

Cadernos do ILP



Instituto do Legislativo Paulista

Ano I - Nº03

Curso de Processo Legislativo Tomo 2



ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA



Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

PROCESSO LEGISLATIVO

TOMO 2



Instituto do Legislativo Paulista

Conselho Editorial:

Roberto Eduardo Lamari
Desirée Sepe de Marco
Maurílio Maldonado
Márcia de Carvalho Stamato
Fernando Coelho
Humberto Dantas
Jorge Boueri
Marco Aurélio Nogueira
Milton Lauherta
Patrícia Rosset
Wagner Iglecias

SUMÁRIO

Fase de Instrução do Processo Legislativo: Comissões Parlamentares	4
Fase de Complementação do Processo Legislativo (Plenário e Positivção)	15
Técnica Legislativa	26
Processo Legislativo Financeiro	30
Comissões Parlamentares de Inquérito em Portugal e no Brasil.....	39
LEGÍSTICA	60

FASE DE INSTRUÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO: COMISSÕES PARLAMENTARES

Prof. Flávio de Souza Braz

1. Da Apresentação

Lembram-se do nosso encontro anterior sobre a História e Evolução do Processo Legislativo, quando tivemos oportunidade de destacar a importância de encontrarmos soluções, a partir da análise da produção legislativa, visando adequá-las aos desafios da vida moderna.

Pois bem. Em função dessa preocupação, a inserção acessória ao esquema tradicional da elaboração das leis, torna-se imprescindível o aperfeiçoamento técnico dos procedimentos e o incremento de mecanismos a conceder maior celeridade processual, como resposta às mutações rápidas da era da velocidade.

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

2. Da Origem e Conceito das Comissões Parlamentares

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

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

JOSÉ AFONSO SILVA, citando Horace King, da conta que,

“desde os primeiros tempos da história do Parlamento inglês, os Comuns instituem comissões. No entanto, comissões eram constituídas para cada proposta e após o término do trabalho eram dissolvidas.”

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

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

Constituição Francesa de 1793 – **artigos 56 e 57**”.

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

“discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa”

EXEMPLO -

3. Da Composição das Comissões Parlamentares

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

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

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

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

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

EXEMPLOS:

E mais, Manoel Gonçalves Ferreira Filho entende que:

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

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

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

4. Das Espécies de Comissões Parlamentares

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

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

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

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

a) Comissões Permanentes Ou Temáticas

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

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

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

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

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

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

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

- dar parecer sobre proposições referentes aos assuntos de sua especialização;
- promover estudos sobre problemas de interesse público relativos à sua competência;
- acompanhar as atividades de Secretaria de Estado, entidade autárquica ou paraestatal, relacionadas com a sua especialização;
- tomar iniciativa na elaboração de proposições ligadas aos estudos que realizar e deliberar *“ad referendum” do Plenário (situação em que a COMISSÃO discute e vota o projeto e o Plenário apenas se manifesta, sem discussão, pela concordância ou não com a decisão da COMISSÃO)*, sobre os projetos que versem os seguintes temas:
 - aquisição, permuta e cessão de bens imóveis;
 - declaração de utilidade pública de associações civis;
 - denominação de estabelecimentos próprios públicos;
 - transferência de cargos públicos de um para outro quadro, desde que não importe aumento de despesa.

.....
.....

- realizar audiências públicas;
- receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra os atos ou omissões de autoridades públicas;
- convocar Secretários de Estado;
- outras atribuições previstas no artigo 13 da Constituição do Estado.

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

.....
.....
.....
.....
.....
.....

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

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

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

.....
.....

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

EXEMPLOS:

.....
.....
.....
.....

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

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

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

Essa evolução dogmática está estritamente vinculada à própria concepção de Estado de Direito, o qual, segundo Canotilho, “visa conformar as estruturas do poder político e a organização da sociedade segundo a *medida do direito*”, acrescentando que “o direito compreende-se como um *meio de ordenação* racional e vinculativa de uma comunidade organizada e, para cumprir esta função ordenadora, o direito estabelece *regras e medidas*, prescreve *formas e procedimentos* e cria instituições”. O princípio da legalidade passou a ser visto como integrante de um princípio maior: o princípio da juridicidade. Com isto, consagra-se a inevitável tendência de substituição do princípio da legalidade pelo princípio da constitucionalidade, do “direito por regras” pelo “direito por princípios”.

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

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

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

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

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

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

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

EXEMPLO:

.....

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

EXEMPLO:

.....

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

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

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

- o **relatório**, em que o relator expõe, sinteticamente, os aspectos principais da matéria sob exame, e
- o **voto**, em que o relator opina pela aprovação ou rejeição total ou parcial da matéria, com ou sem modificações (emendas ou substitutivos).

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

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

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

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

- será “**PELAS CONCLUSÕES**”, quando discordar da fundamentação do Voto do Relator, mas concordar com as conclusões;
- será “**COM RESTRIÇÕES**”, quando a divergência com o Voto do Relator não for fundamental.

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

- **2 dias**, para as matérias em regime de urgência;
- **10 dias**, para as matérias em regime de prioridade;
- **30 dias**, para as matérias em regime de tramitação ordinária.

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

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

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

EXEMPLO

.....

b) Comissões Temporárias

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

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

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

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

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

EXEMPLO.....

.....

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

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

5. Das Comissões Parlamentares de Inquérito

a) Conceito

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

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

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

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

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

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

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

b) Finalidade

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

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

- **inspecionar os administradores e fiscalizar os serviços públicos;**
- **observar o modo como as normas são executadas;**
- **propor ou alterar normas para coartar abusos;**

- vigia as atividades da Administração e dos particulares, na prática de atos que gravitam em torno do interesse público;
- dar satisfação ao público sobre questões momentosas, que precisam ser esclarecidas em nome do interesse maior da coletividade.

c) Composição e Duração

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

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

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

d) Competência

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

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

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

EXEMPLOS.....
.....

e) Limites

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

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

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

Configuram limitações desse jaez:

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

EXEMPLOS

.....

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

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

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

f) Poderes

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

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

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

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

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

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

EXEMPLOS

.....

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

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

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

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

EXEMPLO

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

6. Do Encerramento

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

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

Flavio de Souza Braz.

Bibliografia

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

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

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

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

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

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

FASE DE COMPLEMENTAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO (PLENÁRIO E POSITIVAÇÃO)

Profa. SUELI DE SOUZA*

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

I – Introdução

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

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

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

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

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

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

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

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

A obediência ao princípio do devido processo legislativo significa que as leis elaboradas por qualquer um dos entes que compõem a Federação - União, Estados e Municípios - devem sê-lo em consonância com o processo legislativo previamente descrito na Constituição Federal, na Constituição Estadual ou na Lei Orgânica,

respectivamente. Não significa, entretanto, que o processo legislativo deva ser idêntico nos três níveis. O STF tem decidido que as normas constitucionais relacionadas a princípios têm que ser necessariamente seguidas pelos demais entes da Federação. É o caso, por exemplo, da competência exclusiva atribuída ao Poder Executivo para iniciar o processo legislativo, quando se trata de legislar sobre “servidor público, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria”, pois a matéria diz respeito ao princípio da separação dos Poderes.

PROCESSO LEGISLATIVO – COMPARAÇÃO DE DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS

CONSTITUIÇÃO FEDERAL	<i>CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE S. PAULO</i>	CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:	Artigo 21 - O processo legislativo compreende a elaboração de:	Art. 63 - O processo legislativo compreende a elaboração de:
I - emendas à Constituição;	I - emenda à Constituição;	I - emenda à Constituição;
II - leis complementares;	II - lei complementar;	II - lei complementar;
III - leis ordinárias;	III - lei ordinária;	III - lei ordinária;
IV - leis delegadas;	IV - decreto legislativo;	IV - lei delegada; ou
V - medidas provisórias;	V - resolução.	V - resolução.
VI - decretos legislativos;		Parágrafo único - Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, a alteração e a consolidação das leis.
VII - resoluções.		
Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.		

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

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

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

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

a) Fase de apresentação, que abrange:

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

b) Fase de instrução, que engloba:

- audiências públicas (com a participação da sociedade civil)

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

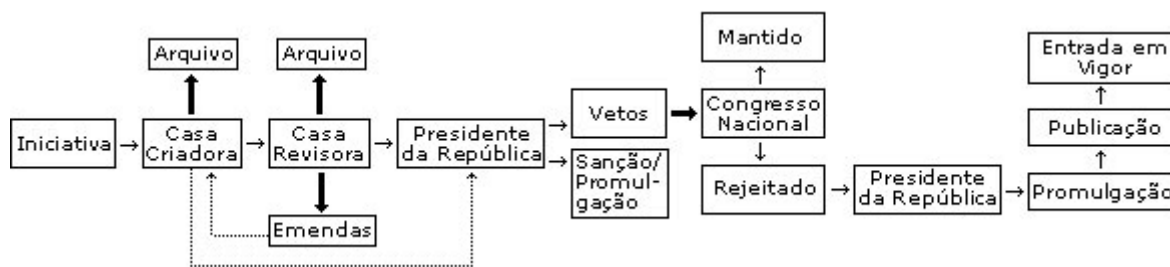
c) Fase de deliberação, que se processa:

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

d) Fase de positivação que engloba:

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

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



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

II – Desenvolvimento

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

1. Fase de Deliberação

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

Considerações Gerais

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

A Ordem do Dia é justamente a fase em que ocorrem as discussões e votações (artigo 117). A competência para organizar a Ordem do Dia da Sessão Ordinária é do Presidente, mas ele deverá ouvir o Colégio de

Líderes (art. 18, item I, alínea “q”). Quanto à organização da Ordem do Dia das Sessões Extraordinárias, não existe exigência regimental no sentido de se ouvir o Colégio de Líderes.

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

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

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

Discussão

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

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

Artigo 183 – haverá apenas um turno de discussão.

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

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

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

Artigo 189 – cada Deputado poderá falar apenas uma vez;

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

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

Incidentes possíveis na fase de discussão:

a) adiamento da discussão – ocorre de duas formas:

1. através de requerimento escrito, proposto antes de encerrada a discussão; possível para proposições que não estejam em regime de urgência, sendo de 5 dias o prazo máximo de adiamento permitido;
2. através da apresentação de emenda de Plenário - apresentada ao se iniciar a discussão, a emenda deverá contar com o apoio de um quinto, pelo menos, dos membros da Assembléia (19 assinaturas – artigo 175, inciso II). A discussão da matéria será adiada, para pronunciamento das Comissões sobre as emendas.

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

b) requerimentos de verificação de presença – as solicitações podem ser feitas oralmente, pelo

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

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

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

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

Votação

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

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

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

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

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

Casos em que a Constituição exige “quorum” qualificado:

QUORUM QUALIFICADO	<i>MATÉRIA</i>
dois terços (63)	1. suspensão de imunidades, durante o estado de sítio; 2. admissão de acusação contra o Governador, nas infrações penais comuns ou nos crimes de responsabilidade;
três quintos (57)	proposta de emenda à Constituição;

- maioria absoluta (48)
1. projeto de lei complementar;
 2. projeto vetado;
 3. eleição dos membros da Mesa, em primeiro escrutínio;
 4. prisão de Deputado em flagrante de crime inafiançável;
 5. sustação do andamento de ação contra Deputado;
 6. perda de mandato (a votação é nominal);
 7. autorização para realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais, com fim preciso;
 8. constituição de CPI, quando já estiverem funcionando concomitantemente mais de 5;
 9. reunião da Assembléia em local diverso de sua sede;
 10. convocação extraordinária da Assembléia;

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

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

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

Processos de votação ostensiva: simbólico e nominal

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Redação final e autógrafo

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

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

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

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

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

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

1.2 Fase de deliberação no Poder Executivo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A tramitação do Veto no Poder Legislativo

Fase de instrução

Devolvida a proposição ao Poder Legislativo, para que novamente, analise a matéria, agora sob o enfoque do veto governamental, reinicia-se o processo legislativo desde a fase de instrução. Publicada a mensagem do Governador com os motivos do veto, as proposições vetadas são encaminhadas às Comissões, para instrução. Se o motivo do veto for apenas inconstitucionalidade, falará a Comissão de Constituição e Justiça e, se apenas mérito, falará a Comissão pertinente. Se o motivo for duplo, falarão as duas Comissões. Cada Comissão tem o prazo regimental de 5 dias para se manifestar (artigo 232, § 1º).

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

Fase de deliberação

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

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

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

2. Fase da Positivção

O que é positivção?

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

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

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

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

2.1 Vigor e eficácia da lei

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

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

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

Exemplos de cláusulas de eficácia:

Eficácia concomitante –

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

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

(...)

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

Eficácia retroativa -

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

Altera as Disposições Transitórias da Lei Complementar nº 988, de 9 de janeiro de 2006, que organiza a Defensoria Pública do Estado e institui o regime jurídico da carreira de Defensor Público do Estado.

(...)

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

Eficácia diferida -

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

Prorroga o prazo para a concessão da Gratificação Área Educação.

(...)

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

III - Conclusão

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

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

- 1º) há a consciência da legitimidade de sua participação, conquistada por um processo eleitoral lícito;*
- 2º) há a internalização de seu papel de “Representante” do povo que o elegeu, ouvindo e defendendo os interesses de seus representados;*
- 3º) há a correspondência de suas ações com a plataforma de seu partido político, valorizando-o e fortalecendo-o;*
- 4º) há o conhecimento e o respeito pelas normas e processos de sua Casa Legislativa, para efetivar um desempenho adequado;*
- 5º) há a percepção e a humildade de que os assuntos a serem debatidos requerem conhecimento técnico e especializado;*
- 6º) mais, há a consciência de que seu papel é deliberar sobre as proposições legislativas – ouvida a sociedade, e não necessariamente o de redigir as futuras leis;*
- 7º) por último, há a noção de que a elaboração legislativa é apenas a primeira parte de um longo processo em que envolve a necessária aplicabilidade da lei e sua posterior execução e fiscalização.” (páginas 121/122)*

Bibliografia

Azevedo, Márcia Maria Corrêa de. - Prática do processo legislativo: jogo parlamentar: fluxos de poder e idéias no congresso: exemplos e momentos comentados. – São Paulo: Atlas, 2001

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

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

Coelho, Fábio Alexandre - Processo legislativo. – São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2007

Guerra, Sidney; Merçon, Gustavo - Direito constitucional aplicado à função legislativa. – Rio de Janeiro: América Jurídica, 2002.

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

- *Sueli de Souza é licenciada em Letras e advogada. Concluiu o Curso de Especialização em Governo e Poder Legislativo (pós graduação lato sensu) da UNESP/ ILP em 2005. Funcionário de carreira aposentada da ALESP, é desde 1999 Assessora de Plenário e Comissões em liderança partidária e gabinete parlamentar.*

TÉCNICA LEGISLATIVA

“Técnica Legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais específicas, que visam à elaboração de um texto que terá repercussão no mundo jurídico”.

Prof. Maricy Valletta*

I – Introdução

A elaboração legislativa exige, acima de tudo, bom senso e responsabilidade, pois as leis interferem, direta ou indiretamente, na vida das pessoas.

É preciso que tenhamos ciência de que nem todos os problemas podem ser resolvidos através de lei.

Por outro lado, uma lei mal feita pode surtir o efeito contrário do esperado, trazendo ainda mais dúvidas à questão que se pretendia esclarecer, e dando margem a desnecessárias batalhas jurídicas.

Além disso, a lei tem que levar em conta o interesse do conjunto da sociedade, e nunca privilegiar interesses particulares.

Para que tenha validade e não macule o ordenamento jurídico, a lei deve ser elaborada com a observância das seguintes normas (no Estado de São Paulo), além da legislação específica do tema que se pretende tratar:

- a) Constituição Federal (arts. 2º, 21, 22, 23, 24, 25, 30, 48, 49, 51, 52, 61, § 1º, 84, 96 e 165)
- b) Constituição do Estado de São Paulo (arts. 5º, 20, 24, 47, 69 e 174)
- c) Lei Complementar estadual nº. 863, de 29/12/1999, com as alterações da Lei Complementar estadual nº. 944, de 26/06/2003
- d) Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (artigo 147 da XIII CRI)

II - Etapas da elaboração legislativa

- a) Definição da matéria a ser normatizada
- b) Verificação da possibilidade jurídica
- c) Estudo da matéria, pesquisa da legislação e jurisprudência (verificar SEMPRE se existe lei pré-existente ou consolidação acerca da matéria)
- d) Elaboração de anteprojeto
- e) Revisão do anteprojeto
- f) Redação final

III - Partes das proposição legislativa

1. Parte Preliminar

a) Epígrafe - indica o tipo da proposição: Projeto de lei, Projeto de lei complementar, Projeto de resolução, Proposta de emenda à Constituição, Projeto de decreto legislativo (artigo 21 da Constituição do Estado e artigo

145 do Regimento Interno da ALESP – XIII CRI).

b) Ementa – deve resumir com clareza o conteúdo do ato, para efeito de arquivo e, principalmente, pesquisa, devendo, caso altere norma em vigor, fazer referência ao número e ao objeto desta.

c) Fórmula de promulgação – deve indicar a autoridade ou o órgão legiferante (ex: A Assembléia Legislativa”) e descrever a ordem de execução, traduzida pelas formas verbais “decreta”, “resolve” e “promulga”.

Exemplos

A Mesa da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, nos termos do § 3º do artigo 22 da Constituição do Estado, promulga a seguinte Emenda ao texto constitucional:

ou

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO: Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu promulgo a seguinte lei complementar:

2. Parte Normativa - Ordenação do texto legal

a) Artigo – frase que encerra um comando normativo.

- Tem numeração ordinal até o 9º e cardinal a partir do 10.
- Quando se tratar de um só artigo, deve ser grafado como “Artigo único”.
- Deve conter um único comando normativo, fixado em seu *caput*
- As exceções ou os complementos devem ser fixadas em suas divisões (parágrafos e incisos)
- As palavras em língua estrangeira devem ser destacadas (itálico, negrito, aspas)
- Suas frases iniciam-se com letras maiúsculas e terminam com ponto final

b) Parágrafo – é a fórmula de umas das divisões do artigo.

- Deve completar o sentido ou abrir exceções à norma contemplada no *caput* do artigo
- É representado com numeração ordinal, após o símbolo §
- Se houver um só parágrafo, será grafado como “Parágrafo único”.
- Pode desdobrar-se em incisos.

c) Inciso – é usado para exprimir enumerações relacionadas ao *caput* do artigo ou ao parágrafo.

- É expresso em algarismo romano
- É iniciado com letra minúscula e termina com ponto e vírgula; salvo o último inciso do artigo, que termina com ponto final
- Pode desdobrar-se em alíneas

d) Alínea – é usada para enumerações relativas ao texto do inciso.

- É grafada em letra minúscula, seguida de parênteses
- Seu texto inicia-se com letra minúscula e termina com ponto e vírgula, com exceção da última alínea do inciso
- Pode desdobrar-se em item (ex: art. 12 CF)

e) Item – é usado para enumerações relativas ao texto da alínea.

- É grafado por algarismos arábicos, na forma cardinal, seguido de ponto
- O texto do item inicia-se com letra minúscula e termina em ponto e vírgula, com exceção do último item da alínea (ex: art. 145 da CF)

3. Parte final

- Cláusula orçamentária - O art. 25 da Constituição Estadual dita que nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.
- Cláusula de vigência: “ esta lei entra em vigor na data de sua publicação” ou “... entra em vigor “x” dias após sua publicação”. Na ausência da cláusula revogatória, vale a regra da Lei de Introdução ao Código Civil, ou seja, entra em vigor 45 dias após sua publicação. É errado dizer que a lei “entrará” em vigor.
- Cláusula revogatória: deve indicar expressamente as leis ou os dispositivos legais revogados. Em caso de consolidação de leis, utiliza-se a fórmula: “são formalmente revogados, por consolidação e sem interrupção de sua força normativa...”.
- Disposições transitórias: possui numeração própria, iniciando-se por artigo 1º, no final do texto legal.

IV - Regras para redação das normas

- Usar frases impositivas
- construir as orações na ordem direta, evitando adjetivações dispensáveis
- buscar a uniformidade do tempo verbal (preferência tempo presente ou futuro simples do presente)
- Observar regras de pontuação
- articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei
- evitar o emprego de expressão ou palavra que possibilite duplo sentido ao texto
- usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado
- grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto
- indicar, expressamente, o dispositivo objeto de remissão, preterindo o uso das expressões “anterior”, “seguinte” ou equivalentes

V – Alteração das leis

- Revogação integral – com a reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável
- Revogação parcial
- Substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado ou acréscimo de dispositivo novo

- É vedada a renumeração de artigo ou unidade superior ao artigo (capítulo, título, etc). Deve-se usar o mesmo nº do artigo (ou unidade imediatamente superior), seguido de letras maiúsculas em ordem alfabéticas (ex.: Artigo 5º-A, Artigo 5º-B, Artigo 5º-C)
- O reordenamento interno das unidades em que se desdobra o artigo é permitido, devendo ser o artigo assim modificado identificado ao final com as letras (NR)
- É vedado o reaproveitamento do nº de dispositivo revogado, vetado ou declarado inconstitucional, devendo essa indicação ser mantida junto ao dispositivo da lei modificada.

MARICY VALLETTA, Agente Técnica Legislativa da ALESP desde 1997 e lotada na Secretaria Geral Parlamentar, é graduada pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, e tem formação em moderação, desenho e facilitação de processos em discussão grupal.

