

**PROCESSO CONSTITUCIONAL DE
FORMAÇÃO
DAS LEIS**

José Afonso da Silva

2ª edição, 2ª tiragem



Outro problema, ligado aos eleitos, é o da incompatibilidade, que é a regra que interdita um parlamentar a exercer certas ocupações cumulativamente com seu mandato — assunto disciplinado nas Constituições (na brasileira nos arts. 54 a 56).

Finalmente, importa referir sumariamente o sistema de apresentação de candidaturas. O fortalecimento dos partidos políticos tem-se feito com a exigência de que o candidato a posto eleito se inscreva somente através de uma legenda partidária. Contudo, em vários países, talvez a maioria, a apresentação individual constitui regra geral, ou melhor, não constitui proibição; noutros, além dos partidos políticos, podem apresentar candidatos certas organizações sociais.

Surgem problemas, também, quanto à forma de indicar candidaturas partidárias. Sobre isso, três sistemas são empregados: a) *designação pela comissão diretora do partido*, pelo qual a escolha dos candidatos se faz de modo secreto, decidida somente por alguns notáveis e alguns políticos; sistema antidemocrático, mas, indiretamente usado no Brasil, onde as convenções partidárias quase que se limitam a ratificar a escolha feita pela comissão executiva do partido; b) *designação pelos filiados do partido*, pelo qual os candidatos são indicados pelas bases partidárias, constante de duas modalidades: a *direta*, por assembleias gerais dos partidários, e a *indireta*, pela qual os partidários indicam, em cada seção, os delegados a congressos regionais — convenções partidárias —, os quais escolhem os candidatos. Este é o sistema adotado pelos partidos brasileiros, nominalmente;¹⁵ c) *designação pelos eleitores do partido*, que é o sistema criado pelos Estados Unidos sob o nome de “primárias”. Uma pré-eleição é organizada, para designar em cada partido o candidato que levará suas cores à eleição verdadeira. Cada boletim de voto, estabelecido por um partido, trás vários nomes: o eleitor põe uma cruz diante daquele que escolheu como candidato.¹⁶ Deve-se observar, entretanto, que o sistema é usado para as eleições aos postos executivos.

É indubitável a importância da composição do Parlamento para o processo de formação das leis. Sobretudo, os aspectos políticos da elegibilidade e do sistema de apresentação de candidaturas. Tais elementos concorrem para dar tonalidade distinta à paisagem parlamentar, o que

15. Maurice Duverger, ob. cit., vol. I, p. 112, onde diz que “Le système a été inauguré par les partis socialistes, qui ont développé un mécanisme d’adhésion précis: tous les adhérents ayant pris leur carte et payé leur cotisation participent à la désignation des candidats”. (...) “Le système est d’ailleurs utilisé aujourd’hui dans d’autres partis que les socialistes (par exemple: le parti chrétien social belge)”.

16. Cf. Maurice Duverger, ob. cit., p. 112.

reflete na normatividade do direito, através da elaboração legislativa. O conteúdo ideológico do Parlamento importa na interferência do poder na formação da lei, segundo uma dada interpretação das relações sociais, que há de permitir maior ou menor compreensão do momento sócio-cultural, possibilitando ou travando seu desenvolvimento harmônico.

5. Organização geral do Poder Legislativo

As Câmaras legislativas do Estado contemporâneo são estruturadas e organizadas de forma que possam funcionar e cumprir sua função imune de pressão de outro poder estatal. Esse princípio de autonomia decorre da teoria da distinção de funções. De fato, para cumprir seu dever de corpo representativo da vontade popular, de que emana todo o poder político, têm os órgãos legislativos necessidade de gozar de grande independência, que lhes é garantida por alguns princípios, tais como: *imunidade parlamentar; inviolabilidade por suas opiniões e voto, direito a subsídios, estrutura interna independente, através da eleição da Mesa pelos próprios parlamentares, funcionamento na base de agrupamento partidário e das comissões permanentes, reuniões e sessões em lugares e épocas preestabelecidas ou dependentes de seu arbitrio exclusivo* etc.

Observemos apenas que a organização dos Parlamentos atuais permanece quase idêntica ao tipo clássico, instituído com o Congresso Americano e a Revolução Francesa, sob o modelo inglês. Pouco se alterou; surgiram somente alguns elementos novos, como o sistema de comissões, criticado por uns e elogiado por outros.

A evolução da interferência estatal na vida social moderna, a ampliação, enfim, dos fins e funções do Estado contemporâneo, em transição do Estado de direito clássico para o Estado Democrático de Direito, Estado nivelador de condições sociais, protetor de igualdades sociais como das liberdades públicas, está a exigir transformações estruturais nos seus órgãos legislativos, sob pena de serem suas funções usurpadas, arbitrariamente, por outros órgãos. E esse é o grande dilema da nossa época: ou as assembleias deliberantes se adaptam às novas exigências da vida estatal ou se tornam vazias e inúteis pela desmoralização imposta pela impossibilidade de cumprimento de sua incumbência primordial. Se as chamadas democracias ocidentais desleixarem de seu sistema legislativo, como têm feito, o resultado há de ser imprevisível. Não se trata apenas de processo ou procedimento legislativo, pois, como diz Harold Laski, não é nada difícil indicar as reformas que se devem fazer no seu procedimento para adaptá-lo amplamente a uma nova atmosfera de funcionamento: pode-se

fazer uma assembleia trabalhar rápida e eficientemente. Mas — continua o autor inglês — reforma alguma pode resolver a questão de saber se com toda sua rapidez e eficiência, suas operações, seus resultados sejam dignos de aceitação.¹⁷

§ 2^a. *Formação e Estrutura dos Órgãos Legislativos Brasileiros*

6. *Formação histórica*

No Brasil-colônia, floresceram as Câmaras municipais, ou Senado da Câmara, como se dizia. Provieram do sistema municipal de Portugal, mas tomaram feição própria. Eram compostas dos *juizes pedâneos* (juizes das vilas e aldeias, os quais julgavam de pé), seus presidentes natos, e de vereadores eleitos pelos *homens bons* da terra, isto é, os cidadãos que haviam ocupado cargos da municipalidade ou governança da terra; firmaram-se suas atribuições policiais e econômicas, ficando as posturas e resoluções, leis ou decretos que votassem sujeitas à confirmação dos provedores.

Tinham também funções judiciárias, competindo-lhes julgar as causas de injúrias verbais, depois de instruído o processo pelo juiz.

As Câmaras municipais do Brasil-colônia — como nota Rodolfo Garcia — arrogaram-se funções “que de modo algum se podiam conciliar com a natureza e indole do poder municipal. Assim é que promoviam a guerra e assentavam a paz com os gentios, decretavam a criação de arraiais, convocavam juntas para discutir e deliberar sobre negócios da capitania, exigiam que os governadores comparecessem pessoalmente no paço da Câmara, para com ela tratar dos negócios públicos, chegando até, mais de uma vez, a suspendê-los e nomear outros que os substituissem enquanto o governo da metrópole providenciava a respeito”.¹⁸

Além dessas Câmaras, havia as chamadas *juntas* gerais. Estas podiam ser convocadas, em casos graves, nas quais se deliberava à pluralidade de votos da nobreza, da milícia e do clero.¹⁹ Eram, como se nota, uma caricatura dos Estados-Gerais vigentes, então, na Europa — na França para ser mais preciso.

Deve ficar expresso que as Câmaras municipais do Brasil-colônia eram de feito aristocrático.

17. Cf. Harold Laski, *La Crisis de la Democracia*, p. 77.

18. Cf. Rodolfo Garcia, *Ensaio sobre a História Política e Administrativa do Brasil*, p. 95.

19. Idem, *ibidem*, p. 104.

Logo após a declaração da Independência, instaurou-se o regime constitucional brasileiro, com a outorga da Constituição do Império por D. Pedro I. Adotaram-se nela algumas idéias modernas, entre as quais a especialização de funções. O princípio de distinção de poderes foi acolhido, com a originalidade de reconhecerem-se, em vez de três, quatro poderes políticos: legislativo, executivo, moderador e judicial, como diz o art. 10. Acolheu-se também o princípio representativo da nação, encarnado no Imperador e na Assembléia Geral, e ainda o princípio, hoje ultrapassado, de que os poderes são delegados pela nação. Por isso, dizia que o poder legislativo era delegado à Assembléia Geral (art. 13), consagrando o bicameralismo, pois a Assembléia Geral se compunha de duas Câmaras: a dos Deputados e a dos Senadores ou Senado (art. 14). A primeira, eletiva e temporária; a segunda, o Senado, compunha-se de membros vitalícios e era organizada por eleição provincial; cada província elegia tantos senadores quantos fossem metade dos seus deputados. O escrutínio era censitário e, além do mais, a escolha se fazia pelo Imperador em lista triplíce que lhe era apresentada. Era, pois, uma Câmara aristocrática.

A Assembléia Geral competia a legislação, em que o Poder Executivo tomava parte pelo direito de proposição legislativa e o Poder Moderador pela sanção e promulgação, além de denegar assentimento ao projeto de lei aprovada, com caráter suspensivo por duas legislaturas. Contudo, desenvolveu-se a prática das delegações legislativas com a condenação de Pimenta Bueno.²⁰

Proclamada a República, deu-se nova organização constitucional formal ao País com a Constituição de 1891. Precisou-se o sistema representativo, instituiu-se a Federação, com que se repartiram as competências governamentais, distribuindo-se a função legislativa entre União Federal e Estados-membros. No âmbito federal, entregou-se a função legislativa a um Poder Legislativo, representado pelo Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República. Manteve-se o bicameralismo: Câmara dos Deputados e Senado; a primeira composta de representantes do povo, eleitos pelos Estados e pelo Distrito Federal, por sufrágio direto, garantida a representação da minoria, para um mandato de três anos; o segundo, de três representantes por Estado, com mandato de nove anos, renovável por terço. A sanção foi atribuída ao Chefe do Poder Executivo, que poderia negá-la, mas o projeto, assim recusado, poderia transformar-se em lei, se obtivesse dois terços a favor da aprovação. A promulgação também competia ao Presidente da República ou ao Presidente do Senado

20. Cf. Castro Nunes, “Delegação de Poderes”, *RDA* 25/1.

e, no caso de este não o fazer, ao Vice-Presidente do Senado. O projeto, para tornar-se lei com a sanção ou promulgação, teria que ser aprovado pelas duas Câmaras do Congresso Nacional. Não se vedou expressamente a delegação de atribuições.

Os mesmos princípios perduraram na Reforma de 1926, dando-se contornos mais precisos ao instituto do veto. Mas a Revolução de 1930 trouxe alterações profundas inicialmente. Instituiu-se um governo provisório, a que coube exercer discricionariamente em toda sua plenitude as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembléia Constituinte, estabelecesse a reorganização constitucional do País,²¹ o que só ocorreu em 1934. Até então a função legislativa se fez por decretos-leis promulgados pelo Presidente da República.

A Constituição de 1934, além da influência da Constituição de Weimar, quanto ao conteúdo social, inscreveu, ao lado da representação popular, também a representação classista; para esta adotou o sufrágio indireto das associações profissionais, compreendidas para esse efeito, e com os grupos afins respectivos, nas quatro divisões seguintes: lavoura e pecuária; indústria; comércio e transportes; profissões liberais e funcionários públicos; o resultado não foi positivo, por conter nisto certa dose de fascismo. O bicameralismo sofreu modificação, embora tenha sido mantida a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, mas este passou a ser mero colaborador do Poder Legislativo, que só era exercido pela primeira. Tanto que o Senado foi colocado no capítulo da *coordenação dos poderes*; sua competência foi diminuída, restringindo-se quase só à matéria vinculada à Federação. Mas proibiu-se expressamente a delegação de atribuições.

