



## **O PROCESSO LEGISLATIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO E TENDÊNCIAS**

### **LEGISLATIVE PROCESS IN THE FEDERAL CONSTITUTION OF 1988: PERSPECTIVES OF EVOLUTION AND TENDENCIES**

### **EL PROCESO LEGISLATIVO EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1988: PERSPECTIVAS DE EVOLUCIÓN Y TENDENCIAS**

Arthur Paku Ottolini Balbani<sup>1</sup>  
Elival da Silva Ramos<sup>2</sup>

**Resumo:** Ainda que suas regras essenciais estejam inseridas nos Regimentos Internos das Casas Legislativas, o Processo Legislativo é originalmente disciplinado no texto da Constituição Federal. Como todo instrumento jurídico, é impossível afirmar que será ele sempre estanque, estando sujeito a mudanças impostas pela realidade fática. Desde a promulgação da Constituição Federal, a realidade brasileira impôs significativas mudanças ao Processo Legislativo, tanto em virtude da consolidação de novas correntes de pensamento como em decorrência de um processo de pressão da opinião pública. O presente artigo objetiva o estudo comparativo entre o Processo Legislativo originalmente previsto no Texto Magno e aquele vislumbrado no mesmo texto nos dias atuais, buscando a identificar os fatores que motivaram essas mudanças.

**Palavra-chave:** Processo Legislativo; Constituição Federal; Tendências.

**Abstract:** Even though most of its content is within the Internal Regiments of the Houses of the Parliament, the Legislative Process is originally disciplined in the Federal Constitution of 1988. As every single piece of legislation, it is impossible to guarantee that it will be the same for a long time, being subject to modifications imposed by changes in the reality. Since the promulgation of the Constitution, Brazilian reality imposed deep changes in Legislative Process as consequence of both the consolidation of new ways of analysing that subject and also the pression of public opinion. Considering this new reality, the present article aims to do a comparative study between the essence of Legislative Process in the original text of the Constitution and the way it is today, focusing also in identifying motives to these changes.

**Keywords:** Legislative Process; Federal Constitution; Tendencies.

---

<sup>1</sup> Graduando em Direito pela Faculdade de Direito da USP.

<sup>2</sup> Mestre, Doutor e Livre-Docente pela Faculdade de Direito da USP, onde atua como Professor Titular do Departamento de Direito do Estado – Área de Direito Constitucional.

**Resumen:** Aunque sus reglas esenciales están insertadas en los Reglamentos Internos de las Casas Legislativas, el Proceso Legislativo es originalmente disciplinado en el texto de la Constitución Federal. Como todo instrumento jurídico, es imposible afirmar que será él ha sellado, estando sujeto a los cambios que impone la realidad fática. Desde la promulgación de la Constitución Federal, la realidad brasileña impuso significativos cambios al Proceso Legislativo, tanto en virtud de la consolidación de las nuevas corrientes de pensamiento como resultado de un proceso de presión de la opinión pública. Así, el presente artículo tiene como objetivo el estudio comparativo entre el Proceso Legislativo originalmente previsto en el Texto Magno y el vislumbrado en el mismo texto, en los días actuales, buscando identificar los factores que motivaron estos cambios.

**Palabras clave:** Proceso Legislativo; Constitución Federal; Tendencias.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, nesses trinta anos de vigência, mostrou avanços consideráveis em uma miríade de matérias: é inegável que, em face do sistema constitucional anterior – centralizado na Constituição de 1967, posteriormente modificada substancialmente em 1969 pela Emenda Constitucional número 1 – o cerne das mudanças estava em garantir a implementação de um Estado Democrático de Direito e, dado o perfil programático do Texto Magno, fixar diretrizes para o desenvolvimento do Estado brasileiro.

No entanto, não se pode afirmar que a estrutura constitucional vista nos dias atuais é a mesma planejada pelo Constituinte Originário. Nos trinta anos de vigência da Constituição Federal, foram promulgadas noventa e nove (99) emendas constitucionais, que alteraram parcial ou completamente alguns aspectos do Texto Magno, visando adequá-lo a uma nova realidade fática, modernizando-o.

Uma das matérias em que foram notados avanços foi o Processo Legislativo. Ainda que a sua essência e seus princípios fundamentais sejam os mesmos, as emendas introduzidas pelo Constituinte Derivado resultaram na completa revisão do panorama constitucional originário.

É evidente que, no contexto originário da promulgação da Constituição Federal, um dos principais objetivos era a retirada do Poder Executivo e transferência ao Legislativo do protagonismo do Processo Legislativo: afinal, no regime de exceção que vigorava à época, era de pouco interesse dos governantes alterar essa lógica. Nos dias atuais, com a superação desse obstáculo, mudaram os objetivos do Processo Legislativo, que reassume um papel de garantia fundamental e de instrumento reafirmador de políticas públicas.

É nesse sentido que surge uma premente necessidade em revisar aspectos pontuais do processo legislativo, a fim de mantê-lo compatível com aquilo que a sociedade contemporânea demanda e, mais do que isso, com as evoluções observadas pelo Direito nos últimos trinta anos.

O presente artigo está estruturado em três partes. A primeira objetivará a analisar, de forma sucinta, o quadro evolutivo do Processo Legislativo ao longo do Constitucionalismo

brasileiro, demonstrando como se chegou ao modelo atualmente adotado e priorizando o momento de transição entre a última ordem constitucional e o modelo atualmente vigente.

A segunda parte será destinada a analisar o panorama atual, comparando-o com o quadro existente quando da redação original da Constituição de 1988 e traçando as principais mudanças observadas.

Por fim, a terceira e última parte deste artigo focará nas perspectivas de evolução do processo legislativo constitucional brasileiro, indicando os pontos de maior controvérsia que demandam uma reanálise pelo Constituinte Derivado, visando a aperfeiçoar o quadro.

## **2 QUADRO EVOLUTIVO DO PROCESSO LEGISLATIVO NO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO**

### **2.1. Quadro histórico das constituições progressas**

A temática do Processo Legislativo sempre esteve, na história jurídica brasileira, insculpida nas Cartas Magnas do país. O motivo é bastante simples: o Processo Legislativo é fundamental para o desenvolvimento das atividades do Poder Legislativo, ainda que caiba à Constituição apenas o direcionamento básico e a cada Casa Legislativa o direcionamento mais específico.

Aftalion, Raffo e Vilanova (2004) ponderam que é função do Direito Processual estudar a criação de toda a norma – o conceito, em sentido amplo, indica o exercício de atividade pelos órgãos estatais para criar e aplicar as normas jurídicas. É o Processo Legislativo uma das facetas do Direito Processual justamente por ser ele, também, instrumento a serviço da sociedade e do próprio Estado, com o propósito de garantir a efetivação de políticas públicas e de se garantir acesso à Justiça – como bem apontado por Cintra, Grinover e Dinamarco (2015).

Na Constituição de 1824, a temática do Processo Legislativo ganhou seus primeiros contornos, ainda excessivamente genéricos, mas que já apontavam a existência de competência do Poder Legislativo (na forma da Assembleia Geral) para fazer, interpretar, suspender e revogar as leis (Art. 15, VIII), já tendo aqui, os órgãos do Legislativo, a autonomia para editar seus próprios Regimentos Internos – cujo papel se mantém nos dias atuais, a saber, dar diretrizes mais objetivas aos procedimentos e regras processuais adotadas internamente – como preconizado no seu Art. 21.

Já era destinado na primeira Constituição brasileira um capítulo específico para o Processo Legislativo (Título 4º, Capítulo IV), mas sem entrar em grandes detalhes. De fato, a Carta de 1824 trabalhava apenas com o detalhamento das fases do processo legislativo, apontando a Lei, o Decreto e a Resolução como únicas proposições existentes – sendo o Decreto de iniciativa exclusiva do Executivo e a Resolução destinada a questões *interna corporis* do Poder Legislativo.

