. 2, Brasília: UNB, 2000..

CRETELLA JR. José. *Tratado de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. v. VIII.

CRUZ, Sebastião C. Velasco. *Globalização Democracia e Ordem Internacional: ensaios de teoria e história*. São Paulo: UNESP/UNICAMP, São Paulo, 2004.

DAHL, Robert. *Sobre a Democracia*. Trad. Beatriz Sidou. Brasília: UNB, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. Constituição e Evolução do Estado Brasileiro. In: *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. v. LXXII, 1977. p. 325-334.

\_\_\_\_\_. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. 22. ed.. São Paulo: Saraiva, 2001.

\_\_\_\_\_. *O Poder dos Juízes*. São Paulo: Saraiva, 1996.

\_\_\_\_\_. *O Renascer do Direito*. 2. ed.. São Paulo: Saraiva, 1996.

DANTAS, Francisco Wildo Lacerda. *Reflexões Sobre o Processo Legislativo e a Participação Popular*. In: Revista dos Tribunais. v. 77. n. 628. fevereiro. p.54-62. São Paulo, 1988.

D´AVILA, Luiz Felipe. *Os Virtuosos: os estadistas que fundaram a República brasileira*. São Paulo: A Girafa Editora Ltda., 2006.

DEL VECCHIO, Giorgio. *Teoria do Estado*. Trad. de António Pinto de Carvalho. São Paulo: Saraiva, 1957.

DI PIETRO, Maria Sylvia. *Direito Administrativo*. 19 ed.. São Paulo: Atlas, 2006.

DICKERSON, Frederick Reed. *A Arte de Redigir Leis*. Trad. Paulo de Castro Moreira da Silva. Rio de Janeiro: Forense, 1965.

DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (Org.). *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: UNB, 1997.

DROMI, Roberto. *Derecho Administrativo*. 11. ed.. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2006.

DUARTE, David; PINHEIRO, Alexandre Sousa; ROMÃO, Miguel Lopes; DUARTE, Tiago. *Legística. Perspectivas Sobre a Concepção e Redacção de Actos Normativos*. Coimbra: Almedina, 2002.

DUGUIT, Léon. *Manuel de Droit Constitutionnel*. Paris: Panthéon Assas, 2007.

DULCI, Otávio Soares. A Incômoda Questão dos Partidos no Brasil: notas para o debate da reforma política. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (Org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

DUVERGER, Maurice. *Constitutions et Documents Politiques*. Paris: Presses Universitaires de France, 1957.

DWORKIN, Ronald. *O Império do Direito*. Trad. Jefferson Luiz Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

FALCÃO, Alcino Pinto. Do Voto de Liderança, como 'sub-genus' do Voto por Procuração. In *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*. v. 4. n. 6. jan./jun. 1988. p. 236-256.

FARHAT, Said. *Dicionário Parlamentar e Político: o processo político e legislativo no Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1996.

FARIA, José Eduardo. *Direito na Economia Globalizada*. 1. ed.. São Paulo: Malheiros, 2004.

FARIA, Maria Eliane Menezes de. Políticas Públicas e Controle Social. In: *Boletim Científico da Escola Superior do Ministério Público da União*. Brasília. v. 2. n. 7. p.75-80. abr./jun. 2003.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 12. ed.. São Paulo: Edusp, 2004.

FERRAJOLI, Luigi. *A Soberania no Mundo Moderno: nascimento e crise do Estado nacional*. Trad. Carlo Coccioli. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

FERRARI, Vincenzo. *Funzione del Diritto*. Roma: Editori Laterza, 1987.

FERRAZ, Ana Cândida da Cunha. *Processos informais de mudança na Constituição*. São Paulo: Ed. Max Limonad, 1986.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao Estudo do Direito*. São Paulo: Atlas, 1988.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 34. ed.. São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. *Do Processo Legislativo*. 6. Ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

FIGUEIREDO, Argelina C., LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

\_\_\_\_\_. Incentivos eleitorais, Partidos e Política Orçamentária. *Revista de ciências Sociais*. Rio de Janeiro, V. 45, n. 2, p. 303-339.