Do golpe de Estado de 10.11.1937 emanou a respectiva Constituição. Ao órgão legislativo atribuiu-se o nome de Parlamento Nacional, dividido também em dois ramos: Câmara dos Deputados e Conselho Federal. Conferiu-se função legislativa ao Conselho de Economia Nacional e ao Presidente da República, de modo amplo. Este último podia expedir livremente decretos-leis sobre a organização do Governo e da Administração federal, o comando supremo e a organização das forças armadas (art. 14), assim como, no recesso do Parlamento ou na dissolução da Câmara dos Deputados, podia, se o exigissem as necessidades do Estado, expedir decretos-leis sobre as matérias de competência legislativa, exceto: modificações à Constituição, legislação eleitoral, orçamento, impos-

21. Decreto n. 19.398, de 11.11.1930, art. 19.

tos, instituição de monopólios, moeda, empréstimos públicos, alienação e oneração de bens imóveis da União. Os decretos-leis, no caso, dependiam do parecer do Conselho de Economia Nacional. Restringiu-se, de muito, as funções legislativas do Parlamento, *se este houvesse realmente funcionado*. Mas não houve o Parlamento, e foi uma pena, pois teria sido uma experiência a mais para o processo de formação das leis, fora dos quadros tradicionais; não sendo nunca instalado, perdeu-se a oportunidade de verificação de resultados, que poderiam concorrer para o progresso das instituições legislativas do País. Este, por isso, foi regido ditatorialmente através de decretos-leis, com desprezo da própria Constituição imposta e que foi alterada ao sabor do detentor do poder, como se alteravam as leis ordinárias e decretos-leis.

Redemocratizado o País, a Constituinte dotou-o da Constituição de 1946, que foi um documento de compromissos. Voltou-se, no que tange às instituições legislativas aos princípios de 1891, 1926 e 1934: sem representação classista; Congresso Nacional bicameral; Câmara dos Deputados, composta de representantes do povo, eleitos por sufrágio direto, secreto e universal; abandonou-se o princípio da representação majoritária, para acolher o de representação proporcional, já inserido também na Carta de 1934, o que tem influência na feitura das leis, pela interferência de correntes ideológicas minoritárias.

A Constituição, promulgada em 24.1.1967, durou só três anos, mas foi importante para o tema que nos ocupa nesta monografia, porque abriu uma seção (a Seção V), no capítulo do Poder Legislativo, sob a rubrica "Do Processo Legislativo" (arts. 49 a 62), em que deu disciplina mais rigorosa ao processo de formação das leis, que se manteve na sua Emenda n. 1, de 1969 (Constituição de 1969, arts. 46 a 59), incluindo o processo de formação das emendas constitucionais.

Essa sistemática foi acolhida pela Constituição de 1988 ainda mais bem organizada, porque a seção foi subdividida em subseções temáticas, assim: "Título IV - Da Organização dos Poderes", "Capítulo I - Do Poder Legislativo", "Seção VIII - Do Processo Legislativo", "Subseção I - Disposição Geral", "Seção II - Da Emenda à Constituição", "Seção III - Das Leis".

O mais importante, contudo, não são os princípios constitucionais formais, mas as transformações nas relações sociais, que obrigam a nova visão do processo de desenvolvimento do País, com repercussão iniludível nas formulações escritas da ordem constitucional do Estado brasileiro. Participação mais ativa do povo no processo político. Influência sindical atuante, ao lado das organizações das classes produtoras. Aperfeiçoamento

mento de vários aspectos do sistema eleitoral. Vida internacional mais conturbada, mas também aberta à compreensão dos destinos da humanidade, com organizações internacionais procurando proteger os direitos dos homens, sem descuidarem da harmonia entre as nações. Despertar, enfim, da consciência do homem simples, reivindicando a atenção dos órgãos governamentais. Tudo isso impõe aos órgãos legislativos certos transtornos, que obrigam a novas tomadas de posição dentro da ordem, para não deixar perecer o princípio de atribuição da formação das leis a um órgão específico. Mas também leva ao pensamento da necessidade de se adotarem modificações radicais, para adaptar as Câmaras legislativas à realidade do Estado brasileiro contemporâneo.

7. *A Federação e a repartição de competência*

Mantida a forma federativa de Estado pela Constituição de 1946 e as demais que a seguiram, como a atual, a função legislativa do Estado brasileiro continuou repartida entre a União, os Estados-membros, Distrito Federal e também os Municípios. A União cabe pela Constituição de 1988 a função legislativa substancial, processual, monetária e financeira (art. 22). Ampliou-se, no entanto, a normatividade principiológica de sua competência (art. 24, § 1º), o que também importou alargar a função legislativa suplementar dos Estados, Distrito Federal (art. 24, §§ 2º a 4º) e Município (art. 30, II). Em suma, adotou-se um sistema de competência legislativa privativa para cada uma das entidades federativas combinado com setores concorrentes entre União, Estados e Distrito Federal, em que a competência para estabelecer políticas, diretrizes ou normas gerais incumbe à União, enquanto se defere aos Estados, Distrito Federal e até aos Municípios competência legislativa suplementar.

8. *O Congresso Nacional*

A função legislativa de competência da União é exercida pelo *Congresso Nacional*, mediante projeto de lei ordinária ou complementar (art. 48), de decreto legislativo (art. 49) ou de resoluções (arts. 51 e 52), além de emendas à Constituição (art. 60). E o faz por meio de duas Câmaras: a dos Deputados e o Senado Federal (art. 44). Manteve-se, assim, o *bicameralismo*, que vem desde o Império, salvo as limitações contidas nas Constituições de 1934 e 1937, que tenderam para o *unicameralismo*, sistema segundo o qual o Poder Legislativo é exercido por uma única Câmara. Debate-se muito sobre as vantagens e desvantagens de um ou de

outro sistema. Mas a dogmática constitucional, desde a promulgação da Constituição dos EUA, recusa aceitar o unicameralismo nas Federações, por entender que o Senado é Câmara representativa dos Estados federados, sendo, pois, indispensável sua existência ao lado de uma Câmara representativa do povo. Diz-se, em prol disso, que os "Estados Federais apresentam uma estrutura dualista. De uma parte, deve estar presente a nação, em sua unidade global, de outra parte, os Estados-membros da Federação, com sua autonomia particular".²² Existe bicameralismo também em Estados unitários. Tem-se o bicameralismo como um sistema mais propício ao conservadorismo, enquanto o unicameralismo favoreceria os avanços democráticos, na medida em que canaliza e exprime melhor os anseios da soberania popular por transformações. Não há predominância substancial de uma Câmara sobre a outra. Formalmente, contudo, a Câmara dos Deputados goza de certa primazia relativamente à iniciativa legislativa, pois é perante ela que o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça e os cidadãos promovem a iniciativa do processo de elaboração das leis (arts. 61, § 2º, e art. 64).

Nos Estados-membros e nos Municípios, ao contrário do que ocorre nos Estados-membros da Federação americana (exceto o Estado de Nebraska), a função legislativa é desempenhada por uma única Câmara: Assembléia legislativa, nos Estados, e Câmara Municipal, nos Municípios. Aqui, vale, pois, o sistema unicameral.

9. *A Câmara dos Deputados*

O ramo popular do Poder Legislativo é representado pela Câmara dos Deputados. Compõe-se de representantes do povo, eleitos segundo o sistema de representação proporcional, pelos Estados, Distrito Federal e Territórios. Seus membros são eleitos, todos, de uma só vez e para período igual: quatro anos. Esse período de duração do mandato dos deputados chama-se *legislatura*.

No regime representativo brasileiro, como na generalidade dos países, os partidos políticos tornaram-se instrumentos da expressão da vontade popular. Só podem concorrer a uma vaga na Câmara, como de resto no Senado, candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos; não se permitem candidaturas individuais ou de outras instituições que não sejam partidos políticos.

22. Cf. *Union Interparlementaire (org.)*, ob. cit., p. 5; no mesmo sentido, Maurice Duverger, ob. cit., vol. I, p. 141.

Para a Câmara dos Deputados, além do princípio de candidaturas partidárias, acolheu-se, como dissemos, o princípio de representação proporcional, pelo qual se pretende que, no preenchimento das cadeiras, todas as correntes ideológicas sejam representadas.

A margem das formações partidárias, desenvolvem-se, no seio dos Parlamentos, grupos políticos parlamentares de grande influência na ação legislativa. Esses grupos desempenham atividade considerável, que consiste em seguir todos os negócios importantes, estudar os projetos e propostas legislativas, antes de serem discutidas nas comissões e no Plenário, para tomarem posição a respeito de tais assuntos no momento da decisão final. Influem poderosamente, através de seu comportamento homogêneo, na feitura das leis. Isto ocorre em quase todos os Parlamentos do mundo. Entre nós, a tendência ao agrupamento se fundamenta no fato de os partidos políticos constituírem-se de simples legendas, para fins eleitorais, sem conteúdo ideológico definido. Instalada a legislatura, os deputados se ligam nesses grupos suprapartidários para defenderem suas idéias, sem se desligarem das respectivas legendas. O desenvolvimento desse fenômeno tende a deformar o sistema de representação proporcional.

Há ainda a possibilidade de formação de blocos parlamentares de dois ou mais partidos sob liderança comum. Esses blocos — maioria, minoria e outros — diferem daqueles grupos parlamentares vistos acima, porquanto os blocos são uniões de partidos políticos para objetivos comuns, como oposição ou apoio ao governo, enquanto os grupos são uniões de deputados para a defesa de idéias ou ideologias comuns, independentemente da legenda partidária a que cada um pertença. Demais, os blocos têm existência reconhecida pelo Regimento das Câmaras, ao passo que os grupos (bancadas evangélica, por ex.) não são reconhecidos regimentalmente.

A Câmara dos Deputados funciona sob a direção de uma Mesa composta de um presidente, dois vice-presidentes e quatro secretários. Essa Mesa é eleita no início de cada sessão legislativa ordinária. Uma vez eleita, a Câmara iniciará os trabalhos legislativos organizando suas comissões permanentes. Formam-se também as lideranças partidárias; estruturam-se as bancadas dos partidos, com seus líderes, que são os porta-vozes das representações partidárias e os intermediários autorizados entre elas e os órgãos da Câmara.

A importância desses elementos na formação da lei será destacada em lugar próprio.

Possui a Câmara algumas atribuições privativas (art. 59 da CF), como declarar, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, a proce-

dência ou impropriedade da acusação contra o Presidente da República por crime de responsabilidade, bem como dos Ministros de Estado, nos crimes conexos com os do Presidente; a iniciativa da tomada de contas do Presidente da República quando não forem apresentadas no prazo fixado. No mais, sua atuação se desenvolve em consonância com a do Senado.

10. O Senado Federal

Compõe-se de representantes dos Estados e do Distrito Federal, eleitos segundo o princípio majoritário. Cada Estado, e bem assim o Distrito Federal, elege três Senadores, com mandato para oito anos, renovando-se de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e dois terços. Tem algumas funções privativas de juízo político e administrativo, como: julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele; proceçar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República nos crimes de responsabilidade, mas, em ambos os casos, só poderá proferir decisão condenatória de perda do cargo com inabilitação, até oito anos, para o exercício de qualquer função pública, sem prejuízo da ação da justiça ordinária; aprovar, mediante voto secreto, a escolha de magistrados, do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas, do Prefeito do Distrito Federal, dos membros do Conselho Nacional de Economia e dos chefes de missão diplomática de caráter permanente; autorizar os empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios etc. (CF, art. 52).

Dirige-o uma Mesa composta de um presidente, dois vice-presidentes, quatro secretários e dois suplentes dos secretários. Funciona organizado em comissões permanentes, podendo haver, como na Câmara dos Deputados, comissões temporárias.

Sua estrutura não difere da Câmara, a não ser quanto ao número de membros que as compõem. Observa-se, contudo, que os grupos parlamentares, suprapartidários, têm atuação mais acentuada na Câmara, não havendo, no Senado, agrupamentos dessa ordem, embora tais grupos não sejam propriamente de cada Câmara em separado, mas do Congresso no seu conjunto.

11. Função legislativa nos Estados, Distrito Federal e Municípios

O Poder Legislativo, nos Estados, é exercido por uma Assembléia Legislativa com a sanção do Governador do Estado, salvo naquilo em

que, como no âmbito federal, as matérias sejam de exclusiva competência da Assembléia; no Distrito Federal, por uma Assembléia Distrital também com a sanção do Governador, ressalvada sempre sua competência exclusiva; e, nos Municípios, paralelamente, por uma Câmara Municipal com sanção do Prefeito, salvo, igualmente, naquelas matéria reservadas à competência exclusiva da Câmara

12. *Unicameralismo e bicameralismo no Brasil*

Unicameralismo é o sistema de organização do Poder Legislativo com *uma única Câmara*, enquanto o *bicameralismo* consiste em organizá-lo com *duas Câmaras*.

