



# Universidade de Brasília

Repositório Institucional da Universidade de Brasília  
*repositorio.unb.br*



**Este item** está licenciado sob a Licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 3.0 Brasil

#### Você tem o direito de:

- **Compartilhar** — copiar e redistribuir o material em qualquer suporte ou formato
- **Adaptar** — remixar, transformar, e criar a partir do material

O licenciante não pode revogar estes direitos desde que você respeite os termos da licença.

#### De acordo com os termos seguintes:

- **Atribuição** — Você deve dar o **crédito apropriado**, prover um link para a licença **e indicar se mudanças foram feitas**. Você deve fazê-lo em qualquer circunstância razoável, mas de maneira alguma que sugira ao licenciante a apoiar você ou o seu uso.
- **NãoComercial** — Você não pode usar o material para **fins comerciais**.
- **Compartilhalgual** — Se você remixar, transformar, ou criar a partir do material, tem de distribuir as suas contribuições sob a **mesma licença** que o original.

**Sem restrições adicionais** — Você não pode aplicar termos jurídicos ou **medidas de caráter tecnológico** que restrinjam legalmente outros de fazerem algo que a licença permita.



**This item** is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Brazil License.

#### You are free to:

- **Share** — copy and redistribute the material in any medium or format.
- **Adapt** — remix, transform, and build upon the material.

The licensor cannot revoke these freedoms as long as you follow the license terms.

#### Under the following terms:

- **Attribution** — You must give appropriate credit, provide a link to the license, and indicate if changes were made. You may do so in any reasonable manner, but not in any way that suggests the licensor endorses you or your use.
- **NonCommercial** — You may not use the material for commercial purposes.
- **ShareAlike** — If you remix, transform, or build upon the material, you must distribute your contributions under the same license as the original.

**No additional restrictions** — You may not apply legal terms or technological measures that legally restrict others from doing anything the license permits.

COLABORAÇÃO

# PODER

# LEGISLATIVO

*Josaphat Marinho*

— *Senador Federal.*  
*Professor da Faculdade de Direito da Universidade da Bahia*

## SUMÁRIO:

### I — CONFIGURAÇÃO DO PODER

- 1 — Formação do poder político
- 2 — Divisão dos poderes
- 3 — Poder Legislativo: transformações, função e posição
- 4 — Poder Constituinte e Poder de Reforma
- 5 — Valor da partilha de competências

### II — PODER LEGISLATIVO NO BRASIL

- 1 — Congresso Nacional
- 2 — Câmara dos Deputados
- 3 — Senado Federal
- 4 — Posição do Tribunal de Contas
- 5 — Assembléias Legislativas
- 6 — Câmaras Municipais
- 7 — Teoria e prática da interdependência dos Poderes na República

### III — CONSIDERAÇÕES FINAIS

## I — CONFIGURAÇÃO DO PODER

### 1 — Formação do poder político

O fenômeno do poder, como expressão de mando e disciplina, é uma constante nas sociedades humanas. Varia de forma e em firmeza, mas existe sempre. De fato social impreciso desdobra-se em fato político de contornos inconfundíveis.

Nas comunidades primitivas, sem organização política, é, a princípio, uma força difusa, que se distribui por todo o grupo e influi no procedimento de cada qual de seus componentes, para manter a coesão. Costumes, superstições, modos de ação coletiva geram a obediência imposta por esse poder indefinido, mas presente nos momentos de perturbação do equilíbrio social criado. Então, nota o Professor **Nestor Duarte**, "há povos sem reis e sem chefes". Contudo, êle mesmo assinala "a pronta reação coletiva" ao desrespeito à "maneira tradicional do viver social" ou contra as ofensas aos interesses gerais (1). Manifesta-se aí, pois, embora em forma embrionária, a idéia de poder, traduzida na exigência de ordem e harmonia.

O crescimento das necessidades individuais e gregárias e a complexidade inevitável das relações associadas, decorrentes da especialização de funções, da apropriação dos meios de produção, do intercâmbio ou do conflito entre os grupos, conduzem à formação ou ao reconhecimento de um chefe, que unifica o poder. A ciência alude mesmo ao **homem-totem**, como personificação do grupo e de suas limitadas ambições.

O aumento da produção econômica, diversificada com a divisão social do trabalho, imprime densidade e energia a êsse processo de mudança incessante. As diferenciações daí resultantes, a que se juntam outros fatores de desenvolvimento, impõem à sociedade um mecanismo dirigente, estranho e superior ao indivíduo. O comando do grupo transfere-se do indivíduo, como chefe, para a instituição — corpo de órgãos e normas, gradualmente impessoais e permanentes. É o estabelecimento do **poder político**.

**Burdeau** resume êsse quadro evolutivo na distinção entre **poder anônimo**, **poder individualizado** e **poder institucionalizado**, que corresponde ao **Estado**, em concepção jurídica (2). A generalidade da classificação não desconhece nem nega as alternativas e os antagonismos que envolvem as transformações sociais, e tem a virtude de elucidar um problema difícil em linguagem que reflete o caráter fundamental das mutações observadas. Tanto é assim que **Lapierre**, conquanto considere a classificação "demasiado simples para aplicar-se a todos os pormenores do curso sinuoso e irregular da história", admite o critério "como aproximação útil à análise". E afirma, em consonância com o Professor da Universidade de Dijon, que "o poder institucionalizado é essencialmente um **poder de direito**" (3).

### 2 — Divisão dos poderes

Nesse poder institucionalizado, que configura o Estado, a distribuição de funções entre órgãos distintos torna-se princípio de projeção universal, intensamente polêmico. Da antiguidade aos dias atuais, com oscilações equivalentes ao domínio variável do pensamento político e dos regimes praticados, é uma fórmula de importância irrecusável, na teoria e nas constituições.

**Aristóteles** delineou o princípio ao sustentar que, "em todo govêrno, há três podêres essenciais":

- "o que delibera sôbre os negócios do Estado";
- o que, compreendendo as "magistraturas", tem a tarefa de "agir";
- o que abrange "os ofícios de jurisdição".

Ao primeiro chamou **Poder Deliberante**, ao segundo, **Poder Executivo**, ao terceiro, **Poder Judiciário**.

Atribuindo à Assembléia competência de "decidir da paz e da guerra, de firmar alianças ou rompê-las, de fazer leis e ab-rogá-las, de decretar a pena de morte, a de banimento e a de confisco, assim como de tomar contas aos magistrados", concluiu que "o corpo deliberante" é "o verdadeiro soberano do Estado" (4).

No desenvolvimento da idéia, **Locke** distinguiu o poder legislativo, o executivo e o federativo. Este é o poder externo, incumbido das relações sociais e comunitárias em geral, e por isso menos suscetível de submissão a leis positivas. O poder executivo, de caráter mais permanente, no seu funcionamento, do que o legislativo, assegura a vigência das leis, dá-lhes eficácia duradoura e constante. Desempenha o poder legislativo a função de "estabelecer como se deverá utilizar a força da comunidade no sentido da preservação dela própria e de seus membros". É o poder supremo, "o poder de todos os membros da sociedade confiado a uma pessoa ou a uma assembléia", e que não deve "governar por decretos arbitrários", mas por "leis permanentes" (5).

Segundo a história das idéias políticas, porém, coube a **Montesquieu** a vitória da teoria da tripartição, embora **Schmitt** considere **Bolingbroke** "o autor efetivo da doutrina constitucional do equilíbrio dos podêres" (6).