Se no Texto Magno do Império a temática do Processo Legislativo já era diminuta, as Constituições de 1891 e 1934 conseguem superar aquela anteriormente trabalhada, resumindo a

questão a um capítulo denominado “Das Leis e Resoluções”. Novamente, a tratativa central esteve nas fases do processo e nas formalidades inerentes ao mesmo, como as fórmulas utilizadas para sanção e promulgação<sup>3</sup>. Não houve nenhuma inovação significativa no referido texto, que manteve as espécies de proposições da Carta anterior – contudo, deixando de apontar expressamente esse rol – e continuou dando aos Regimentos Internos de cada Casa Legislativa o protagonismo do Processo Legislativo. Importa destacar que, em ambos os textos, não se inseria neste capítulo a Emenda Constitucional (ou Reforma Constitucional), caso que figurava ao final do Texto Constitucional, sob a forma de “disposições gerais” – o que evidencia que, na concepção do Constituinte Originário de 1891 e 1934, a reforma constitucional não era parte integrante do Processo Legislativo, mas parte de um processo autônomo cuja consequência era mais impactante, pela alteração de toda a ordem constitucional<sup>4</sup>.

No entanto, cabe destacar a inovação feita pela Constituição de 1891, ao introduzir no ordenamento a cooperação entre Executivo e Legislativo no que trata à celebração de Tratados Internacionais (Art. 5º, I, combinado com Art. 40, a). Nesse sentido, a ratificação dos referidos Tratados, a partir desta Carta, foram inseridas enquanto objetos do processo legislativo.

Já a Constituição de 1937 foi completamente *sui generis* no ordenamento constitucional brasileiro. Ainda que previsse a existência de um Poder Legislativo, a decisão de Vargas de fechar o Congresso Nacional jamais possibilitou que este Poder se concretizasse. Durante a maior parte de sua vigência, todo o Processo Legislativo esteve concentrado no Poder Executivo, que governava por meio de Decretos-Leis. Ao Poder Legislativo, sequer caberia a propositura de leis (Art. 64, §1º, redação original), sendo tal posicionamento apenas revisto parcialmente com a Emenda Constitucional nº9, que estabeleceu a iniciativa condicionada ao apoio de um quinto dos membros da Casa Legislativa para a apresentação de proposição.

No entanto, comportou o referido texto legal algumas interessantes inovações: além de introduzir a figura do Decreto-Lei, que encontra reflexos legais até os dias atuais, também foi pioneira em vincular a aprovação de novas normas à sua adequação orçamentário-financeira – procedimento feito a partir da avaliação de impacto financeiro, vide o apontado no Art. 64, *caput*.

Manteve a Carta, por fim, a mesma lógica dos textos anteriores no tocante à ratificação dos Tratados Internacionais pelo Legislativo Federal, logo após sua celebração pelo Poder Executivo<sup>5</sup>. É interessante também a tratativa dada às Emendas à Constituição, novamente localizadas fora do capítulo destinado ao Processo Legislativo, em que também se atribuiu poder

---

<sup>3</sup> É o caso do Art 38 da referida Constituição, *in verbis*: “Não sendo a lei promulgada dentro de 48 horas pelo Presidente da República nos casos dos §§ 2º e 3º do art. 37, o Presidente do Senado ou Vice-Presidente, se o primeiro não o fizer em igual prazo, a promulgará, usando da seguinte fórmula: “F ....Presidente (Vice-Presidente do Senado, faço saber aos que a presente virem que o Congresso Nacional decreta (ou promulga) a seguinte lei (ou resolução).””

<sup>4</sup> Atualmente, considera-se que a Emenda Constitucional é uma das proposições trabalhadas dentro do Processo Legislativo (Art. 59, I, CF), recebendo a mesma, contudo, tratamento diferenciado, na forma do “processo legislativo especial”. Sobre a questão do processo legislativo especial, ver CARVALHO (2014: 280 e ss.).

<sup>5</sup> Cabe lembrar, no entanto, que em virtude do não funcionamento do Poder Legislativo, na prática, todas as competências deste Poder não eram exercidas, cabendo exclusivamente ao Poder Executivo tal papel.

muito maior ao Executivo do que ao Legislativo: fica aberta, aqui, a possibilidade de, na discordância entre os Poderes, ser o texto submetido a um plebiscito que decidiria o cabimento de aprovação ou não da proposta de Emenda.

A Constituição de 1946 trouxe inovações significativas para o processo legislativo, a começar pela admissibilidade da delegação de matérias para as Comissões das Casas Legislativas – naquilo que, atualmente, se convencionou chamar de “poder conclusivo das comissões” (Art. 67, §5º). Ao mesmo tempo, também se reconheceu o caráter especial do processo legislativo das Leis Complementares e do Projeto de Código (Art. 67, §8º).

Por fim, na Ordem Constitucional estabelecida a partir da Constituição de 1967 (revista pela Emenda Constitucional Número 1 em 1969), pela primeira vez, surge um agrupamento lógico e ordenado de regras processuais que permitem a consideração do Processo Legislativo enquanto um dos institutos constitucionais. Não por outra razão que é nesta Carta que o termo “Processo Legislativo” passa a figurar como uma das sessões do texto (Seção V do Capítulo VI, destinado ao Poder Legislativo).

É a partir da Carta de 1967 que se elenca, pela primeira vez, um rol de proposições sujeitas ao processo legislativo e, também, há a incorporação das emendas constitucionais enquanto parte integrante deste processo, retirando-as das “disposições gerais” localizadas ao final do texto constitucional.

Além da ampliação do rol de proposições sujeitas ao processo legislativo, pode-se apontar que a Constituição de 1967 foi pioneira em retirar dos Regimentos Internos e transportar para a Constituição Federal uma série de questões a respeito de tais proposições, dando maior robustez à sua apreciação - nesse sentido, também foi dada melhor delimitação ao processo legislativo específico para cada tipo de proposição, algo que os textos anteriores careciam.

Pode-se afirmar, portanto, que a Carta de 1967 reverteu todo um panorama processual existente dentro do Constitucionalismo brasileiro. Se antes os Textos Magnos se preocupavam apenas com dar uma escassa diretriz a respeito das fases processuais, enfatizando apenas o rito ordinário do Processo Legislativo, a partir da referida Constituição passou o Processo Legislativo a ter maior protagonismo, sendo melhor abordado, mas sem tirar a relevância dos Regimentos Internos – que, ainda que continuem tratando de regras procedimentais específicas, deixam de ditar os parâmetros processuais gerais.

A análise evolutiva dos capítulos destinados ao Processo Legislativo nas Cartas Constitucionais brasileiras progressivas revela, desde já, que tais textos tinham pouca preocupação em regular a matéria processual, deixando parte substancial do conteúdo a cargo dos Regimentos Internos das Casas Legislativas – figura presente em todas as Ordens Constitucionais brasileiras<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> A constante previsão dos Regimentos Internos vai além do mero indicativo do respeito à Separação dos Poderes e à relativa autonomia entre os mesmos, ainda que em momentos nos quais vigorava um Estado de Exceção: é claro indício da relevância do Processo Legislativo na construção e operacionalização do Estado. Contudo fator distintivo é o papel

Ao mesmo tempo, também se nota que, em alguns institutos, inexistiu a necessária continuidade lógica: é o caso do procedimento de Emenda/Reforma Constitucional, cujo quórum e regras de iniciativa oscilaram frequentemente<sup>7</sup>.

Tal teoria encontra respaldo nos escritos de Baracho (1984), que aponta a tendência dos legisladores constituintes de positivar no Texto Magno apenas os preceitos básicos e as diretrizes do Processo Legislativo, deixando aos legisladores ordinários o estabelecimento das demais normas (chamadas por ele de “formalidades complementares”). São essas regras justamente as mais importantes no campo do Processo, contudo dependem elas diretamente do estabelecimento de limites consistentes e do apontamento de parâmetros objetivos e claros, de modo que o sistema processual construído seja suficientemente lógico e atenda aos princípios gerais de Direito Processual. É fundamental, doravante, que a Constituição Federal contenha um sistema lógico e organizado de regras a respeito dessa matéria.

## **2.2. O processo legislativo na redação original da Constituição Federal de 1988**

O quadro notado na Constituição de 1967 (com redação dada pela EC 01/1969) foi o paradigma que o legislador constituinte, em 1988, teve de aperfeiçoar e superar. Ainda que avanços relevantes já tivessem sido feitos no Texto anterior, era necessário retomar o aspecto democrático do Processo Legislativo, compatibilizando-o com a nova realidade brasileira.

A temática do processo legislativo encontra-se regulamentada no Título IV, Capítulo I, Seção VIII da Constituição Federal – na parte atinente, portanto, ao Poder Legislativo. Cabe, aqui, breve comentário a respeito dessa vinculação. Ainda que o cerne do processo legislativo esteja inserido no rol de competências do Poder Legislativo, algumas de suas etapas dependem do Poder Executivo<sup>8</sup> e, exclusivamente na iniciativa de algumas proposições, do Poder Judiciário.

Como já apontado, utilizou o Constituinte de 1988 diversos elementos da Carta anterior como base para a produção do novo texto. Não fogem as regras de Processo Legislativo dessa situação: baseou-se o novo regime processual naquilo que já se existia anteriormente, contudo, aperfeiçoando o texto e suprimindo parcialmente as suas omissões.

O Art. 59 da Constituição Federal pontua que são objetos do processo legislativo um rol taxativo de proposições: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções. É importante destacar que o rol em questão não engloba todas as proposições sujeitas à análise do Poder Legislativo<sup>9</sup>, mas

---

de fato exercido pelos Regimentos e o balizamento constitucional a eles dado em cada momento histórico.

<sup>7</sup> A título de exemplo, o quórum de reforma da Constituição oscilou de maioria qualificada das Casas do Legislativo Federal (na Constituição de 1937) a 2/3 dos votos dos membros dessas Casas (na Constituição de 1891) – sendo que na Carta de 1824 tal procedimento sequer existia.

<sup>8</sup> É o caso da iniciativa do Executivo e da sanção ou veto presidencial, bem como suas etapas subsequentes (promulgação e publicação).

<sup>9</sup> Dentre as quais também se encontram as Propostas de Fiscalização e Controle, os Requerimentos, as Indicações, etc. – proposições que são acessórias àquelas integrantes do Processo Legislativo.

apenas aquelas proposições que efetivamente têm caráter normativo. É o que preconiza Ferreira Filho (2002: 196-199) ao apontar que o processo legislativo é um processo normativo, tendo como produto normas gerais e abstratas que detenham a real estrutura e efeitos de uma norma jurídica.

É importante trazer, aqui, o conceito de Processo Legislativo adotado pela Constituição Federal. Busca-se a conceituação do instituto através da forma, e não da sua matéria – caso a segunda opção fosse a preferida pelo Constituinte Originário, então o rol do Artigo 59 seria ampliado, contemplando as outras proposições destacadas.

Ainda que o conceito de Processo Legislativo possa ser mais amplo do que o indicado na Constituição Federal, como apontado por Lopes (2009) – para quem o processo legislativo pode ser conceituado enquanto o conjunto de procedimentos que devem ser observados pelos agentes políticos na elaboração das normas jurídicas e na estruturação da dinâmica de suas atividades legislativa, tanto em questões formais como materiais – a estrutura mais adequada para o mandamento Constitucional é a que insere o Processo Legislativo enquanto uma sequência lógica e organizada de procedimentos que resultam na produção de normas jurídicas.

Também não é desprezível o ensinamento de Schwartz (1956), ao afirmar que é o Legislativo responsável por legislar, supervisionar o Executivo, manifestar/formular/formar a opinião pública e, finalmente, julgar as qualificações e conduta dos membros do Legislativo. O processo legislativo em sentido amplo deve, portanto, compreender todos esses elementos, sendo fundamental compreender o papel de órgão respeitador da opinião pública, uma vez que esta é um dos principais fatores de mudança da estrutura de processo legislativo.

Outra previsão notável na Constituição é a existência de dois institutos com características similares, a Medida Provisória e a Lei Delegada. Em sua essência, ambas as proposições envolvem a autorização, ao Poder Executivo, do poder de legislar que seria privativo ao Poder Legislativo – a lógica das mesmas está inserida no contexto contemporâneo no qual a Tripartição dos Poderes comporta uma ligeira esfera de influência de um Poder sobre os demais.

Quando da proposição original dos dois institutos, esperava-se o uso com parcimônia de ambos, uma vez que tais figuras são exceções à regra geral do Processo Legislativo. A atuação legislativa direta pelo Presidente da República seria, na maior parte dos casos, executada por meio de Lei Delegada, enquanto à Medida Provisória caberiam os casos de relevância e urgência – ou seja, no desenho proposto pelo Constituinte Originário, a regra geral seria a da Lei Delegada, excepcionada pela Medida Provisória tão somente na presença de ambos os seus requisitos fundamentais.

A própria Constituição Federal pontua que as Casas Legislativas podem criar Regimentos Internos, instrumentos através dos quais serão compilados os procedimentos adotados de forma específica para o processo legislativo que nelas ocorre. Contudo, precisa o Texto Magno fixar regras gerais que devem ser observadas para a fixação de tais procedimentos subsidiários – por exemplo, a fixação das regras de iniciativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, do

quórum de aprovação das matérias votadas e da espécie de proposição adequada para apreciação de cada matéria. Dentro desse quadro geral, estampado na Constituição Federal, que foram operadas as mudanças mais significativas em matéria de processo legislativo nestes últimos trinta anos.

### **3 AS MUDANÇAS NAS REGRAS DE PROCESSO LEGISLATIVO NOS 30 ANOS DE VIGÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

No cenário da Constituição Federal de 1988, três mudanças adotadas foram significativas para a mudança de todo o panorama processual existente: a revisão das Medidas Provisórias (a partir da EC 32/2001), a introdução do voto aberto para os processos de cassação de mandato parlamentar (a partir da EC 76/2013, introduzida pela “PEC do Voto Aberto”, PEC 349/2001) e a adequação do processo legislativo às regras de responsabilidade fiscal e orçamentária.

A revisão das Medidas Provisórias foi a primeira modificação significativa observada na Constituição de 1988 no tocante ao processo legislativo. O problema enfrentado era bastante complexo: pela redação original do texto constitucional, as Medidas Provisórias comportavam sucessivas reedições, de forma que vigiam indefinidamente, mesmo quando da inércia do Congresso Nacional em sua apreciação. Dessa forma, a Medida Provisória era a sucessora do antigo Decreto-Lei, figura que tentou-se abolir com o novo Texto Constitucional, dando margem ao Executivo para que pudesse governar sem apoio nenhum do Congresso Nacional.

Outro problema significativo era a inexistência de um rol de vedações à matéria de medida provisória, de modo que ela conserva os contornos do antigo Decreto-Lei: o governo, nesse cenário, conseguia burlar o processo legislativo e superar os limites de sua competência, dispensando a atuação do Legislativo. Para evitar que se perpetuasse o quadro existente no modelo Constitucional anterior, cuja marca era evidentemente antidemocrática, o Constituinte Derivado precisou atuar no sentido de impor freios e limitações ao instituto da Medida Provisória, evitando que a mesma se tornasse um Decreto-Lei com roupagem piorada.

Explica-se: o antigo Decreto-Lei poderia ser utilizado apenas em um rol taxativo de situações, vide o artigo 55 da Constituição de 1967 (com redação dada pela EC 01/1969): segurança nacional, finanças públicas e criação de cargos públicos e fixação de vencimentos – a fixação desse rol evitava que os decretos-leis versassem sobre outras matérias, cuja competência deliberativa recairia ao Legislativo. No entanto, o texto da Constituição de 1988, ao tratar das Medidas Provisórias, atribui a essa proposição um rol taxativo de hipóteses de vedação – que, por si só, é muito restrito.

Fica evidenciado, portanto, que a Medida Provisória pode ser utilizada de forma muito mais ampla do que os antigos Decretos-Leis. O Legislativo, de forma bastante tímida, já limitou parcialmente o âmbito de incidência das Medidas Provisórias através da Emenda Constitucional 32/2001, não logrando, porém, êxito absoluto, na medida em que tal instituto continua a ser

utilizado indiscriminadamente pelo Poder Executivo para a introdução de novas normas no Ordenamento Jurídico. É notável, no entanto, que algum progresso já é perceptível, a exemplo da adição ao rol de matérias sujeitas à deliberação por Decreto da organização e funcionamento da administração federal e da extinção de funções ou cargos públicos (Art. 84, VI, CF) – o que, por si só, já contribui para a redução do número de Medidas Provisórias, ainda que não seja suficiente para a solução do quadro apontado.

Aponta Oliveira (2009) que o panorama atual da implementação das políticas públicas contrapõe um Executivo hipertrofiado e um Legislativo fragmentado em uma miríade de partidos fisiológicos. Por tal razão, as Medidas Provisórias ganham um status de extrema importância, contudo, as mesmas mantêm o desbalanceamento entre essas duas forças, garantindo grande margem de poder ao Executivo sobre o Legislativo – conseguindo, de tal forma, impor suas políticas por determinado prazo temporal.

A atribuição de nova redação ao Art. 55, §2º, e ao Art. 66, §4º, também foi revolucionária em matéria de processo legislativo. Proibiu-se, nesses dois casos, a votação secreta – ampliando a regra anteriormente destacada, que proibia a realização de sessão secreta para a primeira hipótese. O objetivo, aqui, foi bastante simples: garantir a plena vigência do princípio da publicidade para os atos legislativos.

Não era possível que o Constituinte Originário tivesse previsto os sucessivos episódios de envolvimento de Parlamentares em “escândalos de corrupção”: além dos episódios envolvendo o Senador Luiz Estêvão – e que resultou na renúncia dos Senadores Antônio Carlos Magalhães e José Roberto Arruda<sup>10</sup> - e do próprio Mensalão, que resultou na abertura de processos disciplinares contra diversos parlamentares, com alguns sendo cassados e outros absolvidos (e na renúncia de vários outros, para evitar a inelegibilidade decorrente da cassação), foi notório o processo legislativo relativo à cassação do Deputado Natan Donadon, condenado criminalmente pelo Supremo Tribunal Federal<sup>11</sup>.

A escolha do caso Donadon como o marco consolidador dessa mudança processual não foi feita ao acaso. Em primeira votação – anulada pelo MS 32.326, relatado pelo Min. Luis Roberto Barroso – o corpo de Deputados Federais decidiu por absolver Donadon, uma vez que não foi atingido o quórum de maioria absoluta<sup>12</sup> necessária para a confirmação da cassação de mandato em virtude de sentença condenatória transitada em julgado, como preconizado no Art. 55, VI, da Constituição Federal. A revolta da opinião pública foi retumbante, de modo que chegou

---

<sup>10</sup> Foi o chamado “Escândalo do Painel Eletrônico”. Como a votação era secreta, apenas era conhecido o resultado da mesma, sem a discriminação dos votos dados por cada Senador. No entanto, após investigações decorrentes da gravação de um diálogo entre ACM e um procurador da República, descobriu-se que aquele e Arruda haviam solicitado à uma funcionária do Senado a transcrição da lista de votos daquela sessão, conseguindo fraudar o Painel Eletrônico.

<sup>11</sup> Nesse sentido, ver a AP 396-RO (Rel. Min. Cármen Lúcia) e o MS 32.326-DF (Rel. Min. Roberto Barroso)

<sup>12</sup> Em primeira votação, registrou-se 233 votos favoráveis à cassação, 131 contrários e 41 abstenções. No entanto, a regra constitucional impunha a necessidade de 257 votos favoráveis à cassação (ou seja, metade mais um dos votos dos Deputados Federais) para que a proposição fosse aprovada.

o Presidente da Câmara à época, Henrique Alves, a afirmar que nenhuma proposição similar seria votada na casa antes de dirimido esse impasse e abolida a votação secreta para tal situação. Após a aprovação da EC 76/2013, nova votação sobre o caso Donadon foi feita – agora por escrutínio nominal –, cassando o parlamentar com o voto favorável de quase todos os parlamentares presentes à sessão, registrada apenas uma abstenção e nenhum voto contrário.

Quando da análise dessa temática, o Constituinte Derivado esteve frente a um embate de dois princípios: de um lado, o princípio do livre exercício da atividade parlamentar e, de outro, o princípio da publicidade – ambos entendidos pelo Constituinte Originário como extremamente caros à Ordem Jurídica brasileira. Prevaleceu o primeiro, de início, por um temor do Legislativo em estar novamente sujeito aos abusos do Governo – algo frequente no Governo Militar –, resguardando os parlamentares e possibilitando que os mesmos votassem, em casos determinados, de acordo com as suas próprias convicções, sem o risco de serem retaliados pelo significado de seu voto.

No entanto, com o desenvolvimento da Democracia brasileira e o afastamento do antigo modelo representativo de um Estado de Exceção, a nova ponderação dos dois princípios levou à priorização da publicidade. É pressuposto da Democracia o livre exercício da atividade parlamentar, logo, invocá-lo em um consolidado Estado Democrático de Direito como fator capaz de sobrepor a publicidade é um claro contrassenso. A publicidade deve ser entendida como regra fundante do Processo Legislativo, ressalvadas situações excepcionais em que a publicidade contrarie a própria natureza da decisão ou interesse público maior<sup>13</sup>

A questão dos Tratados Internacionais de Direitos Humanos também teve a dimensão alterada quando da EC 45/2003. Ainda que o cerne da referida emenda fosse a reforma do Judiciário, havia demanda de grupos de pressão para garantir a efetiva aplicação desses Tratados, evitando que normas constitucionais fossem entraves para atingir a finalidade última do Estado contemporâneo.

É importante destacar que a referida alteração está inserida fora da seção destinada ao Processo Legislativo, se inserindo na forma do Art. 5º, §3º junto à temática dos Direitos Fundamentais. A mudança promovida visou a modificar a classificação dos Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos dentro do ordenamento jurídico – que passaram a figurar com *status* de Emenda Constitucional caso aprovados por procedimento análogo a este instituto modificativo da Constituição.<sup>14</sup>

Moraes (2015) aponta que a inclusão deste dispositivo está diretamente associada à

---

<sup>13</sup> Em sentido amplo, a publicidade não é cabível em casos como o da votação, pela Câmara dos Deputados, a respeito da movimentação de tropas militares ou a instalação de bases estratégicas, uma vez que o interesse público (a Defesa Nacional e a Soberania) termina por prevalecer. Também entendemos não ser possível invocar a publicidade nas eleições para a Mesa Diretora, uma vez que o processo eleitoral pressupõe o voto secreto, ainda que em âmbito Legislativo.

<sup>14</sup> Caso não venham a ser aprovados seguindo esse procedimento, os Tratados Internacionais continuam a ter validade, mas com *status* supralegal.

mudança na finalidade do Estado – situação claramente perceptível se comparado o momento da promulgação da Constituição de 1988 e os dias atuais. A internacionalização do Estado, marcada sobretudo pela ascensão de uma ordem na qual os ordenamentos globais visam regular valores econômicos e materiais, e a consolidação da Globalização, enquanto constante da ordem mundial, são fatores que não eram sequer perceptíveis quando da promulgação do Texto Magno, mas aceitos quase sem questionamentos nos dias atuais<sup>15</sup>.

Tem-se, portanto, que a mudança observada nas regras de processo legislativo atinentes aos Tratados Internacionais não decorre de um vício ou defeito de técnica legislativa na Constituição Federal, mas sim de um processo revisional que visava adequar o texto a uma nova realidade fática – algo perfeitamente compreensível no curso evolutivo da ordem jurídica de um Estado.

Por sua vez, uma mudança que não teve sua origem direta na Constituição, mas nela esteve baseada, foi o fortalecimento do vínculo entre o produto do processo legislativo – isto é, as leis em sentido amplo – e a preocupação com o orçamento público. Ainda que as bases dessa preocupação estejam nos artigos 165 e subsequentes da Constituição Federal, foi tão somente com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar 101/2000) que esse tema ganhou corpo e se tornou verdadeiro fator de atenção para o legislador.

O principal exemplo desse quadro modificativo está na demanda legislativa pela aprovação prévia de projetos por Comissões Parlamentares<sup>16</sup> que objetivam verificar a adequação da proposição ao Orçamento Público. Caso as proposições resultem em prejuízo significativo ao erário público, pelo incremento de despesas, terminando por ultrapassar o limite fixado pela Lei Orçamentária, então elas deverão ser rejeitadas e arquivadas.

Ao estudar a sustentabilidade do Estado, Nabais (2011) aponta que a responsabilidade orçamentária e fiscal é de suma importância, pois garante o equilíbrio global das atividades estatais, tanto no aspecto econômico como no social e no ecológico. Um Estado orçamentariamente responsável é aquele que, também, evita que o gasto público decorrente da aprovação de projetos de lei ultrapasse os limites da razoabilidade.

No entanto, é importante destacar que a aprovação da EC 95/2016 (“Novo Regime Fiscal”) não insere no texto constitucional restrições propriamente ditas ao Processo Legislativo ao proibir o aumento de despesas através do congelamento das mesmas por vinte anos: não há como, a partir da proposição isolada de matérias, aferir se ao final do processo legislativo (e ao fim do exercício financeiro) estará a mesma violando as restrições orçamentárias impostas – além

---

<sup>15</sup> Alguns autores, no entanto, já apontavam para uma possível mudança do paradigma global no fim dos anos 1980. Não conseguiram eles, contudo, prever a real dimensão do que estaria por vir – nesse sentido, ver VON BEYME (1986: 116). Ainda sobre essa questão, também convém verificar os apontamentos feitos por RANIERI (2015: 124-25), aos quais os autores se filiam, a respeito da finalidade do Estado contemporâneo.

<sup>16</sup> No âmbito federal, essas Comissões são a Comissão de Finanças e Tributação (Câmara dos Deputados), vide artigo 54, II, do RICD, e a Comissão de Assuntos Econômicos (Senado Federal), vide artigo 99 do RISF.

disso, as leis aprovadas nesse cenário continuarão sendo válidas, ainda que indiquem contração de novas despesas. Tal ideia, para Conti (2016), é bastante relevante à luz da apreciação das contas do Governo, uma vez que este estará cometendo um crime de responsabilidade caso venha a deixar de observar o conjunto de normas de Direito Financeiro que orbitam o Texto Constitucional. O cerne de toda essa problemática está, na visão do referido autor, na promoção de maior segurança jurídica e no equilíbrio do sistema, uma vez que o Estado deve se manter autossustentável economicamente.

Contudo, talvez seja uma regra não escrita e mais importante em matéria de processo legislativo federal: a garantia da não-intervenção do Judiciário em matéria *interna corporis* das Casas Legislativas, que se opera essencialmente quando inexistente flagrante inconstitucionalidade. Associada a essa regra, a garantia constitucional da liberdade do legislador para criar normas regimentais também possibilita a perfeita execução do Processo Legislativo: faz-se valer, portanto, a regra vigente desde o sistema anterior, quando da análise do Mandado de Segurança 20.247-DF (Rel. Min. Moreira Alves), que consolida a compatibilidade entre Texto Constitucional e Regimento Interno, mantendo harmônica a influência de ambos os textos nas regras processuais e garantindo a Separação dos Poderes.

Nota-se, contudo, um risco a essa regra devido ao reiterado ativismo do Poder Judiciário. Nos trinta anos de vigência da Constituição Federal, a tendência observada é de um Supremo Tribunal Federal cada vez mais ativista, de modo que este toma para si parte do poder decisório que, originalmente, caberia exclusivamente aos próprios parlamentares<sup>17</sup>. É importante destacar, nesse cenário, que a atuação do Poder Judiciário não é desnecessária: ela é extremamente relevante para garantir a manutenção da Ordem Jurídica e o equilíbrio de forças entre os diferentes Poderes, atuando no sentido de coibir abusos – no entanto, não pode ela ultrapassar os limites da própria competência do Poder Judiciário, sob risco de, em vez de promover o equilíbrio, resultar no colapso do sistema.

#### **4 PERSPECTIVAS DE EVOLUÇÃO**

Cabe discutir, também, quais as perspectivas de evolução do Texto Constitucional em matéria de Processo Legislativo. Ainda que, nos últimos trinta anos, a evolução tenha sido notável, a começar pelo estabelecimento de um ordenamento constitucional bastante consistente, há espaço para novos avanços.

O primeiro desses avanços é a melhor delimitação no tocante à regra do voto aberto para a cassação do mandato parlamentar e em relação ao rol taxativo de situações que comportam

---

<sup>17</sup> É observado em situações como no afastamento do Presidente do Senado Federal, Renan Calheiros, em 2016, por meio de decisão monocrática de Ministro do Supremo Tribunal Federal – decisão posteriormente revista pelo Plenário (MC na ADPF 402-DF - Rel. Min. Marco Aurélio – e MS 34.534-DF – Rel. Min. Rosa Weber) e a sugestão para o estabelecimento de regra intermediária, também em caráter liminar, para a situação de perda de mandato em decorrência de sentença criminal condenatória transitada em julgado (MS 32.326-DF, Rel. Min. Roberto Barroso).

votações e sessões secretas. Grande discussão se deu em torno da possibilidade de uma das Casas do Congresso Nacional fazer uso de voto secreto para o afastamento e/ou para a cassação do mandato parlamentar quando da votação da manutenção da prisão do Senador Delcídio do Amaral: o posicionamento vitorioso assentou-se na premissa de que a cassação do mandato parlamentar deve se dar por voto aberto, então a mesma regra deve ser aplicada às subespécies de punições parlamentares menos rigorosas, como a manutenção de prisão.

De fato, ainda que a melhor interpretação que se possa dar à Constituição seja a que veda a utilização do voto secreto para essa situação, por entender que o rol deste é taxativo, o silêncio do texto é prejudicial, pois abre margem para manobras e questionamentos. Poderia o legislador, quando da edição da PEC, ter especificado de forma explícita a taxatividade das situações que comportam o voto secreto – tal qual já previa a ementa da PEC 349/2001<sup>18</sup>.

No entanto, ainda se eventualmente o tema retornar à baila, sobretudo quando do surgimento de situação excepcional ou cujo desenho jurídico não seja suficientemente claro, entendeu o Legislativo que a solução adotada pela EC 76/2013 foi suficiente, é o que se depreende do fato de inexistirem novas Propostas de Emenda à Constituição que visem a promover novos esclarecimentos quanto à temática.

A tendência do Legislativo, como já destacado, é seguir o posicionamento que toma a admissibilidade da votação secreta apenas nos casos constitucionalmente estabelecidos (rol taxativo), estendendo a validade da “PEC do Voto Aberto” a situações análogas que ensejariam a votação aberta, mas ainda figuram dos Regimentos Internos das Casas Legislativas como casos nos quais o procedimento é a votação secreta<sup>19</sup>.

Outro avanço importante diz respeito às Medidas Provisórias. São inúmeras as Propostas de Emenda à Constituição que visam modificar o instituto, destacando-se a PEC 11/2011 do Senado Federal (ou PEC 70/2011, na numeração da Câmara dos Deputados). Esta proposição pretende mudar de forma significativa a dinâmica das Medidas Provisórias, determinando um prazo máximo de análise das mesmas dentro de cada Casa Legislativa, otimizando o prazo de 120 dias atribuído para a tramitação total da Medida Provisória e fazendo cessar a vigência da mesma, caso os prazos individualmente considerados deixem de ser respeitados. Também propõe a mesma emenda a abolição da Comissão Mista e a sua substituição por duas Comissões Especiais – uma para cada Casa Legislativa, além da adoção de regra que proíbe a inclusão de matéria estranha ao objeto da Medida Provisória e de seu Projeto de Lei de Conversão no texto analisado.

Esse projeto pode revolucionar a Medida Provisória, pois sana grande parte dos

---

<sup>18</sup> “Acrescenta os §§ 1º e 2º ao art. 47 e dá nova redação aos incisos III, IV e XI do art. 52, ao § 2º do art. 55 e ao § 4º do art. 66 da Constituição Federal, abolindo a votação secreta no âmbito do Poder Legislativo.”

<sup>19</sup> Nessa linha, convém destacar o Art. 251, IV do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que prevê a votação secreta para a deliberação a respeito da manutenção da prisão em flagrante de Deputado Federal. O Senado Federal, por sua vez, mantém em seu Regimento Interno previsão de votação secreta tanto para a manutenção da prisão em flagrante como para a cassação de mandato de Senador (Art. 291, I, “b” e “c”, RISF).

problemas atualmente vislumbrados no ordenamento jurídico, decorrentes da má utilização deste instituto. Além de se maximizar a eficácia das MPs, o processo legislativo utilizado nas mesmas se torna mais racional, evitando situações de extremo desgaste do Poder Legislativo, como a observada na votação da MP dos Portos, em 2013<sup>20</sup>.

No tocante à abolição da Comissão Especial Mista, o estudo feito por Oliveira (2009) mostra que tal proposta se mostra acertada em face da ineficiência da mesma – que raríssimas vezes tem seu papel cumprido, isto é, o de verificar relevância e urgência da Medida Provisória. É notável, nesse posicionamento que, ainda que o Constituinte tenha atribuído à Comissão Especial Mista a função de ser um filtro preliminar, na prática, a mesma tem função meramente protocolar, sempre se pronunciando no sentido de apontar a relevância e urgência da matéria, ainda que a realidade seja distinta.

Por fim, também enseja mudança o instituto da Lei Delegada – que perdeu completamente o sentido, em face da consolidação e aprimoramento das Medidas Provisórias. Não faz mais sentido manter ambos os institutos, algo que a prática já revelou, pelo completo abandono da Lei Delegada em detrimento das MPs: além de o procedimento destas ser muito mais simples, o fato de seus efeitos jurídicos serem produzidos de imediato é atrativo considerável para o Governo, pois expande a sua margem para efetivar políticas públicas.

Carvalho (2014) pontua que a Lei Delegada está sujeita ao Processo Legislativo Concentrado, ou seja, cuja apreciação se fará em sessão do Congresso Nacional. No entanto, ainda que essa modalidade tenha o intuito de agilizar a tramitação de proposições especiais, a experiência prática revela que o procedimento a ser observado é extremamente complexo: é preciso realizar a votação do parecer da comissão mista a respeito da proposta de delegação e, também, da própria Lei Delegada, após sua produção – apenas após esse procedimento é que tal proposição poderá produzir efeitos. Tal complexidade é, como destacado, um dos vários motivos que levaram ao completo abandono da Lei Delegada em detrimento da Medida Provisória.

Ideia muito interessante, mas que veio a ser arquivada ao final da legislatura em questão, foi a PEC 49/2005, do Senador Jorge Bornhausen, que aperfeiçoava o instituto da Lei Delegada e possibilitava seu uso pelos tribunais. A ideia é bastante interessante, na medida em que permite, também, a delegação ao Poder Judiciário, que passaria a ter pequena parcela de atividade legiferante para matérias de seu interesse, observando, contudo, o controle do Legislativo sobre a produção normativa em questão, que se encontraria adstrita aos limites da delegação.

Caso propostas similares a esta destacada não venham a ser aprovadas, a verdadeira tendência para as Leis Delegadas é caírem no esquecimento, sendo apenas letra morta do texto

---

<sup>20</sup> Na votação da MP dos Portos, em virtude da iminência do exaurimento do prazo para análise da matéria, o Senado teve menos de 24 horas para discutir e votar a proposição. Na Câmara dos Deputados, a obstrução feita pela oposição e os embates dentro da própria base governista levaram ao atraso excessivo da votação, resultando na segunda sessão da Câmara mais longa desde a redemocratização.

constitucional, enquanto as Medidas Provisórias mantiverem a sua força legislativa.

Importante regra que também ensejaria revisão pelo Constituinte Derivado toca o Art. 55 da Constituição Federal, a respeito das situações atinentes à perda de mandato parlamentar. Pecou o legislador ao não definir de forma explícita o conceito de “decoro parlamentar”, deixando tal função para o Regimento Interno das respectivas Casas Legislativas – o que já ensejou atuação firme do Judiciário para suprir lacunas<sup>21</sup>.

Entende-se o posicionamento do Constituinte Originário no sentido de ter se omitido, no tocante a esse ponto, como forma de fazer valer a Separação de Poderes e, também, de valorizar o conteúdo dos Regimentos Internos. Sendo o “decoro parlamentar” matéria essencialmente vinculada ao Poder Legislativo e a práticas atinentes à conservação da imagem deste Poder é inquestionável a atribuição aos representantes de tal Poder da competência de definir o que, em última instância, configuraria um atentado ao decoro parlamentar.

Ao mesmo tempo, contudo, nota-se o defeito de técnica legislativa atinente a essa mesma questão. Uma vez que cabe ao Constituinte Originário fixar parâmetros e balizar as regras gerais de Processo Legislativo, então tal ente poderia ter dado melhor tratativa ao conceito de decoro parlamentar.

A tendência, nesse campo, é, no entanto, de manutenção do *status quo*. Aparenta o Legislador não ter grande interesse em alterar novamente o Artigo 55 da Constituição Federal para dar contornos mais claros ao decoro parlamentar, sobretudo em face do risco que a mudança provocaria, ao abrir margem para a exclusão de situações excepcionalíssimas – algo que, dada a imprecisão do conceito atual, é informalmente resolvido por meio da prática legislativa.<sup>22</sup>

Pode-se apontar, contudo, a existência de duas Propostas de Emenda à Constituição que versam sobre a temática. A PEC 106/2011 do Senado Federal, que aguarda designação de relator junto à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, propõe alguns critérios para a admissibilidade de representações e denúncias, junto à Casa, cujo cerne seja a quebra de decoro parlamentar. Em sentido análogo, a PEC 548/2006 da Câmara dos Deputados (bem como as proposições a ela apensadas), que aguarda criação de Comissão Temporária pela Mesa Diretora, define os casos em que seria aplicável a pena de quebra de decoro parlamentar.

No tocante à temática da necessidade de conciliação entre o Orçamento Público e o produto do Processo Legislativo, a tendência constitucional atual é a progressiva incorporação ao Texto Magno de novas regras de Direito Financeiro que consolidem esse novo modelo jurídico. É, por exemplo, o vislumbrado na recentemente aprovada EC 95/2016. Contudo, cabe adendo no

---

<sup>21</sup> Foi o vislumbrado quando do julgamento do MS.23.388-DF (Rel. Neri da Silveira), que analisou o cabimento dos procedimentos atinentes à quebra de decoro para caso relativo a crime cometido anteriormente à posse, mas relativo à obtenção do mandato eletivo e do MS 25.579-DF (Rel. para o Acórdão Joaquim Barbosa), cujo objeto de análise foi a pertinência da quebra de decoro para atos de Parlamentar licenciado, no exercício de cargo de Ministro de Estado.

<sup>22</sup> É o que Helmke e Levistky (2004) afirmam ser “instituições informais complementares”. O conceito de decoro parlamentar não deixa de ser efetivo, mas é complementado por procedimentos informais decorrente da prática legislativa, de modo que são suprimidas as suas lacunas.

sentido de que a manifestação mais concreta desses vínculos não se dá na Constituição Federal, mas sim nos próprios Regimentos Internos, uma vez que já se observa no Texto Magno algumas proibições no tocante ao aumento da despesa pública em decorrência da edição de novas normas jurídicas, é o caso do Art. 63<sup>23</sup>.

É também imperioso destacar algumas questões que, ainda que não sejam atualmente objeto de deliberação legislativa, seriam fundamentais para o aprimoramento do Processo Legislativo Constitucional. Não se tem, nessa seara, objetivo de esgotar a temática, mas de indicar alguns pontos de maior relevância que poderia o Constituinte Originário ter dado maior atenção e, atualmente, ainda pode o Constituinte Derivado se debruçar para análise com o fim último, evidentemente, de enriquecer o Processo Legislativo Constitucional.

O veto presidencial também comportaria revisão pelo Constituinte Derivado, de modo que se aproximasse da figura do pedido de rediscussão – existente em ordenamentos estrangeiros, como o Italiano - em vez de uma rejeição unilateral do Presidente da República a uma proposição aprovada pelo Legislativo. Aponta Barreto (1989) que a rediscussão, ou nova deliberação, é instituto no qual o Presidente da República solicita às Casas Legislativas que rediscuta a matéria em questão, visando a sanar algum problema apontado ou, até mesmo, rever seu mérito.

De fato, são poucos os ordenamentos constitucionais hoje vigentes que ainda utilizam o instituto do veto – cujo papel de importância, no ordenamento brasileiro, ainda é de suma importância. Não aparenta fazer sentido, em um Estado Democrático de Direito, que o veto presidencial continue a existir, na medida em que, além de impedir a evolução da pauta do Congresso Nacional (através do sobrestamento da mesma), permite o veto, sobretudo o parcial, a produção de efeitos jurídicos anômalos nas proposições parcialmente aprovadas. A questão do sobrestamento de pauta é, atualmente, discutida no Senado Federal na PEC 56/2016, de autoria da Senadora Rose de Freitas, o que já demonstra uma possibilidade de mudança do atual panorama constitucional.

É inegável, contudo, que o Constituinte Derivado já promoveu avanços relevantes nesta matéria ao retirar do Texto Magno a regra que possibilitava a apreciação do veto constitucional por meio do voto secreto dos parlamentares – mudança promovida a partir da promulgação da já tratada EC 76/2013. No entanto, tal mudança ainda foi muito tímida, já que toca tão somente a questão procedimental do veto: há espaço para avanços, sobretudo para a revisão do mérito do instituto.

A disciplina de Lei Complementar também foi pouco explorada pelo Constituinte Originário, que indica no capítulo destinado ao Processo Legislativo que tal proposição será

---

<sup>23</sup> Art. 63. Não será admitido aumento da despesa prevista:

I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º;  
II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

aprovada por maioria absoluta, mas sem indicar o rol de aplicação ou a sua definição. Ainda que o rol de matérias sujeitas à apreciação por meio de Lei Complementar seja depreendido da leitura integral do Texto Constitucional, a melhor disciplina legislativa seria aquela na qual o próprio Art. 69 já conteria tais previsões – como ocorre na Constituição do Estado de São Paulo, que disciplina o tema em seu Artigo 23, parágrafo único.

O tema é extremamente relevante, uma vez que reduziria o uso indevido da Lei Complementar, isto é, situações em que a mesma é utilizada no lugar da Lei Ordinária em virtude de confusão legislativa quanto à matéria correspondente a tal proposição. A disciplina processual dos institutos é distinta, sendo o fator mais relevante a inadmissibilidade do uso do poder conclusivo das comissões para apreciar Projeto de Lei Complementar, logo, seria prudente o Constituinte Derivado inserir o rol de cabimento do instituto, em sentido análogo ao feito com as Medidas Provisórias<sup>24</sup>.

É bastante relevante a perda de prestígio, no Texto Magno, da fase instrutória do processo legislativo – entendida como a fase das comissões parlamentares. O Ordenamento Jurídico anterior previa a disciplina constitucional da mesma em seu Art. 30, enquanto atualmente a mesma disciplina se encontra no Art. 58. Mudança sensível é percebida quando da retirada do texto constitucional do papel das Comissões Parlamentares na tramitação das proposições ao longo do Processo Legislativo: se antes havia regra expressa que lhe garantia maior prestígio – afirmando, constitucionalmente, que proposições rejeitadas no mérito por todas as comissões seriam arquivadas (art. 58, §2º, da Constituição de 1967 com redação dada pela EC 01/1969) -, agora apenas se encontra similar nos textos regimentais – vide os artigos 133, *caput*, do RICD e 254 do RISF.

Por fim, também poderia a Constituição ter melhor disciplinado a questão da distinção entre o Decreto Legislativo e a Resolução, duas figuras que, ainda que constantes no rol do Art. 59 do Texto Magno, não são exploradas efetivamente por esse dispositivo. Não há na Constituição Federal nenhuma menção a fator distintivo entre tais figuras – algo que o Constituinte Originário delegou, erroneamente, ao Regimento Interno das Casas Legislativas. De fato, é o que se observa no texto do RISF, que preconiza no seu artigo 213, II e III, a diferenciação entre tais espécies propositivas: é a Resolução atinente à matéria de competência privativa da Casa Legislativa, enquanto a matéria destinada ao Decreto Legislativo é aquela de competência exclusiva do Congresso Nacional.

Em resumo, nota-se que a tendência evolutiva do Processo Legislativo Constitucional brasileiro é norteadada pela necessidade de adequação daquilo que está escrito no Texto Magno com a realidade fática e a prática legislativa. Caminha-se no sentido de aperfeiçoar o texto, superando eventuais antinomias constitucionais, sobretudo pela progressiva conciliação dos princípios

---

<sup>24</sup> No entanto, no tocante às Medidas Provisórias, consta na Constituição um rol das situações negativas referentes às mesmas, ou seja, os casos em que elas não são cabíveis.

constitucionais gerais com os princípios processuais: algo que é fundamental para a consolidação da Democracia brasileira e do Estado Democrático de Direito.

## 5 CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 representou algum avanço em matéria de Processo Legislativo, mas ainda há espaço para mudanças que possam torná-lo mais eficiente. As relevantes mudanças feitas pelo Constituinte Derivado podem ser incrementadas com outras, estas em caráter pontual, visando à adequação do Processo Legislativo à nova realidade jurídica brasileira.

O aperfeiçoamento das regras processuais através de reformas legislativas não pode ser entendido como um fator de insegurança jurídica: pelo contrário, elas objetivam justamente a garantir maior estabilidade no processo decisório, conciliando a teoria e a prática legislativa. Em matéria constitucional, sobretudo, a estabilidade se origina do adequado balizamento aos parâmetros mais básicos do Processo Legislativo: é o Texto Magno apenas uma “moldura”, que deve ser preenchida pelas normas específicas fixadas pelos Regimentos Internos. Uma vez que a realidade fática e a prática legislativa podem se mostrar imprevisíveis – demandando que o Constituinte Derivado revise os institutos constitucionais -, pode ser essa “moldura” acrescida de novos elementos, que, em última análise, ditarão também outras mudanças em nível infraconstitucional.