12.1 *Bicameralismo*

O que caracteriza o bicameralismo não é tanto o fato de haver duas Câmaras, mas o de as duas exercerem funções idênticas. Isso se dá mesmo quando se reconhecem algumas competências privativas a cada uma delas como tem sido no Brasil (arts. 51 e 52). O fato é que as funções básicas são idênticas, daí advindo o que se chama *bicameralismo paritário*.

Por certo isso não é essencial ao federalismo. A Constituição de 1934 rompeu com esse tipo de sistema: embora tenha mantido o Senado Federal, o Poder Legislativo era exercido só pela Câmara dos Deputados, composta de representantes do povo com a colaboração daquele. Tanto que o Senado, constituído de representantes dos Estados, não foi previsto no capítulo do Poder Legislativo, mas no da *coordenação dos poderes*. Sua competência foi diminuída, restringindo-se quase só à matéria vinculada à estrutura federativa. Nesses termos, o Senado cobra sentido como órgão de equilíbrio do sistema federativo, ficando a Câmara popular como órgão legislativo por excelência. Sob certos aspectos, pois, havia unicameralismo; sob outros, bicameralismo. É o chamado *bicameralismo desigual* ou *unicameralismo imperfeito*. O bicameralismo da Alemanha é um pouco assim. A tendência contemporânea é realmente a de limitar as atribuições da Câmara Alta. Na Inglaterra, vigora de fato o unicameralismo, já que a Câmara dos Lordes perdeu, praticamente, todas as suas funções legislativas.

É da tradição brasileira a organização do princípio da divisão do Poder Legislativo em dois ramos. A Assembléia Geral do Império compunha-se da *Câmara dos Deputados*, eletiva e temporária (legislatura de

quatro anos), e do *Senado*, composto de Senadores vitalícios. Não era tipicamente uma câmara de nobres, mas era aristocrática. A Constituição de 1891, adotando o federalismo, consagrou o bicameralismo sob a idéia de que ele é essencial ao sistema federativo, dogma que se formou quando da estruturação do Poder Legislativo do Estados Unidos da América em 1787 (*infra*).

Largos debates travaram-se na Constituinte de 1946 sobre o bicameralismo brasileiro. Discutiu-se muito sobre o tipo de Senado que se haveria de criar. Alguns constituintes queriam um Senado nos moldes de 1934, como mero colaborador do Poder Legislativo, que seria representado pela Câmara dos Deputados apenas. Seria um unicameralismo imperfeito ou um bicameralismo não paritário. Poucos defenderam o unicameralismo puro. Nestor Duarte propôs a supressão do Senado; Carlos Prestes afirmou que esse organismo anacrônico não estava mais à altura das nossas necessidades políticas; e Soares Filho sustentou a desnecessidade do Senado em nosso sistema constitucional, bateu-se por um Senado simplesmente colaborador, na forma do previsto em 1934. Gustavo Capanema, por sua vez, propôs que, na Constituição, ficasse declarado que a Assembléia Legislativa estadual fosse unicameral.²³ As Constituições de 1967, 1969 e a vigente de 1988 mantiveram o bicameralismo nos termos da Constituição de 1946.

São os seguintes os argumentos favoráveis ao bicameralismo:

I – *tradicionalismo* relacionado com a estrutura do Parlamento inglês, dos Estados-Gerais franceses e das antigas Cortes castelhanas que, refletindo a estrutura estamental da Idade Média, deliberavam por classes;

II – *maior efetividade do princípio representativo*, porquanto o sistema bicameral permitiria (a) refletir mais adequadamente a constituição social de um povo, o que justifica a existência de uma segunda Câmara aristocrática; (b) espelhar no Congresso a complexa estrutura dos Estados federais; (c) estabelecer a representação sobre um duplo regime de sufrágio direto ou indireto, uma dupla base representativa (individual ou corporativa) ou um duplo sistema de representação (proporcional e majoritário);

III – *maior reflexão na função deliberante*: (a) o bicameralismo asseguraria uma dupla discussão e, portanto, uma maior maturidade das soluções adotadas em comum por ambas as Câmaras, pois a existência de uma Câmara de reflexão evitaria as medidas precipitadas ou apaixonadas;

(b) o fato de as Câmaras não terem poderes iguais ou seus membros terem origem diversa, representação distinta ou, simplesmente, foram eleitos em tempos diversos permitiria matizar com maior riqueza o contraste de pareceres, objeto da deliberação; (c) a existência de uma segunda Câmara permitiria o diálogo entre os membros de ambas as Câmaras; (d) no seio da segunda Câmara poderiam figurar muitas pessoas de valor que, por razões diversas, desejariam estar à margem das lutas eleitorais que normalmente têm eco na Câmara baixa, argumento este que justificou os Senadores biônicos do regime militar e também os Senadores nomeados e vitalícios do sistema italiano;

IV - *função moderada do Poder Legislativo exercida pelo sistema bicameral*, evitando a ditadura de uma Câmara única ou de um líder poderoso e impedindo que os órgãos do Executivo se vejam deslocados a um segundo plano.

Os argumentos favoráveis ao bicameralismo contêm elementos contraditórios, não só com a realidade dos fatos, mas ainda com a própria teoria do Direito Constitucional moderno. Certo que aquele velho raciocínio da unidade da soberania, com que alguns refutam o bicameralismo por entender que a unidade do povo representado exige a unidade do órgão que o representa, não pode ser tomado como de valor concreto e preponderante em favor do unicameralismo. Mas basear-se na tradição para sustentar o bicameralismo é pretender a estagnação das instituições políticas. O fato de em certos momentos históricos uma instituição corresponder à realidade vigente não é motivo para transformá-la num dogma absoluto. Kelsen também sustentou que o sistema unicameral parece corresponder mais intimamente à idéia da democracia. O bicameral, segundo ele típico da monarquia constitucional e do Estado federal, é sempre uma atenuação do princípio democrático.²⁴

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 mesmo o caso de romper-se com ele, mas de buscar sua transformação.

1.2.2 *Federalismo e bicameralismo*

Diz-se que o bicameralismo é uma consequência lógica da estrutura federal; de um lado, o Estado federal apresenta-se como um bloco unido,

24. Cf. Hans Kelsen, *Teoría general de derecho y del Estado*, p. 354.

como uma só nação; de outro, ele aparece formado por Estados-membros, que conservam larga autonomia – e o governo federal deve refletir esse duplo caráter. Isso importa na separação do Poder Legislativo em dois ramos: um emanado do povo considerado no seu conjunto, na sua unidade; outro formado de delegados próprios de cada Estado-membro. Na expressão de Duverger: “Uma será a imagem da unidade do Estado federal; representará o conjunto do povo, a totalidade da nação; será eleita proporcionalmente à população de cada Estado-membro. A outra, ao contrário, será a representação de cada Estado particular na sua individualidade; será então composta de um número de delegados igual para cada Estado, seja qual for a importância da população”.²⁵

A realidade contraria o argumento. Primeiro, porque nem sempre existe a tal unidade de nação, como na Federação Suíça, onde a multinacionalidade justificou adotar-se o bicameralismo; segundo, porque, no federalismo brasileiro, como no dos Estados Unidos, os Senadores não são delegados dos Estados. São eleitos pelo povo, através de partidos políticos, tal como os Deputados. Exercem, portanto, um mandato representativo partidário. Por isso, não raro, os Senadores de um Estado são opositores do governante do seu Estado-membro. Como é que alguém pode representar o Estado sem estar de acordo com o governo estadual? Aquele princípio da Lei Francesa de 22 de dezembro de 1789, segundo o qual o Deputado eleito por um departamento (no Brasil, por um Estado) não o representa particularmente, mas toda a Nação ou o povo todo, há muito perdeu sentido entre nós. Estamos aí assistindo ao grande debate sobre a *desproporcionalidade* da representação dos Estados na Câmara dos Deputados, para mostrar que a realidade é que as bancadas estaduais defendem basicamente os interesses de seus Estados.

É verdade que, na federação alemã, os membros do Senado (Conselho Federal) são delegados dos Estados-membros. Isso não significa representação dos Estados, mas do governo do Estado que designa o representante, como uma espécie de embaixador. Diz o art. 51 da Lei Fundamental Alemã: O Conselho Federal é formado por membros dos governos dos Estados, que os designam e destituem.²⁶

25. Ob. cit., vol. I, p. 141; cf. também Union Parlementaire, ob. cit., pp. 5-6.

26. Cf. *Das Grundgesetz*, “Artikel 51. Der Bundesrat besteht aus Mitgliedern der Regierungen der Länder, die sie bestellen und abberufen. Sie können durch andere Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden” (“Art. 51. O Conselho Federal se compõe de membros dos Governos dos Estados, nomeados e destituídos por esses Governos. Eles podem ser substituídos por outros membros de seus respectivos governos”). Quando se discutiu a Constituição soviética de 1936, apresentou-se uma

→ O mandato alemão é uma espécie de "mandato indireto" não ligado pelo programa

→ mandatos indiretos

Além do mais, cabe recordar o que diz Harvey Walker a propósito do tema, relativamente ao bicameralismo nos Estados americanos, mas com validade geral: "A representação de áreas, ou apenas adição a ela, em vez de representação num corpo legislativo tem lugar pequeno numa democracia; em verdade, não se pode representar uma área. Representa-se o povo que nela vive. Se eles são menor em número do que os que são representados no mesmo corpo por um outro legislador, há desequilíbrio antidemocrático".²⁷

Ora, no caso concreto do Brasil, o bicameralismo do Congresso Nacional não tem, rigorosamente, qualquer distinção do dos Estados unitários modernos, salvo daqueles em que a Câmara alta ainda é de natureza aristocrática. Não se encontra no Senado brasileiro, na sua competência, nas suas atribuições, nada que lhe possa conferir o sentido de Câmara representativa dos Estados-membros de modo particular. O fato de cada Estado eleger igualmente três Senadores não é relevante, pois isso equivale a uma mera divisão distrital eleitoral, para aplicar-se o princípio majoritário; nos sistemas eleitorais, como o americano e o inglês, os Deputados à Câmara baixa também são eleitos, por distritos e pelo sistema majoritário; apenas os distritos, por serem menores, elegem somente um representante; na Inglaterra, por exemplo, o país inteiro é dividido em distritos eleitorais para eleição dos membros da Câmara dos Comuns; nos EUA, cada Estado-membro é dividido também em distritos eleitorais para a escolha de Deputados à Câmara dos Representantes. Embora nominalmente cada Deputado seja representante da totalidade do povo inglês ou americano, na prática defende os interesses do seu distrito eleitoral, da sua clientela eleitoral habitante do distrito. Ora, não é diferente a eleição para o Senado brasileiro; cada Estado-membro é um distrito, com três representantes eleitos pelo povo; teoricamente, os Senadores devem defender os respectivos Estados, mas, no sistema brasileiro, não fazem nada diverso do que cada Deputado na sua Câmara. Deputados e Senadores são eleitos pelo povo, são delegados dos partidos políticos a que pertencem e representam

emenda que considerava inconveniente constituírem-se duas Câmaras para o Soviete Supremo e se propunha prescindir do Soviete das Nacionalidades, conforme informam Denisov-Kirichenko, *Derecho Constitucional Soviético*, pp. 201-202. A proposta foi recusada por julgar-se impossível governar o Estado multinacional sem um órgão que defendesse os interesses particulares das nacionalidades.

27. *The Legislative Process*, p. 172: "The representation of areas rather than, or even in addition to, population in a legislative body has small place in a democracy; actually, one cannot represent an area. He must represent the people who live in it. If they are fewer in number than those represented in the same body by another legislator, there is an undemocratic unbalance".

o povo de cada Estado. A diferença é que, teoricamente, os Deputados são representantes do povo de toda a nação e os Senadores de cada Estado, na verdade, do povo de cada Estado. A outra é que os Deputados são eleitos pelo sistema de representação proporcional e os Senadores pelo sistema de representação majoritária.