FIGUEIRÊDO, Sara Ramos de. *Processo Legislativo: aspectos fundamentais*. Brasília: Senado Federal, 1976;

FIORI, José Luís. *O Brasil no Espaço*. 2. ed.. Petrópolis: Vozes, 2001.

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. *Direito Constitucional Comparado*. Belo Horizonte: Del Rey, 1985.

FLEISCHER, David. Os Partidos Políticos. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antonio Otávio (org.). *Sistema Político Brasileiro: Uma introdução*. São Paulo: Unesp, 2004;

FONSECA, Gilverto Nardi. A Participação Popular na Administração Pública: audiências públicas na elaboração e discussão dos planos, Lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos dos municípios. In: *Revista de informação legislativa*. v. 40. n. 160. p. 291-305, out./dez., 2003.

FORGIONI, Paula A. Análise econômica do direito: paranóia ou mistificação? In *Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região*. V. 77, maio e jun/2006. p. 35-61.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. 24. ed.. São Paulo: Graal, 2007.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *A Câmara dos Deputados: síntese histórica*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1976.

FURTADO, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 30. ed.. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2001.

GALEOTTI, Sergio. *Contributo Alla Teoria del Procedimento Legislativo*. Milano: A. Giuffre, 1957;

GALGANO, Francesco. *Storia del Diritto Commerciale*. 2. ed.. Bologna: Il Mulino, 1980.

GERSON, Jean. Tratado Sobre la Potestad Eclisiástica y el Origen de las Leyes. In: *Conciliarismo e constitucionalismo*. Madri: Marçal Pons, 2005.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público*. São Paulo: Atlas, 2007.

GOMES, Laurentino. *1808*. São Paulo: Planeta, 2007.

GRAU, Eros. *A Constituinte e a Constituição que Teremos*. São Paulo: RT, 1985.

\_\_\_\_\_. *Contribuição para a Interpretação e a Crítica da Ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 1990.

\_\_\_\_\_. *O Direito Posto e o Direito Pressuposto*. 4. ed.. São Paulo: Malheiros, 2002.

GRAY, Becker. A Theory of Competition Among Pressure Group for Political Influence. In: *The Quartely Jornal of Economics*. v. 98. n. 3. ago, 1983.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Teoria Política do Direito: uma introdução política ao direito*. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

\_\_\_\_\_. *Teoria Processual da Constituição*. São Paulo: RCS, 2007.

GUYOT, Yves. *Politique Parlementaire et Politique Atavique*. Paris: Librairie Félix Alcan, 1924.

HABERLE, Peter. *Hermenêutica Constitucional. A sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *O Federalista*. Trad. Reggy Zacconi de Moraes. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1959.

HEIDEGGER, Martin. *A caminho da linguagem*. Trad. Márcia Sá Cavalcante Schuback. 2. ed. São Paulo: Editoras Vozes e Universitária São Francisco, 2004.

HELLER, Hermann. *Teoria do Estado*. Trad. Licurgo Gomes da Mota. São Paulo: Ed. Mestre Jou, 1968.

HESSE, Konrad. *A força Normativa da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Fabris, 1991.

HOBSBAWM, Eric J. *A Era das Revoluções*. 20. ed. Trad. Maria Tereza Lopes Teixeira e Marcos Pinchel. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

HORTA, Raul Machado. Processo Legislativo: lei, medidas provisórias, imunidades parlamentares. In: Estudos de Direito Constitucional, Belo Horizonte: Del Rey, 1995.

\_\_\_\_\_. O Processo Legislativo nas Constituições Federais Brasileiras. In: Revista de informação Legislativa. v. 26. n. 101. p. 5-28. jan/mar, 1989.

IRTI, Natalino. *L'età della Decodificazione*. 4. ed.. Milano: Giuffré. 1999.