Examinando a Constituição da Inglaterra, **Montesquieu** partiu da necessidade de estabelecer-se um sistema de proteção da liberdade. Baseou-se nessa premissa: "Quando o poder legislativo e o poder executivo estão reunidos na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura, não há liberdade, pelo temor de que sejam elaboradas leis tirânicas, e tirânicamente executadas". Por isso, enunciou, como princípio, que "em cada Estado há três espécies de podêres: o poder legislativo, o poder executivo das coisas que dependem do direito das gentes e o poder executivo das que dependem do direito civil". O primeiro é o poder de fazer as leis, de corrigi-las e ab-rogá-las. O segundo, "simplesmente o poder executivo do Estado", declara a guerra ou a paz, envia ou recebe embaixadores, estabelece a ordem, previne invasões. O terceiro, "o poder de julgar", pune os crimes e decide os litígios entre os indivíduos (7).

Assim, pela exposição do princípio da separação, ao Poder Legislativo confere-se sempre a função normativa fundamental.

O Estado individualista-liberal adotou e desenvolveu essa diretriz, mesmo quando admitiu um quarto poder. No Brasil, a Constituição de 1824 criou o Poder Moderador, como "chave de tóda a organização política" e "delegado privativamente ao Imperador" (arts. 98 e 101), mas reservou ao Poder Legislativo a atribuição de "fazer leis, interpretá-las, suspendê-las e revogá-las" (art. 15, inciso 8.º). Na estrutura do regime liberal, em suma, o Poder Legislativo conservou a posição de preeminência conquistada na construção histórica do princípio de separação.

### 3 — Poder Legislativo: transformações, funções e posição

a) As transformações do Estado, sobretudo depois da primeira grande guerra, ampliando os deveres da administração, têm concorrido para alterar a competência do Poder Legislativo, que perde, crescentemente, parcelas de sua função normativa para o Poder Executivo. Recente e valioso estudo comparativo, promovido pela **Union Interparlementaire**, abrangendo as instituições representativas de 41 países, entre os quais o Brasil, concluiu que "o antigo esquema, que identificava o legislativo ao parlamento, parece hoje perempto. O parlamento não tem mais o apanágio da função legislativa. A iniciativa em matéria legislativa e financeira escapa-lhe parcialmente; a prática da delegação de poderes contribui para restringir seu papel no domínio da lei. Mas, ao mesmo tempo, as prerrogativas das assembleias deslocam-se para a esfera do controle da atividade governamental. O governo prevê e dirige; o parlamento limita, aprova, desaprova e, por vezes, inspira" (8).

Contudo, o Poder Legislativo mantém, no mecanismo do regime representativo legítimo, a competência normativa geral. Cabe-lhe elaborar as regras essenciais, as que definem a índole da ordem jurídica. Além da **função constituinte** como **poder de reforma constitucional**, reserva-se-lhe a autoridade de discutir e votar as **leis complementares**, as **leis orgânicas**, as **leis-programa**, as **leis-quadro**, isto é, o complexo das normas básicas. O que se transfere ao Poder Executivo, a par de iniciativa e de faculdade regulamentar mais amplas, é o preparo e a adoção de certas leis, relacionadas com fatos sociais, econômicos e financeiros intensamente variáveis, e que exigem, em consequência, disciplina mais flexível e mutável.

A delegação externa, que comumente corporifica essa transferência, não significa, por si mesma, alienação de prerrogativa, em favor do Poder Executivo. Onde admitida em termos adequados, é outorga de faculdade circunscrita e condicionada. As **leis de habilitação**, que delimitam o objeto e as condições da delegação, devem resguardar a autoridade própria do corpo legislativo, garantindo-lhe a decisão final, segundo a doutrina prevalecente. A Constituição francesa de 1958 é expressiva a respeito, por obedecer ao espírito de fortalecimento do Poder Executivo. Nela está inscrito que o Governo, na execução de seu programa, pode pedir autorização ao Parlamento para adotar por ordenanças, durante prazo limitado, medidas que são normalmente do domínio da lei. As ordenanças, adotadas pelo Conselho de Ministros, tornam-se, porém, caducas, se o projeto de lei de ratificação não for apresentado ao Parlamento no prazo fixado pela lei de habilitação. E, esgotado esse prazo, as ordenanças não podem ser modificadas senão por lei, nas matérias da jurisdição legislativa (art. 38).

Também se amplia, decerto, a participação do Poder Executivo na feitura das leis reservadas à alçada específica do Parlamento. Em alguns países, ao Poder Executivo é dado, além da iniciativa e do veto, pleitear o reexame de projetos votados, para que lhes sejam introduzidas modificações. A ampliação, entretanto, não conduz a decisões unilaterais pelo governo. É ao Parlamento que compete a deliberação conclusiva, como se verifica na Lei Fundamental da República Federal da Alemanha (art. 77) e na Constituição italiana (art. 74).

b) Assim, dentro das transformações sofridas, o Poder Legislativo exerce três funções principais:

- a função constituinte, limitada mas extensa e de relevância política, de reformar a Constituição;
- a função legislativa ordinária;
- a função de controle e fiscalização.

Constituído em regime unicameral ou bicameral, denominado **Congresso**, como na terminologia americana, ou **Parlamento**, segundo o estilo europeu, o Poder Legislativo é geralmente titular dessas funções. A natureza delas não se altera com a diversidade natural de sua extensão nos sistemas constitucionais, que refletem as exigências maiores de cada povo.

Mesmo na estrutura de regimes socialistas, cuja filosofia diverge profundamente das doutrinas que ergueram o Poder Legislativo clássico, essas tarefas integram as atribuições do órgão de caráter parlamentar. Os desvios da experiência atual não destroem o fato histórico de que foi necessário reconhecê-las e situá-las na área do poder normativo. A Constituição da República Socialista Federativa da Iugoslávia, de 7 de abril de 1963, é exemplo, no particular. A Assembléia Federal — composta do Conselho Federal, como corpo de delegados dos cidadãos e de mais quatro Conselhos: o Econômico, o de Educação e Cultura, o de Assuntos Sociais e Saúde Pública e o Político-Administrativo, formados por delegados eleitos pelos trabalhadores — é considerada "principal titular dos direitos e deveres da Federação" e lhe cabe decidir sobre a reforma da Constituição, elaborar e interpretar leis federais, conceder anistia, adotar os planos econômicos e sociais e fiscalizar seu cumprimento, votar o orçamento e aprovar as contas do exercício financeiro, fixar as obrigações dos órgãos federais e assemelhados, exercer o controle político das atividades dos órgãos político-executivos e administrativos, ratificar tratados e convênios internacionais (art. 164). E o Presidente da República, que representa o país e exerce funções político-executivas (art. 215), é responsável perante a Assembléia Federal (art. 219), que o elege (art. 221).

c) Essas funções, porém, nos regimes de constituição escrita, são atribuídas ao Poder Legislativo como poder **constituído**. Nessa posição, o Poder Legislativo — **Congresso** ou **Parlamento** — é um dos órgãos permanentes e fundamentais do Estado: o órgão normativo por excelência. Emerge da Constituição, que lhe dá uma estrutura e lhe traça uma pauta de competências. Realiza e desenvolve, por meio da legislação ordinária e do controle da ação governamental, a vontade do poder constituinte, delineada no estatuto político. Poder circunscrito, embora amplo, não tem autoridade reguladora e de fiscalização e crítica senão dentro dos extremos prefixados na Constituição. Ainda quando investido da faculdade extraordinária de reformar a Constituição, sua competência é extensa, mas limitada, de modo expresso ou implícito. Não tem a grandeza do poder constituinte pleno.

#### 4 — Poder Constituinte e Poder de Reforma

a) Kelsen salienta que "o conceito formal de constituição serve para diferenciar, na esfera da função legislativa, a legislação ordinária e a legislação constitucional. Fala-se mesmo de um poder constituinte distinto do poder legislativo: um **pouvoir constituant** que não pertence aos órgãos comuns da legislação, senão a um parlamento

“constituente” ou ao povo — seja numa assembléia popular, ou num simples plebiscito” (9). Quer dizer: o poder constituinte, por sua soberania e por sua força criadora, não se confunde com o **poder legislativo constituído**, que é de prerrogativas condicionadas. Importa firmar sempre essa distinção para segurança da ordem jurídica e dos indivíduos.