Tem atuação na área do direito eleitoral; trabalhou com monitoramento de projetos estratégicos na Casa Civil do Governo Federal e, nas áreas de assessoria jurídica e legislativa, na Câmara Municipal de São Paulo e nas Prefeituras de São Bernardo do Campo e São José dos Campos.

PROCESSO LEGISLATIVO FINANCEIRO

*Profa. Roberta Clemente**

O processo legislativo financeiro trata de toda tramitação de projetos que se refiram à obtenção, gestão e aplicação de recursos necessários para a atividade do Estado. A Lei n.º 4.320, de 1964, estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Esta lei foi recepcionada pela Constituição de 1988, enquanto não for editada uma nova Lei Complementar. A Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 51, estabeleceu a necessidade da uniformização dos procedimentos de execução orçamentária na União, Estados, Distrito Federal e Municípios e, por isso, tornou-se necessária a utilização da mesma classificação orçamentária de receitas e despesas públicas nos três níveis de Governo. Este sistema garante uma certa homogeneização nas leis nos mais diversos entes da federação, o que gerou uma importante fonte de informações para a análise gerencial de políticas públicas, em vigor a partir do Plano Plurianual – PPA para os anos de 2000 – 2003.

Importância do Orçamento

O Executivo pode prescindir do Congresso a menos que queira reformas e para aprovar o orçamento, no Brasil pós Constituição de 1988. O orçamento é um instrumento fundamental de governo, no qual os governantes elege prioridades de políticas públicas, decidindo como gastar os recursos extraídos da sociedade, direcionando-os para os diferentes grupos sociais, conforme seu peso e força política (Abrucio e Loureiro, 2005).

No Brasil, o Poder Executivo concentra grande parte do poder orçamentário: tem a prerrogativa exclusiva de iniciar o processo legislativo e a exclusividade da sua implementação. Até recentemente, o processo orçamentário brasileiro era uma peça de ficção. Com a unificação dos orçamentos fiscal, da seguridade social e das estatais numa única peça e o controle da inflação, tornou-se mais transparente.

Os legislativos têm um papel fundamental no processo orçamentário, contribuindo para a accountability democrática e provendo os necessários “pesos e contrapesos” à discricionariedade do Executivo nos sistemas presidenciais. A tendência geral é que os legislativos assumam cada vez mais ativo no processo orçamentário e, para isso, têm que demonstrar que são capazes de fazê-lo com responsabilidade e disciplina fiscal (Santiso, 2004).

Para Rosenthal (1998), o orçamento é uma boa maneira de se aferir como os Legislativos estaduais se relacionam com o Executivo. É através do orçamento do Estado que os recursos são alocados nas diferentes funções, programas e interesses. Dessa maneira, é o principal documento de políticas públicas que o Legislativo e o governador promulgarão. Enquanto o governador e o Legislativo podem optar entre a apresentação ou não de inúmeras políticas na agenda estadual, este não é o caso do orçamento que, constitucionalmente deve ser apresentado anualmente.

O orçamento é um instrumento fundamental de governo, no qual os governantes elege prioridades de políticas públicas, decidindo como gastar os recursos extraídos da sociedade, direcionando-os para os diferentes grupos sociais, conforme seu peso e força política (Abrucio e Loureiro, 2005). Apesar de se revestir de uma aura técnica, o Orçamento tem um importante caráter político, tendo em vista que reflete os resultados de uma disputa sobre quem receberá o quê. Os recursos são finitos e as destinações diversas: educação, transporte, saúde, segurança pública, meio ambiente, desenvolvimento, dentre outros.

Por essa razão, muitos estudos comparados envolvendo sistemas políticos estaduais norte-americanos, têm como objetivo examinar o sucesso do governador no processo orçamentário. Os dados orçamentários oferecem diversas vantagens para o estudo da influência do Executivo, uma vez que os dados são de fácil obtenção e oferecem medidas claras das preferências do Executivo e dos resultados de sua tramitação no Legislativo. Entretanto, uma vez que o Executivo é responsável por construir uma proposta de orçamento para a totalidade

do governo, inexistente uma forma clara de determinar quais itens do orçamento são importantes para o governador e quais não são. Além disso, enquanto alguns aspectos do programa do governador possam requerer maior dispêndio para áreas e programas existentes, muitas vezes as principais prioridades podem, muitas vezes, se referir a ações que modifiquem o conteúdo das políticas. Os dados orçamentários pouco informam sobre o conteúdo (Fording, Woods and Prince 2001).

No Brasil, após 1995, o orçamento dos estados foi engessado, há pouco espaço para remanejamento, especialmente nas verbas de investimento, na qual se poderiam analisar as prioridades do governo. Esta crítica de Fording, Woods and Prince (2001) parece pertinente para o caso brasileiro, os dados brutos dos recursos destinados na proposta original do Executivo confrontados com a lei aprovada pelo Legislativo, pouco podem indicar sobre o domínio do governador sobre o Legislativo, uma vez que grande parcela dos recursos está comprometida com pagamento da dívida, salários, aposentadorias e pensões do funcionalismo estadual, e recursos para educação e saúde, além do custeio da máquina pública.

Importância do processo de tramitação

Os parlamentares podem somente remanejar recursos de investimento, que representam menos de 10% do total de despesas (após 1997, nos estados, menos de 5%). Por essa razão, mais importante do que o impacto da atuação parlamentar sobre a peça orçamentária, é o quanto a proposta original do governador é passível de modificações durante a tramitação legislativa. Se a apresentação de emendas for permissiva e sua discussão e deliberação ocorrerem em um processo transparente, passível de acompanhamento dos parlamentares não membros da Comissão de Orçamento, com direito a discussão, maior será a capacidade de intervenção parlamentar em uma peça rotulada como técnica.

Diferenças entre os Estados

Mediante consulta às Constituições estaduais e os Regimentos Internos do Legislativo, verificou-se que somente nos estados do Acre, Bahia, Ceará, Goiás e Paraíba, existe a possibilidade de delegação para a elaboração deste tipo de leis.

Se a apresentação de emendas for permissiva e sua discussão e deliberação ocorrerem em um processo transparente, passível de acompanhamento dos parlamentares não membros da Comissão de Orçamento, com direito a discussão, maior será a capacidade de intervenção parlamentar em uma peça rotulada como técnica.

Mediante consulta às Constituições estaduais e os Regimentos Internos do Legislativo, verificou-se que somente nos estados do Acre, Bahia, Ceará, Goiás e Paraíba, existe a possibilidade de delegação para a elaboração deste tipo de leis.

Com base nos Regimentos Internos das Assembléias, classificamos os processos orçamentários de acordo com a facilidade de apresentação e aprovação de emendas ao projeto do Executivo:

Tabela 1 – Apresentação e deliberação de emendas ao Projeto Orçamentário

Prazo para apresentação de emendas restrito.		Emendas abertas, apreciadas pelo Plenário mesmo que com parecer contrário	
Emendas rejeitadas pela CFO somente serão analisadas pelo plenário mediante requerimento de 1/3			
Acre Espírito Santo Goiás Maranhão	Paraná Pernambuco Sergipe	Amapá Amazonas Bahia Ceará Distrito Federal Mato Grosso do Sul Minas Gerais Pará	Paraíba Rio de Janeiro Rio Grande do Sul ¹ Roraima Santa Catarina São Paulo Tocantins

Fonte: Clemente (2007)

A fim de ilustrar as diferenças encontradas, serão apresentados os processos mais divergentes, que se localizariam em pontos diversos da escala. No Acre, o prazo para apresentação de emendas junto à Comissão e o plenário é de cinco dias. Se a Comissão de Orçamento e Finanças não decidir no prazo de sessenta dias, o projeto será incluído na Ordem do Dia, ficando as emendas prejudicadas, salvo as que forem requeridas para julgamento pelo Plenário, por um terço dos membros da Assembléia. A discussão e votação do projeto na comissão de finanças independem de publicação e discussão e as emendas rejeitadas, somente poderão ser apreciadas pelo Plenário mediante requerimento de 1/3. Na Assembléia do Maranhão, se a Comissão de Orçamento não deliberar no prazo regimental, o projeto será incluído na Ordem do Dia, as emendas ficam prejudicadas, salvo as que forem requeridas para julgamento pelo Plenário, por um terço dos membros da Assembléia.

Diferentemente, o processo de tramitação na Câmara Distrital prevê que, recebido o projeto, os líderes decidem, em conjunto, um montante por deputado, para emendas que serão aprovadas, independente de discussão, ou de parecer. Em seguida, **o projeto é encaminhado à Comissão de Finanças, a fim de ser elaborado um parecer prévio** sobre o projeto e confecção de manuais para elaboração e apresentação de emendas a serem distribuídos a cada um dos deputados. É estabelecido um cronograma de trabalho para a comissão, para recebimento de novas emendas (extra quota) e elaboração dos relatórios parciais e geral. As emendas devem ser analisadas por órgão ou função e sua rejeição ou modificação deve ser fundamentada. Os prazos da Comissão para emitir parecer começam a fluir com o recebimento do projeto e terminam sete dias antes de se esgotar o prazo da Câmara Legislativa para sua apreciação. Se faltarem quatro dias para terminar o prazo da Câmara Legislativa para sua aprovação, os projetos serão incluídos, independente de parecer, na Ordem do Dia. No segundo turno, só são aceitas emendas apresentadas: I – pela Mesa Diretora; II – por Comissão Permanente; III – por um sexto dos membros da Câmara Legislativa.

Cabe ressaltar que, das Assembléias estudadas, somente a Câmara Distrital possui, em seu Regimento Interno, o sistema de quotas “per capita” para emendas ao orçamento, assim como no Congresso Nacional. Nos demais legislativos, somente existe um tipo de emenda ao projeto de lei orçamentária, que é submetido à análise da Comissão de Orçamento. O sistema de quotas “per capita” pode ser interpretado de duas maneiras: garantia de que todos os parlamentares poderão contribuir, de alguma maneira, para o aperfeiçoamento do orçamento do Estado, incluindo modificações que serão aprovadas automaticamente para públicos e localidades determinadas, que poderão ser rastreados e controlados. No entanto, uma interpretação alternativa seria a institucionalização do clientelismo, ou do financiamento público de campanhas, uma vez que recursos públicos serão utilizados para satisfazer apenas as bases eleitorais dos parlamentares podendo beneficiá-los eleitoralmente no futuro. Uma vez que não se pode aferir a importância da existência de quotas para emendas distributivas per capita sobre as relações Executivo-Legislativo, sua existência não será considerada na elaboração da classificação.

Em Minas Gerais, o projeto não é publicado na íntegra, mas distribuído em avulsos para os Deputados e às comissões concernentes e encaminhados à Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária para, no prazo de 60 (sessenta) dias, receberem parecer. Nos primeiros vinte dias deste prazo, poderão ser apresentadas emendas ao projeto. Da discussão e da votação do parecer na Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária poderão participar, com direito a voz e voto, dois membros de cada uma das comissões permanentes às quais

tenha sido distribuído o projeto, observado, tanto quanto possível, o princípio da proporcionalidade das representações partidárias ou do Bloco Parlamentar. Mas, conforme verificado, apenas emendas paroquiais, no valor total de até R\$ 600 mil por parlamentar podem ser aprovadas (Clemente, 2007).

Análise das Contas do Governador

O Governador deve, anualmente, prestar contas ao Legislativo e este deve julgá-las. Estas contas são recebidas, enviadas ao Tribunal de Contas que apresenta sua análise à Assembléia, de maneira a auxiliá-la a deliberar sobre as contas. Juntamente com as leis do ciclo orçamentário, o processo de análise e tomada de contas é anual, e competência de todos os legislativos brasileiros.

Variações de Procedimentos de Análise de Contas

Nos estados, há uma variação no procedimento para a análise e deliberação sobre as contas. Os regimentos das Assembléias do Paraná e do Rio Grande do Norte não detalham o procedimento da Tomada de Contas. Em alguns estados, há a previsão de prazo para os parlamentares analisarem as contas e solicitarem mais informações ao Executivo ou ao Tribunal de Contas: Acre, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco e Tocantins. Na Assembléia de Santa Catarina, há a previsão de solicitação de informações apenas ao Tribunal de Contas. Em diversos estados, há a previsão de emendas ao parecer da Comissão de Finanças, sobre as Contas apresentadas, são eles: Acre, Bahia, Maranhão, Minas Gerais, Pará e Paraíba. Nos demais estados, o processo é centralizado na Comissão de Finanças e o Processo tem rito de urgência ou prioridade.

Procedimento no Congresso Nacional

Apenas como ilustração, no Congresso Nacional, a Tomada de contas é feita pela Comissão Mista de Orçamento e não há detalhamento do procedimento sobre a deliberação das contas anuais. Se as contas não forem apresentadas, caberá a uma subcomissão, composta por tantos membros quantos forem os órgãos a serem analisados e organizá-las para apreciação na Comissão Mista de Orçamento.

Procedimento para Tomada de Contas

Sustação de Contratos Irregulares

Algumas Assembléias prevêem a prerrogativa de sustar contratos considerados irregulares pelo Tribunal de Contas, são elas: Amapá, Amazonas, Ceará, Maranhão, Mato Grosso do Sul e São Paulo. A Assembléia de Goiás também conta com esta prerrogativa, entretanto, após 30 dias, a sustação é considerada insubsistente. Se, por um lado, gera um incentivo para que a deliberação ocorra em um curto espaço de tempo, por outro, restringe a atuação parlamentar, por decurso de prazo, invalidando a prerrogativa, no entanto, ela existe, e será computada na classificação das Assembléias.

Nos demais estados, essa faculdade é inexistente. Cabe registrar que a Assembléia do Sergipe, ao invés de prever a sustação, prevê a tramitação em urgência de solicitação do governador de “referendo da Assembléia para execução de despesas impugnadas pelo Tribunal de Contas” (artigo 285, §2º).

Sustação de Contratos no Congresso Nacional

Na Câmara dos Deputados, existe a previsão de sustação de contratos impugnados pelo Tribunal de Contas, mediante parecer da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle. O procedimento para fazê-lo, entretanto, remete para o Regimento do Congresso Nacional, o qual prevê a sustação, mas o procedimento foi revogado pela Constituição de 1988, restando apenas o dispositivo segundo o qual, após 90 dias sem manifestação do Congresso, cabe ao Tribunal de Contas da União determinar as providências que julgar necessárias.

Processo Legislativo Financeiro na Alesp

O Regimento Interno da Alesp dispõe:

CAPÍTULO II

Do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual (4)

Artigo 246 – Os projetos de lei serão elaborados pelo Governador e remetidos à Assembléia: (4)

I – até 15 de fevereiro do segundo ano do período governamental, o do plano plurianual;

II – até 30 de abril, o das diretrizes orçamentárias;

III – até 30 de setembro, o do orçamento anual.

§ 1º – Recebidos os projetos, o Presidente da Assembléia, depois de comunicar o fato ao Plenário, determinará imediatamente as suas publicações.

§ 2º – Na sessão imediata à publicação, passará o projeto a figurar em Pauta por 15 sessões, para conhecimento das Deputadas e Deputados e recebimento de emendas.

§ 3º – Após a publicação das emendas:

1. o projeto de lei dispendo sobre o plano plurianual será remetido à Comissão de Economia e Planejamento para, no prazo de 30 dias emitir parecer e, em seguida, irá à Comissão de Finanças e Orçamento que disporá do mesmo prazo para exarar seu parecer;

2. os projetos de lei dispendo sobre as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual serão remetidos à Comissão de Finanças para, no prazo de 30 dias, exarar parecer abrangendo todos os aspectos da proposição.

§ 4º – O Governador poderá enviar mensagem à Assembléia propondo modificações no projeto de lei do plano plurianual, enquanto não iniciada, na Comissão de Economia e Planejamento, a votação da parte cuja alteração é proposta e, nos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, enquanto não iniciada a votação na Comissão de Finanças e Orçamento.

§ 5º – Não se concederá vista dos projetos nem se admitirá a designação de Relator Especial.

§ 6º – Salvo determinação constitucional, os projetos figurarão na Ordem do Dia como item único.

§ 7º – Aprovados com emenda, os projetos serão enviados à Comissão de Finanças e Orçamento para, dentro de 2 dias, redigir o vencido.

§ 8º – A redação final proposta pela Comissão de Finanças será incluída na Ordem do Dia da primeira sessão

seguinte.

Artigo 247 – As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que: (48)

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:

- a) dotações para pessoal e seus encargos;
- b) serviço da dívida;
- c) transferências tributárias constitucionais para Municípios;

III – sejam relacionadas:

- a) com correção de erros ou omissões;
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

Parágrafo único – As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual. (4)

Artigo 248 – O Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, para facilidade do estudo dos projetos de lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, poderá designar Relatores parciais, caso em que nomeará também um Relator Geral, a quem competirá coordenar e condensar, em parecer, as conclusões dos pareceres parciais. (4)

Análise de Contas

CAPÍTULO VIII

Da Tomada de Contas do Governador

Artigo 236 – As contas apresentadas pelo Governador, que abrangerão a totalidade do exercício financeiro do Estado, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário e do Tribunal de Contas, deverão dar entrada na Assembléia até 30 de abril de cada ano.

§ 1º – O Presidente da Assembléia, independentemente de sua leitura no Pequeno Expediente, mandará publicar, dentre as suas peças, o balanço geral, e comunicará o recebimento ao Tribunal de Contas.

§ 2º – O processo será, a seguir, encaminhado à Comissão de Finanças, onde aguardará o parecer do Tribunal de Contas.

§ 3º – Recebido o parecer do Tribunal de Contas, o Presidente da Assembléia fá-lo-á publicar e encaminhá-lo-á à Comissão de Finanças, que terá o prazo de 30 dias para emitir parecer, concluindo por projeto de decreto legislativo.

§ 4º – O projeto a que se refere o parágrafo anterior tramitará em regime de prioridade.

§ 5º – O projeto referido nos parágrafos anteriores, depois de ouvida a Comissão de Fiscalização e Controle, será incluído na Ordem do Dia, independentemente de Pauta. (18)

Artigo 237 – Se não for aprovada pelo Plenário a prestação de contas do Governador, ou parte dessas contas, será todo o processo, ou a parte referente às contas impugnadas, remetido à Comissão de Constituição e Justiça, para que indique as providências a serem tomadas pela Assembléia.

Artigo 238 – Se o Governador não encaminhar à Assembléia as contas, no prazo, o Presidente da Assembléia comunicará o fato à Comissão de Constituição e Justiça, para os mesmos fins do artigo anterior.

Artigo 239 – Recebida a comunicação do Tribunal de Contas sobre irregularidades de despesa decorrente de contrato (artigo 33, XIV e § 1º da Constituição do Estado), o Presidente da Assembléia, independentemente de leitura no Pequeno Expediente, mas depois de publicada, encaminhá-la-á à Comissão de Finanças e Orçamento para, no prazo de 30 dias, emitir parecer.

Decorrido o prazo, sem parecer, o Presidente da Assembléia, de ofício, designará Relator Especial, fixando-lhe prazo de 10 dias. (44 e 59)

§ 1º – O parecer considerará o contrato: (44)

1. irregular, caso em que oferecerá projeto de decreto legislativo propondo a sustação da execução, pelo órgão responsável, do ato impugnado, determinando que, quando for o caso, seja oficiado ao Ministério Público ou à Procuradoria Geral do Estado, ou a ambos, com vistas à responsabilização administrativa, criminal e/ou reparação dos prejuízos causados ao Erário;

2. regular, caso em que oferecerá projeto de decreto legislativo propondo o seu arquivamento.