JELLINEK, Georg. *Teoria General del Estado*. Trad. Fernando de los Rios. Buenos Aires: IB de F, 2005.

JÚNIOR, João Jampaulo. *O processo legislativo: sanção e vício de iniciativa*. São Paulo: Malheiros, 2008.

JÚNIOR, José Paulo Martins. Os partidos Políticos. In DANTAS, Humberto; JÚNIOR, José Paulo Martins. *Introdução à Política Brasileira*. São Paulo. Ed. Paulus, 2007.

KELSEN, Hans. *Teoria Pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

LASSALE, Ferdinand. *O que é uma Constituição?* Trad. Hitomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Lader, 2004.

LASTRA, Arturo Pellet. *El Poder Parlamentario: su origem, apogeo y conflictos*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1995.

LAUBADÈRE, André. *Manuel de Droit Administratif*. 13. ed.. Paris: LGDJ, 1988.

LEAL, Rogério Gesta; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de (Org.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: o desafio contemporâneo*. Florianópolis: UNISC, 2001.

LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3. ed.. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEIBHOLZ, Gerard. *La rappresentazione nella democrazia*. Milão. Giuffré. 1989.

LEMBO, Cláudio (Org.). *O Voto nas Américas*. São Paulo: Manoel, 2008.

\_\_\_\_\_. Voto e partidos no Brasil: A tradição e o futuro. In *O futuro do Congresso Brasileiro*, Rio de Janeiro: FGV, p. 55-60.

LEMOS, Leany Barreiro. Controle Legislativo no Brasil pós-1988. In NICOLAU, Jairo,

POWER, Timothy J. *Instituições Representativas no Brasil. Balanço e Reforma*. Minas Gerais: Editora UFMG, 2007.

\_\_\_\_\_. *O Senado Federal Brasileiro no pós Constituinte*. Brasília: Unilegis, 2008.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Os Desafios do Legislador Estadual. In: *Temas de Direito Constitucional Estadual e Questões sobre o Pacto Federativo*. Anais. São Paulo: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, 2003.

LOCKE, John. *Segundo Tratado Sobre o Governo*. Trad. E Jacy Monteiro. São Paulo: Ibrasa, 1963.

LOIOLA, Elizabeth. Desenvolvimento Regional e as Políticas Públicas: o caso do nordeste brasileiro. In: *Revista Econômica do Nordeste*. v. 34. n. 2. p. 225-241. abr./jun., 2003.



LOPES, José Reinaldo Lima. *O Direito na História: lições introdutórias*. São Paulo: Max Limonad, 2000.

LOWENSTEIN, Karl. *Teoría de la Constitución*. 2. ed.. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Ariel, 1970.

LOWERY, David; GRAY, Virginia. *A Neopluralist Perspective on Research on Organized Interests*. Review Essay. November, 13, 2001.

LUBAMBO, Cátia; COELHO, Denílson Bandeira; MELO, Marcus André (Org.). *Desenho Institucional e Participação Política: experiências no Brasil contemporâneo*. Petrópolis: Vozes, 2005.

LUNA, Félix. *Breve historia de los argentinos*. Buenos Aires: Planeta, 2006.

MACHADO, Luís Fernando Pires. *Manual de Processo Legislativo: um estudo comparado entre os regimentos da Câmara e do Congresso*. Brasília: Prosegraf Editora, 2002.

MACIEL, Eliane Cruxên Barros de Almeida. Reforma Política e Construção Democrática. In: *Revista de Informação Legislativa*. ano 41. n. 161. jan./mar., 2004. p. 9-14.

MACIEL, Marco. *Simplificação das Leis*. Brasília: Senado Federal, 1983.

MANCUSO, Wagner Pralon. *O Lobby da Indústria no Congresso Nacional*. São Paulo: Humanitas, 2007.

MANGABEIRA, João. *A Organização do Poder Legislativo nas Constituições Republicanas*. Rio de Janeiro: FGV, 1954.