É verdade que a eminência da tarefa constituinte não retira ao órgão que a executa, nem ao resultado de seu trabalho, o caráter legislativo. O poder constituinte é o **poder legislativo máximo**. A Constituição, que ele faz, é a **lei maior**. A atividade constituinte obedece, como a do poder constituído, a uma técnica — a técnica jurídica, pela qual se fixam os princípios de direito e de política, que o Estado consagra. Os pormenores de procedimento e a liberdade mais ampla do órgão constituinte não anulam a influência da técnica uniformizadora. Se o poder constituinte não está sujeito a uma forma de ação rigorosamente preestabelecida, segue, contudo, diretrizes gerais de elaboração do direito positivo. Conquanto seja um “poder inicial, autônomo e incondicionado”, o poder constituinte é também um “poder de direito”, como frisa **Burdeau** (10). E não há poder de direito conciliável com faculdade arbitrária. Quando a Constituição, por desobediência à boa técnica, não se ajusta a uma política adequada à coletividade que vai reger, o conflito inevitável com os fatos esmaece o vigor de suas regras. Assim, a Constituição de 1891 propiciou a Aurelino Leal interessante estudo sobre os defeitos da “técnica constitucional brasileira” (11). Objetivamente, portanto, poder constituinte é também poder legislativo, em sentido lato. A necessidade de distinguir a natureza e a dimensão de suas funções específicas não impede o reconhecimento da identidade genérica.

Mas, para evitar confusões, inclusive suscetíveis de proporcionar abusos e artifícios impostos por circunstâncias transitórias ou por falsas razões de Estado, a teoria e a técnica do direito não situam o poder constituinte, de plano, na designação de poder legislativo.

Corporificado em **Convenção** ou **Assembléia** Constituinte, o poder constituinte é o poder normativo supremo que plasma a organização do Estado. Dá forma e sistematização à vontade nacional, através da Constituição. Constrói a ordem jurídica e política, sem prévias limitações de direito escrito. Poder superior e indemarcável por normas positivas, deve considerar, não obstante, as aspirações do país e seus compromissos internacionais, segundo critérios sociológicos e políticos, para assegurar a eficácia e a perenidade da Constituição. Esse é o **poder constituinte originário**, que reside, em substância, no povo e é exercido, de ordinário, por uma Assembléia especialmente convocada para estabelecer os lineamentos do organismo político.

b) Quando se traduz na faculdade de reformar a Constituição, o poder constituinte, então chamado **derivado**, é limitado e condicionado. Às vezes, encontra nos textos constitucionais restrições expressas. A Constituição francesa (art. 89) e a italiana (art. 139) prescrevem que a forma republicana não pode ser objeto de revisão; a da República Federal da Alemanha veda reforma que atinja a organização federativa, democrática e social, o princípio da participação dos Estados na legislação, ou o da inviolabilidade da pessoa humana (art. 79, n.º 3). A Constituição dos Estados Unidos estipula que nenhum Estado poderá ser privado, sem seu consentimento, da igualdade de representação no Senado (art. V). A Constituição brasileira, além de proibir reforma de seu texto na vigência do estado de sítio, não admite projetos tendentes a abolir a Federação ou a República (art. 217, §§ 5.º e 6.º).

Mas, ao lado das proibições explícitas, ou sem elas, o poder de revisão está subordinado, necessariamente, a limites implícitos. Apesar de suas fronteiras largas, a faculdade de reforma não envolve a de destruir ou substituir a Constituição. Como preceitua a Lei Fundamental da República Federal da Alemanha, a revisão **modifica** ou **completa** o texto (art. 79); não o suprime. Entende-se, em conseqüência, e dada a necessidade de estrutura lógica dos instrumentos legislativos, que a revisão deve inovar em harmonia com o espírito e o sistema da Constituição, para que seja preservada a unidade do regime político e jurídico. "O poder de revisão não extrai seu valor de si mesmo; não vale senão na medida em que é uma expressão, parcial e imperfeita, da vontade constituinte e incondicionada do soberano. Não a substitui, intenta somente conciliá-la com as exigências da estabilidade jurídica" (12).

As cláusulas ou matérias vedadas à ação do poder revisor não são de generalidade absoluta, ou não o são tôdas. A natureza dos regimes instituídos concorre, fortemente, para fixá-las. Apesar da controvérsia aberta, a tendência do pensamento democrático é no sentido de obstar a revisão dos preceitos que definam a forma do Estado e do regime político, a existência dos poderes, os direitos fundamentais do homem. Enfim: as decisões políticas fundamentais da Constituição, como o sufrágio democrático e a organização federativa, encerram — no dizer de **Schmitt** — assuntos próprios do poder constituinte do povo, e não pertencem à competência das instâncias autorizadas a reformar e rever as leis constitucionais. Reformas dêsse vulto operam uma mudança da Constituição; não uma revisão constitucional (13).

Tôda enumeração, nesse setor, há de ser, realmente, exemplificativa. Mas as tentativas proporcionam a elucidação das hipóteses discutidas. Entre nós, **Nelson de Sousa Sampaio** reduziu a quatro as categorias de normas constitucionais que "estão fora do alcance do poder revisor: 1) as relativas aos direitos fundamentais; 2) as concernentes ao titular do poder constituinte; 3) as referentes ao titular do poder reformador; 4) as relativas ao processo da própria emenda ou revisão constitucional."

Se as três primeiras regras se enquadram nas matérias inalteráveis, a pertinente ao processo de emenda ou revisão não tem a mesma índole. O caráter adjetivo do procedimento no ato de reforma não oferece a importância que distingue os demais casos. Além disso, a enunciação feita não exclui do poder de reforma partes relevantes da Constituição, como as que configuram o Estado e o regime político. O propósito de esclarecimento do professor baiano tem, no entanto, a virtude de discriminar três situações nítidas e de tornar saliente a tese da inadmissibilidade da revisão total, efetuada de uma vez ou parceladamente (14).

É relevante acentuar, ainda, que o processo de revisão varia: ora a reforma se realiza em Convenção constitucional — **Convention for proposing Amendments** (Const. Est. Unidos, art. V); ora pelo Poder Legislativo comum, seguindo rito especial, como o de votação qualificada (Const. da Rep. Fed. da Alemanha, art. 79); ora o povo participa da iniciativa (Const. da Suíça, art. 121), ora esta pertence ao Congresso (Const. Est. Unidos, art. V), ou a êste e ao Poder Executivo (Const. de França, art. 89); ora a alteração aprovada é submetida a **referendum** popular obrigatória (Const. de França, art. 89), ora a **referendum** popular condicionado (Const. da Itália, art. 138).

De qualquer modo, é primordial que o poder de rever ou reformar a Constituição seja reservado a órgão representativo, de caráter parlamentar, para que vigore o regime democrático. "Onde a competência para iniciar a reforma constitucional, assim como a capacidade para levá-la a cabo, reside fundamentalmente no executivo, trata-se



de uma forma de governo autoritário" — sentença **Loewenstein**, baseado no direito comparado (15).

### 5 — Valor da partilha de competências

Conclua-se, pois, que se a rígida separação de poderes ou divisão de funções, além de impraticável, é inconveniente, a partilha de competências coordenadas entre os órgãos do Estado garante, simultaneamente, a ordem e a liberdade. O regime de competências definidas e limitadas, exercidas em harmonia, assegura o equilíbrio no plano político e administrativo, criando a segurança dos direitos, que é pressuposto de paz social.

O Poder Legislativo desempenha nesse mecanismo a função básica, porque lhe cabe, normalmente, elaborar as regras gerais que disciplinam a atividade dos outros órgãos do Estado.