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, defendidas com igual ardor pelos convencionais de 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 esta deveria ser proporcional à população. Dai 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 representantes 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.²⁸

28. Cf. *O Federalista*, pp. 248-249, onde o compromisso vem narrado, nos seguintes termos: "A igualdade de representantes no Senado constitui outro ponto que, sendo o resultado evidente de uma transação entre as pretensões opostas dos Estados pequenos e dos maiores, não requer muita discussão. Se negativamente é o devido, no caso de um povo unido completamente em uma só nação, que cada distrito participe proporcionalmente no governo e, no caso de Estados independentes e soberanos, unidos entre si por uma simples liga, que as partes, em que pese a desigualdade de sua extensão, tenham uma participação igual nas assembleias comuns, não parece necessitar de razão que em uma república composta, que participa por sua vez do caráter federal e do nacional, o governo se funde em uma combinação dos princípios da igualdade e a proporcionalidade da representação. Porém parece ocioso julgar com normas teóricas uma parte da Constituição que unanimemente se admite que representa o resultado, não da teoria, mas "de um espírito de amizade e de uma deferência e concessão mútua que a peculiaridade de nossa situação fez indispensáveis". O grifo é meu. Nesse texto de *O Federalista* está claro o sentido do bicameralismo americano, porque surgiu, justificando-se na peculiaridade da situação americana daquele momento. A sua transplantação a outras realidades, como se fez em relação à Federação brasileira não se justifica, tampouco justifica tomá-lo princípio abstrato e absoluto para todo sistema federal. Os autores americanos acham que, para os EUA, as razões do seu bicameralismo são válidas ainda hoje; sobre isso, Walker (*The Legislative Process*, p. 171) é expresso: "The Congress of the United States is bicameral for reasons which even today seem valid. While the original decision to establish a two Chambers

O compromisso transformou-se em princípio jurídico-constitucional. Princípio talvez válido para o sistema americano, pela própria origem daquela Federação. Mas o sistema federativo brasileiro não autoriza aceitá-lo como princípio aqui aplicável, porque a hipótese concreta e os dados históricos são diversos. Não se necessitou de compromisso. A coisa já estava toda disposta para funcionar na Federação. Ao contrário do que se deu lá, aqui as comunidades regionais nada tiveram que ceder para formar a União; ao invés, a União é que teve de renunciar poderes em favor das comunidades, que se tornaram Estados-membros.²⁹

Não haverá, pois, qualquer violência ao princípio federativo, à autonomia dos Estados, se se adotar o sistema unicameral. O Senado, na real verdade, não defende os interesses dos Estados, — não os tem defendido, pelo menos. Os Deputados têm-no feito com muito mais vigor que os Senadores. Na prática, os Deputados são também representantes dos Estados, através da representação de seus habitantes, embora em teoria representem todo o povo. Por outro lado, o evoluir político vem desmentindo violentamente o argumento de que o unicameralismo gera a ditadura do legislativo. Por toda parte, nos tempos atuais, reconhece-se o fortalecimento do Poder Executivo, ditado pelas transmutações dos fins e competências do Estado contemporâneo. Sobre esse problema, exprime Jean Meynaud, em trabalho que resume resultado de inquérito sobre o papel do Executivo no Estado moderno: "Os relatórios nacionais são quase unânimes neste ponto; sublinham ao mesmo tempo o alcance das atribuições do executivo e sua crescente extensão no curso dos últimos decênios. (...) Esse fenômeno prende-se, sem dúvida alguma, à extensão generalizada das competências do Estado (...). Tornou-se banal salientiar

body was the result of a compromise, it was based upon the principle of federalism, which we continue to maintain (...) Until we are prepared to abandon the federal principle in favor of a unitary government it seems likely that our national legislative body will consist of two houses". Merece reparo a passagem que diz que o bicameralismo se baseou no princípio do federalismo; ao contrário, no caso, o compromisso serviu de base conciliatória para formar-se o federalismo americano. A partir daquele compromisso é que "os idólatras das fórmulas passaram a ver na subsistência do Senado e na igualdade de representação dos Estados nessa câmara um requisito essencial ao regime federativo" (cf. Nunes Leal, "O Sistema Bicameral e a Elaboração das Leis na Constituição de 1946", *RAD* 8/434). Também Marie-France Toinet, *Le congrès des États-Unis*, Paris, Presses Universitaires de France, 1972, p. 12.

29. "Aquele compromisso, somente à base do qual Estados soberanos concordaram em renunciar a uma parcela de sua independência em favor da federação, passa a constituir ponto de honra para todas as federações, mesmo para aquelas que, como o Brasil, surgiram em consequência da descentralização de um Estado unitário" (Vitor Nunes Leal, ob. cit., pp. 434-435).

que as assembleias parlamentares se adaptaram mal às novas responsabilidades assumidas pelo governo no século XX e que o ramo executivo delas recolheu a maior parte. A extensão da missão do Estado parece ter introduzido fermento ativo de desequilíbrio entre os diferentes órgãos do sistema governamental". E mais adiante: "Insiste-se freqüentemente, e com razão, a respeito do papel motor que, nas estruturas políticas atuais, parece competir ao executivo".³⁰

Aqui está o cerne do problema: "O papel da segunda câmara, como é sabido, tem sido o de moderar ou temperar os 'excessos' da câmara baixa, na qual as forças de renovação social se encontram melhor representadas".³¹ E não é à toa que os Senados compõem-se por sistema eleitoral que dificulte a eleição popular, ou melhor, a expressão da vontade do povo no sentido de serem, a ele, conduzidos homens vinculados com os ideais de renovação. Donde caber a interrogação de Vitor Nunes Leal: "Terá sido realmente por amor da federação e para zelar pelos interesses dos pequenos Estados que se manteve entre nós o Senado, com a mesma composição que vem de 91?" E responde, a nosso ver, com acerto: "Estamos convencidos que não. Outras preocupações, que respondem a interesses políticos notórios, justificam melhor a manutenção do Senado. O Senado continua a existir em nosso País por imposição do espírito conservador e sobretudo como base de apoio da orientação governista. O nosso Senado tem sido substancialmente um órgão governista e conservador, freqüentemente reacionário".³²

Esse argumento, hoje, merece ponderação, porque, desde há muito que o Senado não pode ser considerado um órgão governista. Só o foi e só o é quando o governo é conservador, pois o Senado, em qualquer parte, tem sido sempre um órgão conservador, mesmo onde não seja um típico órgão aristocrático. A experiência mostra que os políticos progressistas se tornam moderados quando se elegem Senador.

12.3 Bicameralismo igualitário

Enfim, o *bicameralismo igualitário* constitui uma supérflua duplicidade de Câmaras, sem nenhuma vantagem para o princípio representativo — que se realizará, quem sabe com mais fidelidade, no unicameralismo —, nem para a função de legitimação e, talvez menos para a função de con-

30. In *O Papel do Executivo no Estado Moderno*, pp. 150 e 151.

31. Cf. Vitor Nunes Leal, ob. cit., pp. 424 e ss.

32. Cf. ídem, ibidem, pp. 424 e ss.

trole. Propus, na primeira edição, o *abandono do bicameralismo*, mas, a rigor, revendo minha proposta, hoje, verifico que também não pleiteei o *unicameralismo perfeito*.

"Em política, para não falarmos de outros setores da ação humana, todas as criações são instrumentais. Elas nascem e vivem em função de necessidades sociais, correspondendo sobretudo aos interesses da classe dominante. E assim como nascem e vivem em função de necessidades sociais, também morrem, ou tendem a morrer, quando essas necessidades exigem novas soluções. Comprimir o processo político em modelos rígidos, por amor das fórmulas, é negar o próprio processo político, é desconhecer o caráter teleológico das instituições políticas, é supor que as construções políticas são produtos da natureza e não produtos humanos."³³

Inegável é que, de modo geral – mesmo nos Estados federais – o bicameralismo reflete um elemento antidemocrático no Estado contemporâneo. Todos os argumentos em seu favor visam tolher o progresso, a influência popular na formação das leis, contrariando o princípio da soberania popular. Pois, a doutrina constitucional contemporânea começa a reconhecer que a democracia se acomodaria melhor no sistema unicameral, na medida em que considera o bicameralismo uma instituição essencialmente destinada a canalizar e a temperar o elã da soberania popular, que – dizem – se exprimiriam muito brutalmente numa Câmara única.³⁴ Vitor Nunes Leal é claro e merece ser transcrito:

"Nos dias de hoje, principalmente nos países europeus e nos Estados Unidos, o proletariado deixou de ser uma ameaça futura para ser uma força política presente e poderosa. Ao mesmo tempo, a nova situação da burguesia – que passou de classe média a classe "alta" – já não comporta um Estado débil, como nos tempos do capitalismo de livre concorrência. Por isso mesmo, é este o grande problema que se lhe apresenta: construir um Estado forte e eficiente, mas ao mesmo tempo imune da preponderância do elemento o popular.

"O sistema bicameral responde ao último objetivo porque a câmara alta tem por função precipua conter a câmara baixa, mas não atende ao primeiro, porque torna mais morosa, embaracada e ineficaz a ação do Estado. A criação dos regimes totalitários reunia os dois requisitos, porque, ao mesmo tempo que neutralizava a influência revolucionária do proletariado, dotava o Estado de excepcional energia e rapidez de ação.

33. Idem, pp. 424 e ss. (o trecho citado encontra-se sob o n. 7, p. 434).

34. Cf. Union Interparlementaire, ob. cit., p. 13. Nunes Leal, ob. cit.

Depois da II Guerra Mundial, sobretudo pelo descrédito em que afundou os regimes totalitários, as correntes conservadoras continuam a apelar para a segunda câmara como paliativo para conter o ímpeto renovador que os efeitos da conflagração mundial estimulam nas massas.³⁵

O argumento de que a existência de duas Câmaras, possibilitando uma dupla discussão, evita decisões precipitadas, é falso por vários motivos: primeiro, porque a dupla discussão pode haver numa única Câmara; segundo, porque, entre nós, em certos casos, existe já mais de uma discussão o que, às vezes, propicia até quatro discussões (duas em cada Câmara); terceiro, porque – como assinala Duverger³⁶ – o defeito dos Parlamentos é exatamente sua morosidade, mesmo os unicamerais; quarto, porque o exemplo das Assembléias Legislativas dos Estados brasileiros, unicameristas, provam contra o argumento da precipitação, e suas leis não são nem melhores nem piores que as do Congresso, do ponto de vista do aperfeiçoamento.

12.4 Bicameralismo desigual

Assim é o bicameralismo onde as duas Câmaras não exercem as mesmas atribuições.

Esse foi o sistema da Constituição de 1934, em que se dispunha que o Poder Legislativo seria exercido pela Câmara dos Deputados – dando a impressão de ter adotado o unicameralismo – e fundamentalmente dessa forma pode ser entendido, porquanto o Senado Federal não foi colocado e organizado nos moldes tradicionais, como ramo do Poder Legislativo, mas como um órgão de coordenação dos Poderes. Sua função legislativa restringiu-se consideravelmente, podendo mesmo dizer-se que a normatividade do Direito brasileiro ficara a cargo, basicamente, da Câmara dos Deputados. Ao Senado incumbia promover a coordenação dos poderes federais entre si, manter a continuidade administrativa, velar pela Constituição, colaborar na feitura de leis e praticar os demais atos de sua competência. Entre estes últimos: a) aprovar a nomeação de magistrados, de Ministros do Tribunal de Contas, do Procurador-Geral da República e as designações de chefes de missões diplomáticas no exterior; b) autorizar a intervenção nos Estados, bem como empréstimos externos dos Estados,

35. Ob. cit.

36. Cf. Maurice Duverger, ob. cit., vol. I, p. 143, onde acentua "Il est surout de souligner combien cet argument ignore les faits concrets. Dans tous les Parlements, c'est la lenteur et non la précipitation qui constitue le défaut essentiel".

do Distrito Federal e dos Municípios; c) suspender, exceto nos casos de intervenção decretada, a concentração de força federal nos Estados, quando as necessidades de ordem pública não a justificassem. Quanto à sua colaboração na futura das leis, incumbia-lhe a iniciativa das referentes à intervenção federal nos Estados e, em geral, das que interessassem determinar a um ou mais Estados, assim como era de sua competência colaborar com a Câmara dos Deputados na elaboração de leis sobre estado de sítio, sistema eleitoral e de representação, organização judiciária federal, tributos e tarifas, mobilização, declaração de guerra, celebração de paz e passagem de forças estrangeiras pelo território nacional, tratados e convenções com as nações estrangeiras, comércio internacional e interestadual, sistema monetário e de medidas, banco de emissão, socorros aos Estados, matérias em que os Estados tivessem competência legislativa subsidiária ou complementar; examinar, em confronto com as respectivas leis, os regulamentos expedidos pelo Poder Executivo e suspender a execução dos dispositivos ilegais; propor ao Poder Executivo, mediante reclamação fundamentada dos interessados, a revogação de atos das autoridades administrativas, quando praticados contra a lei ou evitados de abuso de poder; suspender a execução, no todo ou em parte, de qualquer lei ou ato, deliberação ou regulamento, quando hajam sido declarados inconstitucionais pelo Poder Judiciário; organizar, com a colaboração dos Conselhos Técnicos, ou dos Conselhos Gerais em que eles se agruparem, os planos de solução dos problemas nacionais; rever os projetos de código e de consolidação de leis, que devam ser aprovados em globo pela Câmara dos Deputados.