\_\_\_\_\_. *Em Torno da Constituição*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1934.

\_\_\_\_\_. *Estudos Constitucionais: Poder Legislativo*. Rio de Janeiro: FGV, 1956.

MARINHO, Josaphat. Sistemas Jurídicos: processo legislativo e técnica legislativa. In: *Poder Legislativo: do projeto ao processo*. Brasília: Senado Federal, 2003.

MARINONI, Luiz Guilherme. *Teoria Geral do Processo*. São Paulo: RT, 2006

MARQUES, João Batista. A Gestão Pública Moderna e a Credibilidade nas Políticas Públicas. In: *Revista de Informação Legislativa*. Brasília. v. 40, n. 158. p .219-225. abr./jun., 2003.

MARQUES NETO, Floriano Peixoto de Azevedo. *Regulação Estatal e Interesses Públicos*. 340 f.. Tese (Doutorado) – Direito. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1999.

MAQUIAVEL. *O Príncipe*. Trad. Antonio Caruccio Caporale, São Paulo: L&PM Editores, 1998.

MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição Brasileira*. Rio de Janeiro/São Paulo: Freitas Bastos, 1954.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 26 ed.. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Carlos Ranulfo F. Migração Partidária na Câmara dos Deputados: Causas, conseqüências e possíveis soluções. In: BENEVIDES, Maria Victória; VANNUCHI, Paulo; KERCHE, Fábio (org.). *Reforma política e cidadania*. São Paulo: Perseu Abramo, 2003.

MELLO, Celso Antonio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 25. ed.. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o Individualismo Liberal. In: WEFFORT, Francisco. *Os Clássicos da Política*. 12. ed.. São Paulo: Ática,1999.

MENDONÇA, Eduardo. Da faculdade de gastar ao dever de agir: o esvaziamento contramajoritário de políticas públicas. *Revista de Direito do Estado*, Ano 3, nº 9, jan/mar 2008. p.282.

\_\_\_\_\_ Orçamento Público e Democracia. In: BARROSO, Luís Roberto. *A Reconstrução Democrática do Direito Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

MENDONÇA, Marina Gusmão de. *O Demolidor de Presidentes*. São Paulo: Códex, 2002

MEZEY, Michael L. O Poder Decisório do Legislativo nos Sistemas Políticos em Desenvolvimento. In: *O Legislativo e a Tecnoocracia*. Rio de Janeiro: Imago, 1975.

MILL, John Stuart. *Considerations on Representative Government*. Nova Iorque: Liberal Alta Press, 1958.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional*. 7. ed.. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

MONCADA, Luis S. *Problemática jurídica do planejamento econômico*. Coimbra: Limitada, 1985.

PONTES DE MIRANDA, F. C. *Comentários à Constituição de 1937*. tomo II. Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores, 1938.

\_\_\_\_\_. *Comentários à Constituição da República dos E.U. do Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1935.

\_\_\_\_\_. Poder Legislativo. In: *Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*. n. 19. ano VII. vol. VII. mai./ago., 1976. p. 211-214.

MOOJEN, Guilherme. Forma e Conteúdo do Orçamento. In *Revista de Direito Administrativo*, Vol. 20, abr-jun 1950. p. 404-409.

MONTESQUIEU, Charles-Louis de Secondat, Baron de la Brède et de. *Do Espírito das Leis*. v. 1. Trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1962.

MOREIRA, Adriano; BUGALHO, Alejandro; ALBUQUERQUE, Celso (Orgs.). *Legado Político do Ocidente: o homem e o Estado*. Rio de Janeiro/São Paulo: DIFEL, 1978.

MORRIS, Clarence (org.). *Os Grandes Filósofos do Direito*. Trad. Reinaldo Guarany. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MOURÃO, Laís de Almeida. *Processo Legislativo Orçamentário: emendas ao projeto da LDO; promulgação do texto original; inconstitucionalidade*. Boletim de direito municipal. v. 20. n.12. p. 886-888. dez., 2004.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. *Introdução à História dos Partidos Políticos Brasileiros*. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

MUSSO, Enrico Spagna. *Studi di Diritto Costituzionale*. Napoli: Morano, 1966.