## II — PODER LEGISLATIVO NO BRASIL

### 1 — Congresso Nacional

A Constituição de 1946, mantendo a tradição republicana, consagrou o sistema tripartido de Poderes: Legislativo, Executivo e Judiciário (art. 36). No estilo, também, da Constituição de 1891 (art. 16, § 1.º), e mais caracteristicamente do que a de 1934 (art. 22), adotou o regime bicameral. O Poder Legislativo, exercido pelo Congresso Nacional, compõe-se da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 37). Vedando a qualquer dos Poderes delegar atribuições — aliás em fórmula imprópria por sua generalidade e superada pelos fatos — conferiu ao Legislativo ampla faculdade normativa, assim como de fiscalização e controle do Executivo.

a) O art. 65 enumera várias matérias importantes da **competência legislativa** do Congresso: orçamento, tributos, dívida pública federal, criação e extinção de cargos públicos e limites de seus vencimentos, fixação das forças armadas, operações de crédito e emissões de curso forçado, e outras. E para esclarecer que a enumeração feita não esgota o poder normativo definido, o preceito acrescenta que ao Congresso cabe "legislar sobre bens do domínio federal e sobre todas as matérias da competência da União" (n.º IX). A ressalva consignada quanto ao "disposto no artigo seguinte" visa, precisamente, a preservar a competência exclusiva do Congresso, em cujos atos não interfere a sanção do Presidente da República. É que o art. 66 delinea a **competência fiscalizadora e de controle** do Congresso: resolver sobre tratados e convenções celebrados com Estados estrangeiros, autorizar o Presidente da República a declarar guerra e a fazer a paz, aprovar ou suspender a intervenção federal, conceder anistia, julgar as contas do Presidente da República, a par de outros casos. O poder de reforma constitucional insere-se na **competência legislativa e política** do Congresso Nacional (Const., art. 217, e Ato Institucional n.º 2, art. 2.º, § 2.º).

Para assegurar o exercício dessas e outras funções que constam de seu texto, a Constituição previu duas classes de garantias e prerrogativas: — umas que demarcam e regulam o funcionamento do Congresso Nacional e de cada uma de suas câmaras; outras que resguardam e disciplinam a situação e o procedimento dos parlamentares.

b) Assim, estipulou a reunião do Congresso Nacional em período certo e determinado (art. 39). Durante a **legislatura**, ou seja pelo prazo dos mandatos de seus

membros, a Câmara e o Senado reúnem-se em **sessão legislativa ordinária** ou em **convocação extraordinária**, que pode ser pedida pelo Presidente da República ou por iniciativa do têrço de uma das câmaras (art. 39, parágrafo único). Na sessão legislativa ordinária, que se estende de 1.º de março a 30 de junho e de 1.º de agosto a 1.º de dezembro — nos termos do art. 1.º da Emenda Constitucional n.º 17, de 1965, modificativos do art. 39 da Constituição — ou durante a convocação extraordinária, que deve ser sempre motivada, as duas **Casas** funcionam ao mesmo tempo, ora em conjunto, ora separadamente. A reunião da Câmara e do Senado em sessão conjunta é a exceção. A regra, adequada ao regime bicameral, consiste no trabalho independente, embora vinculadas as atividades, até porque no processo legislativo, no geral dos casos, um órgão opera como revisor do outro. O texto de 1946 prescrevia que a Câmara e o Senado se reuniriam em sessão conjunta para: inaugurar sessão legislativa, elaborar o regimento comum, receber o compromisso do Presidente e do Vice-Presidente da República, deliberar sobre o veto (art. 41). A essas quatro foram acrescidas três hipóteses. A Emenda Constitucional n.º 9, de 1964 (art. 4.º), incluiu a hipótese de reunião conjunta para homologar a eleição do Presidente da República ou elegê-lo, assim como o Vice-Presidente, na conformidade dos casos estabelecidos na Constituição. Dispôs desse modo por haver perfilhado o princípio da maioria absoluta para a eleição do Presidente da República, o que exigiu a outorga ao Congresso Nacional da prerrogativa de decidir o pleito em que não se apurem os sufrágios populares necessários (art. 1.º, com referência ao art. 81 da Constituição). E a Emenda Constitucional n.º 17, de 1965, adicionou dois casos de reunião conjunta: para atender a matéria relevante ou urgente, a juízo da Mesa de qualquer das Casas do Congresso Nacional, e para apreciar, por solicitação do Presidente da República, projetos de lei de sua iniciativa (art. 2.º). O primeiro caso resultou da experiência: a necessidade verificada de recepcionar chefes de Estado estrangeiros ou de deliberar sobre acontecimentos graves, e muitas vezes inesperados, como ocorreu em agosto de 1961, com a renúncia do Presidente Jânio Quadros, e em março de 1964, com a deposição do Presidente João Goulart. O segundo desses casos decorreu da circunstância de ter sido incorporado à Constituição, pelo Ato Institucional n.º 2, de 1965, o princípio, nele incluído, segundo o qual o Presidente da República poderá solicitar a apreciação de projeto de sua iniciativa, que considerar urgente, em sessão conjunta das duas Câmaras (art. 5.º, § 3.º, e art. 29). Cumpre ver, ainda, que a Câmara e o Senado elaboram seus regimentos internos e deliberam sobre sua organização e seu funcionamento (art. 40 da Constituição).

c) Outras garantias e normas constitucionais referem-se diretamente aos membros do Congresso Nacional. Eleitos simultaneamente (art. 38), por sufrágio universal e direto e voto secreto (art. 134), os deputados e senadores são invioláveis no exercício do mandato, por suas opiniões, palavras e votos (art. 44). Protege-os, também, a imunidade contra processo criminal, sem prévia licença de sua câmara (art. 45). Mesmo as proibições estabelecidas quanto à aceitação de cargos públicos e assemelhados, ou de empresas que gozem de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, assim como a vedação de exercer outro mandato legislativo ou patrocinar causa contra entidade estatal (art. 48), consubstanciam medidas que visam a defender o prestígio da instituição. Não têm outro objetivo, igualmente, as regras que prevêm a perda do mandato por falta, sem licença, às sessões, por mais de seis meses consecutivos, ou em virtude de procedimento reputado incompatível com o decôro parlamentar (art. 48, §§ 1.º e 2.º). Demais, deputados e senadores percebem, anualmente, em regime de igualdade, subsídio e ajuda de custo (art. 47) e podem desempenhar missão diplomática de caráter transitório (art. 49), ser investidos na função de ministro de Estado,

intervenar federal ou secretário de Estado, sem perda do mandato (art. 51). A Emenda Constitucional n.º 3, de 1961, estendeu essa permissão ao deputado ou senador para o exercício do cargo de Prefeito do Distrito Federal (art. IV). E o Ato Institucional n.º 3, de 1966, autorizou a aceitação do cargo de prefeito das Capitais, que tornou de nomeação dos governadores, com assentimento das Assembléias Legislativas (art. 4.º, § 2.º).

d) Essas garantias e condições, conquanto estabelecidas em função das câmaras, umas, e dos parlamentares, outras, têm, a final, a virtude comum de proteger o Congresso Nacional, como representação orgânica do Poder Legislativo.