§ 2º – Quando não mais couber a sustação dos efeitos do contrato, a Comissão de Finanças e Orçamento determinará o arquivamento dos autos, podendo, quando for o caso, oficiar ao Ministério Público ou à Procuradoria Geral do Estado, ou a ambos, com vistas aos efeitos dos atos praticados com irregularidades. No caso de ser designado Relator Especial, este concluirá por projeto de decreto legislativo propondo o arquivamento dos autos e as medidas pertinentes. (44)

§ 3º – Nos casos dos §§ 1º e 2º, a Comissão de Finanças e Orçamento, ou o Relator Especial, deliberará sobre o projeto *ad referendum* do plenário. (44)

§ 4º – Publicado, e independentemente de Pauta, o projeto será encaminhado à Comissão de Fiscalização e Controle para, no prazo de 10 dias, se pronunciar. (44)

§ 5º – Vencido sem parecer o prazo previsto no parágrafo anterior, o Presidente da Assembléia, de ofício, designará Relator Especial, com prazo de 5

dias, para o mesmo fim. (44)

§ 6º – Publicado o parecer, o projeto será automaticamente incluído na Ordem do Dia da primeira sessão que se realizar, tramitando em regime de urgência. (44)

§ 7º – Concluída a tramitação, a Mesa, dentro de 2 dias, dará ciência ao Tribunal de Contas da decisão da Comissão de Finanças e Orçamento e/ou tomará as providências necessárias para o cumprimento do deliberado pelo Plenário. (44)

Referências

ABNEY, G., LAUTH, T. (1998). The End of Executive Dominance in State Appropriations, *Public Administration Review* September/October 1998, Vol. 58, No. 5 pp 388-394

ABRUCIO, F. L. e LOUREIRO, M. R. "Finanças públicas, democracia e *accountability*". In: *Biderman, Ciro e Arvate, Paulo (orgs.). Economia do setor público no Brasil. São Paulo: Elsevier, 2004, pp. 75-102 (ISBN 85-352-1530-1)*

BOURDEAUX, C. (2006). Do Legislatures Matter in Budgetary Reform? *Public Budgeting & Finance*/Spring 2006 pp 120-142

- COSTA, V. M. E OLIVEIRA, C. T. C. (1998). "A Fraqueza da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo." In ANDRADE, R. C(org.). Processo de Governo no Município e no Estado Editora da Universidade de São Paulo. São Paulo.
- FORDING, R. WOODS, N. AND PRINCE, D. (2001). Explaining Gubernatorial Success in State Legislatures. Apsa 2001. Disponível em: home.insightbb.com/~davidprince/2001apsagovernors.PDF. acesso: 18/07/2006
- LEMOS, L. (2006). Horizontal accountability in Brazil: Congressional oversight of the executive branch. Working Paper Number CBS-76-06 Centre for Brazilian Studies University of Oxford. Disponível em: <http://www.brazil.ox.ac.uk/workingpapers/Leany%20Barreiro%20Lemos%2076.pdf>. Acesso em 20/05/2007
- OLSON, D. M. (1994). "Democratic Legislative Institutions: a comparative view" Armonk, NY: ME Sharpe Inc.
- PEREIRA, C., MUELLER, B (2002). Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. Dados - Revista de Ciências Sociais , 45(2) , 265 a 301.
- ROSENTHAL, A. (1998). "The Decline of Representative Democracy: process, participation and Power in State Legislatures." Washington DC: Congressional Quarterly Inc.
- RUBIN, I. (2005). The State of State Budget Research Public Budgeting & Finance/ Silver Anniversary Edition 2005.
- SANTISO, C. (2004). IDB Lending to Budget oversight institutions, Cepal Review 83, August 2004. Disponível em: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/6/21976/P21976.xml&xsl=/revista/tpl-i/p39f.xsl&base=/tpl/imprimir.xsl>. Acessado em: 12/11/2006

Constituições

- Constituição do Estado do Acre, atualizada até a emenda n.º 39, de 2005
- Constituição do Estado de Alagoas, atualizada até a emenda n.º 14, de 1995
- Constituição do Estado do Amapá, atualizada até Emenda n.º 35, de 21 de Março de 2006
- Constituição do Estado de Amazonas, atualizada até a emenda n.º 41, de 2002
- Constituição do Estado da Bahia, atualizada até a emenda n.º 11, de 28/06/2005
- Constituição do Estado do Ceará, atualizada até a emenda n.º 37, de 1998
- Lei Orgânica do Distrito Federal, atualizada até a emenda n.º 42, de 2005.
- Constituição do Estado do Espírito Santo, atualizada até a emenda n.º 48, de 2004
- Constituição do Estado de Goiás, atualizada até a emenda n.º 30, de 2001
- Constituição do Estado do Maranhão, atualizada até a emenda n.º 45, de 2004
- Constituição do Estado do Mato Grosso, atualizada até a emenda n.º 26, de 2004
- Constituição do Estado do Mato Grosso, atualizada até a emenda n.º 26, de 2004
- Constituição do Estado do Mato Grosso do Sul, atualizada até a emenda n.º 25, de 2003
- Constituição do Estado de Minas Gerais, atualizada até a emenda n.º 75, de 2006
- Constituição do Estado do Pará, atualizada até a emenda n.º 32, de 2006
- Constituição do Estado da Paraíba, atualizada até a emenda n.º 18, de 2003
- Constituição do Estado do Paraná, atualizada até a emenda n.º 14, de 2001
- Constituição do Estado de Pernambuco, atualizada até a emenda n.º 24, de 2005
- Constituição do Estado do Piauí, atualizada até a emenda n.º 20, de 2004
- Constituição do Estado do Rio Grande do Norte, atualizada até a emenda n.º 4, de 2000
- Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, atualizada até a emenda n.º 54, de 2006
- Constituição do Estado de Rondônia, atualizada até a emenda n.º 19, de 1999
- Constituição do Estado de Roraima, atualizada até a emenda n.º 15, de 2003
- Constituição do Estado de Santa Catarina, atualizada até a emenda n.º 45, de 2004
- Constituição do Estado de São Paulo, atualizada até a emenda n.º 21, de 2006

Constituição do Estado do Sergipe, atualizada até a emenda n.º 18, de 1999

Constituição do Estado do Tocantins, atualizada até a emenda n.º 19, de 2006

Constituição da República Federativa do Brasil, atualizada até a emenda n.º 53, de 2006

Regimentos Internos

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Acre, edição consolidada de 2002,

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Amapá, Res. 84/2004

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Amazonas, edição consolidada de 2001

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado da Bahia, Res. 1.193/1985, <http://www.al.ba.gov.br/arquivos/regimento.pdf>

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Ceará, Resolução n.º 389/1996
Regimento Interno da Câmara Distrital do Distrito Federal, Res. 209/2004

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Espírito Santo, Res. 2.217, de 2004

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Goiás, Res. 1159/2004

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Maranhão, Res. 449/2004

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Mato Grosso do Sul, Res. 04/1993

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Res. 5197, de 2000

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Pará, Res. 05/2000

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba, Res. 702/02

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, edição consolidada de 2005

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Pernambuco, <http://www.alepe.pe.gov.br/regimento/default.html>, múltiplos acessos de novembro de 2006 a maio de 2007

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, <http://www.alerj.rj.gov.br/processo7.htm>, múltiplos acessos de novembro de 2006 a maio de 2007

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Norte, edição consolidada de 2003

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do sul, Resolução n.º 2288/1991, atualizada de dezembro de 2005

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Roraima, Resolução n.º 33, de 2005

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Santa Catarina, edição consolidada de 2003

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, Resolução n.º 576, de 1970, atualizada até a Resolução n.º 852/2007

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Sergipe, Resolução n.º 33, de 2005

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Tocantins, edição consolidada de 2005

Regimento Interno do Congresso Nacional, Res. 01/06

Regimento Interno da Câmara dos Deputados, Res. 17/1989, atualizado até a Res. 45/2006

**A autora Roberta Clemente possui graduação em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas - SP (1992), mestrado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas - SP (2000) e doutorado em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas - SP (2007). Atualmente é Agente Técnico Legislativo na Assembléia Legislativa do Estado São Paulo. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração Pública, atuando principalmente nos seguintes temas: administração pública, governos subnacionais, inovações, e Poder Legislativo, com ênfase nas assembleias legislativas.*

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO EM PORTUGAL E NO BRASIL

Yuri Carajescov¹

NOTA DO AUTOR:

Este texto corresponde a relatório de trabalho apresentado na cadeira de Direito Constitucional, como forma de avaliação parcial, no curso de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, sob a orientação do Professor Doutor Fernando Alves Correia, no ano de 2004.

Com base neste primeiro estudo elaborei a minha dissertação de mestrado, que abordou o o mesmo tema. No Brasil, a dissertação, com algumas modificações, foi publicada em 2007 pela Juruá Editora de Curitiba/Paraná sob o título “Comissões Parlamentares de Inquérito à luz das disciplinas constitucional, legal e jurisprudencial luso-portuguesa e brasileira”.

Julgo que o texto que segue permitirá uma visão panorâmica do tema para aqueles que agora ingressam nos meandros da vida parlamentar. Para os iniciados, penso que poderá servir de roteiro de estudo, assim como me foi útil em outra oportunidade, sem contar as referências a precedentes jurisprudenciais e a doutrinadores nem sempre acessados no Brasil.

1. INTRODUÇÃO

Tratará este estudo das comissões parlamentares de inquérito à luz da disciplina constitucional, legal e jurisprudencial portuguesa e brasileira, sem deixar de fazer referência também às relevantes contribuições doutrinárias acerca do tema.

É certo que a matéria em foco afigura-se de grande amplitude teórica e o seu exame, ainda que perfunctório, revela interligações com vários campos sensíveis do direito constitucional.

Por isso, tanto em Portugal como no Brasil, a temática das comissões parlamentares de inquérito, no plano doutrinário, tem merecido estudos de fôlego, inclusive em sede de dissertação de mestrado e tese de doutorado.

¹ Graduado pela Faculdade de Direito da USP, Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra/Portugal, Procurador da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e Professor da Direito/GV

Digno de nota que no campo jurisprudencial, da mesma forma, o tema mostra-se candente, principalmente em função do papel de centralidade que essas comissões têm assumido na dinâmica parlamentar portuguesa e brasileira.

Em Portugal, a título de exemplo, merece destaque a comissão de inquérito constituída a partir da Resolução da Assembléia da República nº 19/93, para apurar o acidente aéreo de Camarate, ocorrido em 04 de dezembro de 1980, que vitimou o Sr. Primeiro-Ministro Francisco Sá Carneiro, o Sr. Ministro da Defesa Nacional Adelino Amaro da Costa e seus acompanhantes, sobre a qual se pronunciou o Tribunal Constitucional através de julgado que será apreciado neste estudo.

No Brasil, ao longo dos últimos anos, a atuação das comissões parlamentares de inquérito, tanto locais como federais, tem sido invulgar e influenciado decisivamente o curso da história contemporânea do país.

Para ilustrar, vale lembrar que os fatos que levaram ao afastamento e posterior *impeachment do Presidente da República Fernando Collor de Mello, em 1992, foram inicialmente apurados por comissão parlamentar de inquérito integrada por Deputados Federais e Senadores da República.*

Bem por isso inúmeras foram as manifestações do Supremo Tribunal Federal (STF) brasileiro acerca dos poderes e limites de atuação desses órgãos parlamentares. É certo que a apreciação de todos esses precedentes alargaria demasiadamente o campo de abrangência deste estudo, desnaturando assim os seus reais propósitos, motivo pelo qual serão esboçadas apenas as linhas mestras delineadas pela jurisprudência da Suprema Corte brasileira sobre a matéria.

Assim, sem a pretensão de esgotar tema tão amplo e rico, após uma breve introdução histórica e apresentação dos dispositivos constitucionais que alicerçam o instituto parlamentar em Portugal e no Brasil, tratar-se-á de definir o objeto das comissões parlamentares de inquérito, a forma de constituição das mesmas, sua relação com o direito das minorias parlamentares e imbricação com o princípio da separação dos poderes, bem como a amplitude e os limites dos poderes de investigação de que dispõem, além do que serão tecidas algumas considerações acerca de suas reuniões e do documento final por elas produzido.

2. ORIGENS HISTÓRICAS

A doutrina identifica a origem remota das comissões parlamentares no século XIV, na Inglaterra, durante os reinados de Eduardo II e Eduardo III, especialmente durante o reinado deste último (1327-77)², entretanto sua atuação prática pioneira data do século XVII, mais precisamente do ano de 1689³.

De fato, a aprovação do *Bill of Rights* em 1689 significa a definitiva instauração da monarquia constitucional na Inglaterra e, com ela, o estabelecimento do princípio político-constitucional da separação dos poderes⁴ e a instituição de instrumentos que permitiriam a vigilância da prerrogativa régia, dentre os quais, as comissões parlamentares⁵.

Apresentam-se essas comissões, em 1689⁶, como órgãos compostos por reduzido número de deputados (Select Communittees), criados eventualmente pela Câmara que, excepcionalmente, também podia se constituir em comissão de investigação (Committee of the whole). O escopo desses órgãos era a obtenção de

² Cfr. SANTAOLALLA, Fernando. *El Parlamento y sus instrumentos de información (Preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación)*. Madrid: Edersa, 1982, p. 161

³ Cfr. SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do Inquérito Parlamentar*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964, p. 09

⁴ Cfr. VALDÉS, Roberto L. Blanco. *El Valor de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1994, p. 47

⁵ Cfr. RUBIO, Ricardo Medina. *La función constitucional de las Comisiones parlamentarias de Investigación*. Madrid: Editora Civitas, 1994, p. 27

⁶ João de Oliveira Filho, citando Hallan (*History of England, vol II, p. 143*) e Anson (*Loi et Pratique Constitutionnelles de l'Angleterre, p. 435*), afirma que a primeira vez que se instituiu Comissão Parlamentar foi em 1689. Essa seleta comissão visava apurar a conduta do Coronel Lundy (governador de Londonderry), acusado de traição na guerra contra a Irlanda. ("Inquéritos Parlamentares" in *Revista de Informação Legislativa, nº 2, p. 68*)

informações suficientes sobre algum assunto concreto concernente aos trabalhos parlamentares.⁷

Obter informações suficientes significava dotar o parlamento de dados necessários ao desenvolvimento de seu mister com a mesma agilidade e rapidez com que os reuniam os conselhos do Rei, o que restava impossível através de seu plenário, principalmente em função do elevado número de seus membros e do caráter irregular de seu funcionamento⁸.

Esse descompasso entre o Legislativo, menos célere na reunião de dados necessários a nortear a sua atuação, e o Executivo, melhor dotado de agilidade e meios para realizar as suas funções, era identificado como fator de desequilíbrio entre os poderes que merecia correção.

Por isso, as comissões parlamentares nasceram para racionalizar e dinamizar o trabalho do plenário do parlamento, sendo órgãos auxiliares e subordinados a este, com o fim de proporcionar informações suficientes ao mister parlamentar e, com isso, garantir o equilíbrio entre os poderes, bem como, em última instância, permitir o exercício do controle do Executivo⁹.

É certo que na Inglaterra a evolução histórica demonstra que as comissões parlamentares deixam de ser órgãos *ad hoc*, *temporários e eventuais, subordinados ao parlamento, destinados a desenvolver atividade indagatória sobre determinado assunto de relevância social e política, passando a ser de constituição automática no início de cada legislatura, em igual número e segundo os mesmos temas de cada ministério do Executivo*.

Com isso, estabeleceu-se uma clivagem: de um lado surgem, no parlamento inglês, as comissões parlamentares propriamente ditas, de caráter permanente e menos subordinadas ao plenário e, de outro, as comissões de investigação, objeto deste estudo, criadas *ad hoc para desenvolver uma atividade indagatória sobre determinado assunto concreto de natureza excepcional*.

Vale anotar que a distinção entre comissão permanente e *ad hoc* foi positivada apenas no continente europeu, à medida que se consolidam os regimes parlamentares¹⁰.

A Bélgica foi a primeira nação a afirmar constitucionalmente (1831) o direito de investigar do Poder Legislativo¹¹ (artigo 40).

Em Portugal, a Constituição de 1838, em seu artigo 39º (reproduzido no artigo 14º do 1º Ato Adicional, de 1852, à Carta Constitucional), previa que cada uma das Câmaras tinha o direito de proceder, por meio de comissão de inquérito, ao exame de qualquer tema da sua competência. Todavia, nem a Constituição republicana de 1911, nem a autoritária de 1933, manteriam essa previsão, que regressou à ordem constitucional portuguesa com a Constituição de 1976¹², sendo disciplinada em seu artigo 178º, que foi objeto da Revisão Constitucional de 1982¹³.

No Brasil¹⁴, a Constituição de 1934, inspirada na Constituição de Weimar (1919), inaugurou a disciplina cons-

⁷ Cfr. RUBIO, Ricardo Medina, *ob. cit.* p. 28

⁸ “O princípio da descontinuidade do parlamento vem desde Eduardo I e se confirmou como princípio consuetudinário, significava que a assembleia representativa era um órgão irregular, de funcionamento intermitente e por curto espaço de tempo.” (CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6ª edição. Coimbra: Almedina, 2002, p. 626)

⁹ Cfr. RUBIO, Ricardo Medina, *ob. cit.* p.29

¹⁰ Cfr. RUBIO, Ricardo Medina, *ob. cit.* p.32

¹¹ Nelson de Souza Sampaio aponta que “ainda nos Estados cujas Constituições silenciaram a respeito não se duvida do direito que as suas Assembléias Legislativas têm de criar comissões de inquérito.” (*ob. cit.* p. 79), isto porque **investigar é atividade típica do Poder Legislativo**.

¹² Cfr. MIRANDA, Jorge. “Sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito” in *Direito e Justiça*, XIV, 1/2000, págs.33/34

¹³ Em relação ao artigo 178º da CRP, A RC/82 eliminou o primitivo no 2 e aditou os nos 2,4,5 e 6 (cfr. CANOTILHO, J.J.Gomes. MOR-EIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa. Lei do Tribunal Constitucional*. 6ª edição. Coimbra: Coimbra, 2002, p. 116)

¹⁴ Nem a Constituição do Império de 1824, nem a primeira Constituição republicana de 1891 disciplinaram a matéria, embora, em ambos os períodos, tenham sido criadas comissões de investigação parlamentar. (cfr. BARROSO, Luís Roberto. “Comissões Parlamentares de Inquérito e suas Competências: Política, Direito e Devido Processo Legal” in *Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica. Ano I, Vol. I, n.º 1, Abril de 2001. Disponível em* <http://www.direitopublico.com.br>). Certo que durante o Império, foram promovidas pelas Assembléias Legislativas diversas investigações, em repartições públicas, sujeitas ao Executivo (Cfr. BARROSO, José A. de Oliveira. *Teoria das Comissões Parlamentares. Comissões Parlamentares de Inquérito. 2ª edição. Rio de Janeiro:*

titucional do instituto parlamentar (artigo 36)¹⁵, que não foi reproduzido na Constituição de 1937. Já a Constituição de 1946 restabeleceu a previsão constitucional das Comissões Parlamentares de Inquérito no texto de seu artigo 53 e parágrafo único, a qual foi mantida na Constituição de 1967 (artigo 39), bem como na emenda nº 1, de 1969 (artigo 37), assim como na atual Constituição Federal (CF, artigo 58, parágrafo terceiro)¹⁶.

3. CONCEITUAÇÃO E ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL

Através das comissões parlamentares de inquérito o Legislativo realiza tarefa de fiscalizar a atividade dos demais poderes¹⁷ ou de investigar assunto de relevante interesse público¹⁸.

Assumem, assim, caráter instrumental em relação ao parlamento, à medida que, ao investigar, essas comissões reúnem informações necessárias ao adequado exercício da atividade parlamentar.

Bernard Schwartz¹⁹, discorrendo acerca dos poderes de investigação do Congresso norte-americano, cita três finalidades para o seu exercício: (i-) *fornecer ao Congresso as informações detalhadas e precisas essenciais ao exercício eficiente da autoridade legislativa*; (ii-) *supervisionar os trabalhos das entidades governamentais e* (iii-) *influenciar a opinião pública dando circulação a certos fatos e idéias*.

Sobre as comissões parlamentares de inquérito, o Tribunal Constitucional de Portugal²⁰ assentou que:

Nos actuais Estados de direito os inquéritos parlamentares realizados por comissões criadas temporariamente para o efeito constituem um importante instrumento de que o Parlamento dispõe para o desempenho das funções que lhe estão constitucionalmente atribuídas, designadamente as funções de fiscalização do cumprimento da Constituição e das leis e de apreciação dos actos do Governo e da Administração.

Igualmente, o Supremo Tribunal Federal do Brasil decidiu que o poder de investigar não se impõe como um fim em si mesmo, mas como um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Legislativo, que, por uma questão de funcionalidade, é exercido através de comissões parlamentares de inquérito.²¹

Na mesma linha argumentativa, ensina J. J. Gomes Canotilho²² que “O direito de proceder a inquéritos é uma das formas de a AR (Assembleia da República), independentemente de outros órgãos do Estado, proceder à obtenção de informações necessárias ao exercício de sua actividade de controlo (cfr. art. 178./4). Para este efeito, a AR pode constituir, através de resolução, **comissões de inquérito**, que ‘gozam de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’ (art. 178./5).” (destaque do original)

Forense, 2001, p. 102). Em 1903 havia previsão expressa no Regimento do Senado acerca da criação de comissões de inquérito. (cf. ACCIOLI, Wilson. *Instituições de Direito Constitucional*, 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1981, p. 286).

¹⁵ Somente à Câmara dos Deputados foi atribuída a faculdade de criação de comissão de inquérito, conforme explicita José A. de Oliveira Baracho (ob. cit. p. 104), citando Pontes de Miranda.

¹⁶ Cfr. KIMURA, Alexandre Issa. *CPI Teoria e Prática*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 12/13

¹⁷ A Constituição da República Portuguesa (CRP) prevê: “Artigo 162º. (Competência de fiscalização) Compete à Assembleia da República, no exercício de funções de fiscalização: a) Vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os actos do Governo e da Administração;”. A Constituição Federal do Brasil (CF) dispõe: “Art. 49. É de competência exclusiva do Congresso Nacional: (omissis) X- fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração direta.”

¹⁸ Nesse sentido, J.J. Gomes Canotilho: “[...] uma parte da doutrina italiana tem sugerido a existência de um poder de inquérito com um caráter autónomo ou com uma função de garantia constitucional inerente às responsabilidades do Parlamento na garantia da “normalidade constitucional”. Em casos como os de Camarate (analogamente nos casos italianos do inquérito à “Máfia” ou à “Loja Maçônica P2”) estaria mais em causa a responsabilidade do Parlamento perante a comunidade e os cidadãos do que a fiscalização de actos ou comportamentos do Governo e da Administração.” (destaques do original) (“Anotação ao Acórdão do Tribunal Constitucional nº 195/94” in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 127, no 3845.)

¹⁹ *Direito Constitucional Americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1966, p. 102

²⁰ Tribunal Constitucional. Acórdão nº 195/94 – Processo no 478/93 – Relator Conselheiro Fernando Alves Correia - in *Revista de Legislação e de Jurisprudência* no 3845, p. 246.