NEGRI, André Del. *Controle de Constitucionalidade no Processo Legislativo: teoria da legitimidade democrática*. Belo Horizonte: Forum, 2003.

NETO, Leonardo Leite (org.). *Anais do Seminário sobre o Papel do Poder Legislativo numa Democracia Moderna*. Brasília: Senado Federal, 1983.

NETO, Octavio Amorim. *Presidencialismo e Governabilidade nas Américas*. Rio de Janeiro: FGV; Konrad Adenauer, 2006.

NETTO. Menelick de Carvalho. *A Sanção no Procedimento Legislativo*. Belo Horizonte: Del Rey, 1992.

NICOLAU, Jairo. POWER, Timothy J. *Instituições Representativas no Brasil: balanço e reformas*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. *Um Estado para a Sociedade Civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez Editora, 2004.

NOGUEIRA, Rubem. *Processo Legislativo: mudanças necessárias*. In: *Revista de informação legislativa*. v. 23. n. 89. p.129-138. jan./mar., 1986.

NOVAES, Adauto (org.). *A Crise do Estado-Nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

NOVELLI, Flavio Bauer. *O Congresso e o Processo Legislativo na Constituição de 1967*. In: *Estudos Sobre a Constituição de 1967*, Rio de Janeiro: FGV, 1967.

OLIVEIRA, Arlindo Fernandes de. Sobre a representação dos Estados na Câmara dos Deputados. In: *Revista de Informação Legislativa*. ano 41. n. 161. jan./mar., 2004. p.31-39.

OLIVEIRA, Francisco de. Diálogo da Nova Tradição: Celso Furtado e Florestan Fernandes. In: NOVAES, Adauto. (org.). *A Crise do Estado Nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 465-482.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Receitas Públicas Originárias*. São Paulo: Malheiros, 1994.

OLIVEIRA, Regis Fernandes; HORVART, Estevão. *Manual de Direito Financeiro*. 3. ed.. São Paulo: RT, 1999.

OLIVEIRA, Thiago. Processo Legislativo: elaboração da lei orçamentária e o poder de emenda parlamentar. In: *Revista de administração municipal*. v. 50. n. 252. p. 48-50. mar./abr., 2005.

OLSON, Mancur. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Cambridge, London: Harvard University Press, 1971.

PAIVA, Luiz Guilherme Mendes de. *A fábrica de penas: racionalidade legislativa e a lei dos crimes hediondos*. Rio de Janeiro: Revan, 2009.

PESSANHA, Charles. *Relações entre os Poderes Executivo e Legislativo no Brasil: 1946-1994*. Tese de doutorado. São Paulo: USP, 1997.

PIMENTA BUENO, Antonio. *Direito Público e Análise da Constituição do Império*. Rio de Janeiro: Ministério da Justiça, 1958.

PLATÃO. *As Leis*. Trad. Edson Bini. São Paulo: Edipro, 1999.

PNUD. A Democracia na América Latina. In: *Estudos PNUD* - relatório lançado em 21.04.2004 no Chile.

POTTERS, Jan; SLOOF, Randolph. *Interest Group: a survey of empirical model that try to asses their influences*. European Journal of Political Economy. v. 12. 1996.

PREBISH, Raul. *Dinâmica e Desenvolvimento Latino-Americano*. 2. ed.. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 4ª Sessão Legislativa Ordinária da 51ª Legislatura*. Brasília: 2002.

\_\_\_\_\_. *Mensagem ao Congresso Nacional: abertura da 1ª Sessão Legislativa Ordinária da 53ª Legislatura*. Brasília: 2007.

PRZEWORSKI, Adam. O Estado e o Cidadão. In: PEREIRA, L. C. Bresser; SOLA, Lourdes; WILHEIM, Jorge (org.). *Estado e Sociedade em Transformação*. Brasília: Unesp, 1999. p. 325-360.

PUGET, Henry. La Promulgation et la Publication des Actes Legislatifs en Droit Français. In *La Promulgation, la Signature et la Publication des Textes Legislatifs en Droit Compare*. Paris: Ed. De L'Apargne, 1961.

RAWLS, John. *O Direito dos Povos*. Trad. Luís Carlos Borges. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

RIBEIRO, Darcy. *O Povo Brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Cia das Letras, 1995.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco C. *Os Clássicos da Política*. 12. ed.. São Paulo: Ática, 1995.

RIVERO, Jean. *Direito Administrativo*. Coimbra: Almedina, 1981.

RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hugues. *Liberdades Públicas*. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

RODRIGUES, Leôncio Martins. *Mudanças na Classe Política Brasileira*. São Paulo: Publifolha, 2006.

ROSSI, P. *Cours de Droit Constitutionnel*. 2. ed.. Paris: Librairie Guillaumin, 1877.

RUBIN, Irene. *The politics of public budgeting*. 3. Ed. Chatham: Chatham House, 1997

RUFFIA, Biscaretti Di. *Diritto Costituzionale*. 15. ed.. Napoli: Casa Editric, 1989

SÁ FILHO, Francisco. *Relações entre os Poderes do Estado*. Rio de Janeiro: Borsoi Editor, 1959.

SABBAG, César. *Orçamento e Desenvolvimento*. Campinas: Millenium, 2007;

SACHS, Ignacy. O Estado e os Parceiros Sociais: negociando um pacto de desenvolvimento. In: PEREIRA, L. C. Bresser; SOLA, Lourdes; WILHEIM, Jorge (org.). *Estado e Sociedade em Transformação*. Brasília: Unesp, 1999. p. 67-118.

SAMPAIO, Marco Aurélio. *A medida provisória no presidencialismo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2007.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. *O Processo Legislativo*. 2. ed.. Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SANTOS, André Luiz Lopes; ANDRADE, Rogério Emílio. *Direito e Política: nos marcos da interdisciplinariedade*. Campinas: Edicamp, 2003.

SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

\_\_\_\_\_. Para uma Reinvenção Solidária e Participativa do Estado. In: PEREIRA, L. C. Bresser; SOLA, Lourdes; WILHEIM, Jorge (org.). *Estado e Sociedade em Transformação*. Brasília: Unesp, 1999. p. 243-272.

\_\_\_\_\_. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. 6. ed.. São Paulo: Cortez Editora, 1999.

SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira dos. *Comentários à Constituição Brasileira de 1891*. Brasília: Senado Federal, 2005.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no Presidencialismo de Coalisão*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SANTOS, Wanderley Guilherme. *O Cálculo do Conflito: estabilidade e crise na política brasileira*. Rio de Janeiro/Belo Horizonte: IUPERJ/UFMG, 2003.

\_\_\_\_\_. *Votos e partidos - Almanaque de dados eleitorais: Brasil e outros países*. Rio de Janeiro: FGV, 2002

SCHMITT, Carl. *La Defensa de la Constitución*. Trad. Manoel Sanchez. 2. ed.. Madrid: Tecnos, 1998.

SCHMITTER, Philippe. *Still de Century of Corporatism?: trends toward corporatist intermediation*. Bervely Hills: SAGE publications, 1998..

SCHUMPETER, Joseph. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Trad. Ruy Jungmann. 3. ed.. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1984.

SCHWARTZ, Stuart. *Da América Portuguesa ao Brasil: estudos históricos*. Trad. Nuno Mota. Rio de Janeiro: Difel, 2003.

SENADO FEDERAL. *Poder Legislativo: do projeto ao processo*. Brasília: Senado Federal, 2003.

\_\_\_\_\_. *The Senate in the History of Brazil*. Brasília: Senado Federal, 1998.

SERRA, José. *Orçamento no Brasil. As raízes da crise*. São Paulo: Atual Editora, 1994



SILVA, Jose Afonso da. *Comentário Contextual à Constituição*. 3. ed.. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 28. ed.. São Paulo: Malheiros, 2007.

\_\_\_\_\_. *Princípios do Processo de Formação das Leis no Direito Constitucional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

\_\_\_\_\_. *Processo Constitucional de Formação das Leis*. 2. ed.. São Paulo: Malheiros, 2007.

SIQUEIRA JR. Paulo Hamilton. *Comissão Parlamentar de Inquérito*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

SIEYÉS, Emmanuel Joseph. *Qu'est-ce que le tiers état?* Geneve : Droz, 1970

SKIDMORE, Thomas. *O Brasil de Castelo e Tancredo*. 8 ed.. São Paulo: Paz E Terra, 2004.

\_\_\_\_\_. *Uma História do Brasil*. Trad.Raul Fiker. 4. ed.. São Paulo: Paz E Terra, 2003.

SOBOUL, Albert. *A Revolução Francesa*. 8. ed.. Trad. Rolando Roque da Silva. Rio de Janeiro: DIFEL, 2003.

SOUZA, Hilda Regina Silveira Albandes de. *Processo Legislativo: linhas jurídicas essenciais*. Porto Alegre: Sulina, 1998;

SITE: [http://www.fpabramo.org.br/nop/cultura\\_politica/ranking.htm](http://www.fpabramo.org.br/nop/cultura_politica/ranking.htm).

SUNKEL, Oswaldo. Globalização, Neoliberalismo e Reforma do Estado. In: PEREIRA, L. C. Bresser; SOLA, Lourdes; WILHEIM, Jorge (org.). *Estado e Sociedade em Transformação*. Brasília: Unesp, 1999. p. 173-196

TÁCITO, Cáo. *Temas de Direito Público*. São Paulo: Renovar, 2002. v. III.

TELES JÚNIOR, Goffredo. *O Povo e o Poder*. 2. Ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2006.

TEMER, Michel. *Elementos de Direito Constitucional*. 13. Ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

\_\_\_\_\_. Em defesa do Legislativo. In *Correio Braziliense, Caderno de Opiniões*. Brasília, p. 25, n. 16462, 13/6/2008.

\_\_\_\_\_. “Governo não é só executivo”. In *Revista IstoÉ*, v. 31, n. 2041, p. 6-11, dez 2008.

TORRES, Ricardo Lobo. *Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário*. Volume V: O Orçamento na Constituição. 2. ed. São Paulo: Renovar, 2000.

TRINDADE, Fernando. Financiamento Eleitoral e Pluralismo Político. In: *Revista de Informação Legislativa*. ano 41. n. 61. jan./mar., 2004.

VIANA, Oliveira. *Instituições Políticas Brasileiras: fundamentos sociais do Estado*. São Paulo: José Olympio, 1949. v. I.

VIANNA, Luiz Weneck (org.). *A Democracia e os Três Poderes no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. *Lobismo: um novo conceito para analisar a articulação de interesses no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos de Políticas Públicas. Texto para Discussão n. 25, 1994.

VIEIRA JÚNIOR, Ronaldo Jorge de Araújo. *O Supremo Tribunal Federal e o Controle Jurisdicional da Atuação do Poder Legislativo: visão panorâmica e comentada da jurisprudência constitucional*. Brasília: Senado Federal, 2007.

WALKER, Haervey. *O Congresso Americano e o Parlamento Britânico*. Trad. Oswaldo Trigueiro. Rio de Janeiro, FGV: 1954.

WARAT, LUIZ ALBERTO. *Mitos e Teorias na Interpretação da Lei*. Porto Alegre: Síntese, 1979.

WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. 4. ed.. Trad. Leônidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. São Paulo: Cultrix, 1968.

WELLS. H. G. *História Universal*. Trad. Anísio Teixeira. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1966.