Nessa representação, como um só corpo deliberante — Senado e Câmara reunidos — ou em sessões isoladas e autônomas das duas Casas, o Congresso Nacional procede com a colaboração do Presidente da República ou sem ela, segundo as cláusulas da Constituição. De regra, a decisão parlamentar que se traduz em lei compete ao Congresso Nacional com a sanção do Presidente da República: votação do orçamento e de tributos, criação e extinção de cargos públicos e limites de seus vencimentos, para exemplificar, ou seja toda a matéria especificada no art. 65 da Constituição. Ao contrário, não depende da sanção do Presidente da República o que é da competência exclusiva do Congresso Nacional e se converte, normalmente, em **decreto-legislativo**: deliberação sobre tratados e convenções com Estados estrangeiros, autorização para declarar guerra e fazer a paz, concessão de anistia, aprovação ou suspensão de intervenção federal, ou melhor, o que se encerra no art. 66 da Constituição. Também a reforma constitucional incide nesse regime de deliberação privativa. Embora hoje, por efeito do Ato Institucional n.º 2, o Presidente da República possa ter a **iniciativa** de emenda (art. 2.º, II), não interfere na **decisão**. Pelo próprio Ato, "dar-se-á por aceita a emenda que fôr aprovada em dois turnos, na mesma sessão legislativa, por maioria absoluta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 2.º, § 2.º). E, na forma de preceito constitucional mantido, a emenda será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 217, § 4.º). Não depende, por igual, de participação ou sanção do Presidente da República a **resolução** que adota o Senado, ou a Câmara, em face das investigações das Comissões parlamentares de inquérito. As Câmaras do Congresso cumprem, no caso, tarefa política soberana (Const., art. 40, parágrafo único). É faculdade semelhante à da convocação de Ministros de Estado, cuja falta de comparecimento sem justificação importa crime de responsabilidade (art. 54).

É oportuno observar, ainda, que há assuntos relativos à competência privativa de uma ou outra das câmaras em que a decisão firmada não tem a participação do Presidente da República, como se verá.

No que concerne ao veto, a ação do Congresso não importa, propriamente, criar norma. Reduz-se a manter ou a suprimir a que tenha adotado, se rejeitar ou aceitar a impugnação do Presidente da República ao projeto aprovado, ou a parte dêle. Contudo, da decisão pode resultar ato privativo do Congresso. É que, rejeitado o veto, se a lei não fôr promulgada dentro de 48 horas pelo Presidente da República, deve fazê-lo o Presidente ou o Vice-Presidente do Senado (art. 70, § 4.º, da Constituição).

e) Mas, ao lado das atribuições do Congresso, quer dizer, daquelas cujo exercício se completa com a participação de deputados e senadores, há as que são exclusivas da Câmara ou do Senado, até pelas peculiaridades de cada um desses órgãos no mecanismo do regime representativo e federativo.

## 2 — Câmara dos Deputados

a) Embora todo mandato parlamentar emane, em nosso sistema político, de sufrágio universal e direto, a Constituição declara que a Câmara dos Deputados é composta de **representantes do povo** (art. 56). Caracteriza-a, pois, como delegação da coletividade total, configurando a "nação inteira", na linguagem de Durand (16). Essa qualificação transmite à Câmara a força crítica e criadora de uma assembléia poderosa, mas reduz a intensidade do vínculo entre o representante e o partido político, através do qual obrigatoriamente se elege (arts. 40 e 134 da Constituição e art. 2.º do Código Eleitoral: Lei n.º 4.737, de 15-7-1965).

Segundo o sistema de representação proporcional adotado (art. 56 da Constituição), os Estados e os Territórios elegem deputados por quatro anos (art. 57), à base da população (art. 58). Cada Território tem um deputado e é de sete deputados o número mínimo por Estado, não podendo ser diminuída a representação já fixada (art. 58, §§ 1.º e 2.º). A Emenda Constitucional n.º 17, de 1965, em seu art. 4.º, alterou o art. 58 da Constituição, no propósito de evitar que a composição da Câmara se torne excessiva, dado o elevado índice de crescimento demográfico. Diante da nova redação, o art. 58, mantidos seus parágrafos, dispõe que "o número de deputados será fixado, por lei, em proporção que não exceda de um para cada trezentos mil habitantes, até vinte e cinco deputados, e, além desse limite, um para cada quinhentos mil habitantes". A presente composição da Câmara, de 409 deputados, será, também, a da legislatura a iniciar-se em 1967. Ainda inexistente na Câmara, como faltará na sua formação subsequente, representação do Distrito Federal, prevista na Constituição (arts. 56 e 58), porém sujeita a eleição a ato do Congresso Nacional, consoante a Emenda n.º 3, de 1961 (art. 3.º).

b) Críticas têm sido feitas a esse sistema de composição da Câmara. É, no entanto, o critério prevalecente. Foi o que acentuamos, como Relator, na Comissão Mista do Congresso Nacional que estudou o projeto gerador da Emenda Constitucional n.º 17. Em verdade, — assinalamos — o critério de fixar o número de deputados por índice de população é tradicional e predominante, nos Estados federativos como nos unitários, no regime liberal — burguês como no socialista. A Constituição dos Estados Unidos da América, de 1787, assim dispôs, e, embora haja previsto que cada Estado teria pelo menos um representante, estabeleceu número diversificado, até a realização do recenseamento (art. 1.º, seq. II). E esse sistema de distribuir os representantes entre os Estados, na proporção da população respectiva, foi mantido na Emenda n.º 14, de 1868 (seq. II). A Constituição belga, de 1831, adotou a mesma orientação (art. 49), bem como a da Confederação Suíça, de 1874 (art. 72). Semelhantemente estipularam a Constituição da República Argentina (art. 37) e a do México, de 1917 (art. 52). A Constituição do Chile de 1925, reformada em 1943, não se afastou dessa linha (art. 37). De igual modo prescreve a Constituição italiana, de 1947 (art. 56). Diverso não é o critério seguido pela Constituição da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, de 1936: o Soviet da União é eleito pelos cidadãos, nas circunscrições eleitorais, à razão de um deputado por 300.000 habitantes (art. 34). E acrescentamos: em estudo sobre cinco sistemas federativos — Austrália, Canadá, Estados Unidos, Alemanha e Suíça — Robert Bowie e Carl Friedrich salientam, exatamente, que "os lugares da Câmara Baixa são divididos entre os Estados segundo o volume da população" (17).

A desproporção que se estabelece, desde que não exagerada, como não o é no Brasil, em nada prejudica o desenvolvimento do País. Seguramente, o sistema não é perfeito. Não o é nenhum. A representação não é jamais exata, como pondera

**Duverger**, apontando as deformações que a atingem <sup>(18)</sup>. Mas, se a desproporção e a representação mínima criam ou mantêm uma desigualdade, redutora da força de grandes Estados, esse mecanismo assegura o equilíbrio federativo, essencial à unidade nacional. Por esse processo de prudente ação política não se ampliam as diferenciações sociais e econômicas, já indicativas da existência de dois países, na dimensão do mesmo território.

c) À Câmara formada nessas bases, a Constituição reserva atribuições privativas relevantes. Duas delas estão especificadas no art. 59: **uma** — a declaração, pelo voto da maioria absoluta dos seus membros, da procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente da República e contra os Ministros de Estado, nos crimes conexos com os daquele; **a outra** — a iniciativa da tomada de contas do Presidente da República, mediante designação de comissão especial, quando não forem apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa. Nas duas hipóteses, a Câmara exerce função julgadora, embora com a autonomia política imanente à sua natureza e à sua estrutura. Mas o art. 59 não exaure a competência privativa da Câmara dos Deputados. É exclusivo dela, também, elaborar seu regimento interno (art. 40), conceder licença para que o deputado seja processado criminalmente (art. 45), ou possa desempenhar missão diplomática de caráter transitório, e participar, no estrangeiro, de congressos, conferências e missões culturais (art. 49).

A iniciativa de lei sobre matéria financeira é expressamente conferida ao Presidente da República e à Câmara dos Deputados (art. 67, § 1.º, da Const., com a redação da Emenda Constitucional n.º 17, art. 6.º). A muitos se afigura, por isso, que, em relação ao Senado, a competência da Câmara é exclusiva. Não parece absurdo sustentar-se, porém, que ao Senado é vedada apenas a iniciativa de leis que criem ônus ou alterem a receita, sendo-lhe dado oferecer **projetos de caráter normativo**. É que esses projetos se enquadram na **competência legislativa genérica**, extensiva aos membros das duas Casas do Congresso Nacional (art. 67). Ai, entretanto, situa-se uma controvérsia.