²¹ STF - *Habeas Corpus* n. 71.039-RJ, Tribunal Pleno, Relator Ministro Paulo Brossard, j. 07.04.1994, obtido no sítio www.stf.gov.br

²² Ob. cit p. 632

Ascension Elvira Perales²³, citando Klaus Stern²⁴, define as comissões parlamentares de inquérito como órgãos parlamentares que oferecem o esclarecimento do estado de coisas real mediante meios parlamentares com o fim de obter uma valoração política.

Com efeito, as Comissões Parlamentares de Inquérito são órgãos não permanentes do parlamento, com prazo certo de duração, criados por decisão deste para inquirirem sobre fato certo de interesse público.²⁵ Releva destacar que essa definição serve tanto à configuração jurídica do instituto adotada em Portugal como para o modelo abraçado pelo Brasil, conforme adiante será demonstrado.

Certo é que em ambos os ordenamentos jurídicos são as respectivas Constituições que prevêm a possibilidade de o Legislativo criar essas comissões, cabendo primordialmente à Lei regular e disciplinar os mecanismos relevantes de sua atuação.

De fato, a Constituição da República Portuguesa (CRP) dispõe:

Artigo 178º

(Comissões)

1. A Assembleia da República tem as comissões previstas no Regimento e pode constituir **comissões eventuais de inquérito** ou para qualquer outro fim determinado.

2. A composição das comissões corresponde à representatividade dos partidos na Assembleia da República.

(omissis)

4. Sem prejuízo da sua constituição nos termos gerais, as comissões parlamentares de inquérito são obrigatoriamente constituídas sempre que tal seja requerido por um quinto dos Deputados em efectividade de funções, até o limite de uma por Deputado e por sessão legislativa.

5. As comissões parlamentares de inquérito gozam de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais.

6. As presidências das comissões são no conjunto repartidas pelos grupos parlamentares em proporção com o número dos seus Deputados. (destacou-se)

No plano infraconstitucional, a matéria em exame encontra-se regulamentada pela Lei nº 5/93, de 1/03, com as alterações introduzidas pela Lei no 126/97, de 10/12, bem como pelo Regimento da Assembleia da República, com a redação dada pela Resolução no 2/2003, de 17/01, da Assembleia da República (artigos 254º a 258º).²⁶

²³ "Comisiones de investigacion en el 'Bundestag'. Un estudio de jurisprudencia." in *Revista Española de Derecho Constitucional*, ano 7, nº 19, janeiro/abril de 1987, p. 266.

²⁴ "Die Kompetenz der Untersuchungsausschüsse nach Artikel 44 Grundgesetz im Verhältnis zum Exekutive unter besonderer Berücksichtigung des Steuergeheimnisses" in *Archiv des öffentlichen Rechts*, nos 2-3, setembro de 1984.

²⁵ A Lei Portuguesa nº 5/93, de 01/03, dispõe em seu artigo 1º que (1) os inquéritos parlamentares têm por função vigiar pelo cumprimento da Constituição e das leis e apreciar os actos do Governo e da Administração; (2) podem ter por objeto qualquer matéria de interesse público relevante para o exercício das atribuições da Assembleia da República e (3) serão realizados através de comissões eventuais da Assembleia especialmente constituída para cada caso, nos termos regimentais.

O Regimento da Câmara dos Deputados do Brasil (Resolução no. 17/89 e sucessivas alterações) estabelece: **Art.35.** A Câmara dos Deputados, a requerimento de um terço de seus membros, instituirá Comissão Parlamentar de Inquérito para apuração de fato determinado e prazo certo, a qual terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento.

Parágrafo Primeiro. Considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do País, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da Comissão.

²⁶ A LOFAR (Lei de Organização e Funcionamento dos Serviços da Assembleia da República), Lei nº 28/2003, de 30/06, em seu artigo 48º, prevê a disponibilização de apoio técnico necessário à atuação das comissões permanentes e eventuais, dentre estas as de inquérito.

Igualmente, as Assembléias Legislativas das regiões autônomas da Madeira e dos Açores podem constituir comissões parlamentares de inquérito para apurar fatos de interesse local²⁷, conforme previsão inserta nos artigos 23º, no 1, alínea “i” e 42º, no 5 do Estatuto dos Açores e artigos 47º, alínea “g” e 50º, no 14 do Estatuto da Madeira.²⁸

À semelhança da Carta portuguesa, a Constituição Federal do Brasil (CF) prevê no artigo 58 e respectivo parágrafo 3º o seguinte:

Artigo 58 – O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar a sua criação.

Parágrafo 3º – As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto²⁹ ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. (destacou-se)

No plano federal brasileiro, a Lei Federal nº 1.579, de 18 de março de 1952, alterada pela Lei Federal no 10.67930, de 23 de maio de 2003, a Lei Federal no 10.001, de 4 de setembro de 2000, e os Regimentos Internos do Senado Federal³¹ e da Câmara dos Deputados³² regulamentam a matéria.

Cumpra registrar que a Lei Maior do Brasil, ao adotar a forma federativa de estado, deferiu aos Estados – membros, ao Distrito Federal e aos Municípios competências legislativas e administrativas próprias (CF, artigos 20 a 32), dentre as quais se insere a disciplina normativa das comissões parlamentares de inquérito.

Assim, respeitadas as vigas mestras alicerçadas na Carta Federal³³, Estados - membros, Distrito Federal e Municípios têm a prerrogativa legiferante de regulamentar a atuação das comissões parlamentares de inquérito, as quais poderão ser constituídas no âmbito dos poderes legislativos de cada ente de Governo (Assembléias Legislativas Estaduais, Câmara Distrital ou Câmaras Municipais) para apurar fato determinado de interesse público local ou estadual³⁴, dotadas dos mesmos poderes de investigação de que dispõe, v.g., comissão de inquérito da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

Apresentadas as linhas gerais delineadas em ambos os sistemas sob enfoque, necessário se faz analisar, à luz dos elementos demarcados nas respectivas Cartas Constitucionais, o regime jurídico a que se submetem as comissões parlamentares de inquérito.

Para tanto, serão abordados os seguintes temas: a-) a constituição das comissões parlamentares de inquérito e o direito de minoria; b-) o objeto de investigação das comissões parlamentares de inquérito e o princípio da separação de poderes; c-) os poderes de investigação de que são dotadas, assim como seus limites; d-) a publicidade dos trabalhos e as conclusões das comissões parlamentares de inquérito.

²⁷ A título de exemplo, dispõe o artigo 213º da Resolução da Assembléia Legislativa da Região Autónoma da Madeira no 7/97/M, que aprova o Regimento da Assembléia Regional, *verbis*: 1. Os inquéritos da Assembleia têm por objecto o cumprimento da Constituição, do Estatuto da Região e das Leis e a apreciação dos actos do Governo Regional e da administração pública regional.

²⁸ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Ob. cit.* p. 34.

²⁹ São as comissões parlamentares de inquérito mistas integradas por Senadores da República e Deputados Federais.

³⁰ A Lei Federal nº 10.679/03 dispõe sobre a atuação de advogado durante depoimento de testemunha ou indiciado perante CPI, acrescentando o parágrafo segundo ao artigo 3º da Lei Federal nº 1579/52, com a seguinte redação: “o depoente poderá fazer-se acompanhar de advogado, ainda que em reunião secreta.”

³¹ Dispõem sobre CPI os artigos 74, inciso III, 76, 145 a 153 da Resolução do Senado Federal nº 93/70, consolidada pelo Ato da Mesa nº 1, de 1999, disponível em www.senado.gov.br.

³² Dispõem sobre CPI os artigos 34 a 37 da Resolução nº 17, de 1989, e sucessivas alterações, disponível em www.camara.gov.br.

³³ Os Estados-membros são regidos pelas Constituições estaduais e leis estaduais que adotarem, aprovadas pelas Assembléias Legislativas, observadas as linhas mestras delineadas na Constituição Federal (artigo 25 da CF). Os Municípios regem-se por leis orgânicas, aprovadas pelas respectivas Câmaras Municipais, observados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado-membro (artigo 29 da CF). E o Distrito Federal rege-se por lei orgânica, aprovada pela Câmara Distrital, observados, igualmente, os princípios estabelecidos na Constituição Federal (artigo 32 da CF).

³⁴ Aqui o termo é utilizado para designar o que é pertinente ao Estado-membro, enquanto ente da federação brasileira.

4. REGIME JURÍDICO

4.1. A constituição de comissão e o direito de minoria.

A Constituição da República Portuguesa é peremptória ao dispor que **obrigatoriamente serão constituídas comissões parlamentares de inquérito sempre que tal seja requerido por um quinto dos Deputados em efetividade de funções, até o limite de uma por Deputado e por sessão legislativa (artigo 178º, no 4).**

Importa destacar que a legislação portuguesa está a explicitar o comando constitucional suso mencionado ao estabelecer expressamente que “As comissões parlamentares de inquérito requeridas ao abrigo da alínea b) do nº 1 do artigo 2o são **obrigatoriamente constituídas.**” **(destacou-se) (artigo 4o, no 1, da Lei no 5/93).**

A Constituição Federal brasileira, a exemplo da Carta de Portugal, estabelece que as comissões parlamentares de inquérito serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante o requerimento de **um terço de seus membros (artigo 58, parágrafo 3º).**

Albergam os dispositivos constitucionais precitados clara proteção ao direito de as minorias parlamentares numericamente qualificadas fiscalizarem, *v.g., os atos de Governo, através da constituição de comissão parlamentar de inquérito.*

Ora, quer seja no regime parlamentarista, em que o Governo advém da maioria parlamentar, quer seja no regime presidencialista, em que muito raramente o Executivo deixa de construir alianças que lhe garantam prevalência numérica no Legislativo e estabilidade para governar, atentaria contra a lógica sistêmica atribuir o direito do exercício de investigação dos atos de Governo exclusivamente a uma maioria que, em regra, sustenta-o politicamente³⁵.

Assim, as Constituições de Portugal e do Brasil estariam, não fossem as normas garantes do direito de minoria, com uma mão atribuindo aos respectivos parlamentos o poder-dever de fiscalização do Governo, e com a outra, limitando o seu exercício à vontade da maioria parlamentar e, na realidade, subtraindo-lhes um dos instrumentos dotados de maior eficácia para a realização dessa missão.

Em um regime democrático não se pode olvidar que a fiscalização política dos atos de Governo é exercida, embora não exclusivamente, pelas minorias parlamentares oposicionistas e, por isso, afigura-se coerente a opção abraçada pelos constituintes portugueses e brasileiros no sentido de dotar essas minorias parlamentares qualificadas da prerrogativa de, uma vez preenchidos os requisitos constitucionais, deflagrar o processo de fiscalização mediante a instalação de investigação parlamentar.

Nesse sentido, convém trazer à colação o magistério de Ascension Elvira Perales³⁶, fundado na análise das comissões de investigação criadas no âmbito do “Bundestag” mas com perfeita aplicação aos regimes português e brasileiro. Para ela, “[...] a doutrina majoritária (alemã), respaldada pelo Tribunal Constitucional, estima que ‘a Constituição afirmou o direito parlamentar de investigação também como direito de minoria’, quer dizer, que pretendeu contra-arrestar, ao menos em parte, a sobre-representação do Governo por meio

³⁵ Eduardo Vírgala Foruria, analisando o tema das comissões parlamentares de inquérito à luz do modelo adotado pela Espanha, em que tais comissões são constituídas somente por deliberação da maioria, afirma: “Na atualidade, com exceção da RFA, a criação das Comissões de investigação exige a aprovação do Pleno, quer dizer, o consentimento da maioria parlamentar, convertendo-se desta maneira no único instrumento de controle parlamentar que não pode ser utilizado em um primeiro momento pela oposição parlamentar. Prima, portanto, mais sua configuração como Comissão parlamentar, criada por decisão do Pleno, do que como instrumento fundamental de controle parlamentar, à disposição da oposição, com a conseqüência de que a maioria parlamentar costuma negar-se a estabelecer um mecanismo que tem por objetivo o controle das atividades de “seu” Governo.” (“Las Comisiones parlamentarias en las Asambleas Legislativas autonómicas” *in Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Cerriol, nº 3 (1993) – Dep. de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia, p. 85*)

No mesmo sentido, cumpre trazer à colação os comentários de J.R. Monteiro Gibert e J. Garcia Morillo: “De fato, a proposta de constituição (de comissão de investigação no âmbito das Cortes Gerais espanholas) só progredirá se não contar com a oposição da maioria. Por isso encontra-se bastante difundida a opinião de que a eficácia das comissões de investigação depende de que ao menos a sua constituição possa ser decidida por uma fração minoritária da Câmara: de outra forma, as Comissões de investigação correm o risco de converterem-se em instrumentos da maioria parlamentar, aptas apenas para congelar e atrasar a solução dos problemas.” (*El control parlamentario. Madrid: Editorial Tecnos, 1984, p. 87*)

³⁶ *Ob. cit.* p. 269

da maioria no Parlamento dotando a minoria de um direito a informação, virtualmente exercitável através das comissões de investigação.”

Ainda sob a égide da Constituição Federal de 1967, o Supremo Tribunal Federal do Brasil³⁷ manifestou-se no seguinte sentido:

Como se vê, o disposto no art. 37 da Constituição Federal – e, por isso é exceção – retira dos 2/3 restantes dos membros da Câmara dos Deputados e do Senado Federal – e, portanto, afasta a regra do art. 31, segundo a qual as deliberações de cada Câmara serão tomadas por maioria simples, presente a maioria absoluta – a possibilidade de votar contra a criação de comissão de inquérito, e não há evidente poder de deliberar para quem não pode dizer não.

Essa faculdade que o art. 37 atribui a um terço dos membros de ambas as Câmaras do Congresso é exceção ao princípio estabelecido no art. 31, para permitir que a minoria, com observância de um quorum que seja representativo (1/3), não seja impedida pela maioria – que, muitas vezes, pertence à mesma corrente partidária do Poder Executivo – de exercitar, com relação a esse Poder, a fiscalização de fatos determinados.

A esta altura, não se afigura desmedido inquirir, na esteira do pressuposto de que a instituição de comissão parlamentar de inquérito insere-se no âmbito do direito das minorias parlamentares, qual o sentido de os constituintes portugueses e brasileiros terem previsto a reprodução, no seio das comissões de investigação, da mesma correlação de forças políticas do plenário dos respectivos Parlamentos³⁸, o que, à primeira vista, pode parecer contraditório. Vale dizer: segundo os mandamentos das Constituições enfocadas a comissão de investigação pode ser requerida pela minoria, mas a sua atuação será regida pelos desígnios da maioria

Com efeito, não há fissuras nos discursos constitucionais, antes a busca da harmonia e equilíbrio entre minoria e maioria parlamentares.

Explica-se.

É que o simples desenrolar das investigações permitirá às minorias parlamentares averiguar a atividade do Executivo, confrontá-la com o ordenamento jurídico e com o programa de governo sustentado pela maioria.

Por isso, tem importância relativa a reprodução da maioria de plenário no âmbito da comissão de investigação, bem como a sua influência nas conclusões finais da comissão, em vista de que o procedimento de averiguações parlamentares já terá servido para realizar a fiscalização dos atos de Governo, evidenciando perante a opinião pública as possíveis improbidades ou desvios do Executivo, que não poderão ser ocultadas ainda que, por vontade da força política majoritária, venham a ser suprimidas do relatório final produzido.³⁹

Ascension Elvira Perales⁴⁰, ainda acerca do modelo adotado na Alemanha, faz o seguinte juízo acerca da relação entre minoria e maioria parlamentares no seio das comissões de inquérito:

[...] as relações entre maioria-minoria se fazem especialmente presente nas comissões de investigação, pois, em certa medida, suas forças parecem enfrentar-se: a minoria (uma quarta parte dos membros do Bundestag segundo o artigo 44.1 GG) tem a faculdade de convocar uma comissão de investigação, mas posteriormente a primazia é novamente devolvida à maioria, posto que poderá impor suas decisões.

[...] Desta forma, apesar de a maioria continuar tendo a última palavra, se oferece à minoria mecanismos que lhe permitem exercer seu direito à informação, que, nesse caso, colocará em marcha os mecanismos de controle, hoje em dia praticamente impossíveis de serem viabilizados por outros meios. Para isso a minoria contará em seu favor com a repercussão exterior, decorrente da publicidade da atuação

³⁷ STF – Representação nº 1.183 – PB, Tribunal Pleno, Relator Ministro Moreira Alves, j.03.10.1984, in RTJ 113/36

³⁸ Artigo 178º, no 2 da CRP: “A composição das comissões corresponde à representatividade dos partidos na Assembléa da República.”. O parágrafo primeiro do artigo 58 da CF: “Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.”

³⁹ Cfr. FORURIA, Eduardo Virgala. *Ob cit.* p. 84.

⁴⁰ *Ob. cit.* p. 269

dos membros da comissão, pelo que haverá de preservar esta publicidade frente ao segredo das sessões das comissões de investigação, que deverá ser preservado para casos excepcionais e não ser utilizado pela maioria como meio de defesa.

Nesse sentido, não há incongruência em elencar-se as comissões parlamentares de inquérito, tanto em Portugal como no Brasil, no rol dos direitos das minorias parlamentares e, ao mesmo tempo, constatar-se que essas mesmas comissões deverão funcionar segundo a lógica da maioria de plenário, em vista de que pretenderam os constituintes respectivos estabelecer uma relação devidamente balanceada entre as forças políticas minoritárias e majoritárias⁴¹.

Assim, equilibradamente, as Constituições examinadas concederam às minorias qualificadas o poder de instituir comissão de investigação e, através dela, realizar a fiscalização do Governo, o que restaria frustrado se a constituição de comissão com essa finalidade dependesse do aval da maioria, muitas vezes imbricada com os interesses do Governo.

No mesmo compasso, as Cartas Constitucionais atribuíram à maioria parlamentar a palavra final sobre as suas conclusões, impedindo, com isso, que comissão parlamentar de inquérito pudesse ser utilizada de forma desvirtuada pela minoria para promover perseguições de índole política ou pessoal, ou como instrumento para inviabilizar as políticas articuladas pela maioria governista.

Importa destacar, ainda, que em Portugal, também por deliberação do plenário da Assembléia da República, podem ser criadas comissões de investigação desde que requeridas por grupos parlamentares e Deputados de partidos não constituídos em grupos parlamentares; pelas Comissões; por, no mínimo, um décimo do número de Deputados e pelo Governo, através do Primeiro-Ministro⁴².

No Brasil, o parágrafo único do artigo 1º da Lei Federal no 1.579/52 prevê que “a criação de Comissão Parlamentar de Inquérito dependerá de deliberação plenária, se não for determinada pelo terço da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado.”

Note-se que o legislador ordinário, tanto em Portugal como no Brasil, estabeleceu a possibilidade de constituição de comissão parlamentar de inquérito, a juízo do plenário do parlamento, se o requerimento não contar com o mínimo de adesões exigidas constitucionalmente⁴³.

Na hipótese, não se dá a constituição **obrigatória de comissão de investigação, porque não cumprido o requisito constitucional de um número mínimo de adesões ao requerimento de constituição, impondo-se manifestação expressa do plenário para que a mesma venha a ser instituída.**

Analisando a situação em comento, Nelson de Souza Sampaio⁴⁴ afasta qualquer vício de inconstitucionalidade da legislação ordinária que amplia a possibilidade de criação parlamentar de inquérito, segundo deliberação da maioria de plenário. São as suas palavras:

*A Constituição quis apenas dizer que a investigação parlamentar não ficaria dependente da vontade da maioria, geralmente o grupo menos interessado em iniciativa dessa ordem. O pensamento do Constituinte foi, por conseguinte, o de ampliar os meios de controle do governo, conferindo à oposição ou a determinada minoria, ainda contra a vontade da maioria, a faculdade de provocar a investigação parlamentar. Do contrário se limitaria muito o emprego e alcance dessa arma de fiscalização do Executivo, de informação do Legislativo e de esclarecimento da opinião pública. **Jamais, entretanto, se poderia conceber que fosse intenção do Constituinte retirar à maioria uma faculdade que sempre lhe foi reconhecida, ainda no silêncio da Constituição. Seria, ademais, absurdo admitir que um terço da câmara, mediante requerimento, pudesse criar comissão de inquérito e o mesmo não pudesse fazer a votação da maioria do plenário.**”(destacou-se)*

⁴¹ Cfr. PERALES, Ascension Elvira. *Ob. cit.* p. 269

⁴² Cfr. artigo 2º, no 1, alínea “b” combinado com no 2, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, da Lei no 5/93.

⁴³ Cfr. artigo 4º, n o 1, da Lei no 5/93, de Portugal.

⁴⁴ *Ob. cit.* p. 34

O veículo jurídico que formaliza a criação de comissão parlamentar de inquérito no âmbito da Assembleia da República de Portugal, uma vez preenchidos os requisitos constitucionais e legais, é a **resolução, que assume caráter de ato político**⁴⁵.

No Brasil, segundo os regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, não há um ato jurídico que sacramenta a criação de comissão de investigação. Uma vez firmado pelo mínimo de parlamentares constitucionalmente exigido, o requerimento de constituição de comissão parlamentar de inquérito é remetido ao presidente da respectiva Casa Legislativa, que apenas verificará se estão preenchidos os requisitos formais de constituição de comissão de investigação, cabendo-lhe apenas mandar publicá-lo, tendo-se, assim, por instituída a comissão parlamentar de inquérito⁴⁶.