São inúmeros os exemplos que podem ser trazidos à baila para ilustrar a necessidade do aperfeiçoamento do Processo Legislativo, sendo a evolução do instituto da Medida Provisória um dos melhores e mais clássicos. Apesar de ser criada para substituir o Decreto-Lei e tentar frear a produção legislativa feita pelo Poder Executivo, na prática, observou-se que tal objetivo não foi cumprido. Dessa forma, foi imperativa a ação corretiva do Poder Constituinte Derivado, a fim de corrigir uma situação imprevisível pela Constituinte de 1988.

De forma análoga, a previsão das votações secretas para a cassação de mandato parlamentar encontrava amparo na preocupação dos Constituintes com a proteção das prerrogativas parlamentares e, sobretudo, na tentativa de evitar a coação dos integrantes do Legislativo no momento da votação. A realidade, mais uma vez, tomou rumos distintos daquele originalmente traçado em 1988, de sorte que a maior preocupação com a transparência dos atos parlamentares ensejou mudanças no ordenamento jurídico que culminaram com a promulgação da Emenda Constitucional 76/2013.

Não é plausível, nesse sentido, acatar a validade de argumentos que afirmam que o quadro constitucional se manteve inalterado, em matéria processual, desde a promulgação da Constituição. O direito brasileiro passou por significativas mudanças e está em constante processo de aperfeiçoamento – o Constituinte Originário não era capaz de prever a demanda pública pela implementação de novas regras de Direito Financeiro, da necessidade de maior transparência nas

decisões legislativas ou da existência de riscos inerentes à manutenção da situação original das Medidas Provisórias. Assumiu ele, de fato, um risco ao definir essas regras gerais – algo que, no entanto, é possível de ser afastado pela possibilidade de emenda do Texto Constitucional ou, mais simplesmente, pelo simples desuso legislativo (como ocorrido, na prática, com as Leis Delegadas, em face da complexidade de seu procedimento e a existência de alternativas mais simples).

A evolução constitucional das regras de Processo Legislativo mostra, por fim, que essa área não é estanque e está sujeita à influência da sociedade e de novos fatores que surgem no cenário político-jurídico. Sendo o processo uma área que, como apontado anteriormente, visa a garantir a efetivação de direitos e possibilita o desenvolvimento das atividades do Legislativo e do Judiciário - a depender da espécie de processo -, é imprescindível que o mesmo se aperfeiçoe e se adeque às mudanças da realidade fática. Caso contrário, em vez de efetivar o Estado Democrático de Direito, estará o processo retardando sua consolidação.

## Referências

AFTALION, Enrique, RAFFO, Julio e VILANOVA, José. **Introducción al Derecho**. 4ª edição. Abeledo-Perrot: Buenos Aires, 2004.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria Geral dos Atos Parlamentares. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, DF, v. 21, n. 81, p.259-322, mar. 1984. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/181511>>. Acesso em: 03 maio 2018.

BARRETO, Rômulo Paes. O veto nas repúblicas presidencialistas. **Revista de Informação Legislativa**, v. 26, n. 103, pp. 47-66, jul./set. 1989.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Penal nº 396/RO. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Revisor: Ministro Dias Toffoli. DJ, 28 out. 2010. *Diário da Justiça Eletrônico*, 28 abr. 2011

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Rio de Janeiro, 22 abr. 1824.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Constituição (1934). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Constituição (1937). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1937.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Constituição (1967). **Emenda Constitucional n.1, de 24 de janeiro de 1969**. Brasília, 1969.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de Maio de 2000**. Brasília, DF, 05 de maio de 2000.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 20.247/DF. Relator: Ministro Moreira Alves. Diário de Justiça. 18 set. 1980. **Diário da Justiça Eletrônico**, 21 nov. 1980, sem paginação.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 32.326/DF. Relator: Ministro Roberto Barroso. Diário de Justiça, 18 mar. 2014. **Diário da Justiça Eletrônico**, 21 mar. 2014, sem paginação.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 34.534/DF. Relator: Ministra Rosa Weber. Diário de Justiça, 09 dez. 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**, 13 dez. 2016, sem paginação.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 11, de 2011, do Senado Federal. Altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional. **Proposta de Emenda à Constituição N° 11, de 2011, do Senado Federal**. Brasília, DF, 2011.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 56, de 2016, do Senado Federal. Altera a redação do §6º do art. 66 da Constituição para excluir o sobrestamento do exame de outras proposições pelo Congresso Nacional quando da apreciação de veto presidencial. **Proposta de Emenda à Constituição N° 56, de 2016, do Senado Federal**. Brasília, DF, 2016.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. Proposta de Emenda à Constituição nº 106, de 2011, do Senado Federal. Altera o art. 55 da Constituição Federal, para estabelecer critérios para admissibilidade de representações e denúncias por quebra de decoro parlamentar. **Proposta de Emenda à Constituição N° 106, de 2011**. Brasília, DF, 2011.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 349, de 2001, da Câmara dos Deputados. Altera a redação dos arts. 52, 53, 55 e 66 da Constituição Federal para abolir o voto secreto nas decisões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. **PEC 349/2001 da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, 2001.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 548, de 2006, da Câmara dos Deputados. Dá nova redação aos arts. 55 e 58 da Constituição Federal. **PEC 548/2006, da Câmara dos Deputados**. Brasília, DF, 2006.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados. **Resolução N° 17, de 1989**. Brasília, DF, 1989.

\_\_\_\_\_. Senado. Resolução nº 93, de 1970. Dá nova redação ao Regimento Interno do Senado Federal. **Resolução N° 93, de 1970**. Brasília, SP, 1970. Compilação feita com base no texto consolidado na forma do artigo 402 do RISF pela Secretaria-Geral da Mesa do Senado Federal, publicado no Suplemento do Diário do Senado Federal de 02/02/2015.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica Legislativa**: legística formal. 6ª edição. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; GRINOVER, Ada Pellegrini; DINAMARCO, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. 478 p.

CONTI, José Maurício. Tribunais de Contas são os guardiões do dinheiro público. In: CONTI, José Maurício (Org.). **Levando o direito financeiro a sério**. São Paulo: Blucher, 2016. p. 181-186.

ESTADO DE SÃO PAULO (Estado). Constituição (1989). **Constituição Estadual, de 05 de outubro de 1989**. São Paulo, SP, 1989.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 5ª edição. São Paulo: Saraiva, 2002.

HELMKE, Gretchen; LEVITSKY, Steven. Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda. **Perspectives On Politics**, [s.l.], v. 2, n. 04, p.725-740, dez. 2004. Cambridge University Press (CUP)

LOPES, Fabio Almeida. **Princípios do processo legislativo**: Uma perspectiva interdisciplinar e

sistêmica. 2009. 97 f. Monografia (Especialização) - Curso de Processo Legislativo, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (Cefor), Brasília, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

NABAIS, José Casalta; SILVA, Suzana Tavares da. **Sustentabilidade fiscal em tempos de crise**. Coimbra: Almedina, 2011. p. 11-59.

OLIVEIRA, Gylwander Luiz Peres Machado. **Medida Provisória: Uma análise acerca do sobrestamento da pauta da Câmara dos Deputados**. 2009. 64 f. Monografia (Especialização) - Curso de Instituições e Processos Políticos do Legislativo, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento dos Servidores da Câmara dos Deputados (CEFOP), São Paulo, 2009.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. **Teoria do Estado: do Estado de Direito ao Estado Democrático de Direito**. São Paulo: Manole, 2013.

SCHWARTZ, Bernard. **American Constitutional Law**. Cambridge: University Press, 1956.

VON BEYME, Klaus. The Contemporary Relevance of the Concept of the State. **International Political Science Review**, S.l., v. 7, n. 2, p.115-119, abr. 1986.

Artigo recebido em: 10/12/2018

Artigo aceito para publicação em: 12/03/2019