### 3 — Senado Federal

Ao Senado, a Constituição também confere organização singular e atribuições específicas.

a) A previsão constitucional é que o Senado seja composto de representantes dos Estados e do Distrito Federal, dentro da fórmula igualitária de três senadores, eleitos segundo o princípio majoritário, por oito anos (art. 60, §§ 1.º e 2.º). Contudo, o Senado compõe-se, atualmente, de 66 senadores, correspondentes aos 22 Estados, visto que ainda não foi ordenada a eleição dos representantes do Distrito Federal (Emenda Constitucional n.º 3, de 1961, art. 3.º). Renovando-se a representação de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e por dois terços (art. 60, § 3.º, Constituição), o Senado cria sempre condições diferentes para o desempenho de suas funções, no processo polêmico das atividades do Estado.

b) Não obstante o regime bicameral seguir a evolução política do País desde a Constituição do Império (art. 14), sempre se reabre o debate sobre a desnecessidade do Senado ou a conveniência de reduzi-lo, do ponto de vista legislativo, a órgão revisor dos projetos da Câmara dos Deputados. **João Mangabeira** sustentou em 1934 a decadência do sistema bicameral e objetou que não se tratava de mecanismo peculiar à federação, quer porque o adotavam muitos Estados unitários, quer porque

em vários Estados federais, como o Império Alemão, o Canadá, a República Alemã e a Áustria, as unidades federativas se representavam desigualmente. E ressaltou: "se uma das Câmaras deve representar os Estados, como unidades federativas, óbvio que aí só devem ser tratados assuntos que lhes interessem peculiarmente, como entidades políticas. Porque a Nação se representa e fala na outra Câmara" (19). Depois de promulgada a Constituição de 1946, advogou, de novo, a supressão do Senado, em Mesa Redonda no Instituto de Direito Público e Ciência Política. Prevaleceu, contudo, a idéia de apenas limitar a competência legislativa do Senado, que não poderia rejeitar o projeto originário da Câmara. **Barbosa Lima Sobrinho** salientou, então, que "o Senado representa a garantia mais eficaz contra a possibilidade de exageradas influências regionalistas, pois a sua presença no mecanismo do regime é necessária para que a própria Câmara dos Deputados não se sinta encorajada a favorecer, pela pressão das grandes bancadas, a vitória dessa ou daquela causa que venha beneficiar essa ou aquela região brasileira, particularmente" (20). Observe-se, porém, que, apesar da controvérsia, constituições recentes consagram o regime bicameral e conservam o Senado com atribuições legislativas amplas, como em nosso sistema. Assim, a Constituição francesa de 1958 preceitua que "a lei é votada pelo Parlamento" (art. 34), que se compõe da Assembléia Nacional e do Senado (art. 24). A Constituição italiana proclama que "a função legislativa é exercida pelas duas Câmaras" (art. 70) — a Câmara dos Deputados e o Senado da República (art. 55). Também a Constituição da Índia, de 1949, assegura a iniciativa e a elaboração das leis à Câmara Popular e ao Conselho dos Estados, restringindo quanto a este, que corresponde ao Senado, a competência em matéria financeira (arts. 79, 107, 109-110 e 117). Além disso, e sem prejuízo das opções doutrinárias, a experiência brasileira revela que o regime bicameral funciona sem conflitos graves, nem malefícios para a coletividade.

c) Mas o Senado, paralelamente com a atividade legislativa, que exerce em comum com a Câmara, tem atribuições privativas, deferidas pela Constituição. Não lhe cabe somente criar seu regimento interno e organizar seus serviços (art. 40), ou decidir sobre processo e afastamento de seus membros (arts. 45 e 49), como o faz a Câmara no seu domínio reservado. Confere-lhe a Constituição, com exclusividade, **competência judiciária e política** de relevo.

No primeiro caso, que não afasta a análise política, antes a pressupõe, está a competência de julgar o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e os Ministros de Estado nos crimes da mesma natureza conexos com os daquele (art. 62, I). É o processo de **impeachment**, que o Senado julga depois de declarada procedente a acusação pela Câmara dos Deputados (arts. 59, I, e 88). No exercício dessa atribuição, também, o Senado **processa e julga** os Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República nos crimes de responsabilidade (art. 62, II). Em que põe à importância da competência enumerada, a história política demonstra que o instituto do **impeachment**, de aplicação difícil, se torna inoperante, como o aprecia, largamente, **Paulo Brossard de Souza Pinto** (21).

Na esfera propriamente política, o Senado desempenha tarefas específicas de duas ordens: de controle de atos do Poder Executivo e como órgão próprio da Federação. Na função de controle examina e aprova ou recusa nomes indicados pelo Presidente da República para provimento de altos cargos: Ministros do Supremo Tribunal Federal, do Tribunal Federal de Recursos e do Tribunal de Contas, Procurador-Geral da República, Prefeito do Distrito Federal, membros do Conselho Nacional de Economia e chefes de missão diplomática de caráter permanente (art. 63, I, e arts. 99 e 103).

Leis ordinárias têm ampliado essa competência fiscalizadora. Recentemente, a lei que estruturou a Justiça Federal subordinou a primeira nomeação dos juizes a prévio assentimento do Senado (Lei n.º 5.010, de 30-5-966, art. 74, § 1.º). No papel de órgão da Federação, o Senado autoriza os empréstimos externos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 63, II) e suspende a execução, no todo ou em parte, de leis ou decretos declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal (art. 64). Procede em ambos os casos com autoridade constitucional que lhe assegura a verificação das condições e da conveniência dos atos dependentes de sua deliberação (22). O pronunciamento do Senado, em tais hipóteses, não tem a co-participação ou sanção do Presidente da República; exprime-se numa **resolução** de sua competência exclusiva (Reg. Interno do Senado, arts. 344-345, e arts. 351-353).

#### 4 — Posição do Tribunal de Contas

No exame da organização e das atribuições gerais do Poder Legislativo, impõe-se, também, referência destacada ao Tribunal de Contas. Situa-se esse órgão, na Constituição, no capítulo do Poder Legislativo, na parte reguladora do orçamento (arts. 76 e 77). Cabe-lhe acompanhar e fiscalizar a execução do orçamento, assim como dar parecer prévio sobre as contas que o Presidente da República deve prestar anualmente ao Congresso Nacional (art. 77, I, e § 4.º). Trata-se, pois, de peça fundamental na apuração da responsabilidade política e administrativa do governo e de seus agentes. Fixando-lhe "função essencialmente política", o Professor Aliomar Baleeiro assevera, com irrecusável procedência, que "o Tribunal de Contas, no sistema de freios e contrapesos da Constituição, é um instrumento técnico do Congresso" (23).

O fortalecimento desse órgão é tanto mais indispensável dada a tendência crescente de elaboração de planos ou programas plurianuais, através dos quais os governos prevêem somas globais para aplicação a longo prazo. É a prática do orçamento cíclico, que envolve e reduz a importância do orçamento anual, limitado, gradualmente, a autorizar aplicações abrangidas num sistema que o precede e o ultrapassa. Em França, a Constituição estipula a elaboração de leis-programa, que determinam os objetivos da ação econômica e social do Estado (art. 34). Entre nós, a má orientação executiva de não traduzir o plano em lei — o exemplo do **Plano Salte**, no governo Eurico Dutra, é exceção — vem restringindo a capacidade normativa e o poder de fiscalização do Congresso. Mesmo que se corrija essa anomalia, a revitalização do Tribunal de Contas deve incluir-se no quadro das reformas institucionais, como meio de segurança da probidade administrativa e da ação fiscalizadora do Poder Legislativo. Demais, garantia de êxito de todo planejamento é o controle eficaz de sua execução, a contínua verificação de seus resultados, de preferência por organismo autônomo.

#### 5 — Assembléias Legislativas

a) Mas, no regime federativo, se o Poder Legislativo confronta, no **plano horizontal**, com o Poder Judiciário e o Poder Executivo, divide-se, no **plano vertical**, entre a União e as entidades menores. A atividade legislativa distribui-se em áreas de competências superpostas. Como descreve o Professor **Themístocles Cavalcanti**, "o poder político na Federação tem expressão vertical, isto é, ele se exerce de cima para baixo e se distribui de acordo com uma hierarquia de normas, desde a mais geral, que é a federal, até a menor, que é de âmbito estadual" (24). A existência de um Poder Legislativo municipal e de leis municipais, no sentido preciso, não tem caráter de generalidade nos sistemas constitucionais, e por isso tais idéias não são incluídas

nos conceitos básicos. As constituições, porém, consignam sempre uma partilha de competências, inclusive de natureza legislativa, entre a União e os Estados-Membros. Estabelece-se "verdadeiro condomínio legislativo, consoante regras constitucionais de convivência", que asseguram a autonomia estadual <sup>(25)</sup>.

Nessa repartição de competências atribui-se, mesmo, aos Estados federados a faculdade de elaboração de suas constituições, observados os princípios fundamentais da União. É a outorga do poder constituinte estadual, a que **Sánchez Viamonte** designa de "poder constituinte secundário ou de segundo grau", porque condicionado e limitado pelo "poder constituinte primário ou de primeiro grau", peculiar à órbita federal <sup>(26)</sup>.

b) O regime constitucional brasileiro é rigoroso nessa discriminação. A Constituição de 1946 proclama no art. 18: "cada Estado se regerá pela Constituição e pelas leis que adotar, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição". Reserva, ainda, aos Estados "todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados" por ela (§ 1.º). E considera crime de responsabilidade o ato do Presidente da República que atentar contra os "poderes constitucionais dos Estados" (art. 89, II). Mas a Constituição também nomeia as **Assembléias Legislativas** entre os poderes constitucionais dos Estados, ao fixar as inelegibilidades (art. 139, V). Com o mesmo fim, e para determinar o prazo do mandato e a época das primeiras eleições estaduais, mencionou-as o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (arts. 2.º, § 3.º, e 11, §§ 1.º e 7.º, n.º III), inclusive declarando que teriam "inicialmente função constituinte" (art. 11). Por último, a Emenda Constitucional n.º 14, de 1965, revendo o art. 139, disciplinou de novo as inelegibilidades quanto às Assembléias Legislativas.

c) Como poder legislativo dos Estados, as Assembléias Legislativas são compostas na conformidade das constituições locais, que definem também os privilégios dos deputados e as restrições que lhes são impostas. O Supremo Tribunal Federal, entretanto, firmou jurisprudência no sentido de que "a imunidade concedida a deputados estaduais é restrita à Justiça do Estado" <sup>(27)</sup>. Na exercício da atividade legislativa ordinária, as Assembléias têm **competência privativa, concorrente e supletiva ou complementar**, segundo o disposto, principalmente, na Constituição Federal e nas Emendas que a modifiquem. É **privativa**, por exemplo, a competência para dispor sobre a organização e administração dos poderes locais (arts. 18 e 124), sobre os tributos reservados aos Estados (Emenda n.º 18, de 1965, arts. 9.º, 12, 18, 19), a proteção e a disciplina dos bens e serviços estaduais (art. 18 e §§ 1.º e 2.º da Constituição), a criação de órgão de assistência técnica aos Municípios (Constituição, art. 24). Caso típico de competência **concorrente**, com prevalência da autoridade federal, previa o art. 21 da Constituição, permitindo a criação de "outros tributos" além dos nela enumerados. Mas a Emenda n.º 18 suprimiu essa prerrogativa, pois estabelece novo sistema tributário e prescreve que os impostos dêle componentes são exclusivamente os previstos em seu texto (arts. 1.º e 5.º). **Supletiva ou complementar** é a competência exercitada, entre outros casos, em matéria de direito financeiro, de produção e consumo, de educação e ensino, para sanar as deficiências ou lacunas da legislação federal (Constituição, art. 6.º).

Mas as cláusulas constitucionais federais estipulam também vedações aos Estados, e, portanto, às suas Assembléias Legislativas. São os chamados **podêres proibidos**. A Constituição veda aos Estados intervir nos Municípios, salvo para lhes regularizar as finanças e nos casos que enuncia (art. 23), como lhes proíbe contrair empréstimo externo sem prévia autorização do Senado Federal (art. 33). A Emenda Constitucional n.º 18, por sua vez, demarca as proibições em matéria tributária, alcançando a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, para evitar cobrança de tributo sem lei



anterior, impedir discriminações no Território nacional ou a imposição de ônus a instituições de educação e de assistência social, a templos, ou a partidos políticos (art. 2.º). Ainda determina a Emenda que somente a União, em casos excepcionais definidos em lei complementar, poderá instituir empréstimos compulsórios (art. 4.º).

d) Ao lado da **atividade legislativa**, desempenham as Assembléias Legislativas a **função política de contrôle e fiscalização** do Poder Executivo, cuja amplitude e eficácia variam com as constituições locais. Também lhes é dada **tarefa julgadora**, quer na apreciação das contas do Governador, quer nos processos de **impeachment**, a que se aplica a lei federal, na falta de regras estaduais específicas (Lei fed. n.º 1.079, de 10-4-950, art. 78).

## 6 — Câmaras Municipais

Em plano inferior ao das Assembléias Legislativas, por suas limitações territoriais e de competência, funcionam as Câmaras Municipais.

a) Diante da posição e da autonomia que a Constituição garantiu aos Municípios, inclusive prevendo a eleição do prefeito e dos vereadores (art. 28), a tendência dominante é a de admitir que a Câmara Municipal exerce papel de "órgão legislativo". "Não é Poder Legislativo, no sentido constitucional dessa expressão, visto que no regime federativo, como o nosso, os Podêres de Estado são privativos da União e dos Estados-Membros que a compõem" (28). Essa circunstância, contudo, não lhe desmerece a função legislativa, que pratica disciplinando as atividades da administração e a instituição e cobrança dos tributos.

Entende **Victor Nunes Leal**, aliás, que a expressão **poder legislativo** "compreende, na nossa federação, tanto o legislativo federal como o estadual e o municipal". Mas, ainda que assim não se considere, dada a polêmica envolvente do conceito e da estrutura de federação, é certo admitir, com o ilustre publicista, que são **leis**, no sentido material e no formal, as normas editadas pelas Câmaras Municipais. Nos extremos da competência constitucional dos Municípios têm eficácia irredutível: "permanecem ilesas ao impacto da legislação estadual ou federal" (29).

b) Às Câmaras Municipais é assegurada, por igual, função de vigilância e crítica dos atos do Prefeito, notadamente na apreciação do orçamento e no julgamento das contas do exercício financeiro. E ainda lhes cabe a decretação do **impeachment** dos prefeitos, a que se aplica, na omissão do direito estadual, a Lei federal n.º 1.079, de 10 de abril de 1950, no que fôr ajustável à situação (lei fed. n.º 3.528, de 3-1-59, arts. 3.º e 4.º). Mas essa faculdade requer disciplina mais rígida ou mais clara, pois sua prática tem perturbado a vida política e administrativa de inúmeros Municípios.

## 7 — Interdependência dos podêres na República

a) Aliás, os abusos e excessos de competência, mesmo entre os podêres constitucionais propriamente ditos, são uma constante na história política do Brasil, sobretudo na linha de fortalecimento do Executivo. Não os impediram as Constituições anteriores, a de 1891 e a de 1934, embora a primeira proclamasse os podêres harmônicos e independentes (art. 15) e a segunda os qualificasse de independentes e coordenados (art. 3.º). Não justifica exame o interregno de 1937 a 1945, porque nesse período não se complementaram as instituições previstas na Carta ditada e o Chefe do Governo permaneceu investido de atribuições absolutas. Sob a Constituição de 1946 (art. 36) têm ocorrido oscilações, contendo-se, por vêzes, o Presidente da República no círculo

de sua competência. A observação revela, contudo, que a tendência predominante é de alargamento das atribuições executivas.

Como o assunto já tem sido repetidamente estudado, é desnecessário dissertar a esse respeito. Pode resumir-se, com o Professor **Sá Filho**, que, no caso brasileiro, a formulação do princípio da harmonia ou coordenação e independência "não tem obstado a tendência para a concentração e unificação do poder, não bastando, para impedir a supremacia do Executivo, traçar limites à sua atuação, mas antes dotar o parlamento de meios de ação mais eficiente" (20).

c) É oportuno aditar, porém, que as fases de regime de exceção, ou de **efetivo** recesso da legalidade, como agora, têm dificultado e perturbado a adoção dos meios de contenção do Poder Executivo, na luta pelo equilíbrio procurado. Ajunta-se a isso a energia das forças sociais que se multiplicam e atuam dentro da coletividade, reclamando maior eficiência e mais justiça do governo, o que lhe facilita o processo de invasão e absorção de outras competências.

Mas o conflito de forças opostas — adverte **Ripert** — não pode ser regulado senão pela **arbitragem de poder**, donde a importância do Poder Legislativo, até porque a verdadeira lei não traduz somente conciliação entre as partes, significa, igualmente, conciliação entre o passado e o presente (31).

### III — CONSIDERAÇÕES FINAIS

a) O Poder Legislativo, no entanto, precisa renovar-se gradual e incessantemente, para manter, pela lei, a condição de instrumento de conciliação entre o passado e o presente. A Emenda Constitucional n.º 17, de 1965, já introduziu inovações úteis no processo legislativo, não só fixando prazos fatais como instituindo a "delegação interna" a comissões especiais e prescrevendo que os projetos de leis complementares da Constituição e os de Código ou de reforma de Código receberão emendas perante as comissões e terão o curso que for estabelecido em resolução particular. E, preservando sua capacidade de criar a norma jurídica, o Legislativo regulou a prática do veto parcial, obstando o vício da supressão de **palavras** no corpo dos dispositivos. A Emenda estipulou que "o veto parcial deve abranger o texto de artigo, parágrafo, inciso, item, número ou alínea".

b) Outras medidas devem ser adotadas, como o aperfeiçoamento da técnica legislativa, inclusive pela redução da lei, quanto possível, a normas gerais; a multiplicação dos meios de controle do procedimento executivo; a limitação da iniciativa individual de emendas e projetos, em benefício da autoria das representações partidárias.

c) Decerto, reforma duradoura e de profundidade não será feita no mecanismo do Poder Legislativo sem organização partidária vigorosa, que é base do regime representativo.

Mas a criação dessa estrutura indispensável cabe, em grande parte, ao Poder Legislativo, e dele deve ser empenho permanente, inclusive para vencer a transição constrangedora, e ingressar na normalidade institucional.

## INDICAÇÃO BIBLIOGRÁFICA

- (1) Duarte, Nestor — O Direito, Noção e Norma, Bahia, 1933, pág. 154.
- (2) Burdeau, Georges — *Traité de Science Politique*, Lib. Gén. de Droit et de Jurisp., Paris, 1949, T. I págs. 248 — 258.
- (3) Lapière, Jean W. — *Le Pouvoir Politique*, Presses Universitaires de France, Paris, 1959, págs. 31 e 82.
- (4) *Politique d'Aristote — Texte français présenté et annoté par Marcel Prélot*, Presses Universitaires de France, Paris, 1950, Livre III, Cap. X, págs. 103 — 115.
- (5) Locke, John — *Segundo Tratado Sobre o Governo*, trad. de E. Jacy Monteiro, Instituto Brasileiro de Difusão Cultural S.A., 1963, págs. 83—93; *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, trad. de José Carner, Fondo de Cultura Económica, Mexico, 1941, págs. 85 — 105.
- (6) Schmitt, Carl — *Teoria de la Constitución*, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid (Reimpresión), pág. 213.
- (7) Montesquieu — *De l'Esprit des Loix*, Garnier Frères, Libraires — Editeurs, Paris, págs. 142 — 152.
- (8) Union Inteparlementaire — *Parlements*, Presses Universitaires de France, 1961, pág. 311.
- (9) Kelsen, Hans — *Teoria General del Estado*, trad. de Luís Legaz Lacambra, Editorial Labor, S.A., Barcelona, 1934, págs. 330 — 1.
- (10) Burdeau, Georges — Ob. cit., T. III, 1950, págs. 174 — 5.
- (11) Leal, Aurelino — *Técnica Constitucional Brasileira*, Rio, 1914.
- (12) Burdeau, Georges — Ob. cit., T. III, pág. 172.
- (13) Schmitt, Carl — Ob. cit., pág. 122.
- (14) Sampaio, Nelson de Sousa — *O Poder de Reforma Constitucional*, Bahia, 1954, págs. 93 e 85.
- (15) Loewenstein, Karl — *Teoria de la Constitución*, trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Ediciones Ariel, Barcelona, 1965, págs. 172-3.
- (16) Durand, Charles — *Les Etats Fédéraux*, libraire du Recueil Sirey, Paris, 1930, pág. 192.
- (17) Bowie, Robert e Friedrich, Carl — *Etudes sur le Federalisme*, Lib. Gen. de Droit et de Jurisp., Paris, 1960, I, pág. 16.
- (18) Duverger, Maurice — *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, Presses Universitaires de France, Paris, 1956, pág. 624.
- (19) Mangabeira, João — *Em Torno da Constituição*, Comp. Edit. Nacional, 1934, págs. 52 — 65.
- (20) Mangabeira, João — *Poder Legislativo*, Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1956, págs. 12, 18—20 e 39, notadamente.
- (21) Souza Pinto, Paulo Brossard — *O Impeachment*, Liv. do Globo S.A., Pôrto Alegre, 1965.
- (22) Marinho, Josaphat — *O Art. 64 da Constituição e o Papel do Senado*, in "Revista de Informação Legislativa" (Senado Federal), n.º 2, pág. 5; Parecer na Comissão de Constituição e Justiça do Senado sobre a Indicação n.º 2, de 1963: *Diário do Congresso Nacional*, 14 de abril de 1966.
- (23) Baleeiro, Allomar — *Tribunal de Contas e Contrôlo da Execução Orçamentária*, in "Estudos sobre a Constituição Brasileira", Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1954, pág. 97.
- (24) Cavalcanti, Themístocles Brandão — *Quatro Estudos*, Fundação Getúlio Vargas, Rio, 1954, pág. 78.
- (25) Machado Horta, Raul — *A Autonomia do Estado-Membro no Direito Constitucional Brasileiro*, Belo Horizonte, 1964, págs. 49—53, principalmente.
- (26) Sánchez Viamonte, Carlos — *Derecho Constitucional*, Editorial Kapeluszq, Cia. Buenos Aires, 1945, págs. 382—3.
- (27) Súmula da Jurisprudência Predominante, Supremo Tribunal Federal, 2.ª ed., 1964, Súmula n.º 3, pág. 37.
- (28) Lopes Meireles, Hely — *Direito Municipal Brasileiro*, Rev. dos Tribunais, 2.ª ed., 1984, vol. II, pág. 574.
- (29) Nunes Leal, Victor — *Problemas de Direito Público*, Forense, Rio, 1960, págs. 172—3.
- (30) Sá Filho, Francisco — *Relações entre os Poderes do Estado*, Borsoli, 1959, págs. 36—7.
- (31) Ripert, Georges — *Evolution et Progrès du Droit*, in "La Crisi del Diritto", Cedam, Padova, 1953, pág. 7.