4.2. O objeto de investigação. O princípio da separação dos poderes. O prazo determinado para as conclusões.

Em Portugal, a Lei nº 05/93 prevê que os “inquéritos parlamentares podem ter por objecto qualquer matéria de interesse público relevante para o exercício das atribuições da Assembleia da República.” (artigo 1o, no 2).

Já a Constituição do Brasil estabelece que as comissões parlamentares de inquérito serão criadas para a “apuração de fato certo” (artigo 58, parágrafo 3º), que se prenda ao interesse público.

Impõe-se esclarecer, nos termos do magistério do Ministro do Supremo Tribunal Federal do Brasil José Celso de Mello Filho⁴⁷, que “somente fatos determinados, concretos e individuados, ainda que múltiplos, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do País, é que são passíveis de investigação parlamentar.”

É geralmente reconhecido que o objeto das comissões parlamentares de inquérito pode estender-se a qualquer assunto ou matéria de interesse público⁴⁸ da competência do parlamento que a institui⁴⁹ e 50.

⁴⁵ Nesse sentido, cumpre transcrever parte de julgado do Tribunal Constitucional de Portugal (Acórdão nº 195/94 - Processo no 478/93 - Relator Conselheiro Fernando Alves Correia): “A Resolução da Assembleia da República n. 19/93 assume inequivocamente a natureza de um *acto político, desprovido de caráter normativo, praticado pela Assembleia da República, ao abrigo do artigo 181o da Constituição, cujo conteúdo se circunscreve à criação de uma comissão parlamentar de inquérito e à fixação da sua composição, do seu objecto e da duração do seu mandato.*” (destaques do original)

⁴⁶ No Brasil, há disposições regimentais que fixam prazo para os líderes das bancadas indicarem os membros de comissão parlamentar de inquérito. Se assim não procederem, impõe-se ao Presidente da respectiva Casa fazer as indicações. Esse é um poder-dever do Presidente do Parlamento, motivo pelo qual não poderá abster-se dessa atribuição. Todavia, não pode o Presidente da Casa obrigar que o parlamentar participe das sessões da comissão, que será instalada e funcionará independentemente da presença dos parlamentares da maioria. De fato, mostra-se de duvidosa constitucionalidade o entendimento segundo o qual se os líderes de bancada não indicarem os membros da comissão esta não poderá ser instalada, porque, se assim fosse, conferir-se-ia a estes um “poder revisor” da decisão da minoria qualificada que postulou a criação de comissão de investigação. Por esse entendimento, bastaria aos líderes das bancadas da coligação majoritária, v.g., *contrários a eventuais investigações, absterem-se dessa indicação, impedindo com isso o funcionamento de comissões parlamentares que julgassem inconvenientes, o que, flagrantemente, subverte a natureza do instituto, como já demonstrado, inserido no rol dos direitos das minorias parlamentares. Não obstante, é preciso dizer que é essa censurável orientação que prevalece no âmbito das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, a qual, todavia, poderá ser revista pelo Supremo Tribunal Federal, quando esta Corte apreciar o mérito dos Mandados de Segurança nºs 24.845, 24.846, 24.847, 24.848 e 24.849, impetrados por Senadores da República contra ato omissivo do Presidente da Casa que, ante o silêncio dos líderes das bancadas dos partidos da situação, recusou-se a indicar os membros para compor a chamada “CPI dos Bingos”. Vale destacar que a liminar requerida em cada um desses mandamus foi indeferida monocraticamente pelo Ministro Relator Celso de Mello sob o argumento da ausência do periculum in mora. Na oportunidade, sem adiantar o seu posicionamento sobre a matéria, ponderou o Ministro: “[a matéria] impõe graves reflexões a propósito do reconhecimento, em nosso sistema político-jurídico, da existência de um verdadeiro estatuto constitucional das minorias parlamentares, o que traduz estímulo irrecusável à análise, por parte desta Suprema Corte, do significado que deve assumir, para o regime democrático, a discussão em torno da proteção jurisdicional ao direito de oposição, analisado na perspectiva da prática republicana das instituições parlamentares.” Fez menção, ainda, em sua decisão, a importantes apontamentos doutrinários do Professor Geraldo Ataliba, segundo os quais: “Só há verdadeira república democrática onde se assegure que as minorias possam atuar, erigir-se em oposição institucionalizada e tenham garantidos seus direitos de dissensão, crítica e veiculação de sua pregação. Onde, enfim, as oposições possam usar de todos os meios democráticos para tentar chegar ao governo. Há república onde, de modo efetivo, a alternância no poder seja uma possibilidade juridicamente assegurada, condicionada só a mecanismos políticos dependentes da opinião pública.” (trecho de decisão extraído de notícia veiculada no sítio www.stf.gov.br, em 25.03.04, portanto posterior à data de entrega deste trabalho ao Prof. Doutor Alves Correia). Os referidos mandados de segurança encontravam-se em pauta para julgamento pelo Plenário do STF em 17.06.04, todavia dela foram retirados por indicação do Ministro relator.*

⁴⁷ *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 129.

⁴⁸ Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional de Portugal nº 195/94 – Processo no 478/93 - Relator Conselheiro Fernando Alves Correia.

⁴⁹ Para o Supremo Tribunal Federal do Brasil “Podem ser objeto de investigação todos os assuntos que estejam na competência legislativa ou fiscalizatória do Congresso.” (*Habeas Corpus nº 71.039 – RJ, Tribunal Pleno, Relator Ministro Paulo Brossard, j. 07-04-94, obtido no sítio www.stf.gov.br*)

⁵⁰ Fábio Konder Comparato ressalta que “(...) a atividade fiscal ou investigatória das comissões de inquérito há de desenvolver-se

Jorge Miranda⁵¹ ensina que as comissões de investigação podem

ter por objecto qualquer matéria de interesse público relevante para o exercício da Assembleia (art. 1º, no 2 da Lei no 5/93), comportam implicações, primeiro que tudo, no âmbito do Governo – responsável politicamente perante ela (arts. 190o e segs. da Lei Fundamental). Não têm, no entanto, de ficar aí circunscritos: nada impede que possam atingir as esferas do Presidente da República (v.g., uma viagem oficial ao estrangeiro), dos tribunais (v.g., atrasos em processos) e de outros órgãos constitucionais embora não de órgãos das regiões autónomas – à luz desse princípio geral de vigilância, fiscalização e controlo.

Até mesmo os negócios privados são suscetíveis de investigação por comissão parlamentar de inquérito desde que neles esteja envolvido interesse público⁵².

Nesse sentido, como anota Alexandre de Moraes⁵³, a Suprema Corte dos EUA [Watkins vs United States, 354 US 178 (1957)], sob a presidência do *Chief of Justice Warren*, afirmou a impossibilidade de

[...] pressupor que todo inquérito parlamentar é justificado por uma necessidade pública que sobrepassa os direitos privados. Fazê-lo seria abdicar da responsabilidade imposta ao Judiciário, pela Constituição, de garantir que o Congresso não invada, injustificadamente, o direito à própria intimidade individual, nem restrinja as liberdades de palavra, imprensa, religião ou reunião [...] As liberdades protegidas pela Constituição, não devem ser postas em perigo na ausência de clara determinação, pela Câmara ou Senado, de que o inquérito em questão é justificado por uma necessidade pública específica.

Para rematar, o Tribunal Constitucional de Portugal⁵⁴ assentou que:

As comissões parlamentares de inquérito podem ter como objecto quaisquer factos ou questões de interesse público, isto é, quaisquer matérias, desde que devidamente determinadas e delimitadas, que caibam nas competências da Assembleia da República. Não podem aquelas ter por objecto questões que tenham a ver com interesses estritamente privados ou incidir sobre matérias que extravasem a competência da Assembleia da República ou se incluam na competência exclusiva de outros órgãos constitucionais.

De se dizer que a exigência da precisa delimitação do objeto do inquérito parlamentar, segundo os cânones definidos na Lei Maior portuguesa e brasileira, constitui limite objetivo ao poder constitucionalmente outorgado ao Parlamento para instituir comissões parlamentares de inquérito.

Não obstante, em vista da amplitude das matérias que podem ser objeto de investigação por comissão parlamentar de inquérito, abrangendo, como acima mencionado, a fiscalização do Executivo e do Judiciário⁵⁵ e ⁵⁶, afigura-se lícito questionar se esses organismos de atuação parlamentar não estariam a comprometer o

no estrito âmbito de competência do órgão dentro do qual elas são criadas. Se se trata de uma comissão do Legislativo federal, por exemplo, não pode ela invadir a esfera de competência que a Constituição reservou a Estados ou Municípios.” (“Comissão Parlamentar de Inquérito” in *Revista Trimestral de Direito Público*, nº 10, p. 62)

⁵¹ *Ob. cit.* p. 35

⁵² Essa assertiva tem amparo na lição de Roberto Rosas, para quem “O Legislativo não poderá inquirir sobre negócios privados particulares (Mathew, “American Constitutional System”, pág. 108), mas essa investigação poderá estender-se aos casos de abuso de poder econômico (art. 157, n. VI, da Constituição) a serem reprimidos, caso haja o domínio de mercados, a eliminação da concorrência e o lucro exagerado (Kilbourn vs. Thompson, 103 vs.168, e John vs US, 77 vs. 1173).” (“Limitações às Comissões Parlamentares de Inquérito do Legislativo” in *Revista de Direito Público* n.º 12.

⁵³ “Limitações constitucionais às comissões parlamentares de inquérito” in *Revista de Informação Legislativa*, nº 46, abril/junho 2000, p. 282, disponível no sítio www.senado.gov.br.

⁵⁴ Tribunal Constitucional – Acórdão nº 195/94 – Processo no 478/93 - Relator Conselheiro Fernando Alves Correia

⁵⁵ Sobre a possibilidade de inquéritos parlamentares envolvendo o Poder Judiciário, Nuno Piçarra esclarece: “Refira-se a título exemplificativo que, sob determinadas condições é legítimo um inquérito parlamentar às delongas excessivas na administração da justiça ou a serviços judiciais por irregularidades. Entre essas condições contam-se obviamente a não incidência do inquérito sobre processos pendentes ou sentenças concretas dos tribunais, por força do princípio da independência destes.” (“Extensão e Limites dos Poderes de Investigação Próprios das Autoridades Judiciais.” in *Scientia Iuridica – Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro*, julho/dezembro de 1993, tomo XLII, p. 195). León Duguit ensina que “uma câmara pode perfeitamente nomear uma comissão de inquérito encarregada de examinar como funciona um serviço judiciário, que é um serviço público. Essa comissão de inquérito não poderá, porém, praticar nenhum ato de natureza judiciária, assim como não pode tocar em qualquer decisão judicial.” (*Traité de Droit Constitutionnel*, Tomo IV, Paris: E de Boccard, 1924, p. 391). É nesse sentido que ora se admite a possibilidade de inquéritos parlamentares envolvendo o Poder Judiciário, vale dizer investigações que digam respeito à atividade atípica (administrativa) e não à atividade - fim do Judiciário (prestação jurisdicional).

⁵⁶ A partir do Requerimento nº 118/99, foi constituída comissão parlamentar de inquérito no âmbito do Senado Federal brasileiro para

princípio da separação dos poderes, concebido no plano horizontal, consagrado pelas ordens jurídicas de Portugal e do Brasil, quando não substituindo o próprio Poder Judiciário em sua atividade jurisdicional.

Essa dúvida logo se desvanece ao se considerar que as ordens constitucionais portuguesa e brasileira não organizaram os poderes do Estado segundo um sistema de órgãos estanques, totalmente independentes quanto à formação e à subsistência, sem qualquer co-relacionamento entre eles, atribuindo a cada um o exercício a título exclusivo, respectivamente, da função legislativa, executiva e judicial⁵⁷.

Com efeito, as Cartas Constitucionais portuguesa e brasileira firmaram as bases de um sistema de harmonia e colaboração⁵⁸ entre os poderes, em que o balanço ou controle das funções de cada um impede a existência de um “superpoder” dando margem à possibilidade de abusos e desvios⁵⁹.

Nesse sentido, as comissões de investigação parlamentar são expressão do mecanismo de *checks and balances entre os órgãos de soberania, o que antes de vulnerar, mostra-se garante do princípio da separação dos poderes*.

Ademais, as Constituições de Portugal e do Brasil dotaram os órgãos de soberania (Executivo, Legislativo e Judiciário) de um núcleo essencial de atribuições, de sorte que parece desmedido afirmar que o Legislativo estaria invadindo esfera de atuação reservada a outro poder, tão-só porque, em caráter excepcional, encontra-se autorizado pela mesma ordem constitucional a criar comissões parlamentares de inquérito com poderes de investigação próprios do Judiciário, as quais têm caráter ancilar ou instrumental em relação à sua atividade de fiscalização.

Ora, sendo as comissões parlamentares de inquérito manifestação de um *pouvoir d’empêcher*, é certo que ao constituí-las o parlamento não se sub-roga na prática de atos de Governo ou de qualquer outro órgão⁶⁰.

Nesse diapasão, releva ponderar que às comissões parlamentares de inquérito não assiste substituir o Poder Judiciário em sua missão jurisdicional. Vale dizer: a constituição desses órgãos parlamentares não coloca em xeque a independência do Judiciário porque realizam missão distinta da constitucionalmente reservada aos juízes.

Como antes mencionado, a tarefa de comissão parlamentar de inquérito, em suma, é reunir elementos para que o parlamento realize a fiscalização no plano político de órgãos públicos; investigar fatos de interesse público e reunir elementos que permitam o aprimoramento da atividade legislativa e da própria legislação, inconfundível, assim, com a função precípua do Judiciário que é de dirimir conflitos em vista à pacificação social.

A distinção entre a atividade parlamentar exercida através das comissões de investigação e a jurisdicional encontra-se desvendada pelo Tribunal Constitucional de Portugal⁶¹, nos seguintes termos:

apurar irregularidades administrativas no seio do Poder Judiciário. O trabalho dessa comissão teve grande repercussão nacional, tendo constatado irregularidades, entre outras, no âmbito do Tribunal Regional do Trabalho do Rio de Janeiro, no Tribunal Regional do Trabalho da Paraíba, na Vara de Falências e Concordatas de Goiânia, no Judiciário do Estado do Mato Grosso e no Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo. Esse último mostrou-se o caso mais rumoroso, porque as investigações da comissão parlamentar conduziram o Ministério Público Federal a pedir a prisão preventiva e ulterior condenação pela Justiça Federal de seu ex-Presidente, o juiz Nicolau dos Santos Neto, que, diga-se, encontra-se preso, cumprindo pena decorrente de várias condenações referentes a crimes cometidos contra a Administração Pública na época em que ocupou a presidência da referida Corte Trabalhista. Sobre os fatos apurados pela comissão parlamentar de inquérito, confira-se o relatório final por ela produzido disponível no sítio www.senado.gov.br.

⁵⁷ Cfr. PIÇARRA, Nuno. *Ob. cit.* p. 200

⁵⁸ “Acrescente-se que a ideia de colaboração entre os poderes, como algo não incompatível com o princípio de separação de poderes, foi expressamente recebida no artigo 114º, no 1, da Constituição, que consagra simultaneamente os princípios da separação e da interdependência entre os órgãos de soberania” (grifos do original). (Cfr. Tribunal Constitucional – Acórdão no 195/94 – Processo no 478/93 - Relator Conselheiro Fernando Alves Correia.)

⁵⁹ Cfr. CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. *Ob. cit.* p. 552

⁶⁰ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Ob. cit.* p. 35

⁶¹ Tribunal Constitucional – Acórdão nº 195/94 – Processo no 478/93 - Relator Conselheiro Fernando Alves Correia. Nesse julgado, o Tribunal admitiu, dada a distinção teleológica, entre a atividade jurisdicional e de investigação de comissão parlamentar de inquérito, a co-existência de inquéritos paralelos – judiciais e parlamentares. Releva destacar, ademais, que acatando a orientação do Tribunal, o legislador, através da Lei no 126/97, alterou a redação do no 2 e fez inserir o no 3 ao artigo 5o da Lei no 5/93. “2- O Procurador-Geral da República informará a Assembleia da República se com base nos mesmos factos se encontra em curso algum processo criminal e em que fase. 3- Caso exista processo criminal em curso, caberá à Assembleia deliberar sobre a eventual suspensão do processo de inquérito parlamentar até ao trânsito em julgado da correspondente sentença judicial.”

Em primeiro lugar, a investigação levada a cabo por uma comissão parlamentar de inquérito, ainda quando tenha por objecto matérias que estão ou já estiveram pendentes de um processo judicial, não é equiparável à instrução criminal, já que se situa num plano político e não judicial. Os fins perseguidos pelos tribunais e pelas comissões parlamentares de inquérito são distintos, uma vez que os primeiros visam determinar a responsabilidade jurídica (civil, penal, administrativa), ao passo que as segundas apenas procuram apurar a responsabilidade política ou simplesmente realizar uma tarefa de informação para o Parlamento. (cfr. A. Elvira Perales, ob. cit., p. 267)” (destaques do original)

Diante do exposto, lícito concluir que as comissões de investigação parlamentar não estão a favorecer a confusão entre os poderes constituídos, porque, de um lado, ao se revelarem instrumentos ágeis de fiscalização parlamentar, fortalecem o princípio de separação entre os poderes e, de outro, ao assumirem essa missão instrumental de apuração de responsabilidades políticas, não invadem o campo de atuação constitucionalmente demarcado ao Judiciário.

Merece algumas palavras a delimitação temporal que as Cartas Constitucionais portuguesa e brasileira impõem às comissões parlamentares de inquérito.

É certo que esses órgãos são temporários, não sendo deferido ao parlamento – ainda que pela vontade da maioria - transmutar em permanente o que, em sua essência constitucional, é provisório.

Como ensina Pablo Murillo De La Cueva⁶², “As Comissões de Investigação são órgãos parlamentares **não permanentes** e se constituem **para levar a cabo uma tarefa específica**: realizar uma investigação determinada.” (destacou-se)

A legislação portuguesa prevê que o tempo máximo para a realização de um inquérito parlamentar é de 180 dias, findo o qual a comissão se extingue, podendo, todavia, o plenário da Assembléia da República, a requerimento fundamentado da comissão, conceder um prazo adicional de 90 dias⁶³.

No Brasil, são os regimentos das casas legislativas⁶⁴ que delimitam o prazo de funcionamento das comissões de inquérito, cumprindo à Lei Federal n° 1.579/52 disciplinar que “a incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-a dentro da Legislatura em curso.”(cfr. artigo 5º, parágrafo 2º).

Sobre o tema em comento, o Supremo Tribunal Federal⁶⁵ firmou posição no sentido de que “a locução prazo certo, inscrita no parágrafo 3º do art. 58 da Constituição não impede prorrogações sucessivas dentro da legislatura, nos termos da Lei n o 1.579/52.”

Dessarte, no Brasil, comissão parlamentar de inquérito pode concluir seus trabalhos em até 4 (quatro) anos (duração de uma legislatura), se nesse sentido se manifestar o plenário do parlamento, a requerimento dos membros da própria comissão.

4.3. Os poderes de investigação parlamentar

As ordens constitucionais portuguesa e brasileira atribuem às comissões parlamentares de inquérito **poderes de investigação próprios das autoridades judiciais**. Tais poderes especiais justificam-se pela **excepcionalidade que representa a criação de comissão de investigação no bojo das atividades parlamentares**⁶⁶.

⁶² “Las Comisiones de Investigación de las Cortes” in *Revista de la Facultad de Derecho de la Univesidad Complutense de Madrid*, março de 1996, 10 monográfico, p. 156.

⁶³ Cfr. artigo 11º, nos 1 e 2 da Lei nº 5/93, com a redação da Lei nº 126/97.

⁶⁴ V.g., o artigo 35, parágrafo 3º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17/89) prevê que a comissão parlamentar de inquérito poderá atuar durante o recesso parlamentar e terá o prazo de 120 dias, prorrogável por até a metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos.

⁶⁵ STF – Habeas Corpus nº 71.193-SP, Tribunal Pleno, Relator Ministro Carlos Velloso, j. 05.05.1994 in *Revista de Direito Administrativo* nº 209, p. 242.

⁶⁶ Cfr. RUBIO, Ricardo Medina. *Ob. cit.* p. 51

Segundo o Supremo Tribunal Federal do Brasil⁶⁷

*se a comissão parlamentar de inquérito não tivesse meios compulsórios para o desempenho de suas atribuições, ela não teria como levar a cabo os seus trabalhos, pois ficaria à mercê da boa vontade ou, quiçá, da complacência de pessoas das quais dependesse seu trabalho. **Esses poderes são inerentes à comissão parlamentar de inquérito e são implícitos em sua constitucional existência. Não fora assim e ela não poderia funcionar senão amparada nas muletas que lhe fornecesse outro Poder, o que contraria a lógica das instituições.** (destacou-se)*

É certo que os constituintes portugueses e brasileiros atribuíram a **tarefa de investigação** a essas comissões não permanentes e conferiram igualmente os meios necessários para a ultimação de suas atribuições.

Evidentemente que ao deferirem a essas comissões poderes de investigação das autoridades judiciais, não estão as Constituições de Portugal e do Brasil a confundir ou mesclar as posições jurídicas de uns e outros órgãos, mas apenas aquilatando a força jurídica dos poderes das comissões de investigação parlamentar.⁶⁸

Não é a dicção constitucional “*poderes próprios das autoridades judiciais*”, portanto, que permite colocar sob suspeição a assertiva deduzida acima no sentido de que as comissões parlamentares de inquérito e os tribunais têm escopos de atuação e desempenham papéis institucionais inconfundíveis.