Esse conjunto de atribuições dava ao Senado uma posição especial na organização constitucional de 1934, como um órgão típico da Federação, com forte tendência a se transformar num órgão de controle. Essa é a idéia matriz de um órgão incumbido de promover a coordenação dos poderes federais entre si. Pena é que a Constituição durou menos de três anos, não tendo havido tempo para experiências concretas. Aí está um sistema que talvez valesse a pena retomar numa reforma do Poder Legislativo, caracterizando o sistema como bicameralismo desigual, mais do que como unicameralismo imperfeito, como, às vezes, se pensa.

§ 3º. ÓRGÃOS INTERNOS DAS CÂMARAS LEGISLATIVAS E FORMAÇÃO DAS LEIS

13. Generalidades

Nos últimos tempos, a Ciência Política vem destacando, com ênfase, os problemas ligados à organização legislativa. Debruça-se mormente

sobre o sistema de funcionamento dos Parlamentos, reconhecendo a existência de crise profunda na atividade legislativa. Crise que decorre do incremento da função legislativa do Estado contemporâneo, cuja missão se amplia cotidianamente, para satisfazer as necessidades coletivas.

Uma sociedade autenticamente democrática impõe ao Estado novos encargos. O reconhecimento, ainda que paulatino, de que a democracia não se resume apenas na participação de um corpo eleitoral restrito na escolha de seus representantes não se reduz à mera participação na vida política da nação e no simples gozo das liberdades públicas, formalmente conferidas aos membros da sociedade estatal; o reconhecimento, enfim, de que Democracia não há de ser uma palavra vã e vazia de conteúdo social, de que, para se poder chamar assim um regime, é necessário res-ponder às necessidades das massas populares e que isso só se alcançaria pela intervenção do Estado na vida econômica, social e cultural da nação, trouxe à Administração Pública uma soma de encargos tão grande que os trabalhos legislativos aumentam fabulosamente.

A mudança das condições sociais — como assinala Chamberlain — requer gradual modificação das regras de governar a sociedade, e tal modificação está sendo procurada, hoje, mais através da legislação que pelo tardio e muitas vezes canhestro método de ação dos tribunais.³⁷ O autor examina o problema dentro do sistema americano e inglês, onde a vida social se rege ainda em grande parte pelas normas da *Common Law* e ainda, especificamente quanto aos EUA, pela influência poderosa das Cortes de Justiça na interpretação e estabelecimento do sentido das normas jurídicas, para adaptá-las, ou não, às mutações da sociedade. Mas a idéia geral do texto citado também se aplica a toda organização social e até com mais razão àquelas sociedades que estão em fase de desenvolvimento econômico-social mais acelerada.

Em remate, a Administração expande-se e a sociedade volta-se, cada vez mais, para os serviços públicos, buscando resposta às suas necessidades e reivindicações; donde alarga-se, mais e mais, o escopo da atividade legiferante, desde que é somente através da ação legislativa que se podem instituir novas organizações governamentais ou se podem ajustar aquelas existentes para a desincumbência dos encargos.³⁸

Como a Administração se torna cada vez mais complexa — é ainda Chamberlain que destaca — e se estende a novos propósitos, a necessi-

37. Cf. Joseph Chamberlain, *Legislative Process*, p. 4.

38. Sobre o tema do texto, com mais pormenores, cf. Chamberlain, idem, pp. 4-5.

dade de reparos no mecanismo existente, tanto quanto do seu ajustamento para satisfazer novos encargos, requer atividade crescente por parte do legislador.³⁹

Esses fatos têm solicitado mudanças no mecanismo de formação das leis. Há evidente urgência na adoção de novos processos e procedimentos para atender à demanda crescente de novas leis e reformulações da legislação que não mais corresponde ao meio social que lhe serve de substrato, de suporte. Mas não basta adotar novos métodos na elaboração das leis; pouco valeria isso se não se reformular também a estrutura dos órgãos a que a Constituição incumbe da função legislativa.

Pouco se fez sobre esse último ponto, desde a formação das assembleias modernas. Sua organização interna pouco se alterou, para cumprir sua missão, que as necessidades hodiernas reclamam, com a exigência de uma atividade legiferante mais expedita e mais dinâmica em consonância com o dinamismo das relações sociais contemporâneas.

Certo que os Parlamentos têm uma organização interna destinada a disciplinar o trabalho legislativo. Constituíram-se órgãos internos que procuram ordenar sua vida autonomamente e sua atividade como tentativa de melhoria do rendimento e aperfeiçoamento do seu trabalho.⁴⁰

As Casas do Congresso Nacional, seguindo os Parlamentos tradicionais, criaram órgãos internos, que desenvolvem atividade de real importância na ordenação de seus trabalhos e de realce no processo de formação das leis.

Tais são: a *Mesa Diretora*; a *Secretaria*; as *Comissões Parlamentares*; as *bancadas* e as *lideranças partidárias*; o *Colégio dos Lideres*; os *Blocos Parlamentares*.

A seguir, procuraremos destacar a atividade legislativa desses órgãos, deixando de parte sua ação meramente política ou administrativa.

14. A Mesa e sua composição

A exigência de autonomia das Câmaras Legislativas impõe sejam seus órgãos diretores compostos de membros pertencentes a seus quadros

39. Idem, *ibidem*, p. 5.

40. Pois — como afirma Harvey Walker, *The Legislative Process*, Prefácio, p. IV: “O aperfeiçoamento na técnica administrativa não superará deficiências no processo de legislação. Para isso, é a legislação (...) que prepara o caminho das agências executivas do governo”. (No original: “Even perfection in administrative technique will not overcome deficiencies in the process of legislation. For it is legislation (...) that prepare executive agencies of the government”.)

e eleitos pelos seus pares. Isso se tornou regra geral no Direito Constitucional moderno.

Não há grande diferença, de Estado para Estado, quanto à composição do órgão diretor das Assembleias. Em regra, compõe-se de um Presidente, um ou mais Vice-Presidentes, alguns Secretários e, às vezes, um ou mais funcionários incumbidos da ordem interna.⁴¹

Nos países anglo-saxões — EUA e Grã-Bretanha —, não existe uma direção colegiada, como acontece nos demais países. Há somente um Presidente — o *Speaker*, aquele que fala pela Câmara — eleito pela Câmara dos Representantes ou dos Comuns, enquanto, para a segunda Câmara, a presidência cabe de direito ao Vice-Presidente da República (no caso do Senado americano, que também elege um Presidente *pro tempore*, como substituto daquele) e ao *Lord Chancellor* (para a Câmara dos Lords, na Grã-Bretanha).⁴² A diferença está em que o *Speaker* da Câmara dos Comuns não é propriamente o representante da maioria, mas é escolhido pela Câmara sem preocupação partidária; importa aos ingleses a sua imparcialidade, que deve ser “quase religiosa”; observa-se que, em regra, é um homem de segundo plano, talhado para a sua atribuição.⁴³ Ao contrário — conforme as palavras de Ernest F. Griffith — “o *Speaker* da Câmara dos Representantes é um homem de partido, e, diferentemente do *Speaker* da Câmara dos Comuns, se espera dele que assuma uma atitude direta e dinâmica na esfera de seu partido”; apesar disso, “por tradição e de acordo com as normas da Câmara, desempenha seu cargo com escrupulosa consideração em relação aos direitos e privilégios da minoria tanto como da maioria”.⁴⁴ A duração do mandato dos membros

41. O Senado italiano é dirigido por um Presidente, quatro Vice-Presidentes, três *Questori* (que superintende o cerimonial, a polícia e os serviços do Senado) e oito Secretários; a Câmara: um Presidente, quatro Vice-Presidentes, oito Secretários e três *Questori*. A Assembleia Nacional francesa: um Presidente, seis Vice-Presidentes, doze Secretários e três *Questeurs*; o Senado: um Presidente, seis Vice-Presidentes, doze Secretários, três *Questeurs*. A Mesa da Câmara Federal da República Federal da Alemanha compõe-se do Presidente, dos Vice-Presidentes e dos Secretários (cf. Reg. § 6,1), sem mencionar quantos, no respectivo regulamento interno; o Conselho Federal elege todos os anos, entre os seus membros, um Presidente e quatro Vice-Presidentes, os quais formam a Mesa do Conselho Federal (Reg. § 3º, 1, e § 5º, 1) (cf. textos em *Regolamenti Parlamentari*, 1ª série — *Francia — Itália — Germania Occidentale — Gran-Bretagna — Stati Uniti D'America* — organizado por Meuccio Ruini).

42. Cf. Meuccio Ruini, *La Funzione Legislativa*, p. 117.

43. Idem, *ibidem*, p. 117, citando Jefferson.

44. *El Sistema de Gobierno Americano*, p. 42; cf. também Walker, *ob. cit.*, *The Legislative Process*, p. 86; e Chamberlain, *ob. cit.*, pp. 126 e ss.

da Mesa varia de Parlamento para Parlamento. Nos EUA, Grã-Bretanha, República Federal da Alemanha e França, a eleição da Mesa da Câmara baixa é para toda a legislatura; em vários outros Estados, a duração é de uma sessão legislativa.

14.1 Eleição da Mesa no Brasil

Os trabalhos das Casas do Congresso Nacional são ordenados e dirigidos por uma comissão diretora que se chama *Mesa*. Cada uma das Mesas compõe-se de Presidente, dois Vice-Presidentes e quatro Secretários, havendo também quatro suplentes dos Secretários, para substituição dos titulares, que são eleitos por seus pares, tal como dispõe o art. 57, § 4º, da CF: "Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de dois anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente". (...) Fica a questão de saber se isso só vale dentro da mesma legislatura, ou se também se aplica na passagem de uma para outra. O texto proíbe recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente; para nós isso significa, também, proibir a reeleição de membros da última Mesa de uma legislatura para a primeira da seguinte".⁴⁵ Com isso, a Constituição quis e quer impedir o exercício contínuo de cargo da Mesa por quatro anos. Se a recondução é vedada para o mesmo cargo *na eleição imediatamente subsequente*, não há como pretender licitamente que a *eleição imediatamente subsequente* na próxima legislatura esteja fora da proibição. O encerramento da legislatura só tem efeito especial sobre atos e procedimentos, quando isso seja expressamente estabelecido na Constituição, e não é o caso, ou nas hipóteses previstas nos regimentos internos das Casas Legislativas, que não podem alcançar disposições constitucionais. No entanto, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados deu uma interpretação discordante, estatuidando que não se considera recondução a eleição para o mesmo cargo em legislaturas diferentes, ainda que sucessivas (art. 5º, § 1º). E assim se cria um tratamento desigual, porque os membros da primeira Mesa da legislatura são inelegíveis, porque não podem ser reconduzidos aos mesmos cargos, mas os da Mesa subsequente que termina a legislatura são reelegíveis, porque, segundo aquela norma regimental, podem ser reconduzidos, já que isso se dá em outra legislatura, a subsequente. No Senado, aplica-se a mesma

45. Cf. José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, p. 513.

regra por força do parecer n. 555, de 1998, de sua Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania.

O Congresso Nacional, quando em sessão conjunta de suas Câmaras, é dirigido por Mesa própria: *Mesa do Congresso Nacional*, sob a presidência do Presidente do Senado Federal, sendo os demais cargos exercidos, alternativamente, pelos ocupantes de cargos equivalentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal (CF, art. 57, § 5º).

15. Funções legislativas da Mesa

Indiretamente e de um ponto de vista amplo, todas as funções da Mesa de ambas as Casas do Congresso influem no processo de formação das leis. Nesse sentido geral, bem o diz o art. 14 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados que à Mesa, na qualidade de Comissão Diretora, incumbe a direção dos trabalhos legislativos da Câmara, assim como os administrativos. O art. 15 especifica as atribuições da Mesa da Câmara dos Deputados, das quais as que mais importam ao processo de formação das leis são: dirigir todos os serviços da Casa durante as sessões legislativas e nos seus interregnos e tomar as providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos; constituir, excluído o seu Presidente, alternadamente com a Mesa do Senado, a Mesa do Congresso Nacional (art. 57, § 3º); promulgar, juntamente com a Mesa do Senado Federal, emendas à Constituição; propor ação de inconstitucionalidade, por iniciativa própria ou a requerimento de Deputado ou Comissão; dar parecer sobre a elaboração do Regimento Interno da Câmara e suas modificações; e segue ampla enumeração de atribuições de diversas natureza, mas não tipicamente legislativa.

A enumeração da competência da Mesa do Senado Federal (Comissão Diretora) não é tão extensa como a da Mesa da Câmara dos Deputados, na qual só entram três de natureza legislativa: propor ao Senado projeto de resolução dispondo sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção de cargos, empregos ou funções de seus serviços e a iniciativa de lei para a fixação da respectiva remuneração (CF, art. 52, XIII); emitir parecer sobre as proposições que digam respeito ao serviço e ao pessoal da Secretaria do Senado e as que alterem o Regimento Interno; elaborar a redação final das proposições de iniciativa do Senado e das emendas e projetos da Câmara dos Deputados aprovados pelo Plenário.⁴⁶

46. RIDC, art. 98.

Em verdade, específica e coletivamente, as Mesas da Câmara e do Senado não têm, por si, função estritamente legislativa. Entretanto, cada um de seus membros, em separado, recebeu competência específica, que os coloca na relação processual legislativa na qualidade de interferentes e, por assim dizer, de auxiliares diretos do processo de formação das leis.

16. *Funções legislativas da Presidência*

O Presidente — como já notava Pimenta Bueno — tem necessariamente certo poder discricionário, que importa muito. Cabe-lhe superintender todos os trabalhos da respectiva Câmara. Exerce funções administrativas, disciplinares, de polícia e legislativas. Entre estas podemos destacar para o Senado: orientar as discussões, fixando os pontos sobre que devem versar, podendo, quando conveniente, dividir as proposições; designar a Ordem do Dia das sessões; retirar matéria de pauta; convocar sessões extraordinárias ou secretas durante a sessão legislativa; promover a publicação dos debates e de todos os trabalhos e atos do Senado; orientar as discussões e fixar os pontos sobre que devam versar, podendo dividir as proposições para fins de votação; desempatar as votações, quando ostensivas; proclamar o resultado das votações; assinar os autógrafos de proposições a serem remetidas à Câmara ou à sanção; presidir as sessões da Mesa, podendo discutir e votar; promulgar as leis e decretos legislativos, nos casos dos arts. 48, 65, § 7º, da CF, assim como as resoluções do Senado.⁴⁷

O Presidente da Câmara dos Deputados é o órgão regulador dos seus trabalhos e fiscal da sua ordem; a ele incumbe falar pela Câmara, quando ela houver de se enunciar coletivamente. No que interessa ao processo legislativo especificamente, toca-lhe: I — abrir, presidir e encerrar as sessões da Câmara; conceder a palavra aos Deputados; anunciar a Ordem do Dia e o número de Deputados presentes, o que importa para a verificação do *quorum*; submeter à discussão e à votação a matéria a isso destinada; estabelecer o ponto da discussão sobre o que deva ser feita a votação; anunciar o resultado da votação; organizar a Ordem do Dia da sessão seguinte e anunciá-la ao término dos trabalhos; convocar sessões extraordinárias e secretas; II — mandar arquivar as proposições com pareceres contrários unânimes de todas as comissões a que tenham sido distribuídas; mandar desarquivar proposição que não esteja definitivamente ultimada, para o necessário andamento; determinar a retirada de proposição; distribuir, em

47. Cf. RISF, art. 48.

nome da Mesa, a matéria destinada às comissões; declarar prejudicada qualquer proposição que assim deve ser considerada, na conformidade regimental, em face da aceitação ou rejeição de outra pela câmara; designar os membros das comissões e seus suplentes mediante comunicação dos Líderes, ou independentemente desta, se expirado o prazo fixado (cinco sessões), consoante o art. 28 e seu § 1º.⁴⁸

Mas o Presidente não poderá, senão na qualidade de membro da Mesa, oferecer projeto, nem votar, exceto nos casos de empate ou em escrutínio secreto.⁴⁹

17. *Funções legislativas dos Secretários*

Os Secretários da Câmara, como os do Senado, desempenham várias atribuições de relevante importância no processo de formação das leis.

A) *Secretários do Senado* — Ao 1º Secretário incumbe, no respeitante ao processo legislativo: ler, quando os respectivos autores não o tiverem feito, as propostas, projetos de lei, pareceres das comissões e as emendas oferecidas durante o debate, providenciando para que sejam entregues aos Senadores, à medida que forem chegando, os avulsos impressos, relativos à matéria a ser discutida e votada, de forma que essa distribuição se faça, o mais tardar, na véspera da sessão em cuja Ordem do Dia se instaria fazê-lo; anotar as discussões e votações do Senado nos papéis sujeitos à sua guarda, autenticando-os com a sua assinatura; distribuir, sem demora, papéis às comissões; apor ementas nos projetos recebidos da Câmara dos Deputados, quando não as tiverem; rubricar a listagem especial com o resultado da votação feita através do sistema eletrônico; e determinar sua anexação ao processo da matéria respectiva.

Ao 2º Secretário incumbe: tomar parte no processo de formação das leis, praticando os seguintes atos: lavrando as atas das sessões secretas, procedendo-lhes à leitura em sessão, assinando-as depois do 1º Secretário.

Quanto aos 3º e 4º Secretários, também exercem papel importante no processo legislativo, tais como: contar os votos em todas as votações; tomar nota das discussões e deliberações do Senado.

B) *Secretários da Câmara* — 1º Secretário incumbe: fazer recolher e guardar em boa ordem as proposições e apresentá-las oportunamente; so-

48. RIDC, art. 17.

49. RIDC, art. 17, § 2º.

brepor ementas aos projetos recebidos, sem elas, do Senado, ou do Poder Executivo; tomar nota das discussões e votações da Câmara, em todos os papéis sujeitos à sua guarda, autenticando-os com a sua assinatura; fazer a chamada dos Deputados para votação nominal. Ao 2º Secretário: fiscaliza a redação da ata; ler a ata da sessão anterior; redigir a ata das sessões secretas; auxiliar o 1º Secretário na verificação de votações. Os 3º e 4º Secretários auxiliam o 1º e 2º na verificação de votações.⁵⁰

É, sobretudo, com o trabalho, ou superintendência, dos Secretários que se formam os autos do processo legislativo. Sob esse aspecto exercem funções predominantemente de documentação dos atos legislativos, cujo fim é a formação das leis.

18. Bancadas, blocos parlamentares e lideranças

Os Deputados na Câmara e os Senadores no Senado, agrupados por representação partidária, constituem as *bancadas partidárias*, que se organizam no início de cada legislatura e que se prolongam até o seu final; nesse período podem sofrer alterações com a transferência de membros seus para outra bancada em decorrência de adoção de outra legenda partidária, pois que as bancadas se constituem exatamente das representações partidárias das Casas do Congresso. São as representações partidárias organizadas. Essa organização se perfaz com a indicação, à Mesa, de seus líderes, eleitos por maioria absoluta dos integrantes da bancada que assim falam pelo respectivo partido que têm mandato para cada sessão legislativa ordinária, nos termos do art. 9º, § 2º, do Regimento da Câmara, podendo ser reconduzidos. No Senado Federal é um pouco diferente, porque os líderes partidários são indicados no início da primeira e da terceira sessões legislativas de cada legislatura, e essa indicação é comunicada à Mesa em documento subscrito pela maioria dos membros da respectiva bancada, podendo a mesma maioria substituí-los em qualquer oportunidade (RISF, art. 65, § 6º). Mas em ambas as Casas os líderes podem indicar seus vice-líderes.

50. Cf. RISF, arts. 54 a 58, e RIDC, art. 19. Note-se que o atual Regimento Interno da Câmara dos Deputados é bastante parcimoniosa na enumeração das atribuições dos Secretários. Ele declara que ao Primeiro Secretário cabe superintender os serviços administrativos da Câmara e, além das atribuições que decorrem desta competência (não enumerada), cabe-lhe funções protocolares: receber convites, representações, petições memoriais, dirigidos à Câmara, fazer a correspondência oficial da Casa, exceto as Comissões etc. Curiosamente, o Regimento dá mais atenção aos Suplentes de Secretário (art. 19-A).

As bancadas de dois ou mais partidos podem constituir *bloco parlamentar*, sob liderança comum; logo, bloco parlamentar é um conjunto de representação partidária (RISF, art. 61). Na Câmara, o da maioria, o da minoria e outros blocos parlamentares escolhem os respectivos líderes. No sistema presidencialista, como o nosso, é comum a indicação de um líder do Governo para sua defesa nos debates parlamentares, que, em regra, faz parte do bloco que o apóia no Parlamento. No sistema parlamentar, o princípio é de que o líder da maioria seja o próprio Primeiro Ministro, como ocorre, por exemplo, na Inglaterra, onde ele é o líder do partido que está no poder e também o da maioria parlamentar. É o condutor, no Parlamento, da política governamental.

Na linguagem jornalística, desenvolve-se a idéia de "bancadas estaduais" na Câmara dos Deputados, constituídas pelos Deputados eleitos pelos respectivos Estados. Mas isso não é reconhecido regimentalmente, e contraria o princípio da representação popular e partidária, embora seja uma confirmação daquilo que já dissemos ao tratar do bicameralismo brasileiro, ou seja, que os Deputados, na prática, são também defensores dos interesses dos seus Estados.

As lideranças das representações partidárias e dos Blocos parlamentares têm papel destacado no processo de formação das leis. Primeiro, porque o líder é o porta-voz de sua bancada e o intermediário autorizado entre ela e os órgãos da Câmara. Segundo, porque cabem aos líderes atribuições de realce nos trabalhos legislativos, como, por exemplo, a indicação dos membros da Bancada para integrarem as comissões permanentes ou temporárias, e tantas outras disciplinadas nos regimentos das Casas legislativas nacionais. Terceiro, porque, falando em nome da Bancada, dá a orientação desta quanto aos problemas em pauta. Quarto, porque, em princípio, são os condutores de seus liderados a quem indicam os rumos a seguir nas questões parlamentares, por serem também intermediários entre a Bancada e o respectivo partido ou bloco parlamentar.

Ao líder cabe transmitir à bancada ou ao bloco parlamentar a política determinada pelo seu partido ou conjunto de partidos. Vale dizer que, por seu intermédio, os partidos políticos influem nas suas representações nas Câmaras. Isso tem importância, porquanto é um meio de influir no processo legislativo, contribuindo com seu conteúdo ideológico.

As lideranças partidárias gozam de vários privilégios nos trabalhos parlamentares, principalmente os líderes dos blocos parlamentares, que não sofrem restrições maiores quanto ao momento de intervir nos debates, prefixado, entretanto, o tempo pelo Presidente da Casa. Em regra, nem mesmo precisam inscrever-se antecipadamente para usarem da

palavra, sobretudo quando se trata de resposta a críticas à política defendida pelo seu bloco parlamentar. Mesmo os líderes de simples bancadas partidárias gozam desses privilégios, mais restritamente é certo. Podem até indicar um liderado para falar em seu nome, feita a inscrição prévia. Sobre essa temática é interessante a seguintes considerações constantes de um parecer do então Senador José Paulo Bisol:

“Esse dispositivo [art. 61 do RISF] deixa claro que as unidades ou elementos constitutivos do bloco parlamentar são as representações partidárias, não parlamentares. Aqui a questão é estrutural: assim como os parlamentares são os elementos constitutivos das bancadas partidárias, os partidos são os elementos constitutivos do bloco parlamentar. Conseqüentemente, pode-se afirmar que o bloco parlamentar é uma bancada de partidos. Nesse sentido, o bloco parlamentar é uma estrutura de estrutura pois cada unidade é estruturalmente diferente da estrutura do todo (...). Isso significa que a estrutura de cada unidade carece de um comando diferente do comando da estrutura totalizadora, o que equivale a afirmar, no caso, que cada partido componente do bloco parlamentar carece de uma liderança diferente da liderança do bloco partidário. Tenho que isso é verdade, pois cada representação partidária constituinte do bloco continua sendo representação partidária, mesmo porque, se deixasse de ser, o bloco parlamentar seria estruturalmente impossível. Por esse rumo, efetivamente, a conclusão é no sentido de que, mesmo depois de constituído o bloco parlamentar, as lideranças das representações partidárias são necessárias.

“Entretanto, o fato de se admitir que a representação partidária pressupõe liderança mesmo quando integrada a um bloco parlamentar não importa afirmar que essa liderança seja necessária para os efeitos regimentais. Vale dizer, uma coisa é a necessidade entitativa da liderança e outra a necessidade regimental de liderança. No caso, o Regimento trata o bloco parlamentar como uma superbancada, uma bancada de bancada, de tal forma que, estruturalmente falando, as lideranças das representações partidárias sobrevivem apenas no interior de cada uma delas, sem competência regimental, submetidas à liderança da estrutura global, o bloco parlamentar”. A conclusão a que chegou o autor é que as representações partidárias que compõem o bloco: a) *perdem as atribuições regimentais da liderança* na medida em que essas atribuições são regimentalmente absorvidas pelas lideranças do bloco parlamentar; b) *conservam a condição de lideranças na bancada* (para efeitos político-partidários internos).⁵¹

51. Cf. Parecer n. 480, de 1990, da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, aprovado pelo Plenário da Casa em 21.2.1991 (in *Regimento Interno e normas conexas*, vol. II, cit., pp. 149 e 150).

19. Maioria e minoria parlamentar

A maioria é integrada por bloco parlamentar ou representação partidária que represente a maioria absoluta da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal. Formada a maioria, a minoria será aquela integrada pelo maior bloco parlamentar ou representação partidária que se lhe opuser (RISF, art. 65), ou, em outros termos, constitui a maioria o partido ou bloco parlamentar integrado pela maioria absoluta dos membros da Casa, considerando-se minoria a representação imediatamente inferior que, em relação ao Governo, expresse posição diversa da maioria (RICD, art. 13). Contudo, os regimentos internos estatuem que, se nenhuma representação atingir a maioria absoluta, assume as funções regimentais e constitucionais da maioria o partido ou bloco parlamentar que tiver o maior número de representantes. O princípio é de que a maioria represente a situação governamental e a minoria a sua oposição. Raramente se dá o inverso, porque o Governo busca sempre organizar uma maioria parlamentar que apóie sua política e seus projetos.

Maioria e minoria têm seus líderes que são, na verdade, os líderes dos blocos parlamentares ou das representações partidárias que as compõem. Se a maioria tem seu próprio líder este também deveria ser o líder do Governo, pois, se a maioria é constituída do bloco parlamentar ou do partido integrado pela maioria dos membros da Casa, formada para apoiar a política governamental e seus projetos, a indicação de um líder do governo indicado pelo Presidente da República acaba constituindo um tipo de duplicidade. No entanto, os regimentos internos das Casas do Congresso Nacional prevêem que o Presidente da República poderá indicar na Câmara dos Deputados um Deputado e no Senado Federal um Senador para exercer a função de líder do governo, que poderá indicar vice-líderes entre os integrantes das representações partidárias que apóiem o governo (RISF, art. 66-A; RICD, art. 11).

20. Colégio dos líderes

* importante para o processo de representação

Processo que vem dando resultado na elaboração legislativa é o que se desenvolve no Congresso Nacional, consistente na reunião de todos os líderes de bancadas para acertarem providências urgentes e urgentíssimas no procedimento legislativo.

Na Câmara dos Deputados, o Colégio de Líderes constitui um organismo, regimentalmente estabelecido, com funções importantes. O art. 20 do RICD dá-lhe organicidade, ao declarar que os líderes da maioria, da

minoría, dos Partidos e dos blocos parlamentares constituem o *Colégio de Líderes*; nele, os líderes de Partidos que participem de bloco parlamentar e o líder do Governo terão direito a voz, mas não terão voto. Suas deliberações, tanto quanto possível, devem ser tomadas por consenso de seus integrantes. Se isso não for possível, prevalecerá o critério da maioria absoluta, mas esta não se forma do mesmo modo como a maioria absoluta nas votações da Casa, porque está previsto que os votos dos líderes são ponderados em função da expressão numérica de cada bancada. Diz o art. 42 do RICD que os Presidentes das Comissões Permanentes se reunirão com o Colégio de Líderes sempre que isso lhes pareça conveniente ou por convocação do Presidente da Câmara, sob a presidência deste, para exame e assentamento de providências relativas à eficiência do trabalho legislativo, e cada Presidente, na reunião imediata de sua Comissão, comunicará ao seu Plenário o resultado daquela reunião.

Isso tem ocorrido com alguma frequência, e vem contribuindo, nos casos em que se verifica e se chega a um acordo, para acelerar a feitura das leis, pois a matéria fica praticamente decidida nesse colégio, intervindo as comissões e o Plenário tão-só para ratificar o acordo estabelecido.

O acordo, contudo, não obriga a qualquer membro do Parlamento, que poderá usar da palavra para impedir sua efetivação em Plenário. Mas, certamente, verificado o acordo, muitas restrições opõem-se aos liderados discordantes, como a qualquer outro, no debate da matéria em Plenário, que, praticamente, deixa de existir, restando aos opositores somente a votação em contrário.

21. Grupos parlamentares

Em alguns Paramentos, como nos da Itália, França e Alemanha, formam-se grupos parlamentares extrapartidários. Tais grupos são reconhecidos regimentalmente.⁵² No sistema Alemão, os grupos devem formar-se de membros pertencentes ao mesmo partido, mas a formação de grupos compostos de Deputados que não sejam membros do mesmo partido também pode ocorrer sob o consentimento da Câmara Federal.

Esses grupos se organizam elegendo seu órgão diretor, normalmente, composto de Presidente e Secretários. Organizados, desempenham ação de relevo na função legislativa da respectiva Câmara, com repre-

52. Regulamento do Senado Italiano, arts. 16 e ss., da Câmara, arts. 26 e ss.; Regulamento do Senado francês, arts. 5 e 6, da Assembléia Nacional, arts. 19 e 23; Regulamento da Câmara Federal da República Federal da Alemanha, §§ 10 e ss.

sentantes nas comissões, além de outros direitos e poderes que lhes são outorgados.

Entre nós, os regimentos não reconhecem esses grupos parlamentares extrapartidários. Grupos parlamentares, no nosso sistema, são apenas os constituídos pelas representações partidárias e os blocos parlamentares, sob a coordenação de um líder. Contudo, à margem, já se constituíram grupos parlamentares extrapartidários, como a Frente Parlamentar Nacionalista, com uma estrutura muito semelhante aos do Parlamento italiano, dirigidos por uma diretoria eleita por seus membros. No sistema nacional, não gozavam de privilégio algum, por não serem reconhecidos de direito, mas desenvolveram no seio do Congresso, sobretudo da Câmara dos Deputados, uma atividade constante, que influiu profundamente na formação das leis, talvez até mais do que as representações partidárias.

É certo que, praticamente, só existiu, de importância, o agrupamento denominado Frente Parlamentar Nacionalista, pela atuação permanente e homogênea de seus membros na atividade legislativa, para não falar da política. Formou-se também o grupo de tendências opostas, chamado Ação Democrática Parlamentar, mas sua atuação, forçoso é reconhecer, não encontrou eco, a ponto de destacar-se por sua atividade, ainda que, em certos momentos, tenha desempenhado papel saliente nas lides parlamentares, especialmente na formação de um contexto propício ao golpe de 1964.

Além disso, não se pode falar em grupos parlamentares dentro do Congresso Nacional, fora das bancadas partidárias e dos blocos parlamentares regimentalmente reconhecidos. No entanto, o sistema de representação proporcional tem possibilitado uma espécie de representação corporativa no seio do Congresso Nacional, com atuação por cima das representações partidárias, como as chamadas bancadas evangélica e ruralista.⁵³ Esses agrupamentos provêm da distorção da aplicação do princípio da representação proporcional.

A propósito, Virgílio Afonso da Silva observa: "A fragilidade de nosso quadro partidário provoca ainda outro fenômeno cada vez mais corriqueiro em nossa representação política. Já vimos acima que a representação política deve ser uma representação partidária, como a própria Constituição preceitua (art. 14, § 3º, V). Mas a inexistência de uma coesão partidária acabou gerando uma coesão suprapartidária de caráter

53. Cf. José Afonso da Silva, "Representación Proporcional: Efectos Corporativos en Brasil", in *Sistemas Electorales y Representación política em Latinoamérica*, v. 2, p. 43.

corporativo. Não é difícil perceber uma nítida tendência à formação de bancadas, compostas por deputados de diversos partidos, com o intuito de defender opiniões de seu grupo profissional ou religioso. E isso não é uma tendência acobertada, pois os próprios membros dessa nova modalidade de bancada parlamentar não vêem problemas em se identificar como membros da bancada evangélica, da bancada ruralista etc.⁵⁴

22. Comissões Parlamentares

As comissões são organismos constituídos em cada Câmara, compostos de um número geralmente restrito de membros, encarregados de estudar, examinar, as proposições legislativas e apresentar pareceres.⁵⁵ Já vimos, noutra parte desta monografia, que um dos princípios da elaboração legislativa se manifesta na submissão dos projetos ao exame de uma ou mais comissões parlamentares. De fato, elas se transformaram em organismos internos dos Paramentos, incumbidos de estudarem as propostas legislativa, antes que sejam submetidas à deliberação da Câmara reunida em assembléia plenária.

Como nota Barthélemy, a instituição das comissões corresponde a um princípio instintivo, espontâneo e comumente admitido de método de organização do trabalho,⁵⁶ surgiram por um imperativo da divisão do trabalho e também sob o fundamento de que a discussão dos pormenores é impossível a uma assembléia numerosa o que torna difícil o manejo para debater qualquer coisa, a não ser nos princípios fundamentais. Por isso, todo sistema de governo democrático nomeia pequenos grupos para dis-

54. Cf. ob. cit., pp. 166-167.

55. Cf. Joseph Barthélemy, *Essai sur le Travail Parlementaire et le Système des Commissions*, p. 10, cuja definição é um pouco diferente. Para um estudo mais minucioso do sistema de comissões, além de Barthélemy: *Regolamenti Parlamentari*, textos compilados por Ruini; Georges Langrod, *O Processo Legislativo na Europa Ocidental*, n. 17, pp. 70 e ss.; Émile Blamont, *Les Techniques Parlementaires*, pp. 48 e ss.; Horacio King, *Parliament and Freedom*, pp. 42 e ss. e 56 e ss.; SEPES, *La Estructura del Estado*, pp. 89-91; Harvey Walker, *O Congresso Americano e o Parlamento Britânico*, pp. 47-54 e 99-108; Joseph Chamberlain, ob. cit., pp. 51 e ss.; Harvey Walker, *The Legislative Process*, pp. 207 e ss.; Enrico Musso, *L'Iniziativa nella Formazione delle Legge Italiana*, pp. 164 e ss.; Meuccio Ruini, *La Funzione Legislativa*, pp. 100 e ss.; Ogg e Ray, *Le Gouvernement des États-Unis D'Amérique*, pp. 264 e ss.; André Tunc, ob. cit., pp. 165 e ss.; Griffith, ob. cit., pp. 42 e ss. Para o direito comparado em geral, *Union Interparlementaire*, ob. cit., pp. 87 e ss.; Pedro Planas, *Derecho Parlamentario*, Lima, Ediciones Forenses, 1997, pp. 157 e ss.

56. Ob. cit., p. 10.

cutir os assuntos em suas minúcias, os quais encaminham o resultado de seus estudos, para que a assembléia, em sessão plena, tome a decisão. Por essa razão, desde os primeiros tempos da história do Parlamento inglês, os Comuns instituem comissões, variáveis em tamanho, para considerarem as minúcias de novas propostas.⁵⁷

Entretanto, as comissões eram estabelecidas para estudar cada proposta; terminada essa tarefa, dissolviam-se, nomeando-se outra toda vez que se apresentasse uma nova proposição.

Bem mais tarde, os Paramentos começaram a organizar-se em comissões permanentes, como organismos constituídos e competência prefixada, segundo os vários setores da Administração Pública. Hoje, tornou-se regra geral organizarem-se as Câmaras legislativas em comissões permanentes, sem prejuízo de instituição de outras de caráter temporário e especial que se encarregam de estudar problemas específicos, com que se esgotam sua incumbência.

A partir do momento em que se organiza o Parlamento em comissões permanentes e especializadas é que se pode falar num sistema de comissões, conforme assinala Joseph-Barthélemy, porquanto se reserva a expressão — *sistema de comissões* — à organização parlamentar na qual nenhuma decisão importante das assembléias se toma antes que a matéria tenha sido examinada por uma comissão. Esse sistema — acrescenta o autor — foi consagrado constitucionalmente pela Constituição (francesa) de 25 de junho de 1793, arts. 56 e 57.⁵⁸

Atualmente, o sistema de comissões tem papel de relevante importância no processo legislativo. Na maioria dos casos, cabe-lhes o preparo dos textos, sobre os quais oferecem pareceres ou relatórios, que servirão de base para a discussão e votação por parte da Câmara reunida em sessão plenária. Há hipóteses em que esse preparo vai além do simples exame e estudo de um projeto inicial, partindo a comissão de uma mera *petição legislativa*, isto é, de uma petição para que se elabore uma lei sobre determinada matéria. Isso ocorre nos EUA, por exemplo, onde a iniciativa parlamentar pode consistir num simples pedido dessa ordem, sem necessidade de apresentação de um projeto de lei formalizado, como se exige no Brasil; o pedido assim formulado é remetido, em regra, ao *legislative counsel* e ao "staff", para ser redigido o projeto.⁵⁹

57. Cf. Horace Maybray King, *Parliament and Freedom*, p. 82.

58. Ob. cit., p. 15.

59. Cf. Havey Walker, *The Legislative Process*, p. 225 e p. 329: "Each house of Congress employs a legislative council and staff for bill-drafting work".

Todavia, varia de país para país o poder das comissões no exame dos projetos que lhes são submetidos. Em traços gerais, podemos estabelecer uma escala num crescente, a partir daqueles sistemas em que as comissões têm poder relativamente fraco até aqueles em que se lhes confere poder deliberativo.

Vejamo-los.

22.1 *Sistemas fracos*

Na Inglaterra, as comissões têm um poder relativamente fraco, são organismos destinados apenas a examinar as questões nos seus pormenores, quando complexas, ficando à sessão plenária a unidade do trabalho essencial; podem, sem dúvida, sugerir emendas às propostas, mas sua latitude é rigorosamente limitada, pelo fato de os projetos já estarem definidos nas grandes linhas, antes de lhes serem remetidos; realmente as proposições apresentadas à Câmara dos Comuns sofrem duas leituras (*readings*) antes de submetidas à comissão; eis como se exprime um autor inglês sobre o assunto:

"Um 'boneco' de projeto de lei é apresentado, seu título é lido, não há discussão, um dia é designado para sua segunda leitura, e o jornal des-se dia registra que o projeto teve sua primeira leitura". Após isso, vai o projeto à segunda leitura, "talvez o mais importante estágio de sua longa e perigosa jornada no Parlamento". Finalmente, conseguindo passar pela segunda discussão em Plenário, "o projeto é enviado à Comissão. (...) Aqui o Projeto é examinado palavra por palavra, linha por linha, cláusula por cláusula. Essa longa e pormenorizada tarefa é conduzida algumas vezes pela sessão de toda a Casa como uma Comissão, algumas vezes por um grupo de membros escolhidos de cada lado".⁶⁰

Curioso tipo de comissão é o que existe ainda hoje na Inglaterra, consistente no fato de *toda a Câmara dos Comuns tornar-se uma comissão*. O costume vem dos tempos em que os Comuns temiam que

60. Cf. Horace M. King, ob. cit., p. 43: "Modern procedure at the first reading is purely formal. A 'dummy' bill is presented, its title is read, there is no discussion, a day is appointed for its second reading, and the Journal for that day records that *the Bill has had its First Reading*. (...) The Second Reading of a Bill is perhaps the most important stage of its long and dangerous journey although Parliament (...) Having passed its Second Reading, the Bill is sent to Committee. This is called the *Committee Stage*. Here the Bill is examined word by word, line by line, clause by clause. This long and detailed task is carried out sometimes by the whole House sitting as a Committee, sometimes by a group of members chosen from each side".

seus discursos fossem referidos ao Rei ou a seus Ministros ou que o seu *Speaker* pudesse ser um espião do Rei. Eles achavam que era mais seguro nomear uma Comissão (*Committee*) de membros dignos de confiança (*trustworthy members*), que se reuniam e falavam com confiança porque sabiam que nada do que dissessem chegaria a seus inimigos. O resultado era referido à Casa. Aí se encontra a origem histórica das comissões parlamentares. Tão proveitoso o sistema sob esse aspecto, que os Comuns usaram-no para afastar o seu *Speaker* (que temiam ser espião do Rei) de um debate pelo curioso costume de fazer *toda a Casa* se transformar numa Comissão. Quando isso acontecia, o *Speaker* deixava a Presidência e a Casa, e um dos membros se tornava Presidente. A Casa em Comissão discutia livremente e com segurança, e tomava alguma decisão. Quando o *Speaker* retornava, o Presidente (*the Chairman*) relatava da "Comissão" para a "Casa" (isto é, para as mesmas pessoas, exceto o *Speaker*) aquela decisão.⁶¹ A prática permanece ainda, embora não haja mais que se temer o Rei ou seus Ministros. Ainda que não se expresse, pode-se ainda ver algum fundamento na permanência do costume. Transformando a Casa toda em comissão, seus membros podem falar e decidir sem temer qualquer dano ou prejuízo — vale dizer que uma indisciplinada partidária, por exemplo, de qualquer membro da Câmara fica inteiramente isenta de punição pelo Partido, se o fato se verificar *whole House in Committee*, por respeito à tradição, que é sempre muito observada pelos ingleses, valendo como lei. O RICD adota um tipo de procedimento semelhante, quando no art. 91 prevê que a sessão da Câmara será transformada em *Comissão Geral*, sob a direção de seu Presidente, para: I — debate de matéria relevante, por proposta conjunta dos líderes, ou a requerimento de um terço da totalidade dos membros da Casa; II — discussão de projeto de lei de iniciativa popular, desde que presente o orador que irá defendê-lo; III — comparecimento de Ministro de Estado.

22.2 *Sistemas intermediários*

22.2.1 Sistema intermediário moderado

Sistema francês, cujas comissões têm poderes consideráveis. Podem manejar, modificar, como bem entenderem, os projetos de que são encarregadas, e essa possibilidade pode perfeitamente chegar até à transformação total da proposta original. No sistema francês, toda proposição

61. Cf. Horace M. King, ob. cit., p. 63, em que é narrado o costume referido no texto.

de lei deve passar pelas comissões, às quais incumbe apresentar relatório sobre o texto; esse relatório servirá de base para a discussão em plenário. A maioria dos Parlamentos adotam, com alguma peculiaridade, o sistema francês, no qual o andamento da proposta legislativa fica muito na dependência da boa vontade dos membros das comissões. Podem estas engavetar certo número de projetos por interesse político ou, sobretudo, pelo acúmulo das iniciativas parlamentares.

22.2.2 Sistema intermediário forte

Sistema americano, em que as comissões que, na origem eram semelhantes às britânicas, tornaram-se centros ativos, diretrizes do Congresso. Podem modificar, transformar a seu bel prazer todos os textos legislativos; doutro lado, têm completa independência em relação à Câmara, que não dispõe de qualquer meio de controle sobre sua atividade, pelo que o destino dos projetos depende unicamente de sua vontade, no que difere do francês, onde o Parlamento pode exercer algum controle sobre as comissões. No sistema americano, reserva-se papel primordial ao presidente da comissão, de modo que, se ele é pessoalmente hostil ao projeto e a maioria dos componentes dela for favorável, uma série de procedimentos dilatórios permite-lhe impedir sua discussão. As comissões do Congresso dos Estados Unidos funcionaram sempre como feudos de legisladores poderosos.⁶² É verdade que a Lei de Reorganização Legislativa de 1970 reduziu o perigo de que o poder das comissões fosse utilizado com fins pessoais, exigindo que seus procedimentos sejam abertos e que tivessem regras escritas.⁶³ De tal sorte que um projeto só terá oportunidade de ser apreciado se gozar da simpatia do presidente da comissão, de cujo estudo foi incumbida. Ademais, no sistema, toda a discussão das proposições legislativas fica restrita, praticamente, ao debate nas comissões, suprimindo-se quase que inteiramente os debates em Plenário, a que cabe quase exclusivamente a decisão final, o voto, numa aplicação radical daquele princípio da separação da discussão e votação, a que já fizemos referência.⁶⁴

62. Cf. Susan Rose Ackerman, "La Profesionalización del Poder Legislativo Mexicano. Experiencias del Congreso de Estados Unidos", in *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión/UNAM, 1994, p. 90.

63. *Idem* ibidem, pp. 92-93.

64. Cf. Manuel González Oropeza, "Las comisiones del Congreso de la Unión en México", in *El Poder Legislativo en la actualidad*, cit., pp. 81-82: "Las comisiones

22.3 Sistema de comissões deliberantes

Nos sistemas tradicionais, somente cabem às comissões as tarefas preparatórias do exame e discussão dos projetos; nos Estados Unidos, avançou-se um pouco mais e praticamente transferiu-se a elas não só o exame preliminar e preparatório ao debate em Plenário, mas até a discussão, ficando ao plenário a deliberação final.

Na Itália, verificou-se um novo e mais audacioso passo, quando a Constituição estabeleceu que também podem ser entregues às comissões, permanentes ou especiais, projetos de lei para que deliberem sobre eles definitivamente, sem intervenção do Plenário da Casa, a não ser para a outorga do poder ou para a sempre possível avocação à sua competência direta.⁶⁵

Com efeito, o art. 72 da Constituição italiana dispõe que a Câmara pode decidir quais os casos e de que forma o exame e a aprovação dos projetos de lei são submetidos às comissões, mesmo permanentes, composta de maneira a refletir a proporção dos grupos parlamentares. Essa competência, contudo, é limitada quanto à matéria e condicionada à não oposição do Governo ou de pelo menos um décimo da Câmara. O procedimento vem descrito no art. 40 do Regulamento da Câmara dos Deputados e é bastante simples: "As comissões, permanentes ou especiais, podem ser investidas pelo Presidente da Câmara da discussão e aprovação de um projeto de lei, salvo oposição da Câmara mesma no ato do anúncio, que será dado nas 48 horas sucessivas à apresentação. (...) A comissão se reúne em sessão legislativa, com a intervenção dos Ministros. (...) Qualquer deputado, com prévia comunicação ao Presidente da Câmara, pode participar das sessões legislativas das comissões, diversas daquela a que

del Congreso de los Estados Unidos, por ejemplo, son unánimemente consideradas como las forjadoras de las políticas públicas. En sus salones y en los de las subcomisiones es donde se discuten y negocian con gran pasión y extensión las medidas legislativas que se llevan al salón general de las respectivas Cámaras para ser votadas en definitiva. Por ello, también, las comisiones y subcomisiones en particular constituyen el objetivo perseguido por los grupos de presión y los intereses económicos, políticos y sociales de ese país.

"Lo anterior demuestra que aun en un país democrático como los Estados Unidos, los miembros de su Congreso y de cualesquiera de sus Legislaturas tratan de conseguir un fin que no es necesariamente representar al pueblo o realizar cualquier otra entelequia, que desde la ilustración estamos acostumbrados a escuchar, sino que el objetivo y explicación real de la conducta de un congresista en los Estados Unidos es avanzar en sus intereses propios y armonizarlos con los de su electorado, en la medida de lo posible, para lograr la deseada reelección."

65. Cf. Ruini, *La Funzione Legislativa*, pp. 88 e 106.