Convém destacar que o Tribunal Constitucional de Portugal⁶⁹ tratou de explicitar o conteúdo jurídico da expressão “*poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*” ao afirmar que as comissões parlamentares de inquérito

detêm poderes idênticos, aos reconhecidos aos órgãos de jurisdição penal na fase instrutória e que, no âmbito dos poderes de investigação, cabe perfeitamente a recolha de informações e de outros elementos de prova sobre factos ou comportamentos com relevância jurídico-penal ou em relação aos quais tenha sido instaurado ou venha a ser instaurado procedimento criminal.

Assim, todos os poderes instrutórios conferidos aos juízes subentendem-se, por força do mandamento constitucional, outorgados às comissões parlamentares de inquérito.

Digno de nota que, no Brasil, são constitucionalmente deferidos **poderes de investigação** às comissões parlamentares de inquérito, mesmo que não previstos para as autoridades judiciais, desde que constantes dos Regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (artigo 58, parágrafo 3º, CF), o que incorre em Portugal.

Não obstante, releva ponderar que a atribuição investigatória recebida pelas comissões parlamentares de inquérito deverá ser exercida nos mesmos termos e segundo as mesmas exigências que o ordenamento jurídico impõe aos juízes, especialmente quanto ao dever de fundamentar as suas decisões⁷⁰. Nesse sentido decidiu monocraticamente o Ministro do Supremo Tribunal Federal do Brasil José Celso de Mello Filho⁷¹:

As Comissões Parlamentares de Inquérito somente podem exercer as atribuições investigatórias que lhes são inerentes, desde que o façam nos mesmos termos e segundo as mesmas exigências que a Constituição e as leis da República impõem aos juízes.

Em Portugal, as comissões parlamentares de inquérito:

⁶⁷ STF – Habeas Corpus nº 71.039-RJ, Tribunal Pleno, Relator Ministro Paulo Brossard, j. 07.04.1994.

⁶⁸ Cfr. MIRANDA, Jorge. *Ob cit.* p. 37

⁶⁹ Tribunal Constitucional – Acórdão nº 195/94 – Processo no 478/93 - Relator Conselheiro Fernando Alves Correia.

⁷⁰ A Constituição de Portugal prevê: Artigo 205º. 1. **As decisões dos tribunais** que não sejam de mero expediente **são fundamentadas** na forma prevista na lei. (destacou-se). A Constituição do Brasil dispõe: Artigo 93. Inciso IX – todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e **fundamentadas todas as suas decisões**, sob pena de nulidade [...]. (destacou-se)

⁷¹ Cfr. Decisão monocrática proferida no Mandado de Segurança nº 23.491-1-DF pelo Ministro do Supremo Tribunal Federal José Celso de Mello Filho, transcrita por Alexandre Issa Kimura (*Constituição Federal de 1988. Apontamentos doutrinários e jurisprudenciais. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 194*). No mesmo sentido, confira-se: STF – Mandado de Segurança no 79.790-3-SP, Tribunal Pleno, Relator Ministro Nelson Jobim, DOU 26.11.1999, p. 137)

a-) têm o direito à coadjuvação das autoridades judiciárias⁷², dos órgãos da polícia criminal e das autoridades administrativas, nos mesmos termos que os tribunais (artigo 13º, no 2, da Lei no 5/93 com a redação da Lei no 126/97);

b-) podem, a requerimento fundamentado de seus membros, solicitar por escrito ao Governo, às autoridades judiciárias⁷³, aos órgãos da Administração ou a entidades privadas as informações e documentos que julguem úteis à realização do inquérito (artigo 13º, no 3, da Lei no 5/93 com a redação da Lei no 126/97), inclusive aqueles protegidos pelo sigilo bancário, fiscal ou de dados⁷⁴. A prestação das informações e dos documentos tem prioridade sobre quaisquer outros serviços e deverá ser satisfeita no prazo de 10 dias, salvo justificação ponderosa dos requeridos que aconselhe a comissão a prorrogar aquele prazo ou cancelar a diligência (artigo 13º, no 4, da Lei no 5/93);

c-) podem convocar qualquer cidadão para depor sobre fatos relativos ao inquérito, o qual tem obrigação de comparecer perante a comissão ou justificar a sua ausência nos termos da lei processual penal. A falta de justificativa legal pelo não comparecimento e a recusa de depoimento constituem crime de desobediência qualificada, para os efeitos do Código Penal português (artigo 17º, nos 1 e 2, combinado com artigo 19º, no 1, todos da Lei no 5/93);

d-) podem convocar funcionários, agentes do Estado e de outras entidades públicas, os quais não podem recusar-se a comparecer perante a comissão, salvo se estes requererem a alteração da data da convocação, por imperiosa necessidade de serviço, desde que não fique frustrada a realização do inquérito. A falta de justificativa legal pelo não comparecimento e a recusa de depoimento constituem crime de desobediência qualificada, para os efeitos do Código Penal português (artigo 17º, no 3, combinado com artigo 19º, no 1, todos da Lei no 5/93);

e-) podem requisitar e contratar especialistas para as coadjuvar nos seus trabalhos, mediante prévia autorização do Presidente da Assembléia da República (artigo 16º, no 4, da Lei no 5/93).

No Brasil, os poderes das comissões parlamentares de inquérito são similares aos acima elencados e podem ser assim sintetizados:

a-) determinar a realização de perícias e exames necessários à dilação probatória, bem como a requisição de documentos públicos ou privados, estes desde que exista íntima e justificada relação com o interesse público;

b-) determinar, justificadamente, a quebra do sigilo fiscal, bancário e de dados de pessoas físicas e jurídicas⁷⁵, devendo preservar reservadamente as informações obtidas;

c-) ouvir testemunhas⁷⁶, inclusive mediante condução coercitiva⁷⁷ e efetuar a prisão em flagrante daquela que

⁷² Mesmo à luz da redação original do aludido dispositivo legal (“As comissões têm direito à coadjuvação dos órgãos de polícia criminal e das autoridades administrativas nos mesmos termos que os tribunais.”), o Tribunal Constitucional entendeu obrigatório, por força do disposto no artigo 181º, no 5, da CRP, o dever de coadjuvação dos tribunais em relação às comissões parlamentares de inquérito, o que poderia ser inobservado somente em casos excepcionais. (cfr. Acórdão no 195/94 – Processo no 478/93 - Relator Conselheiro Fernando Alves Correia.)

⁷³ Alteração legislativa que segue a linha definida pela Corte Constitucional de Portugal (cfr. Acórdão nº 195/94 – Processo no 478/93 - Relator Conselheiro Fernando Alves Correia.)

⁷⁴ “A recusa de apresentação de documentos ou de prestação de depoimentos e a falta de comparência só se terão por justificados nos termos gerais da lei processual penal (arts. 13º, nº 6, e 17º, nº 1), ou seja, para salvaguarda de segredo profissional, de segredo dos funcionários e de segredo de Estado [...]” (MIRANDA, Jorge. *Ob. cit.* p. 37)

⁷⁵ A respeito da quebra do sigilo bancário, fiscal e telefónico, o Supremo Tribunal Federal julgou que “não há como negar sua natureza probatória e, em princípio, sua compreensão no âmbito dos poderes de instrução do juiz, que a letra do art. 58, parágrafo 3º, da Constituição faz extensível às comissões parlamentares de inquérito.” (STF – Mandado de Segurança no 23.466-1, Tribunal Pleno, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, DOE 22.06.1999, p. 31).

⁷⁶ O Supremo Tribunal Federal do Brasil (STF) decidiu: “É obrigatório o comparecimento de testemunha que não pode calar a verdade.” (Recurso em habeas corpus nº 32.678, Tribunal Pleno, Relator Ministro Mário Guimarães, j. 05.06.1953 in *Revista de Direito Administrativo* no 47, p. 286)

⁷⁷ Decidiu o STF que “a Constituição explicitou dispor a Comissão Parlamentar de Inquérito dos ‘poderes de investigação próprios das autoridades judiciais’, entre os quais avulta de importância o de intimar, fazer comparecer, ser for o caso, e tomar o depoimento de qualquer pessoa sobre o fato determinado a cuja apuração se destinar: *the power to send for persons.*” (STF- Habeas Corpus nº 79.244-8-DF, Tribunal Pleno, medida liminar – Relator Ministro Sepúlveda Pertence, consultado no sítio www.stf.gov.br)

cometer, perante a comissão, o crime de falso testemunho⁷⁸;

d-) convocar e inquirir autoridades e funcionários públicos;

e-) determinar a produção dos demais meios de provas juridicamente admitidos.

Assim como os juízes, as comissões parlamentares de inquérito não detêm poderes instrutórios ilimitados, pelo que devem respeito aos direitos e garantias fundamentais consagrados nas ordens constitucionais de Portugal e do Brasil.

Se diante de investigação que possa ser (ou já é) objeto de processo criminal, devem as comissões parlamentares de inquérito, ademais, respeito aos princípios e formalidades do processo penal⁷⁹.

Nesse sentido, não podem as comissões parlamentares de inquérito deixar de considerar que a integridade física e moral do cidadão é inviolável; que a todo cidadão é reconhecido o direito ao bom nome, reputação e à reserva de intimidade; que o domicílio e o sigilo de correspondência e de outros meios de comunicação são invioláveis^{80 e 81}; que o cidadão tem garantido o direito contra a auto-incriminação⁸², pelo que poderá guardar silêncio em seu depoimento perante a comissão, assim como poderá guardar silêncio se as informações solicitadas estiverem acobertadas pelo sigilo profissional⁸³; que devem ser resguardadas as informações confidenciais obtidas, impedindo que as investigações sejam realizadas com a finalidade de perseguição política⁸⁴.

Acrescente-se que as comissões parlamentares de inquérito não podem invadir seara reservada pela Constituição exclusivamente à atividade jurisdicional. Nesse sentido, a cláusula de reserva de jurisdição também representa um limite aos poderes instrutórios das comissões de investigação.

Conforme salientam J.J. Gomes Canotilho e Vital Moreira⁸⁵, “os poderes das comissões de inquérito têm um limite naqueles direitos fundamentais dos cidadãos que, mesmo em investigação criminal, não podem ser afectados senão por decisão de um juiz.”

O Tribunal Constitucional de Portugal⁸⁶ firmou o seguinte entendimento sobre a matéria:

[...] os poderes de investigação das comissões parlamentares estão sujeitos a determinados limites, traduzidos uns no dever de respeito dos direitos fundamentais dos cidadãos e outros na proibição da prática de actos de instrução criminal (v.g., revistas e buscas domiciliarias) que só podem ter lugar mediante prévia autorização dos tribunais.

Por isso, as comissões de inquérito não se encontram constitucionalmente legitimadas a decretar prisão, salvo no caso de flagrante delito, adotar medidas de natureza cautelar, como determinar a indisponibilidade

⁷⁸ “A prisão em flagrante pela prática de crime de falso testemunho, segundo a jurisprudência, é possível, desde que o depoimento não configure auto-incriminação e seja respeitada a diretriz contida no artigo 307 do Código de Processo Penal.” (Cfr. KIMURA, Alexandre Issa. *CPI Teoria e Prática*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001, p. 67)

⁷⁹ Cfr. CANOTILHO, J.J. Gomes. “Comentários ao Acórdão nº 195/94 do Tribunal Constitucional”. *Ob cit.* p. 259.

⁸⁰ Cfr. PIÇARRA, Nuno. *Ob cit.* 217

⁸¹ A jurisprudência do STF estabeleceu distinção entre a determinação de interceptação de comunicações telefônicas (**através da instalação de escutas**), submetida à cláusula de reserva de jurisdição (Cfr. artigo 5º, inciso XII, da CF), e a quebra do sigilo dos dados telefônicos, através da obtenção dos **registros de telefonemas**, não submetida à cláusula de reserva de jurisdição e, portanto, passível de ser determinada por comissão parlamentar de inquérito. A esse respeito, confira-se o seguinte julgado: STF – Mandado de Segurança no 23.452-RJ, Tribunal Pleno, Relator Ministro José Celso de Mello Filho, j. 16.09.1999, disponível no sítio www.stf.gov.br

⁸² “Se, conforme o artigo 58, parágrafo 3º, da Constituição, as comissões parlamentares de inquérito detêm o poder instrutório das autoridades judiciais – e não maior que o dessas – a elas se poderão opor os mesmos limites formais e substanciais oponíveis aos juízes, dentre os quais os derivados das garantias constitucionais contra a auto-incriminação, que tem sua manifestação mais eloquente no direito a silêncio dos acusados.” (STF – *Habeas Corpus no 79.244-DF*, Tribunal Pleno, Relator Ministro Sepúlveda Pertence, j. 23.02.2000, disponível no sítio www.stf.gov.br)

⁸³ Cfr. STF – MS nº 71.231-RJ – Relator Ministro Celso de Mello.

⁸⁴ Cfr. MORAES, Alexandre de. *Ob cit.* p. 282

⁸⁵ *Constituição da república portuguesa anotada, 3ª edição*, Coimbra: Coimbra, 1993, p.720

⁸⁶ Acórdão nº 195/94 – Processo nº 478/93 - Relator Conselheiro Fernando Alves Correia.

de bens⁸⁷, arrestos, seqüestros, busca e apreensões⁸⁸, determinar a proibição de cidadão ausentar-se da comarca ou do país ou proibir ou restringir a assistência jurídica de eventuais investigados, os quais têm o direito de se fazerem assistidos por advogado.

É de se dizer, para finalizar este tópico, que os atos que extrapolarem os limites impostos pela Constituição e pelas Leis à atuação de comissão parlamentares de inquérito, e que vierem a ferir direitos e garantias individuais ou que venham a invadir o campo de reserva de jurisdição, poderão, mediante provocação dos ofendidos, ser revistos pelo Judiciário, não sendo considerados atos *interna corporis do parlamento*, estes *sim insindicáveis pelos juizes*.

4.4. A publicidade das reuniões. O relatório final.

Em Portugal, por força de lei, as reuniões de comissão parlamentar de inquérito são públicas, salvo se a mesma deliberar fundamentadamente em sentido contrário (artigo 15º, no 1, da Lei no 05/93, na redação da Lei no 126/97).

No Brasil, a matéria encontra-se disciplinada nos regimentos internos dos parlamentos, prevalecendo, como regra, a publicidade das reuniões das comissões parlamentares, desde que a maioria de seus membros não delibere em outro sentido.

É certo que se por um lado a regra de publicidade dos trabalhos de comissão parlamentar de inquérito garante aos cidadãos o poder de fiscalização sobre a atuação de seus representantes políticos no Legislativo, bem como o acompanhamento dos trabalhos de apuração de fatos de relevante interesse social levados a efeito pelo órgão parlamentar, o que atende aos ideais democráticos, por outro não pode servir de arma para aniquilar garantias fundamentais, como a da presunção de inocência, ou como instrumento de manipulações político-eleitorais, mormente quando, não raro, as sessões, *v.g., de oitiva de testemunhas, são transmitidas por rádio e televisão, a elas tendo acesso todos os demais órgãos da mídia*.

Nesse sentido, cumpre trazer à reflexão o magistério de Nelson de Souza Sampaio⁸⁹, para quem:

Nessa discussão das vantagens e desvantagens das audiências públicas das comissões de inquérito, parece-nos que o meio – termo encerra a melhor solução para o propósito desejado: manter a regra das sessões públicas, conferindo, porém, à maioria da comissão o direito de decidir o contrário; evitar o excesso de publicidade (especialmente a irradiação ou o televisionamento), sobretudo quando atinja direitos dos cidadãos inermes.

Recentemente, o Ministro do Supremo Tribunal Federal brasileiro Cezar Peluso concedeu medida liminar em mandado de segurança impetrado por cidadãos convocados a depor perante comissão parlamentar de inquérito, que, malgrado não se recusassem a participar do ato, buscavam resguardar as suas imagens de eventual abuso de exposição midiática⁹⁰.

Eis um trecho ilustrativo da precitada decisão que demonstra a dificuldade prática de conformar o princípio democrático segundo o qual o público tem o direito de acompanhar as atividades parlamentares (para não

⁸⁷ No sentido ora defendido, de se ver os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal do Brasil: MS nºs 23.469, 23.435, 23.471, todos relatados pelo Ministro Octávio Gallotti, o primeiro julgado em 11.11.99 e os outros em 10.11.99.

⁸⁸ O tema não se encontra pacificado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal do Brasil. No sentido defendido: as decisões monocráticas proferidas pelos Ministros do STF Celso de Mello e Marco Aurélio Mello, respectivamente, nos Mandados de Segurança nºs 23.444-DF e 23.588-1. No sentido contrário ao defendido, isto é, reconhecendo o poder de comissão parlamentar de inquérito determinar medida de busca e apreensão, confira-se: *Habeas Corpus* nº 71.039, Relator Ministro Paulo Brossard e Mandado de Segurança no 23.574-8, Relator Ministro Néri da Silveira. Na doutrina, advogam a impossibilidade de comissão parlamentar de inquérito determinar busca e apreensão Francisco Campos (“Comissão Parlamentar de Inquérito – Poderes do Congresso – Direitos e Garantias Individuais – Exibição de papéis privados” in Revista de Direito Administrativo nº 0.67) e Luiz Roberto Barroso (ob. cit. p. 14), entre outros.

⁸⁹ Cfr. Sampaio, Nelson de Souza. *Ob cit* p. 44.

⁹⁰ Mandado de Segurança nº 24.709-DF, Relator Ministro Cezar Peluso, arquivo do autor.

dizer também o da liberdade de imprensa) à preservação do direito individual à boa imagem e reputação:

O que pretendem os impetrantes nada tem de irrazoável, pois, não se furtando ao dever de comparecimento à audiência da CPI, nem à publicidade do ato, querem apenas resguardar suas imagens e eventual abuso de exposição na mídia. Este é, deveras, risco perceptível a direito que tem igual assento constitucional. Ao propósito, invocando-se RENÉ ARIEL DOTTI (“Proteção da Vida Privada e Liberdade de Informação, p. 202) e SILMA MENDES BERTI (“Direito à Própria Imagem”, p. 65), adverte-se sem exagero: ‘As acusações formais acarretam geralmente uma presunção de culpa oriunda do meio social que neutraliza a presunção de inocência. Esta embora constitua um direito (o direito de ser presumido inocente) não tem força bastante para se impor à comunidade a qual, por força da liberdade de expressão do pensamento, exerce também um direito: o direito de julgar.’ É freqüente assistirmos pela televisão à exibição, pela polícia, de pessoas detidas por envolvimento em fatos criminosos, ainda na fase de apuração de autoria, e que se vêem precocemente submetidas a verdadeiro julgamento público. Essas pessoas, meros suspeitos, podem não ser culpados e conseguir a prova de sua inocência. Mas a divulgação de rostos pela imprensa, a sugerir que se tratam de criminosos, é fato irreparável, que lhes imprime uma marca ‘indelével de desonestidade e até de periculosidade que dificilmente será desfeita. E deixam por certo um dano de difícil reparação.’ (ESTELA CRISTINA BONJARDIM, “O Acusado, Sua Imagem e a Mídia”, SP, Max Limonad, 2002, p. 113-114).

Há, portanto, que se buscar equilíbrio na aplicação da regra que impõe a publicidade das sessões das comissões parlamentares de inquérito, em princípio a mais adequada ao regime democrático, tendo sob mira a preservação dos direitos fundamentais, o que nem sempre é tarefa fácil para os próprios membros da comissão, nem tampouco para o próprio Judiciário, quando chamado a decidir sobre determinado caso concreto.

Findo o trabalho da comissão parlamentar de inquérito, suas averigüações e conclusões são materializadas em um **relatório final de caráter propositivo que, por tudo quanto já exposto, evidentemente não tem natureza jurídica de sentença, nem se reveste das características das deliberações submetidas aos estatutos do direito administrativo. Como ensina Ivair Nogueira Itagiba⁹¹ “suas conclusões podem ser havidas como decisões tão-somente do ponto de vista da lógica. São decisões ou conclusões destinadas a servirem de fundamento às resoluções da Câmara que as constituírem.”**

O relatório final da comissão parlamentar de inquérito, em Portugal, será publicado no Diário da República (artigo 20º, no 3, da Lei no 5/93) e deverá conter um questionário, se houver; as descrições das diligências realizadas pela comissão; as conclusões e fundamentos e o sentido do voto de cada membro, assim como as declarações de voto escritas (artigo 20º, no 1, alíneas “a”, “b”, “c” e “d”, da Lei no 5/93). Esse relatório será encaminhado ao Plenário da Assembleia da República, com ou sem projeto de resolução, onde será objeto de debate parlamentar, não se submetendo à votação no Plenário (artigo 21º, nos 1, 2,3,4,5,6,7).

No Brasil, a própria Constituição indica que as conclusões de comissão parlamentar de inquérito, se esta se deparar com a prática de conduta em tese tipificada como crime ou que, igualmente, tenha causado dano ao patrimônio público, histórico, meio-ambiente, consumidor ou a outros direitos difusos e coletivos, serão encaminhadas ao Ministério Público “para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.” (artigo 58, parágrafo 3º da CF).

Da mesma forma, o relatório final com as conclusões da comissão será remetido à mesa da respectiva Câmara Legislativa para adoção das medidas competentes e, se for o caso, ao próprio Executivo para adoção de medidas saneadoras, que serão acompanhadas pela comissão permanente do parlamento que tenha maior pertinência com a matéria abordada⁹².

Como em Portugal, o relatório final de comissão parlamentar de inquérito instituída no âmbito do parlamento brasileiro não é submetido à votação plenária.

⁹¹ “Aperfeiçoamento do Estado Democrático” in *Revista Forense* nº 51, p. 63

⁹² Cfr. Artigo 37 do Regimento da Câmara dos Deputados (Resolução nº 17/89 e sucessivas alterações) e artigo 150 do Regimento Interno do Senado Federal (Resolução no 93/70 e sucessivas alterações).

5. CONCLUSÕES

Diante de tudo quanto exposto, cabe concluir que são tênues as notas distintivas do regime jurídico a que estão submetidos os inquéritos parlamentares em Portugal e no Brasil.

Com efeito, os pontos essenciais à demarcação da natureza jurídica do instituto são os seguintes:

01. As comissões de inquérito encontram a sua origem histórica na Inglaterra, após a Revolução Gloriosa (1688). Em Portugal, a disciplina constitucional da matéria foi inaugurada com a Constituição de 1838 e, no Brasil, com a Carta de 1934, apesar de já haver anteriormente previsão regimental para a instituição de comissão parlamentar de inquérito.

02. As comissões parlamentares realizam tarefa investigatória e cumprem a missão de dotar o parlamento das informações necessárias ao exercício de suas tarefas constitucionais, especialmente a de fiscalização.

03. As comissões parlamentares de inquérito encontram-se previstas no artigo 178º da Constituição de Portugal e no artigo 58, parágrafo 3º, da Carta brasileira.

04. A instituição de comissão parlamentar de inquérito insere-se no rol dos direitos da minoria parlamentar.

05. O objeto de investigação de comissão parlamentar de inquérito estende-se a qualquer assunto ou matéria de interesse público da competência do parlamento que a instituir.

06. As comissões de investigação parlamentar são expressão do mecanismo de checks and balances entre os poderes constituídos, o que antes de vulnerar, mostra-se garante do princípio da separação dos poderes.

07. A atuação de comissão parlamentar de inquérito não se confunde com a atuação do Poder Judiciário. Aquela busca apurar as responsabilidades políticas e estas responsabilidades jurídicas. Comissão parlamentar de inquérito não se presta a fazer julgamentos ou emitir sentenças.

08. Comissão parlamentar de inquérito deve ter objeto de investigação delimitado e prazo certo para encerrar seus trabalhos.

09. São dotadas as comissões parlamentares de inquérito de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais e devem exercê-los nos mesmos limites e segundo as mesmas regras e condições impostas aos juízes. Tais poderes instrutórios não são ilimitados, pelo que devem estar submetidos aos direitos e garantias individuais. No exercício desses poderes não podem as comissões parlamentares de inquérito invadir o campo constitucionalmente reservado à atuação jurisdicional.

10. As reuniões de comissão parlamentar de inquérito são, em regra, públicas, devendo-se evitar sensacionalismos e a exposição midiática indevida de pessoas a favor das quais milita a presunção de inocência e assiste o direito à boa imagem.

11. Comissão parlamentar de inquérito deve produzir relatório final, que não tem conteúdo decisório mas propositivo.

6. BIBLIOGRAFIA

ACCIOLI, Wilson. *Instituições de Direito Constitucional*, 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 1981.

BARACHO, José A. de Oliveira. *Teoria das Comissões Parlamentares. Comissões Parlamentares de Inquérito*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. “Comissões Parlamentares de Inquérito e suas Competências: Política, Direito e Devido Processo Legal” in *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica. Ano I, Vol. I, nº 1, Abril de 2001.

CAMPOS, Francisco. “Comissão Parlamentar de Inquérito – Poderes do Congresso – Direitos e Garantias Individuais – Exibição de papéis privados” in *Revista de Direito Administrativo* nº 67.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6ª edição. Coimbra: Almedina, 2002.

_____. // MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa. Lei do Tribunal Constitucional*. 6ª edição. Coimbra: Coimbra, 2002.

_____. // MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*, 3ª edição, Coimbra: Coimbra, 1993.

_____. “Anotação ao Acórdão do Tribunal Constitucional nº 195/94” in *Revista de Legislação e Jurisprudência*, ano 127, no 3845.

COMPARATO, Fábio Konder. “Comissão Parlamentar de Inquérito” in *Revista Trimestral de Direito Público*, nº 10.

CORREIA, Fernando Alves. *Direito Constitucional. A Justiça Constitucional*. Coimbra: Almedina, 2001.

DUGUIT, León. *Traité de Droit Constitutionnel*, Tomo IV. Paris: E de Boccard, 1924.

FORURIA, Eduardo Vírgala. “Las Comisiones parlamentarias en las Asambleas Legislativas autonómicas” in *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Cerriol*, nº 3 (1993)– Dep. de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia.

GIBERT, J.R. Monteiro & MORILLO, J. Garcia. *El control parlamentario*. Madrid: Editorial Tecnos, 1984.

GUERRA, Luis López. “La función de control de los parlamentos y sus problemas actuales.” in *El Parlamento y sus transformaciones actuales – Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia*. Madrid: Tecnos, 1990.

ITAGIBA, Ivair Nogueira. “Aperfeiçoamento do Estado Democrático” in *Revista Forense* nº 51.

KIMURA, Alexandre Issa. *CPI Teoria e Prática*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

_____. *Constituição Federal de 1988. Apontamentos doutrinários e jurisprudenciais*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001.

LA CUEVA, Pablo Murillo de. “Las Comisiones de Investigación de las Cortes” in *Revista de la Facultad de Derecho de la Univesidad Complutense de Madrid*, março de 1996, 10 monográfico.

MANNELLI, Lourenço. “Secreto funzionale e commissioni parlamentari di inchiesta” in *Giurisprudenza Costituzionale*, Ano XXXVII, 1992, Novembre-Dicembre.

MELLO FILHO, José Celso de. *Constituição Federal Anotada*. São Paulo: Saraiva, 1984.

MIRANDA, Jorge. “Sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito” in *Direito e Justiça*, XIV, 1/2000.

_____. “Inquéritos parlamentares e separação dos poderes” in *O Direito*, III-IV, 1995.

MORAES, Alexandre de. “Limitações constitucionais às comissões parlamentares de inquérito” in *Revista de Informação Legislativa*, nº 46, abril/junho 2000.

OLIVEIRA FILHO, João de. “Inquéritos Parlamentares” in *Revista de Informação Legislativa*, nº 2.

PERALES, Ascension Elvira. “Comisiones de investigacion en el ‘Bundestag’. Un estudio de jurisprudencia.” in *Revista Española de Derecho Constitucional*, ano 7, nº 19, janeiro/abril de 1987.

PIÇARRA, Nuno. “Extensão e Limites dos Poderes de Investigação Próprios das Autoridades Judiciais.” in *Scientia Iuridica – Revista de Direito Comparado Português e Brasileiro*, julho/dezembro de 1993, tomo XLII.

ROSAS, Roberto. “Limitações às Comissões Parlamentares de Inquérito do Legislativo” in *Revista de Direito Público*, nº 12.

RUBIO, Ricardo Medina. *La función constitucional de las Comisiones parlamentarias de Investigación*. Madrid: Editora Civitas, 1994.

SAMPAIO, Nelson de Souza. *Do Inquérito Parlamentar*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964.

SANTAOLALLA, Fernando. *El Parlamento y sus instrumentos de información (Preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación)*, Madrid: Edersa, 1982.

SCHWARTZ, Bernard. *Direito Constitucional Americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

VALDÉS, Roberto L. Blanco. *El Valor de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. “As comissões de inquérito e o sigilo das comunicações telefônicas” *in Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política* nº 26.

LEGÍSTICA

Patrícia Rosset*⁹³⁹⁴

Resumo

Este artigo tem como objetivo refletir sobre os atos constitutivos do processo legislativo e a natureza das interações contidas na Legística, aqui entendida como ferramenta que coloca face a face o Poder do Estado e as aspirações do cidadão. O que se busca fundamentalmente é revelar o caráter político e técnico da feitura das normas jurídicas nas diversas instâncias legislativas, além da recusa do elemento ficcional que permeia os atos processuais, em nome da transparência requerida pela ordem emanada do Estado Democrático de Direito.

SUMÁRIO

Introdução – 1. Previsão normativa – 2. Legística; 2.1 Fundamentação teórica e o nascimento da Legística; 2.2 As mudanças na forma de racionalidade e o processo legislativo; 2.3 A gênese da Legística e a criação normativa; 2.4 Legística como discurso visando solução de conflitos; 2.5 Legística e a importância da relação entre representantes e representados; 2.6 Legística e o trabalho de legislador; 2.7 Legística e a participação cidadã na elaboração das leis; 2.8 Legística e segurança jurídica; 2.9 Legística e a técnica legislativa – 3. A visão da Legística na Assembléia Legislativa de Minas Gerais – 4. Registros da Legística na Assembléia Legislativa Paulista; 4.1 Realidade fática do Parlamento Paulista – 5. Conclusão – 6. Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

A discussão sobre a Legística que se realiza no âmbito intrínseco do processo legislativo é o tema deste artigo. O significado do caráter político que aí se encontra inserido, cuja definição traz à luz uma estrutura subjacente, revela um padrão do exercício de poder do Estado. Este foge à compreensão da sociedade, porque consiste em um encadeamento dos atos originários a partir de uma proposta que consolida um processo configurado como uma prática política⁹⁵.

⁹³ Texto extraído do artigo publicado: " Breve reflexões sobre a Legística, seus aspectos políticos e consolidação de leis". Revista do Instituto do Advogado de São Paulo – IASP. Ano 11, nº 22. São Paulo: Editora Revista Forense, 2009. pág. 181 – 201.

⁹⁴ Doutoranda em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC; Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná – UFPR, 2004; Mestre em Filosofia do Direito e do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC, 2006; Membro fundador da Associação Brasileira dos Constitucionalistas Democratas – ABCD, Seção Brasileira do Instituto Ibero Americano de Derecho Constitucional - IIDC; Membro associada do Instituto Jurídico Interdisciplinar da Faculdade de Direito da Universidade do Porto – IJI; Membro efetivo do Instituto do Advogado de São Paulo – IASP; membro associada do IBDC e do IBDA; Assessora Técnico-Jurídica da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo - ALESP, desde 1982; Professora do COGEAE da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC; Professora do Instituto do Legislativo Paulista – ILP; Palestrante convidada no curso de Especialização em Direito da Escola Superior de Direito Constitucional - ESDC; Palestrante convidada da Pós-Graduação e Extensão em Direito da Universidade Candido Mendes - UCAM; Membro Efetivo da Comissão de Acompanhamento Legislativo da OAB, Seção de São Paulo, Consultora e Advogada.

⁹⁵ Cf. B.S. Santos O discurso e o poder:ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

O objetivo aqui proposto consiste em demonstrar como a conduta intrínseca, a promulgação, a publicação, a organicidade e a sistematização, realizadas pelas Assembléias, em geral, e pela Assembléia Legislativa de São Paulo, em particular, da construção normativa podem ser apreendidas. Organizam-se como manifestações de escolhas políticas dos Parlamentares enquanto agentes de uma ordem de poder que visa o atendimento dos interesses coletivos. Em outras palavras, a argumentação será conduzida para revelar como as resoluções e as proposições que tramitam em uma Casa Legislativa configuram-se como uma ação cujas escolhas são de caráter político, apesar de se apresentarem, exclusivamente, como uma atividade técnica.

Algumas questões que têm sido levantadas, nesse sentido, por estudiosos do tema, demonstram que, em geral, o teor político do processo, como um todo, não tem sido considerado, uma vez que se apresenta permeado por um dogmatismo, cuja natureza teórica afasta da reflexão a relação histórica e política da produção normativa. Exemplos destas questões reiteram essa impressão: O que se deve fazer para depurar as leis em vigor sem risco de deformá-las? Em que casos se devem optar pela sistematização, consolidação e codificação das leis? Quais os limites entre essas operações? Por quais meios processuais devem-se conduzi-las? Como os poderes articulam-se para facilitar esse trabalho? Que procedimentos técnicos estão em pauta e devem ser adotados para a elaboração de uma lei consolidadora? Quais cuidados são necessários ter com questões de vigência e revogação? E, principalmente: O que um Parlamento pode fazer na sua atividade ordinária, para manter a qualidade de suas leis e dar consistência às mesmas?

As questões postas demonstram a existência de um consenso que necessita ser revisto, em função de seu caráter superficial e falacioso. Vista como técnica, a produção normativa apresenta-se, exclusivamente, como uma tarefa de organizar e manter as leis, em face de sua complexidade e demora, demandando fundamentação e continuidade. Mas resta saber como, no âmbito das análises empreendidas, as diversas perspectivas se articulam na construção de uma proposta normativa, sem perder de vista o plano histórico global em meio ao qual as escolhas se encerram.

Nesses argumentos iniciais encontram-se dados de relevância que justificam uma reflexão sobre os atos constitutivos do processo legislativo, da qual deverá resultar um conhecimento da natureza das interações contidas na Legística. O resultado dessa intenção poderá revelar, como dado de extrema pertinência, a recusa do elemento ficcional que permeia os atos processuais, em nome da transparência requerida pela ordem emanada do Estado Democrático de Direito.

O estudo de como tem sido realizada a consolidação da legislação federal, bem como da experiência do Estado de São Paulo, permitirá uma revisão da deformidade cultural instalada no Brasil, segundo a qual 'a lei é feita para não ser cumprida'. O objetivo principal é o entendimento do universo em que a vida coletiva é regida pelas legislações federal,

estadual e municipal. O universo, em questão, é o das próprias normas, apresentadas como decretos-leis, leis complementares e leis ordinárias.

1. PREVISÃO NORMATIVA

O artigo 5º da Constituição Federal em seu inciso II, pronuncia-se sobre o poder normativo, segundo o qual ninguém ‘será obrigado o fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei’. Em paralelo, a Lei de Introdução ao Código Civil registra no artigo 3º que nenhum cidadão pode driblar um diploma legal sob pretexto de desconhecê-lo. O nível de compreensão das leis pela população é ínfimo e conseqüentemente, o desconhecimento dos direitos e garantias é alto. O conhecimento da lei deve fazer o elo entre o Estado e o cidadão.⁹⁶

A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1989 - projeto originário da Câmara dos Deputados - ao lado das alterações feitas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001 - de iniciativa presidencial - disciplinam a matéria, redação e consolidação das leis, na esteira da determinação contida no parágrafo único do artigo 59, da Constituição Federal. Ambas representam um grande avanço no sentido de estancar a continuidade de multiplicação de lei de forma indevida e desordenada. Após a edição das referidas leis complementares, a legislação federal passou a ser estudada com o fim de ser reunida em consolidações e em coletâneas integradas por volumes com matérias conexas ou afins, para constituir, em seu todo, juntamente com a Constituição Federal, a Consolidação das Leis Federais Brasileiras. Pressupõe-se que o mesmo deva ocorrer com os demais entes federados: Estados e Municípios.

Cumprido ressaltar que os agentes responsáveis pela formulação das peças legislativas são investidos de um poder e de uma legitimidade inquestionáveis, ambos intrínsecos ao próprio processo, e assim deve ser. A lei derivada, após percorrer a ritualística processual de um projeto, será publicada no Diário Oficial, ato que dogmatiza as escolhas feitas pelas Casas Legislativas. Convém ressaltar que o inaccessível à compreensão e à leitura do cidadão comum ao discurso⁹⁷ normativo, resulta em um desconhecimento dos mandamentos legais postos em seu benefício. O número de normas que formam o conjunto do ordenamento jurídico nacional ultrapassa a casa de trinta mil, isto se forem tomadas por base somente às relativas à União.

⁹⁶ Cf. Valéria Souza Arruda Dutra. *A questão da legitimidade e da eficácia social dos direitos fundamentais e influência da Legística*. Revista CEJ, Brasília, n. 33, abril/junho, 2006. p. 78 – 82.

⁹⁷ Cf. B.S. Santos. *O discurso e o poder sobre a sociologia da retórica jurídica*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

2. LEGÍSTICA

2.1. Fundamentação teórica e o nascimento da Legística

O pressuposto teórico que embasa a discussão aqui proposta consiste no seguinte: o direito não pode ser nem expressão da justiça e da razão, nem expressão da vontade do legislador, mas a expressão de um consenso político e social sobre uma solução razoável numa sociedade em rápida evolução. Isto resulta, frequentemente, de um compromisso difícil entre valores incompatíveis, cuja existência importa organizar.⁹⁸

A lógica jurídica que lhe ampara é a lógica da contradição, mas a lei é uma construção prática, apesar da previsão de generalidade de sua postulação. Desta feita, a norma sempre irá estatuir uma generalidade previsível concretamente. Transcende-lhe a possibilidade de prever variáveis peculiares à experiência humana que dependam da força das coisas, das necessidades e da mudança dos imperativos.

Diante do surgimento de novo universo jurídico, resultante das grandes transformações que se processaram a partir de meados do século passado, novos e inesperados domínios passaram a apontar para problemas e questões sociais, antes inimagináveis. A partir da segunda metade do século XX, tornou-se insuficiente apenas o estudo da interpretação normativa. Passaram a colocar sempre o problema prévio da validade da norma a aplicar. Isto se deveu a dois fatos: a valorização da normatividade plena das Constituições e a criação dos Tribunais Constitucionais. Assim, a ciência jurídico-constitucional tornou-se uma parcela inseparável de toda ação jurídica⁹⁹.

Carlos Blanco de Moraes lembra que nos anos oitenta, o estudo das normas experimentou um salto qualitativo, a partir do momento em que não juristas passaram a observá-la como instrumento de ação e transformação política e econômica. Nesse contexto, a lei passou ser estudada no domínio da sua 'governance', ou seja, das técnicas e métodos que deveriam reger sua concepção, sistematização e praticabilidade. A Legística nasce, assim, como parcela de uma ciência auxiliar da ciência jurídica, preocupada com as conseqüências produzidas pelos atos legislativos e os meios passíveis de potenciar a sua qualidade, simplificação e eficiência.¹⁰⁰

2.2 As mudanças na forma de racionalizar o processo legislativo

A antiga estrutura, exclusivamente centrada no formalismo do rito, ganhou um caráter multidisciplinar, velocidade e tarefas criativas, sem as quais ela permaneceria como prática inadequada. Novos critérios apresentaram-se nas escolhas dos Parlamentares, uma vez que a construção normativa tem vinculado cada vez mais, com o procedimento da ordem

⁹⁸ Cf. Chaim Perelmann. *Ética e Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2000 p.463.

⁹⁹ Cf. Carlos Blanco de Moraes. *Manual de Legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*. Lisboa: Editora Verbo, 2007. pág. 30

¹⁰⁰ Idem.

à justiça. Para isso, também, cada vez mais a atenção e sensibilidade dos parlamentares voltaram-se para as necessidades sociais, em sua diversidade¹⁰¹. O raciocínio jurídico com o qual a Legística vem se construindo ao longo do tempo, apresenta a utilização de argumentos *a fortiori*, *a pari*, *a contrário* e *o analógico*. Trata-se de uma lógica cujos argumentos, ao longo da história, produziram várias construções jurídicas e teóricas. Em síntese, a argumentação passou a ser o elemento interventor da produção do discurso parlamentar, em face das decisões, das escolhas, das críticas e justificativas.

2.3 A gênese da Legística e criação normativa

A Legística configura-se como uma área do conhecimento que se ocupa da processualística da elaboração das leis, de forma metódica e sistemática, tendo por objetivo aprimorar a qualidade desses atos normativos. A qualidade da lei é definida em função de diversos fatores, sendo os mais relevantes: a utilidade, a capacidade de produzir os efeitos pretendidos, a harmonização com o ordenamento vigente, o equilíbrio entre custos e benefícios, a aplicabilidade e a efetividade da norma na solução de conflitos.¹⁰²

Cabe ressaltar, que na gênese histórica da Legística foi fruto da preocupação com as conseqüências produzidas pelos atos legislativos e pelos meios passíveis de potenciar a sua agilidade, simplificação e eficiência, em um momento em que a revisão dos efeitos legais entrava em pauta. A literatura sobre o tema ainda é residual, mas os poucos textos já produzidos sobre a questão são contundentes sobre os aspectos políticos das escolhas Parlamentares e seus impactos sociais. Muitos autores já buscam desvendar, também os protótipos praticados no Brasil.

A criação normativa tem, tradicionalmente, se apresentada como ‘técnica legislativa’, em meio à qual se abrem alguns espaços para a participação da sociedade civil. O que não se revela, de pronto, é a estrutura axiológica que subsidia a ação dos agentes políticos envolvidos, haja vista, a formalidade e a ritualística em meio às quais as escolhas políticas são privilegiadas. A norma resultante não tem existência autônoma em face da realidade e disto resulta o seguinte: sua pretensão de eficácia não pode ser separada das condições históricas da realidade em que foi produzida.

Convém lembrar, ainda, que o trabalho do jurista não se esgota na análise das estruturas normativas antecedentes. Se assim fosse, a norma jurídica resultante apresentaria-se como um produto isolado das demandas sociais que lhe motivaram. Há, por conseguinte, que se proceder a uma investigação dos compromissos subjacentes, quando se investiga as modalidades inseridas na Legística. Muitos conteúdos, por conseguinte, em

¹⁰¹ Há, aproximadamente, três décadas, a Alemanha, a Áustria, a Suíça, a França, a Itália e o Canadá organizaram-se como países pioneiros da Legística, estruturando a produção e a sistematização de conhecimentos relativos à elaboração das leis. Os estudos na área da Legística ganharam grande impulso após a realização de pesquisas, no âmbito da União Européia, que mostraram que a qualidade das leis é fator de grande impacto sobre o desenvolvimento econômico e social dos países.

¹⁰² Cf. Congresso de Legística. Textos referências. *O que é Legística?* www.almg.gov.br.

função da conduta assumida no processo legislativo podem tornar-se normas legais, sem que os mesmos expressem direitos aspirados em uma sociedade; ao contrário, podem ferir direitos já consolidados.

2.4 Legística como técnica visando solução de conflitos

Os conflitos subjacentes levam à hipótese de que os problemas tratados pela Legística não se revelam enquanto problemas de direito, mas problemas de Poder. Na tradição ocidental é significativa à busca pela limitação do poder do Estado, a partir do surgimento da Magna Carta, na realização dos direitos fundamentais e sociais proclamados pela ordem democrática. A limitação do poder conduz, como decorrência, ao reconhecimento dos direitos e das garantias que amparam os mesmos.

Na obra de Hermann Heller¹⁰³ encontra-se a lição, segundo a qual é preciso evitar o trato das questões independentemente do quadro histórico ao qual pertencem. Disto decorre que tanto a literatura política quanto a jurídica, não é 'cientificamente neutras', como se autoproclamam, confundindo o conceito com a realidade. No entanto, na esfera teórica do estrito formalismo jurídico, muitas vezes, a conexão idéia-realidade e as construções mentais apresentam-se erroneamente separadas ou independentes da realidade concreta que as produziu.

Desta feita, a análise sobre a Legística enquanto procedimento que prenuncia o estabelecimento da norma pode permitir que se revelem as forças em atuação, conduzindo o raciocínio para a compreensão de como se opera a integração das dimensões que permeiam o processo legislativo. Subjacentes ao conteúdo revelado pela Legística surgem à ontologia jurídica e seus efeitos.

A solução dos conflitos, numa sociedade democrática, é feita através da construção de um acordo entre as diversas partes e se expressa na promulgação de normas que possam garantir direitos e estabelecer deveres a todos os membros. A construção desse acordo político, que permite a convivência civilizada na sociedade entre interesses contrários, acontece através dos debates e das votações dos Parlamentares que representam as posições dos cidadãos no Parlamento. O debate constante é o fator de transformação da proposta de uns em norma aceita por todos, constituindo, pelo menos formalmente, a essência da democracia representativa. Para que o processo legislativo seja democrático e transparente, deve haver um consenso sobre as regras. Estas precisam ser claras e aceitas pelo conjunto dos Parlamentares. O debate deve apresentar-se como um ato público para que todos possam dele tomar parte e ter informações, inclusive para demonstrar seu apoio ou reprovação. Essas regras, acima aludidas, estão estabelecidas no Regimento Interno da Casa.

¹⁰³ Cf. Hermann Heller. Teoria do Estado. São Paulo: Mestre Jou, 1968. p.36.

O exercício do Poder Legislativo que é também chamado de ‘Parlamento’, ou seja, ocorre em um espaço privilegiado de disputa entre interesses distintos dos cidadãos, que se dá pelo convencimento dos interlocutores e se materializa em proposições legislativas apresentadas e defendidas pelos seus representantes, em todas as reuniões de debates. Essa atividade é chamada de Processo Legislativo

2.5 Legística e a importância da relação entre representantes e representados

Uma lei mais simples e eficaz pode diminuir a distância entre os cidadãos e o mundo do direito e da política. Na prática, fica mais fácil compreender e valorizar o trabalho dos representantes eleitos se as pessoas entenderem e tiverem acesso a seus resultados, percebendo de que forma a normatividade afeta suas vidas. Por conseguinte, uma das funções da Legística é fazer com que a lei, enquanto mecanismo de regulação das relações políticas, econômicas e sociais, seja a mais próxima e compreensível às pessoas comuns.

As políticas legislativas devem gerar o desenvolvimento e a aproximação entre o poder público e o cidadão para reforçar a confiança nas instituições, na política e nos políticos. A lei que promove bons resultados torna o trabalho do político relevante para o cidadão. A aplicação dos métodos da Legística pode conduzir a um duplo benefício: por um lado, os cidadãos se beneficiam de leis de qualidade; por outro, os legisladores ao produzirem boas leis ficam mais próximos dos cidadãos e são por eles mais bem avaliados.

Apesar das instâncias *decisionais* e os demais *agentes conformadores da realidade normativa* estarem identificados como expressões da vontade coletiva e, por conseguinte, legítimos intérpretes dos valores sociais, permanece oculto o exercício do Poder. Atrás da aparente neutralidade da qual se reveste o trânsito processual, encontram-se aí inúmeros interesses particulares, muitas vezes, inconciliáveis e conflitos que se diluem na retórica textual, independentemente dos cenários nos quais estes se apresentem. O direito é um instrumento de governo da sociedade. E por detrás desta ordem de ‘comando’ está sempre uma vontade política. Isto não significa dizer que esta vontade política seja o resultado de um processo democrático. Significa somente que esta vontade existe e que constitui a causa ou a ‘fonte’ do direito. Um conflito de interesses (materiais, éticos, religiosos etc.) pode permear a decisão a ser tomada e basear-se em uma ponderação sobre os mesmos. A particularidade do sistema jurídico encontra-se no fato de que essa ponderação pode ser feita levando-se em consideração o conteúdo da lei.

2.6 Legística e trabalho do legislador¹⁰⁴

Se, por um lado, a eleição confere legitimidade ao legislador para atuar em nome da sociedade e fazer as leis que irão reger a vida dos cidadãos e a atuação do Estado; por

¹⁰⁴ Cf. Congresso de Legística. Textos referências. *O que é Legística?* www.almg.gov.br.

outro, a Legística oferece ao legislador uma série de técnicas e ferramentas para que o mesmo possa criar leis necessárias e mais adequadas aos fins a que se destinam. Dentre essas ferramentas, destacam-se: as avaliações legislativas, realizadas antes ou depois da implementação da lei, com o fim de antecipar o seu impacto ou verificar sua efetividade; as consultas à sociedade, realizadas com o objetivo de assegurar a transparência do processo e a ampliação da participação, em benefício da eficácia e da efetividade da lei, além da utilização de técnicas aprimoradas de redação legislativa desenvolvidas com o fim de garantir a clareza e a coerência da norma. Na prática, todas essas técnicas podem ajudar a transformar idéias em leis que ‘pegam’ e melhoram, de fato, a vida das pessoas.

2.7 Legística e a participação cidadã na elaboração das leis

Uma das práticas recomendadas pela Legística é a ampliação dos espaços de participação dos cidadãos na elaboração das leis como mecanismo para criar conteúdos normativos mais justos e que atinjam, de forma mais satisfatória, os objetivos aos quais se propõem.

O que garante esse direito é a existência do Parlamento forte, uma Casa de Leis aberta à iniciativa popular. O pré-estabelecimento de metas e políticas participativas demanda a organização de fóruns, debates, audiências públicas, frente parlamentar, televisão legislativa, informatização do processo legislativo e disponibilização de informação constante para todos os segmentos possíveis da sociedade. Tudo isso já vem ocorrendo em nossos Paramentos¹⁰⁵.

Apesar da Constituição Brasileira consagrar a viabilidade da iniciativa popular de forma bem arcaica, existem outros dispositivos como a criação de uma Comissão Permanente no Poder Legislativo Federal onde se podem depositar as iniciativas dos cidadãos, que após análise, se aprovadas, viram proposições, tendo como autor a própria Comissão. Exemplo seguido por vários legislativos em todos os entes da federação, são as chamadas: Comissão de ‘Legislação Participativa’.

Mas há que se mudar a cultura para que todas essas ferramentas a disposição do cidadão realmente sejam usadas rumo concretização da democracia, com a mobilização da sociedade junto ao Parlamento participando na elaboração das leis, viabilizando uma maior eficácia dos diplomas legais, pois não interessa a ninguém leis ‘mortas’.

¹⁰⁵ Patrícia Rosset. Processo legislativo e participação cidadã. Artigo aguardando publicação.

2.8 Legística e a segurança jurídica

A segurança jurídica decorre da certeza acerca do direito vigente. Os problemas que podem atingir as leis, tais como: contradição, lacunas, falta de clareza, inadequação de meios para a consecução dos objetivos propostos e falta de uma estratégia eficiente de comunicação, geram dificuldades de conhecimento e prejuízos ao cidadão, ao Estado e à economia, além de sobrecarregar o Judiciário com vícios sanáveis a partir de uma legislação mais bem elaborada.¹⁰⁶

A dificuldade do mapeamento das leis, que efetivamente estão em vigor, decorre da aplicação da fórmula tradicional presente em todos os textos legais, a saber, a célebre formulação genérica: 'revogam-se as disposições em contrário', sem que tenha havido um levantamento específico das normas afetadas pelo novo dispositivo. Isto dá lugar a controvérsias sobre o que foi mantido ou revogado.

2.9 Legística e a técnica legislativa

De acordo com os princípios da Legística, a elaboração da lei deve ser um processo planejado e metódico, apoiado em conhecimentos técnicos e científicos produzidos para esse fim. Além disso, só se deve editar uma nova lei se ela for realmente necessária e não houver outro meio satisfatório de se resolver à questão. Assim sendo, não legislar pode ser uma atitude responsável do legislador que opta por não sobrecarregar o ordenamento com normas desnecessárias, que possam vir a se tornar um fator de perturbação jurídica e de insegurança para o cidadão.

Além disso, se a aplicação das técnicas da Legística, a atividade de elaboração da lei incorporar métodos e procedimentos que visem conferir maior qualidade a seu produto, a função fiscalizadora do Poder Legislativo também ganhará novos significados, ao propor uma análise mais qualitativa e menos formal da atuação estatal. Prioriza-se, assim, a apuração da eficácia, da eficiência, da efetividade e da economicidade das políticas públicas.

3. A visão da Legística na Assembléia Legislativa de Minas Gerais¹⁰⁷

A Assembléia legislativa de Minas Gerais, em consonância com o que propõe a Legística, vem adotando, há cerca de quinze anos, uma série de medidas que buscam

¹⁰⁶ Cf. Congresso de Legística. Textos referências. *O que é Legística?* www.almg.gov.br.

¹⁰⁷ Cf. Congresso de Legística. Textos referências. *O que é Legística?* www.almg.gov.br.

aperfeiçoar o processo de produção de leis. Entre essas se encontra a adoção de práticas de interação com os demais poderes e com a sociedade, visando buscar suporte técnico e legal para a adequação das normas e sua divulgação. Nesse contexto, a Legística apresenta-se ao mesmo tempo uma solução em razão de sua operacionalidade encontrar-se não só nas técnicas de produção da lei, mas também na decisão de legislar. Isto coloca à disposição do legislador ferramentas eficazes que permitem planejar as leis com base nas demandas sociais¹⁰⁸. A Legística permite, ainda, a conferência e a avaliação das mesmas depois de sua implementação e vigência, na perspectiva dos resultados produzidos, a fim de que sejam alteradas ou substituídas, se assim se fizer necessário.

4. Registros da Legística na Assembléia Legislativa Paulista

Os registros da Legística no exercício da Assembléia legislativa Paulista, permite desvendar os recursos de um fenômeno que ocorre internamente na consolidação do ordenamento jurídico, abarcando, além das escolhas políticas, o resultado das mesmas, nas próprias normas, a forma dos procedimentos, o trâmite e, por fim, o produto final.

O Projeto de Consolidação das Leis Paulistas,¹⁰⁹ como uma prática que vem sendo aprimorada, está consubstanciado na coleta, conjugação e sistematização formal das leis em vigor, sem alterações substanciais. Os procedimentos necessários para sua operacionalização consistiu no levantamento prévio da legislação do Estado de São Paulo, compreendendo Leis, Leis Complementares, Decretos-leis Complementares e Decretos-leis de 1891 a 1937, de 1947 a 1972 aos dias atuais, num total aproximado de 26.053 atos, organizado por áreas ou temas, procedendo a sua atualização, isto é, quando houve legislação contendo alterações de dispositivos específicos de outra Lei.

Incluiu a criação de um banco de dados com essa legislação em 'oracle', desenvolvido pelo PRODASEN, denominado 'Siscom', que permite a realização do trabalho de consolidação, como o que foi realizado na área federal. Após o levantamento e a formulação dos dados, os mesmos foram encaminhados a um grupo de trabalho constituído para a avaliação de todo acervo legislativo disponibilizado e conseqüentemente a elaboração de anteprojeto de lei de consolidação, quando foi caso. Por último, esses anteprojetos foram encaminhados à Comissão de Constituição e Justiça e à Comissão de Redação, para tramitação legislativa própria, de acordo com as exigências constitucionais.

¹⁰⁸ Cf. Arruda. Jr. Razão e racionalidade jurídica. São Paulo: Acadêmica, 1994

¹⁰⁹ Cabe ressaltar que já ocorreram três tentativas de trabalho de consolidação por parte do governo estadual. A primeira através do Decreto nº 36.860, de 05/06/93, no governo de Luiz Antonio Fleury, instituindo Comissão de juristas com a finalidade de elaborar proposta de Anteprojeto do Código Ambiental, bem como contribuições à revisão Constitucional que que então ocorria na esfera federal. A segunda tentativa se deu pelo Decreto nº 40.296, de 04/09/95, alterado pelo Decreto nº 42.150, de 01/09/97, dispondo sobre a criação de grupos de trabalho com vistas à atualização de publicidade da legislação estadual. A terceira e última, há três anos. Pelo que sabemos, as duas últimas tentativas não só foram bem sucedidas pela falta de criação de um grupo de trabalho envolvendo as Secretarias Estaduais, articuladas em uma metodologia. Bem como a falta de uma base de dados de legislação em comum.

Emenda constitucional nº 21/2006 – acrescenta alterações a fim de adequar o texto Constitucional Paulista às inovações trazidas por emendas constitucionais federais. O Regimento Interno também foi modificado a fim de possibilitar a concretização das Consolidações, hoje está previsto no Título ‘Da elaboração Legislativa Especial’, Capítulo VII ‘Dos Projetos Destinados à Consolidação de Leis’.

Atualmente os estudos que estão sendo realizados são os ante-projetos de consolidações das leis ambientais, da habitação e no que tange o da agricultura está em fase de levantamento da legislação. A Secretaria estadual da educação está elaborando o levantamento da legislação que lhe diz respeito.

4.1 A realidade fática do Parlamento Paulista

No âmbito do Parlamento Paulista as leis que resultaram em consolidação foram: Lei nº 12907 de 16/04/2008 – consolida legislação relativa à pessoa com deficiência. Lei nº 12548 de 27/02/2007 – consolida a legislação relativa ao idoso.

As leis que revogadas compreendidas em determinados períodos foram: Lei nº 12621 de 05/06/2007 revogou as leis entre 1973 e 2002; Lei nº 12548 de 27/02/2007 entre os anos 1835 e 1890; Lei nº 12498 de 27/12/2006 entre 1962 e 1972; Lei nº 12497 de 27/12/2006 entre 1947 a 1952; Lei nº 12470 entre os anos de 1953 e 1961. Lei nº 12405 de 12/12/2006, revoga leis específicas sem numeração.

Os Decretos-leis revogados foram através da: Lei nº 12409 de 22/12/2006 entre 1969 e 1970; Lei nº 12407 de 14/12/2006 sem numeração compreendidos entre 1969 e 1970; Lei nº 12392 de 24/05/2006 que revogou os decretos-leis compreendidos entre 1938 e 1947.

As Leis e Resoluções: Lei nº 12247 de 28/01/2006; entre os anos de 1937; Lei nº 12246 de 28/01/2006; entre os anos de 1935 a 1936; Lei nº 12245 de 28/01/2006 entre os anos de 1921 a 1930; Lei nº 12244 de 28/01/2006 entre os anos de 1911 a 1920; Lei nº 12243 de 28/01/2006 entre os anos de 1901 a 1910; Lei nº 12242 de 28/01/2006 entre os anos de 1895 a 1900; Lei nº 12241 de 28/01/2006 entre os anos de 1891 a 1894.

Lei Complementar nº 1014/2007 que revogou a legislação complementar que específica, compreendida entre 1973 e 2002; Lei Complementar 1004/2006, compreendida entre 1969 e 1972. E por fim a Resolução nº 846/2006, que revogou as resoluções legislativas que especificou.

5. CONCLUSÃO

A conclusão à qual se chega, após o percurso percorrido é a seguinte: uma democracia só se viabiliza se for constitucional, pois a história tem ensinado que persiste uma vontade ilimitada, da eventual maioria, para a ditadura, voltando-se contra a própria idéia de democracia. A referência aqui é para um constitucionalismo democrático voltado para a transformação necessária da sociedade por ela mesma, de forma garantidora dos direitos e deveres esculpidos em uma Carta democrática. Recusa-se, assim, um constitucionalismo que vise somente às necessidades de um Estado que atue à revelia das aspirações populares.

O papel do exercício da cidadania, tomado em plenitude no contexto de uma sociedade, constitui o fundamento para que o próprio Estado Democrático de Direito realmente exista e se concretize. A viabilidade de uma sociedade justa, democrática e pluralista, supõe a existência de instituições geridas sobre as bases constitucionais, com a decorrente possibilidade de garantir a igualdade e a liberdade de todos e sobretudo dando voz aos direitos das minorias.

Para tanto a compreensão das leis pela população torna-se um fator essencial e necessário, para que a mesma possa exercer os seus deveres, direitos e garantias. A célebre lição deixada por Celso Bastos ao apregoar que ‘Direito é ter direito a direitos’ perde o sentido quando há um desconhecimento total dos mesmos.

O Estado através da promulgação de leis justas proclama seu respeito ao pacto firmado entre ele e o cidadão, sob a proteção da Carta Maior, para que ocorra a materialização dos deveres, direitos e garantias fundamentais ali esculpidos. O distanciamento do cidadão deixa um vácuo ocupado pelo próprio Estado que acaba por produzir, na maioria das vezes, leis em seu próprio proveito.

A democracia constitucional clama por meios onde a produção legislativa seja clara, de qualidade, gerando impactos positivos na sociedade, na economia e na política. O papel da Legística como metodologia e técnica de legislação apresenta-se como um instrumento fundamental para que a Constituição seja efetivada em seus princípios, para que os direitos e garantias fundamentais sejam concretizados. A Legística tem o papel de auxiliar as instâncias dos poderes consolidados pelo Estado nas transformações necessárias para diminuir a distância entre o Estado e as aspirações do cidadão.

Um estudo da formação da consolidação das leis e a maneira de como se realiza no país é de suma importância para o próprio cidadão, uma vez que, nenhum brasileiro pode alegar, em sua defesa que cometeu um crime por desconhecer a lei. Entre as medidas necessárias para o aperfeiçoamento do processo de produção de leis: a adoção de práticas de interação com os demais poderes e com a sociedade, visando buscar subsídios para

a adequação da norma e sua divulgação; a manutenção de uma consultoria técnica de apoio à atividade parlamentar, tendo em vista o adequado tratamento técnico das questões objeto de legislação; a utilização de técnicas especializadas de redação, a simplicidade, a coerência e a clareza da lei; e a manutenção de banco eletrônico contendo toda a legislação atualizada.

A insegurança jurídica num determinado ordenamento pode vir, tanto da proliferação de leis, como da ampliação das diversas fontes normativas. A racionalização legislativa, se justa, surge como uma forma inequívoca de equilíbrio político no favorecimento das múltiplas demandas sociais. Por outro lado, o fator educativo da Legística não pode passar despercebido em uma sociedade formada por cidadãos livres e autônomos, capazes de decidir, no contexto da disputabilidade constitucional, aquilo que é o melhor para si.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

B.S. Santos O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

Carlos Blanco de Moraes. Manual de Legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor. Lisboa: Editora Verbo, 2007.

Célia Silva. A importância da Consolidação da Legislação Federal para o cidadão. Casa Civil - Subchefia para assuntos jurídicos. 16 de fevereiro de 2001. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Consolidacao/Rel_2.htm

Chaim Perelmann. Ética e Direito. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

E. L. Arruda. Jr. Razão e racionalidade jurídica. São Paulo: Acadêmica, 1994

Hermann Heller. Teoria do Estado. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

Isabel Braga e Mariângela Gallucci. Executivo luta para 'enxugar' leis do País. O Estado de São Paulo, segunda-feira, 26 de março de 2001.editorial.

José Domingos. Planalto prepara reorganização das leis: objetivo é por fim à confusão no sistema jurídico, facilitar o trabalho dos tribunais e atrair investimentos externos. Gazeta Mercantil, terça-feira, 13 de março, de 2001. pág. A-13.

José Edgar Penna Amorim Pereira Juiz do Tribunal de Alçada do Estado de Minas de Gerais. Articulação de competência entre os poderes no processo de consolidação das leis.

Natália de Miranda Freire. A consolidação como objetivo da técnica legislativa. A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia. Belo Horizonte. Assembléia Legislativa de Minas Gerais, 2003. p. 81 – 102.

Patrícia Rosset. Processo legislativo e participação cidadã. Artigo aguardando publicação.

Valéria Souza Arruda Dutra. A questão da legitimidade e da eficácia social dos direitos fundamentais e influência da Legística. Revista CEJ, Brasília, n. 33, abril/junho, 2006. pag. 78 – 82.

Congresso de Legística. Textos referências. O que é Legística? www.almg.gov.br



Instituto do Legislativo Paulista

6 GRAFICA DA ALESP



ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA