

RESTRIÇÕES À PARTICIPAÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA NO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

Altair Roberto de Lima

Advogado da União.

SUMÁRIO: I – Introdução. II – A TRIPARTIÇÃO DO PODER: Origem histórica. Os poderes legislativo e executivo. A harmonia entre os poderes. III – O PROCESSO LEGISLATIVO: Natureza jurídica. As espécies legislativas. O tratado internacional. IV – A INTERVENÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA: A iniciativa. Omissão do Presidente da República. A sanção, o veto e o vício de iniciativa. Impossibilidade de uma Solução Parlamentar para driblar o vício de iniciativa e o papel das Comissões. A promulgação do Presidente da República. A revisão entre as Casas Congressuais. V – O PROCESSO LEGISLATIVO – RESTRIÇÕES DE ORDEM POLÍTICA: O controle preventivo. A reserva do financeiramente possível. O Presidente da República e a Lei Orçamentária. A Federação brasileira – um limite político-administrativo. A isonomia entre os Entes da Federação. O princípio da simetria. VI – O CONTROLE PELO JUDICÁRIO E A OMISSÃO PRESIDENCIAL – RESTRIÇÕES DE ORDEM JURÍDICA: O controle repressivo. O controle por omissão. O mandado de injunção. Os direitos e garantias fundamentais. VII – Conclusões.

I - INTRODUÇÃO

A restrição à participação do Presidente na feitura da lei é tema que se insere dentro do Direito Constitucional, mais precisamente no capítulo sobre o processo legislativo. O problema se define num momento em que a Nação se vê diante de mudanças de ordem política, com propostas de inovações na área social e econômica do Estado brasileiro. Veja o que acontece com o surgimento de agências reguladoras, de projetos sociais de erradicação da fome, etc, todas propostas inovadoras que influenciarão o bem-estar dos cidadãos.

No processo legislativo brasileiro, o Presidente da República participa na elaboração da lei, seja apresentando projeto, seja sancionando-a ou mesmo vetando-a.

No Brasil, essa participação do Presidente pode se apresentar de diversos sentidos para a ordem política e jurídica: controlando o ato normativo politicamente; ou fiscalizando-o juridicamente. Mas as formas de controle não se esgotam apenas nesses casos, pois o auxílio presidencial termina por produzir efeitos na sociedade e no mundo do direito, muitas vezes indesejáveis.

O modelo político-jurídico do Estado brasileiro é daqueles que precisa ser harmonizado aos problemas sociais que atravessam o país. Não seria conveniente, assim, que o Chefe da Nação se omitisse na participação em projetos de lei que lhe são impostos pela Constituição Federal.

Por outro lado, é preciso evidenciar restrições que ponham freios à força de políticos gananciosos, dando ao judiciário um poder capaz de fiscalizá-lo e harmonizá-lo ao sistema que o Estado democrático de direito propõe.

O reajuste dos vencimentos do funcionalismo público é um exemplo para elucidar a questão, onde a simples ausência de iniciativa compromete o patrimônio financeiro de uma classe de agentes do Estado. Outro caso, que é reflexo da participação do Chefe da Nação no processo de elaboração da lei, é a distorção regional sobre a distribuição de rendas, onde algumas regiões do país sofrem castigos com a seca e a fome, em detrimento de outras, em melhores condições.

Se a iniciativa de muitas leis estão nas mãos do Presidente da República, há de existir um mecanismo que lhe imponha restrições no caso de omissão. De outra forma, se ele atua amplamente no processo legislativo, há de haver freios para essa participação, uma vez que o Estado Democrático de Direito também se manifesta na harmonia entre os poderes do Estado.

Essa participação do executivo na elaboração do ato normativo é, na verdade, uma maneira de equilibrar o sistema de separação de poderes. Mas essa participação nem sempre é conveniente, fazendo-se necessárias algumas limitações no sistema constitucional, que merecem reflexões.

Justifica-se o trabalho que se desenvolverá tendo em vista que o executivo, quando de sua manifestação no processo de formação da lei, haverá de compreender uma visão democrática para a harmonia do Estado brasileiro. Assim, não se perderá de vista uma abordagem sobre a separação de poderes e os sistemas parlamentarista e presidencialista.

De relevância para este estudo se faz a revisão pelas Casas Congressuais, quanto à participação de cada uma na elaboração da lei, tendo o executivo como um moderador das forças nesse processo.

Qual será a importância do Presidente para o processo legislativo brasileiro? Nesse momento histórico, qual o interesse em restringir essa participação? Em que casos esse poder comportaria ampliação?

Objetivou-se, ao longo do trabalho, encontrar razões que justificassem as diversas formas de participação do Poder Executivo na formação do ato normativo oriundo do Legislativo, bem como indicar elementos que definam em que consiste essa atividade do Chefe da Administração Pública Federal.

Será necessário, para tanto, fixar conceitos, analisar categorias jurídicas, a natureza da participação do Executivo na formação dos atos normativos; imprescindível, também, a análise de situações em que é conveniente ou não essa interferência do executivo, bem como apontar limites e restrições para afastar o vício formal e material da lei.

Enfim, tem-se como principal objetivo evidenciar restrições à participação do Chefe da Nação na elaboração de atos normativos. Algumas delas só tornaram possíveis após reflexões mais sóbrias sobre o instituto, como é o caso da chamada cláusula de reserva do financeiramente possível.

Para a realização desses estudos, fez-se necessária a utilização dos ensinamentos da doutrina brasileira e, em alguns casos, a estrangeira. De igual forma, a jurisprudência também servirá de base para fixação de alguns critérios.

Não se descartou, analogamente, a pesquisa em artigos jurídicos e periódicos, onde poderão ser encontrados textos inovadores sobre a matéria e que ilustrem os fundamentos dessa participação do executivo na formação da lei.

O método de apresentação do texto constituiu-se, especialmente, em espécie argumentativa (dialética), demonstrando as categorias e os elementos que levariam à limitação na participação executiva na elaboração de normas. Mas não se dispensou, também, o método hipotético-dedutivo em algumas situações, bem como o indutivo e o dedutivo, quando imprescindível para a compreensão do trabalho em seu conjunto.

II – A TRIPARTIÇÃO DO PODER

2. Origem histórica

O poder do Estado foi dividido, historicamente, em três funções estatais, quando Montesquieu engendrou a teoria da tripartição de poderes, ressaltando aquilo que já havia sido percebido por Aristóteles, John Locke e Rousseau¹.

Não foi propriamente Montesquieu o pai da teoria, mas o seu gênio levou à perfeição daquilo que a doutrina lhe atribuiu a paternidade. Seu trabalho foi ressaltar a existência de limites para os poderes estatais, harmonizando os

¹ SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 18ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2000, p. 113.

três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) entre si, cada um com funções precípuas, independentes, mas equilibrados nas forças.

As tarefas do Executivo, assim, não são as mesmas do Legislativo, mas este influencia àquele para a harmonia do Estado. Também um e outro não têm as mesmas funções do Judiciário, embora possam, em situações excepcionais, exercer atividades deste, com o fim essencial de consolidar a democracia.

Na lição do eminente Professor J. J. Gomes Canotilho, o princípio da separação de poderes é, constitucionalmente, organizatório-estrutural, referindo-se à repartição horizontal das funções do Estado (legislação, execução e jurisdição). Completa o il. Professor dizendo que o princípio é uma constante do Estado Constitucional, ou seja, é a *ratio essendi* da Constituição².

No caso brasileiro, a separação de poderes constitui-se em limite material à atuação do poder constituinte reformador, cláusula pétrea esculpida no art. 60, § 4º, III da CF. Sua supressão haverá de ser obra do poder constituinte originário, a quem caberá estabelecer a nova ordem jurídico-constitucional.

– Os Poderes Legislativo e Executivo

O Poder Legislativo tem como função precípua a elaboração da lei. Lei aqui é tida no sentido estrito, isto é, em sentido formal, a significar que é ato emanado de uma Casa que tem a função de produzir atos normativos.

De outro lado, o Executivo é o poder do Estado que exerce as funções administrativas do país, capaz de relacionar-se mais diretamente com os cidadãos (ou administrados).

Mas isso não significa que só o Executivo administre, ou que só o Legislativo produza os atos normativos. Essas são, de fato, funções precípuas de cada um, pois o Executivo também produz atos normativos (lei em sentido material, com conteúdo de lei, como é o caso dos decretos), assim como o Legislativo exerce funções administrativas, bem como judiciais (próprias ou típicas do poder judiciário).

Cada uma dessas funções do Estado vai caracterizando e atribuindo peculiaridades aos poderes e, com isso, o papel de cada um deles dentro da sociedade, marcando a importância do Poder Público na vida dos administrados. Hoje, a sociedade se conduz tendo em vista justamente a atuação de cada um desses poderes estatais: a lei, a sua execução e a sentença são produto do que a sociedade quer e pensa, porque são oriundas de homens, que comem, que bebem, que dormem, que se vestem etc.

² CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional, p. 540/541.

2.3 – A harmonia entre os Poderes

Esse é o ideal que se busca – harmonia, sintonia, conformidade – entre as forças do poder estatal. A previsão de nossa Constituição em vigor (art. 2º), é hoje cláusula pétrea estabelecida pelo poder constituinte originário (art. 60, § 4º, III).

Muitas vezes, um simples confronto de entendimentos pode comprometer o objetivo democrático que se quer do Estado moderno como o nosso. O equilíbrio das forças estatais é, hodiernamente, a base de um Estado que se compromete a decidir seriamente as questões político-sociais, democraticamente.

Dentro dessa idéia de poderes harmônicos, não se pode esquecer que a teoria de Montesquieu buscou, acima de tudo, ressaltar o sistema de freios e contrapesos, isto é, *checks and balances system* como denomina os norte-americanos. Esse mecanismo – que restringe as funções estatais, mas também as harmoniza – é fruto do poder constituinte originário, não podendo ser suprimido pelo poder de reforma e muito menos pelo legislador infraconstitucional.

Assim, podemos considera-lo como elemento caracterizador da estabilidade Estatal, capaz de promover a harmonia entre os poderes independentes e autônomos. Se por um lado, o Legislativo pode editar normas gerais e impessoais, por outro, o Executivo tem o poder de iniciativa de leis, sanção e veto. De igual forma, como expressão de controle e harmonia entre os poderes, o Legislativo também poderá modificar os projetos de lei iniciados pelo Executivo.

Esse princípio da independência dos poderes, naturalmente, comporta algumas exceções. Entre nós, a regra é a indelegabilidade de funções dos poderes estatais, não podendo, e. g., o legislativo transferir ao executivo sua função de legislar. Todavia, quando a própria Constituição estabelece, é possível que um poder exerça funções de outro, como é o caso das medidas provisórias, ou ainda, na hipótese de um Deputado Federal exercer funções de Ministro de Estado. Realmente, diante da unidade da Constituição, como princípio de interpretação constitucional, não há contradição entre normas inseridas no texto Magno, o que equivale dizer que a delegação em casos excepcionados por ela mesma é possível³.

Vale lembrar que esse modelo de relacionamento entre os poderes tem características próprias em sistemas presidencialistas de governo como o

³ FIGUEIRÊDO, Sara Ramos de. PROCESSO LEGISLATIVO. 4ª EDIÇÃO, Brasília: Subsecretaria de Edições Técnicas, 1985, p. 131. Em citação a Seabra Fagundes, lembra a autora a seguinte passagem dita pelo festejado mestre potiguá “a ação do Poder Executivo na feitura de leis tem sido admitida por todos os povos. A delegação é mais comum sob o regime parlamentar, porém, nada impede, porque tudo é uma questão de criação do legislador-constituente, que, convindo à prática do regime presidencial, sob este seja ela admitida. No campo das instituições políticas, o que vale primordialmente é a funcionalidade, é a eficiência, é a utilidade das fórmulas na sua transplantação à realidade ambiente e não a harmonia das regras com modelos teóricos’ (in Revista forense, volume 1634, pág. 9)”

brasileiro, diferentemente do acontece no sistema parlamentarista. No parlamentarismo, a figura do Chefe de Estado é distinta da do Chefe de Governo, sendo este último um representante do Poder Legislativo que exerce atividades do Executivo; já no presidencialismo, Chefe de Governo e Chefe de Estado são a mesma pessoa, ou seja, não há essa participação da Casa Legislativa, através de um Chefe de Governo, nas funções do Executivo. Analogamente, é no parlamentarismo que o Primeiro Ministro poderá ser afastado por uma moção do governo e o Presidente da República poderá ser afastado pelo Parlamento, bem como poderia o Chefe do Executivo fechar o Congresso por uma moção de desconfiança.

O Professor Canotilho⁴, assim, lembra o convívio dos poderes no quadro do sistema parlamentarista:

"A interdependência institucional entre os órgãos de soberania é claramente visível nas relações entre o Governo e a Assembléia da República. A responsabilidade política do governo perante a AR repousa sobre o poder de a Assembléia retirar ao Governo a confiança política da qual ele necessita para governar".

A responsabilidade política do Governo, emenda o citado professor, desencadeia-se em duas hipóteses: a) questão de confiança; e b) moções de censura.

Diferentemente, o sistema presidencialista tem modo próprio de relacionamento entre os poderes executivo e legislativo, e essas duas hipóteses de responsabilidade não existem. O quadro presidencialista apresenta-se-nos com um Executivo mais "independente" do Legislativo, onde não se pode falar numa moção de Governo. Ressalte-se que esse é o sistema vigente no Brasil, consolidado com a EC nº 02/92, quando, através de plebiscito, escolhemos o sistema presidencialista de governo em 07 de setembro de 1993 (art. 2º do ADCT).

III – O PROCESSO LEGISLATIVO:

3.1 – Natureza jurídica

A palavra processo tem origem no latim *processu*, que indica sucessão de mudança numa direção definida. Essa noção elementar não é suficiente, mas serve para definir o vocábulo, cujo conteúdo é uma série de ações sistemáticas visando a certo resultado⁵. É, antes de tudo, o caminho pelo qual se desenvolve um conjunto de atos relacionados entre si.

O processo legislativo é assim denominado como o caminho para a elaboração de atos normativos. Dele participam o Presidente da República, o

⁴ Op. Cit., p. 589.

⁵ Michaelis – Dicionário escolar – Língua Portuguesa. Editora Melhoramentos Ltda. São Paulo, 2002, p. 631.

Congresso Nacional com suas duas Casas, alguns órgãos do poder público com competência prevista na Constituição e o povo.

Sendo um conjunto de atos, compreende: iniciativa; emendas; votação; sanção e veto; promulgação e publicação. Numa noção simples, a iniciativa é a faculdade que se atribui a alguém ou a algum órgão para apresentar projeto de lei; emenda é a proposição de alterações do projeto apresentado; votação é a fase de discussão nas Casas Legislativas; sanção e veto referem-se à aquiescência ou não do Presidente da República ao texto aprovado no Congresso Nacional; promulgação, diz respeito ao ato presidencial de comunicar aos destinatários da lei a sua criação; e, finalmente, a publicação consiste na sua divulgação oficial e a partir de quando passa a vigorar, ou seja, produzir efeitos.

Nossa Constituição, logo no art. 59, estabelece os atos normativos que compreendem o processo legislativo: emenda à Constituição, lei complementar, lei ordinária, lei delegada, medida provisória e decreto legislativo. O preceito não está livre de críticas porque, se por um lado, prevê a medida provisória, por outro, não faz referência aos tratados.

De qualquer modo, o processo legislativo é de competência do Congresso Nacional⁶, e em seu âmbito é que o conjunto de atos caminha. Assim, não se pode falar em processo legislativo sem a participação do Parlamento. No caso das medidas provisórias, embora tenha conteúdo de lei (lei em sentido material apenas, e não em sentido formal), é exceção ao processo legislativo e, tendo força de lei, são dirigidas ao Legislativo para apreciação, que lhe atribuirá definitividade como ato normativo.

3.2 – As espécies legislativas

As espécies normativas de que tratamos estão previstas no art. 59 da CF. Elas encontram na Constituição Federal o fundamento lógico de sua validade, compondo o ordenamento jurídico brasileiro, construído como sistema orientador e condutor da sociedade.

A primeira espécie normativa de que cuida a Constituição Federal é a emenda constitucional. Esta é fruto do poder de reforma, que atualiza o trabalho engendrado pelo poder constituinte originário. Ela serve para oxigenar⁷ a Constituição, que se vê diante de uma realidade que não é mais a

⁶ CANTIZANO, Dagoberto Liberato. O processo legislativo nas Constituições brasileiras e no direito comparado. 1ª edição, Ed. Forense, Rio de Janeiro-RJ, 1985, p. 48. O professor Dagoberto chama a atenção para a origem da palavra Congresso, explicando que “quando os Estados adotam como forma de governo democrático representativo o presidencialismo, é comum o emprego da expressão ‘Congresso’, mas naqueles em que o parlamentarismo é a sua forma de governo democrático representativo, emprega-se com frequência o termo ‘Parlamento’, ou, então, ‘Assembléia Nacional’ ou ‘Assembléia Federal’.”

⁷ A expressão “oxigenar” é do Professor Paulo Gustavo Gonet Branco que, em sala de aula, enfatiza o verbo para bem esclarecer característica primordial do poder de reforma da Constituição (FESMPDFT, aula de 18.3.2002).

mesma de quando foi editada, revitalizando a força normativa⁸ da Lei Fundamental do país.

Mas a emenda constitucional não pode tudo. Ser-lhe-á defeso, por exemplo, desfigurar todo o texto constitucional. Apesar da força conferida ao poder de reforma, ele sofre limitações de ordem material (cláusulas pétreas), formal (ou procedimental) e circunstancial (estado de sítio, estado de emergência). Aponta-se, ainda, na doutrina, limitações implícitas (ou imanes), que são aquelas restrições não expressamente esculpidas no texto constitucional, como é exemplo a impossibilidade de suprimir as cláusulas pétreas. Para usar a expressão do Professor Canotilho, são essas restrições que conferem a rigidez constitucional, “*assegurando, desta forma, a relativa estabilidade da Constituição*”⁹.

Ao lado das emendas constitucionais, a Constituição também traz a lei complementar, ato emanado do Congresso Nacional, onde se exige maioria absoluta (ou seja, maioria dos membros da Casa) para aprovação.

Esta última não é hierarquicamente superior à lei ordinária¹⁰ (aprovada por maioria simples, ou relativa, dos membros presentes), mas uma se diferencia da outra porque a lei complementar é determinada expressamente pelo texto constitucional e depende do *quorum* de votação mais rígido.

As leis delegadas – elaboradas pelo Presidente da República (art. 68) –, têm como característica a necessidade de delegação do Congresso quando solicitado. Mas algumas matérias o constituinte ressalvou, impedindo sua delegação. Justifica-se a reserva porque a delegação é exceção ao princípio da separação de poderes e só é possível quando a própria Constituição permitir.

Em relação às medidas provisórias, estas se caracterizam pelo pressuposto da relevância e urgência, permitindo ao Chefe do Executivo Federal (art. 62) avaliar a conveniência e oportunidade para sua utilização, desde que observados os parâmetros estabelecidos pelo constituinte derivado (EC nº 32/2001). Também o Legislativo faz esse exame prévio dos pressupostos de urgência e relevância, quando a medida foi discutida nas Casas Congressuais. Discute-se, no entanto, se o judiciário poderia fazê-lo: no STF não se admite a discussão sobre o juízo de conveniência e oportunidade, em regra, mas tão-somente em casos excepcionais¹¹, e quando houver abuso manifesto do Chefe do Executivo.

⁸ HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição: tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Sérgio Fabris Editora. Porto Alegre: 1991.

⁹ Op. Cit., p. 1025.

¹⁰ MORAES, Alexandre. DIREITO CONSTITUCIONAL. 7ª edição, Atlas Editora, São Paulo, 2000, p. 529/530. Essa é a posição do ilustre professor, seguindo a doutrina de Manoel Gonçalves Ferreira Filho.

¹¹ No Excelso Pretório, decidiu-se que “os conceitos de relevância e de urgência a que se refere o artigo 62 da Constituição, como pressupostos para a edição de Medidas Provisórias, decorrem, em princípio, do Juízo discricionário de oportunidade e de valor do Presidente da República, mas admitem o controle judiciário quando ao excesso do poder de legislar, o que, no caso, não se evidencia de pronto” (ADIN-MC 162-DF, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 19.9.97).

Os decretos legislativos, por sua vez, são atos normativos reservados ao Congresso Nacional, cujo conteúdo é a regulamentação de matérias a ele exclusivamente conferidas pela Constituição (art. 49).

Por fim, chamam-se resoluções os atos normativos, de alcance interno, emanados do Congresso Nacional ou de uma de suas Casas. Somente em situações excepcionais, as resoluções produzem efeitos externos, como é o caso da resolução que delega poderes do Congresso ao Presidente da República, quando da edição de leis delegadas (§ 2º, 68).

Observe-se que, das espécies legislativas previstas constitucionalmente, as únicas hipóteses em que o Presidente da República não participa do procedimento de elaboração são dos decretos legislativos e das resoluções. Mas isso tem sua razão de ser, haja vista que os decretos legislativos foram conferidos exclusivamente ao Congresso Nacional, em situações excepcionalíssimas (art. 49), e as resoluções geram, comumente, efeitos apenas internos¹².

3.3 – O tratado internacional

O tratado internacional é definido como o acordo de vontades entre dois ou mais países, gerando um pacto entre os signatários, tendo por fim respeitar o estabelecido em âmbito internacional, destinando-se à produção de efeitos jurídicos¹³. Essa introdução simples ao tratado faz compreendê-lo como instrumento de direito internacional.

No Brasil, para produzir efeitos internos, o tratado precisa ser aprovado pelo Congresso Nacional. Após o referendo do Congresso Nacional, o Presidente da República o promulgará e, uma vez publicado, passará a produzir efeitos no território brasileiro. Isso significa que nos filiamos à teoria do dualismo jurídico – e não à concepção monista –, tendo em vista que “o direito internacional não vincula internamente, ou, em outras palavras, não pode ser fonte de direitos e obrigações no direito interno senão na medida em que haja um ato com força legal que o coloque em vigor”¹⁴.

Entre nós, portanto, a celebração de tratados internacionais é competência privativa do Presidente da República (art. 84, VIII, CF), o qual será promulgado somente após aprovação do Poder Legislativo (art. 49, I,

¹² Ensina o professor Alexandre de Moraes que “da mesma forma que no processo legislativo do decreto legislativo, não haverá participação do Presidente da República no processo legislativo de elaboração de resoluções, e, conseqüentemente, inexistirá veto ou sanção, por tratar-se de matérias de competência do Poder Legislativo” (MORAES, Alexandre. DIREITO CONSTITUCIONAL. 7ª edição, Atlas Editora, São Paulo, 2000, p. 550).

¹³ REZEK, J. F. DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO – Curso Elementar. 7ª edição, Ed. Saraiva, São Paulo, 1998, p. 14.

¹⁴ BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil (promulgada em 5 de outubro de 1988). 1º Volume, São Paulo, Ed. Saraiva, 1988, p. 451.

CF)¹⁵. Aqui, o Presidente da República atua, não como Chefe de Governo, mas como Chefe de Estado¹⁶, cumulação de funções inerentes ao presidencialismo.

Dentro dessa noção de tratado internacional, não se pode esquecer os princípios estabelecidos pelo constituinte brasileiro (art. 4º da CF)¹⁷, cuja aplicação é de observância obrigatória quando da participação do Estado nas relações internacionais. O sentido lógico da norma se justifica no fato de que o Brasil não está isolado do mundo, havendo de compreender no espírito da norma os ideais da solidariedade e da fraternidade que caminham com a humanidade, onde os povos unam forças em busca de um único destino e se respeitem mutuamente, como irmãos.

Vale acrescentar, outrossim, a referência feita pela jurisprudência e doutrina brasileiras, que apontam os tratados internacionais como norma de direito infraconstitucional¹⁸, em que pese o conteúdo do § 2º do art. 5º da CF. Do contrário, estaríamos admitindo uma ruptura na rigidez constitucional, haja vista que a aprovação dos tratados, pelo Congresso Nacional, exige maioria simples.

De qualquer sorte, o Presidente da República participa do processo de incorporação do tratado ao direito interno, e, se não convém aos interesses do país, pode denunciá-lo. Além disso, a sua celebração importa a observância de princípios obrigatórios, quando da participação do Estado brasileiro nas relações internacionais¹⁹.

¹⁵ O procedimento de elaboração do tratado ficou muito bem esclarecido em acórdão do STF, proferido na ADI 1480 (MC), relatado pelo Min. Celso de Mello: “É na Constituição da República - e não na controvérsia doutrinária que antagoniza monistas e dualistas - que se deve buscar a solução normativa para a questão da incorporação dos atos internacionais ao sistema de direito positivo interno brasileiro. O exame da vigente Constituição Federal permite constatar que a execução dos tratados internacionais e a sua incorporação à ordem jurídica interna decorrem, no sistema adotado pelo Brasil, de um ato subjetivamente complexo, resultante da conjugação de duas vontades homogêneas: a do Congresso Nacional, que resolve, definitivamente, mediante decreto legislativo, sobre tratados, acordos ou atos internacionais (CF, art. 49, I) e a do Presidente da República, que, além de poder celebrar esses atos de direito internacional (CF, art. 84, VIII), também dispõe - enquanto Chefe de Estado que é - da competência para promulgá-los mediante decreto. O iter procedimental de incorporação dos tratados internacionais - superadas as fases prévias da celebração da convenção internacional, de sua aprovação congressional e da ratificação pelo Chefe de Estado - conclui-se com a expedição, pelo Presidente da República, de decreto, de cuja edição derivam três efeitos básicos que lhe são inerentes: (a) a promulgação do tratado internacional; (b) a publicação oficial de seu texto; e (c) a executoriedade do ato internacional, que passa, então, e somente então, a vincular e a obrigar no plano do direito positivo interno” (DJ de 18.5.01).

¹⁶ SILVA, José Afonso da. Op. Cit, p. 549.

¹⁷ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. TEMAS DE DIREITO PÚBLICO. 1ª edição, 2ª tiragem, Ed. Del Rey, Belo Horizonte, 1997, p. 391.

¹⁸ Essa é a posição dominante na jurisprudência de nossos tribunais. No mesmo acórdão antes transcrito, o Excelso Pretório deixou decidido: PARIDADE NORMATIVA ENTRE ATOS INTERNACIONAIS E NORMAS INFRACONSTITUCIONAIS DE DIREITO INTERNO. - Os tratados ou convenções internacionais, uma vez regularmente incorporados ao direito interno, situam-se, no sistema jurídico brasileiro, nos mesmos planos de validade, de eficácia e de autoridade em que se posicionam as leis ordinárias, havendo, em consequência, entre estas e os atos de direito internacional público, mera relação de paridade normativa. Precedentes. No sistema jurídico brasileiro, os atos internacionais não dispõem de primazia hierárquica sobre as normas de direito interno. A eventual precedência dos tratados ou convenções internacionais sobre as regras infraconstitucionais de direito interno somente se justificará quando a situação de antinomia com o ordenamento doméstico impuser, para a solução do conflito, a aplicação alternativa do critério cronológico (“lex posterior derogat priori”) ou, quando cabível, do critério da especialidade. Precedentes” (ADI 1480 (MC)-DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 18.5.01).

¹⁹ LISBOA, Carolina Cardoso Guimarães. A RELAÇÃO EXTRADICIONAL NO DIREITO BRASILEIRO. 1ª edição, Del Rey Editora, Belo Horizonte, 2001, p. 123/124. Em referência à obrigatoriedade de extradição, a em. professora leciona que a existência de tratado internacional impede que o Executivo se recuse, liminarmente, a concedê-la, nos

IV – A INTERVENÇÃO DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA

4.1 – A iniciativa

Para dar início ao processo legislativo, o constituinte previu que seria necessário atribuir competência a quem iria fazer a proposta do ato normativo, desencadeando-se um procedimento que culminaria na publicação de um comando capaz de produzir efeitos na sociedade. Essa competência de desencadear o processo, além de ser atribuída aos membros das casas congressuais, parcela da sociedade e órgãos do Estado, foi conferida também ao Presidente da República. A regra constitucional que fundamenta esse poder de deflagrar o procedimento legislativo vem inscrita no art. 84, III, CF, determinando competir privativamente ao Presidente iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos no Texto Magno. É importante lembrar, por outro lado, que a inobservância das regras de iniciativa dá ensejo à chamada inconstitucionalidade formal²⁰, desencadeando ato normativo viciado e inválido.

Mas essa iniciativa não se restringe apenas ao momento primeiro da propositura dos projetos de lei. Abrange também participações posteriores ao início do processo legislativo. O sempre festejado professor Canotilho²¹ completa, dizendo:

"A iniciativa legislativa não se restringe à iniciativa legislativa primária ou originária. Existe também a iniciativa legislativa secundária ou derivada que consiste na apresentação de propostas de alteração a projectos ou propostas de lei ou em textos de substituição (cfr. CRP, art. 167º/2 e Reg. AR, art. 136º).

A iniciativa é o impulso do procedimento legiferante, mas o procedimento legislativo não se limita a uma simples aprovação ou rejeição, antes pressupõe uma fase de discussão e elaboração"

No art. 60, I de nossa Carta Política, o constituinte atribuiu ao Chefe da Nação o poder de fazer a proposta para reformar o texto constitucional. Diz, expressamente, que *"a Constituição poderá ser emendada mediante proposta do Presidente da República"*.

Esse comando constitucional dá ao Presidente o privilégio de iniciar o processo de atualização do texto magno. Veja que este é o único caso em que o poder de iniciativa para emenda foi atribuído a uma única pessoa, o Chefe da Nação. Nada mais justo, visto que dentre os poderes do Estado, é o executivo que mais se aproxima e sente a necessidade de mudança na Constituição,

casos por ele previstos.

²⁰ À guisa de exemplo, o STF decidiu que "o desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado" (ADIn nº 1391/SP, Rel. Celso de Mello, DJ de 28.11.97).

²¹ Op. Cit, p. 845.

possibilitando-lhe diminuir a distância entre a abstração da norma constitucional e as necessidades da sociedade.

A Constituição Federal também incumbiu o Presidente da República de iniciar leis complementares e ordinárias (art. 61, caput). Essa imposição constitucional, embora não exclusiva do Chefe do Executivo, conforme leitura do caput, termina por conferir a ele atribuições privativas e expressas no § 1º. Importante ressaltar, aqui, que em matéria de iniciativa, leis complementares e ordinárias não guardam nenhuma diferença²², sendo a distinção destacada no quorum de aprovação.

Assim, leis que cuidem de efetivos das forças armadas são iniciadas privativamente pelo Presidente da República (inc. I, § 1º, art. 61). Isso significa que o constituinte deixou às mãos do Presidente o poder sobre as forças armadas, que o tem como chefe supremo da marinha, exército e aeronáutica. É ele, com efeito, quem dá início à lei que cria cargos dentro das Armas Oficiais.

No inciso II, do mesmo parágrafo e dispositivo constitucional, a competência privativa do Presidente se justifica pela organização da administração pública federal. É ele, privativamente, quem cria cargos, funções ou empregos públicos (alínea *a*); dá estrutura a administração dos Territórios (alínea *b*); dispõe sobre regime jurídicos de servidores da União, estabilidade, aposentadoria (alínea *c*); organiza o Ministério Público e a Defensoria da União, além de dar início a normas gerais quanto a essas instituições no âmbito estadual (alínea *d*); estrutura os Ministérios (alínea *e*) e as Forças Armadas (alínea *f*).

Em matéria de iniciativa, ainda, é do Presidente da República a competência para edição de Medidas Provisórias que, em casos de urgência e relevância, são adotadas com força de lei (art. 62 e parágrafos), cujas características são próprias no nosso ordenamento jurídico, embora o instituto tenha origem no direito italiano²³.

²² BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil (promulgada em 5 de outubro de 1988). 4º volume, Tomo I. São Paulo, Ed. Saraiva, 1995. Comentando o art. 61 da CF, o prof. Ives ensina que “Não distingue o constituinte tal legitimidade para as leis ordinárias ou para as leis complementares, sendo indiferente a qualificação do proponente enunciado, mas, à evidência, ao referir-se às funções e casos, esta diferença existe quanto à matéria. Se o aspecto subjetivo é idêntico, o objetivo não o é, não só porque em relação às leis complementares não apenas suas hipóteses estão todas elencadas no texto constitucional, como, quando enunciatórias de normas gerais, dizem respeito a leis nacionais que implicarão imposição legislativa às demais entidades federativas, nos termos da Constituição”, P. 381-382.

²³ DANTAS, Ivo. Aspectos jurídicos das medidas provisórias: um estudo comparado dos direitos nacional e estrangeiro. 3ª edição. Brasília: Brasília Jurídica, 1997, p. 46. Sob a ótica do professor Ivo Dantas, ao considerar o fenômeno da recepção legislativa em nosso ordenamento jurídico constitucional, exemplifica: “caso típico de recepção legislativa é o das Medidas Provisórias, que o constituinte de 87/88, preocupado mais em expurgar a expressão decreto-lei do que com o conteúdo do instituto, foi busca-las no ordenamento jurídico italiano (Constituição de 1947, art. 77), inserindo-as no atual texto constitucional de 1988 (art. 62), sem levar em conta a diferença de que naquela, a forma de governo é parlamentarista (para a qual nos dirigíamos, é verdade), enquanto que a nossa é presidencialista (o que não invalida a observação acima feita, inclusive, com apoio em MACHADO HORTA).”

Outra característica do projeto de iniciativa presidencial é que sua discussão e votação deve ocorrer primeiramente na Câmara dos Deputados. A Constituição (art. 64), nesse caso, entregou aos representantes do povo os questionamentos sobre a iniciativa de normas pelo Presidente, como que um controle sobre o exercício dessa faculdade.

Sendo o projeto de iniciativa exclusiva do Presidente, não se admitirá o acréscimo de despesas, salvo as hipóteses em que a emenda ao projeto de lei for compatível com o plano plurianual. Essa previsão da CF (art. 63, I) termina por colocar freios aos gastos do executivo, que deve observar os limites da lei orçamentária. Tais limitações, aliás, são estendidas também ao Chefe do Executivo Estadual, conforme já se manifestou o STF²⁴.

Mas, aperfeiçoando a participação presidencial, o constituinte lembrou-se também da possibilidade de pedido de urgência (CF, § 1º, 64), em que o Chefe da Nação, fundado em conveniência e oportunidade, solicita a discussão e apreciação de seu projeto. Variadas são as razões que permitem essa solicitação: diante de uma necessidade coletiva inadiável, o Chefe do Executivo formula pedido de discussão imediata do seu projeto. Se isso não for possível - diz a Constituição -, a Câmara e o Senado deverão sobrestar todas as demais diligências, ressalvadas as que tenham prazo constitucional, ultimando-se a votação (§ 2º, art. 64). Para o ilustre professor Alexandre de Moraes²⁵, o regime de urgência depende da vontade do Presidente, bastando que ele faça um exame de mérito (critérios de conveniência e oportunidade) e entenda que seja necessária a imediata apreciação do projeto de lei.

Por fim, cabe ressaltar a lei delegada, onde o Presidente da República participa elaborando-a, mas faz-se necessária a solicitação ao Congresso (art. 68). Uma vez solicitada, o Parlamento, mediante resolução definirá o conteúdo e os termos da delegação (§ 2º, art. 68), cabendo ao Presidente observar esses limites sob pena de exorbitar de sua competência.

4.2 – Omissão do Presidente da República

A omissão, por outro lado, não deixa de ser uma participação presidencial na elaboração da lei. Essa abstenção, ou seja, o seu silêncio, passados quinze dias, implicará sanção do projeto, consoante estabelece o §

²⁴ O Plenário do STF entendeu que “a atuação dos membros da Assembléia Legislativa dos Estados acha-se submetida, no processo de formação das leis, a limitação imposta pelo art. 63, I, da Constituição, que veda – ressalvadas as proposições de natureza orçamentária – o oferecimento de emendas parlamentares de que resulte o aumento de despesa prevista nos projetos sujeitos ao exclusivo poder de iniciativa do Governador do Estado” (ADIn nº 1070/MS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.9.99).

²⁵ MORAES, Alexandre de. CONSTITUIÇÃO DO BRASIL INTERPRETADA. 1ª edição, Ed. Atlas, São Paulo, 2002, p. 1147. O jovem e ilustre constitucionalista, ao comentar o art. 64 da CF de 1988 esclarece que “O regime de urgência constitucional (CF, art. 64, §§ 1º a 4º) depende da vontade do Presidente da República, ao qual é concedida a faculdade de solicitar urgência para apreciação de projetos de sua iniciativa, seja privativa, seja concorrente. Neste caso, nos termos do já citado art. 64, caput, a Câmara dos Deputados realizará a deliberação principal, cabendo ao Senado Federal a deliberação revisional”.

3º do art. 66, CF. Aqui, o constituinte fez equivaler o silêncio à uma sanção, como se a omissão fosse uma concordância ou consentimento presidencial.

Porém, se o Presidente se omite em elaborar lei de sua iniciativa exclusiva, o que acontece? Essa questão é tratada pelo instrumento da ação direta de constitucionalidade (art. 102, § 2º). De igual modo, o mandado de injunção foi previsto para suprir as lacunas que o constituinte obrigou o Poder Público à feitura de atos regulamentares (art. 5º, LXXI).

A lógica do sistema constitucional brasileiro é essa: a omissão presidencial sujeita-se à fiscalização de outro poder estatal. Embora a imposição judicial não traga sanções²⁶, a consequência é a declaração de que a lei determinada pela Constituição não foi elaborada, estando em mora o Parlamento ou o órgão estatal competente.

4.3 – A sanção, o veto e o vício de iniciativa

A participação seguinte passa a ser a sanção presidencial. A determinação está prevista no art. 66, observando que a aquiescência do Presidente levá-lo-á à sanção da lei, seja ela de sua iniciativa ou não.

Se considerar inconstitucional o projeto, vetá-lo-á comunicando os motivos ao Presidente do Senado (§ 1º, art. 66). Esse veto, sendo parcial, deverá alcançar a integralidade do texto do dispositivo, isto é, não pode vetar apenas palavra ou frase, mas sim todo o artigo, parágrafo, inciso, ou alínea, conforme previsão do § 2º, art. 66. Essa hipótese faz que o Chefe do Executivo atue como legislador negativo²⁷ - a exemplo do que ocorre com o Poder Judiciário no controle jurisdicional da constitucionalidade da lei, que só pode atuar como legislador negativo - uma vez que a única possibilidade aqui é o veto, e não a sanção.

Discute-se se o vício de iniciativa é suprido com a sanção presidencial. Melhor explicando, pergunta-se se a sanção presidencial teria ou não o condão de suprir o vício da lei, cuja iniciativa competia ao Presidente, mas um parlamentar deu início ao projeto. A questão já foi examinada pelo Supremo Tribunal Federal, que se manifestou pela impossibilidade de o vício de iniciativa ser afastado pela sanção do Chefe do Executivo²⁸. Essa linha de orientação se

²⁶ Em anotações de sala de aula, o em. Professor Paulo Gustavo Gonet Branco ensina que a inexistência de sanção é uma característica das normas constitucionais, ao lado da supremacia sobre as demais normas do ordenamento jurídico (FESMPDF, aula de 29.4.2002).

²⁷ Sobre isso, disserta o prof. Ives Gandra Martins, afirmando que “desta forma, vedou, pois, a manutenção do texto parcial do artigo, parágrafo, inciso ou alínea, a fim de evitar possa, por este expediente, tornar-se positivo o legislador negativo” (Op. Cit., p. 491).

²⁸ Alterando posicionamento anterior consagrado no enunciado de Súmula nº 5, disse o Excelso Pretório que “a sanção a projeto de lei que veicule norma resultante de emenda parlamentar aprovada com transgressão a cláusula inscrita no art. 63, I, da Carta Federal não tem o condão de sanar o vício de inconstitucionalidade formal, eis que a só vontade do Chefe do Executivo – ainda que deste seja a prerrogativa institucional usurpada – revela-se juridicamente insuficiente para convalidar o defeito radical oriundo do descumprimento da Constituição da República” (ADIn 1º70/MS, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.9.99).

justifica pelo fato de que a convalidação de emenda parlamentar pelo Presidente, poderia permitir a fraude ao poder de iniciativa exclusiva que foi conferido pela Constituição ao Chefe da Nação, o que não seria direito (justo).

Com efeito, se o Parlamento devolve o projeto a quem tinha competência para iniciá-lo, mesmo ratificado (confirmado) por quem de direito, o defeito é impossível no ordenamento jurídico-constitucional²⁹. Exemplificando, o projeto que se iniciou na Câmara dos Deputados, cuja competência era exclusiva do Presidente, sendo reenviado a este, ainda que antes da discussão o Chefe do Executivo declare seu interesse em prosseguir, não confere ao projeto legitimidade constitucional.

4.4 – Impossibilidade de uma Solução Parlamentar para driblar o vício de iniciativa e o papel das Comissões

Hodiernamente, não há uma solução parlamentar, propriamente, para suprir o vício da iniciativa da lei. O acórdão do STF - comentado alhures - considerou que o vício de iniciativa não poderia ser suprido pela sanção presidencial. Trata-se de inconstitucionalidade formal (procedimental), insanável diante do que impõe a supremacia constitucional.

Todavia, nesse tema, torna-se relevante o papel das Comissões da Constituição e Justiça. Na doutrina da ilustre professora Elizabeth Christina da Costa Lopes Barbosa³⁰, ela enfatiza:

"Quando a proposição chega para análise na Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, já se encontra examinada pelas demais comissões e, em havendo emendas, sejam elas substitutivas ou não, já se pode fazer juízo quanto à constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa da matéria após as modificações aprovadas pelas demais comissões"

Compreende-se a importância dessas comissões: uma vez previstas pela Constituição Federal (art. 58), são constituídas na forma e com as atribuições determinadas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação. Em que pese o seu papel – de fato, importante, do ponto de vista jurídico-constitucional -, elas não têm o poder de suprimir vícios do projeto de lei, ainda mais em se tratando de iniciativa para desencadeá-lo.

²⁹ HORTA, Raul Machado. ESTUDOS DE DIREITO CONSTITUCIONAL. 1ª edição, Del Rey Editora, Belo Horizonte, 1995, p. 538. Ensina que “a constante alteração da iniciativa presidencial, quando manifestada na área dos projetos oriundos da competência exclusiva, despertou reparos de estudiosos do procedimento legislativo brasileiro, considerando a incompatibilidade entre o poder de emenda irrestrito e a natureza da matéria reservada à iniciativa exclusiva”

³⁰ BARBOSA, Elizabeth Cristina da Costa Lopes. CONTROLE PREVENTIVO DA CONSTITUCIONALIDADE DOS PROJETOS NA CÂMARA DOS DEPUTADOS. Ed. NDJ Ltda, BDA nº 4, Abril/99, São Paulo, 1999, p. 240.

4.5 – A promulgação do Presidente da República

Outra forma de participação presidencial no processo legislativo, a promulgação tem a finalidade de levar ao conhecimento público os atos normativos das Casas Congressuais. Na verdade, nem todos os atos normativos estão sujeitos a promulgação presidencial. Na hipótese de emenda à Constituição, ela será promulgada pelas mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (art. 60, § 3º).

Mas, quanto ao Presidente, a Constituição impõe que ele promulgue o projeto de lei em 48 horas, após sua sanção ou seu silêncio (art. 66, § 7º), sob pena de supressão do Chefe Senatorial. Veja que a promulgação, portanto, não é ato exclusivo do Chefe do Executivo, podendo ser feita pelo Presidente ou Vice do Senado, em igual prazo.

4.6 – A revisão entre as Casas congressuais

Questão das mais importantes, em tema de processo legislativo, a revisão entre as Casas do Congresso Nacional parece ser a solução para conformar projetos de lei com o ordenamento jurídico, num modelo de controle onde se evita os excessos do ato normativo encaminhado ao Presidente da República para sanção. Procura-se decotar as gorduras – por assim dizer - de projetos indesejados no sistema jurídico.

Pela clareza e evidência de suas palavras, sobre as formas de tramitação dos projetos de leis entres as duas Casas do Congresso, lembra a supramencionada Professora Elizabeth Christina³¹, *verbis*:

"Há duas formas de tramitação das proposições. A primeira delas refere-se às matérias de competência do Plenário da Casa, quando as proposituras são examinadas pelas Comissões Técnicas e enviadas para votação em Plenário. Se forem oferecidas emendas, retornam as emendas às Comissões. Se aprovada a matéria, há alguns caminhos, conforme sua origem: se de autoria do Senado Federal, aprovada sem emendas, vai à publicação; se aprovada com emendas, retorna ao Senado para apreciação destas; se de autoria da Câmara dos Deputados, vai ao Senado Federal que exercerá sua função de Casa Revisora.

A segunda forma refere-se à tramitação pelas comissões em caráter conclusivo, dispensando-se a oitiva do Plenário"

O debate, ou a discussão, sendo a melhor das formas de por fim a controvérsias, abre a oportunidade aos congressistas de aprovar projetos de lei que melhor reflitam os interesses da sociedade.

³¹ BARBOSA, Elizabeth Cristina da Costa Lopes. Op. Cit., ibdem.

A revisão busca, sobretudo, corrigir falhas ou vícios do projeto, na tentativa de impedir que leis imperfeitas ingressem no ordenamento. Diante disso, resta ao Presidente da República a sanção, sem abrir mão de afastar outros defeitos que possam comprometer o futuro ato normativo.

V – O PROCESSO LEGISLATIVO – RESTRIÇÕES DE ORDEM POLÍTICA

5.1 – O controle preventivo

O controle preventivo, numa noção simples, é aquele efetuado antes de o ato normativo entrar em vigor³². É uma das espécies de fiscalização da lei, quanto ao momento de sua entrada em vigor, ao lado do controle repressivo. Tem por escopo impedir “a inserção, no sistema, de preceito vulnerador da Constituição”³³.

Vale lembrar a lição exemplar do Professor Menelick de Carvalho Netto³⁴:

“As cinco categorias examinadas, no que se refere à participação do Presidente da República no procedimento legislativo, comprovam que, a esse respeito, os distintos ordenamentos constitucionais da lei, ou de mero controle político, externo de uma lei já perfeita. Nessa hipótese, encontramos todos os casos nos quais o Presidente se limita a aconselhar e controlar, exteriormente, a atividade legislativa, enquanto que, na primeira, encontramos, pelo contrário, aqueles casos, mais limitados, nos quais ao Chefe de Estado republicano é encomendada uma atribuição análoga àquela do Monarca, ainda que, depois, possa vir a ser afirmada a definitiva prevalência da vontade das Câmaras enquanto representação pluralista, ou mesmo da vontade do corpo eleitoral direta ou indiretamente interpretado.”

Entre nós, o controle preventivo é possível e encontra fundamentos no conteúdo do § 1º, art. 66 da Constituição em vigor. Imagine-se que o Presidente da República se depare com um projeto de lei que ele entenda ser inconstitucional ou o considere inconveniente e inoportuno politicamente.

Nessa hipótese, o Chefe da Nação, haja vista dos princípios constitucionais, dará à futura lei maior consistência jurídica ou, então, visando posterior atuação política, faz a opção entre sancionar ou vetar o projeto que o Legislativo colocou em suas mãos.

³² BARBOSA, Elizabeth Cristina da Costa Lopes. Idem ibidem, p. 239. Esclarecendo o controle preventivo, diz a professora Elizabeth Cristina que “o objetivo deste controle é impedir o nascimento de uma lei inconstitucional que, se não for evitado, ensejará as hipóteses do controle repressivo, entendido como aquele que ocorre depois da aprovação da lei”.

³³ TEMER, Michel. ELEMENTOS DE DIREITO CONSTITUCIONAL. 18ª edição. Malheiros Editores, São Paulo, 2002, p. 43. Na doutrina do em. professor, o controle prévio tem o destino de impedir a inclusão de projeto de lei, no ordenamento jurídico, que revele o descompasso com o Texto constitucional.

³⁴ NETTO, Menelick de Carvalho. A SANÇÃO NO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO. 1ª edição, Editora Del Rey, Belo Horizonte, 1992, p. 125.

5.2 – A reserva do financeiramente possível

Cláusula basilar que orienta o Presidente da República, em algumas situações específicas de sua atuação administrativa e executiva da lei, a reserva do financeiramente possível significa um limite entre os recursos disponíveis à Administração e o que ela pretende fazer para atender as necessidades coletivas. Com efeito, o deslocamento dos recursos para o cumprimento de determinadas tarefas encontra restrições dentro desse princípio, porque nem tudo que o Chefe da Nação quer ele pode fazer concretamente.

É verdade que o direito à saúde, por exemplo, como uma prestação do Estado, deve atender à dignidade humana. Mas também não se pode perder de vista a reserva do economicamente possível: a prestação estatal só deve ser cumprida se há recursos financeiros possíveis para tanto.

Na lição do Ilustre professor Paulo Gustavo Gonet Branco, a prestação estatal vincula-se à reserva do possível financeiramente. Em seu magistério, ensina, *verbis*:

“Os direitos a prestação peculiarizam-se, sem dúvida, por uma decisiva dimensão econômica. São satisfeitos segundo as conjunturas econômicas, segundo as disponibilidades do momento, na forma prevista pelo legislador infraconstitucional. Diz-se que esses direitos estão submetidos à reserva do possível. São traduzidos em medidas práticas tanto quanto permitam as disponibilidades materiais do Estado.

A escassez de recursos econômicos implica a necessidade de o Estado realizar opções de alocação de verbas, sopesadas todas as coordenadas do sistema econômico do país. Os direitos em comento têm a ver com a redistribuição de riquezas – matéria suscetível às influências do quadro político de cada instante. A exigência de satisfação desses direitos é mediada pela ponderação, a cargo do legislador, dos interesses envolvidos, observado o estágio de desenvolvimento da sociedade”³⁵.

Acrescenta o em. professor citado que essa é tarefa própria de órgão político, e não judicial, concluindo que “(...) *esses direitos, repita-se, não podem ser determinados pelos juízes quanto aos seus pressupostos e à extensão do seu conteúdo.*”³⁶

Logo, o Judiciário não poderá determinar a alocação de recursos, invadindo a competência de órgão político legítimo para fixar as diretrizes da política financeira e social.

³⁵ BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. *Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais*. 1ª edição, Ed. Brasília Jurídica, Brasília, 2002, pág. 146/147.

³⁶ Op. cit, pág. 148.

Ora, seriam materialmente limitados os recursos financeiros da União, para que ela pudesse deslocar verbas de outros setores – também de interesse da coletividade – a fim de atender o que se determinou em decisão judicial. Em conseqüência, os recursos financeiros, para serem gastos, precisam ser programados em orçamento, o que deve ser compreendido pelo Judiciário.

Nesse contexto, mostra-se relevante uma modesta lembrança à lei de responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000), que veio inovar no mundo jurídico, demonstrando preocupações com as disponibilidades financeiras do Estado e o *deficit* público. Sobre essa perspectiva, o professor Gilmar Ferreira Mendes³⁷ chega a concluir numa visão futurista:

"Portanto, além de a responsabilidade fiscal cumprir o papel de proporcionar recursos de imediato a fim de que o Estado realize as funções a que constitucionalmente está vinculado, busca controlar a situação orçamentária a fim de não comprometer nem o futuro imediato, muito menos o futuro mais distante".

O efeito é evidente: quer na iniciativa, quer na sanção ou veto a projetos de lei, o Chefe do Executivo também está vinculado à cláusula em referência.

Não há, entre nós, uma previsão expressa, mas o fenômeno se extrai da lógica do sistema constitucional, dependendo, inclusive, da capacidade econômica do Estado brasileiro, exigindo recursos materialmente disponíveis para o cumprimento de suas atividades, visando o bem comum.

5.3 – O Presidente da República e a Lei Orçamentária

A matéria vem regulada no texto constitucional, a partir do art. 165. O orçamento, numa noção simples, define-se como o balanceamento, durante um determinado período, nas contas do Estado, onde se faz uma previsão de recursos a obter e dívidas a pagar, para satisfazer suas obrigações. É ato do Poder Legislativo, que autoriza ao Executivo as despesas visando o funcionamento dos serviços públicos.

Como tal, o orçamento tem natureza de lei em sentido estrito (lei formal, portanto)³⁸, devendo o Chefe do Executivo participar do seu processo.

³⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de responsabilidade fiscal, correlação entre metas e riscos fiscais e o impacto dos déficits públicos para as gerações futuras. Texto extraído da internet, no site: (google.com.br/judice/jud7/impacto.htm). Disponível às 15:51 hs do dia 25.2.03.

³⁸ ROSA Jr., Luiz Emygdio F. da. MANUAL DE DIREITO FINANCEIRO E DIREITO TRIBUTÁRIO. 10ª edição, 3ª Tiragem, Ed. Renovar, Rio de Janeiro-RJ, 1995, p. 80/81. Apontando entendimento dominante na doutrina, o autor escreve: "Resumindo, entendemos que o orçamento é lei formal, que por ser disciplinada pela Constituição em seção diferente daquela própria das leis, deve também ser considerada lei especial, mas seu conteúdo é de mero ato de administração. Isso porque fixa as despesas públicas e prevê as receitas públicas, não podendo versar sobre outra

Além de desencadear o processo legislativo para o orçamento (§ 6º, art. 166, CF), o Chefe da Nação exerce também uma função de controle e prevenção, quando determina a Constituição que ele possa enviar mensagem ao Congresso, propondo modificação nos projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais (art. 166, § 5º). Contudo, o texto constitucional faz ressalvas, ao exigir que a proposta de alteração somente será possível antes de iniciada a votação na Comissão mista de Senadores e Deputados (§ 5º, *fine*).

Nesse particular, a atividade presidencial é de controle no sentido de que acompanhará os vícios do projeto de lei para o orçamento, modificando-o quando isso se fizer necessário. É também uma atividade preventiva, porque o deslocamento de recursos poderá comprometer partes do orçamento, quando tiver que cobrir despesas não previstas na dotação.

5.4 – A Federação brasileira – um limite político-administrativo

A Federação é o modo particular de ser do Estado, que une partes para formar um todo³⁹. No texto constitucional brasileiro, é consagrada a status de cláusula pétrea, não sendo possível suprimi-la nem mesmo por reforma à Constituição.

A federação brasileira guarda particularidades que lhe são próprias, como é exemplo a existência de Município como unidade federativa. Mas, de um modo geral, possui as características de uma federação como a consagrada no direito norte-americano: a vontade parcial (dos Estados membros) participa da vontade central (através do Senado Federal); é garantida na Constituição, ao contrário das Confederações que são firmadas por tratado; os Estados membros gozam de tríplex autonomia (política, administrativa e financeira).

É no contexto desse modelo de Estado que o Presidente da República, respeitando princípios constitucionais federativos, deve ter sempre em conta no momento de iniciar a lei orçamentária, pois o Poder Central deve guardar um convívio harmonioso com as unidades federativas. Seria o caso, por exemplo, de manter uniformidade de tratamento entre os Estados membros.

5.5 – A isonomia entre os entes da federação

É princípio esculpido na vigente Constituição, em seu art. 19, III. Enuncia que os entes que compõem a organização político-administrativa do Estado brasileiro não deverão criar distinções entre si⁴⁰. Isso permite uma maior

matéria que não seja a orçamentária.”

³⁹ TEMER, Michel. Op. Cit, p. 57. Leciona o festejado professor que “Federação, de foedus, foederis, significa aliança, pacto, união. Pois é da união, da aliança, do pacto entre Estados que ela nasce”.

⁴⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. COMENTÁRIOS À CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988. Vol. 1, p.

segurança entre as unidades federativas, ao tempo em que constitui o equilíbrio entre elas, fazendo que uma não se distancie da outra em suas riquezas ou em suas misérias.

Dessa igualdade também o Chefe da Nação não perde de vista, porque através do mencionado princípio é que depende o desenvolvimento de regiões de menor sorte econômico-financeira. Ao participar do processo legislativo, o Presidente inspira-se no enunciado desse princípio, para estabelecer o equilíbrio da Federação.

Em ilustrativa referência ao princípio, destaca o em. Professor Carlos Mário Velloso⁴¹:

"Há mecanismos que tornam efetivo o equilíbrio federativo, e o mais doloroso deles – não o mais importante, pois o mais importante é o controle de constitucionalidade – é a intervenção federal nos Estados e no Distrito Federal, e dos Estados nos Municípios (art. 34, 35 e 36). Instituto próprio do Estado Federal, a este inerente, 'para nele desempenhar a função estabilizadora do complexo ordenamento federativo', 'é remédio para manifestações patológicas, casos extremos de tumores malignos no organismo federal', 'peça decisiva no funcionamento do regime federativo', leciona Baracho"

Assim, exemplificativamente, não poderia ele sancionar uma lei que viesse fixar critérios mais vantajosos para o Estado da Bahia, em detrimento do Estado do Piauí, a não ser que, no caso concreto, pondere os valores em conflito, isto é, quando não for possível observar a isonomia em razão da situação específica. Mesmo em hipóteses tais, o Chefe da Nação deverá cercar-se de cuidados, uma vez que a isonomia federativa dá a diretriz e a harmonia esperadas no relacionamento entre os entes que compõe o Estado brasileiro.

5.6 – O princípio da simetria

A simetria enseja parâmetros de equivalência entre os entes político-administrativos da federação: o que vale para a União, também deve ter igual valor para os Estados membros, Distrito Federal e Municípios. A nossa Constituição não explicitou este princípio, mas pode se dizer que ele é expressão do Estado democrático de direito e da própria isonomia – anteriormente tratada - compreendida entre as unidades federativas.

146. O em. professor chega a afirmar que “o termo preferência é, no texto, equivalente a distinção, significa exceção ao direito comum que privilegie determinados, assim favorecidos em detrimento de outros”. E exemplifica, concluindo que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estão, pois, proibidos de criar tais favorecimentos entre si. Isto significa que a União não pode dar tratamento em benefício dos Municípios e em prejuízo da União; que os Municípios não podem dar preferência à União sobre os Estados; e vice-versa” (in MARTINS, Ives Gandra, Op. Cit., p. 48).

⁴¹ VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Op. Cit., p. 406. O ilustre professor destaca o princípio, fazendo referência a José Afonso da Silva, Raul Machado Horta e José Alfredo de Oliveira Baracho.

Seu enunciado emana do ordenamento jurídico constitucional, porque a igualdade pressupõe o mesmo valor entre as categorias a que se refere. Com efeito, o modelo federal há de vincular o modelo estadual (ou distrital), e este o municipal.

Então, observadas as devidas limitações impostas pela própria Constituição, o processo legislativo que transcorre nas Casas Legislativas dos Estados-membros obedece ao mesmo padrão ou modelo federal. Assim, se o Presidente da República observa regras próprias de iniciativa, não deve ser diferente para o Governador de Estado.

Melhor explicando, se a Constituição determina que a lei de iniciativa para a criação de cargos públicos na Administração Pública Federal seja do Chefe do Executivo (CF, art. 61, § 1º, II, a), o poder constituinte decorrente do Estado membro (que elabora a Constituição Estadual) não poderá conferir essa competência ao Secretário do Governador, quando da organização administrativa dos servidores estaduais. Cada uma com as peculiaridades regionais próprias, mas sem se distanciar do modelo federal estabelecido pela Constituição da República.

Outra hipótese de utilização do princípio, refere-se à possibilidade de adoção do sistema de Governo. Entre nós, o constituinte optou pelo sistema presidencialista de governo no âmbito federal, o que vincula as unidades da federação. Também se justifica o modelo tendo em vista a harmonia entre os poderes do Estado, consistindo no interrelacionamento entre o Executivo e o Legislativo. Assim, podemos afirmar, com segurança, que o princípio da simetria é expressão da separação de poderes e do princípio democrático.

VI – O CONTROLE PELO PODER JUDICIÁRIO E A OMISSÃO PRESIDENCIAL – RESTRIÇÕES DE ORDEM JURÍDICA

6.1 – O controle repressivo

Contraopondo-se ao controle preventivo, a fiscalização repressiva é, como dito alhures, aquela efetuada após a edição do ato normativo. Normalmente, entre nós, é efetivada por órgão do Poder Judiciário, que diz o direito no caso concreto, diante do conflito de interesses.

Peculiaridade do ordenamento jurídico brasileiro, o controle repressivo de constitucionalidade da lei, em abstrato (também chamado de controle concentrado, principal ou por via de ação), é de competência dos Tribunais de Justiça e do Supremo Tribunal Federal. Mas também, é possível que um juiz faça a fiscalização da lei em face da Constituição Federal (controle difuso, incidental, por via de exceção ou *in concreto*), quando isso se fizer necessário para solucionar conflito de interesses num caso concreto.

Além da titularidade para iniciar o processo de fiscalização, os dois sistemas de controle jurisdicional de constitucionalidade também se diferenciam no que diz respeito aos efeitos da decisão. Enquanto na fiscalização abstrata a decisão opera efeitos *ex tunc* e *erga omnes*, no controle difuso ela produz eficácia *ex tunc* também, mas com efeitos *inter partes*.

Essa característica termina por consolidar no direito brasileiro, peculiaridades próprias da jurisdição constitucional estabelecida pelo constituinte, da qual o Presidente da República não se afasta quando tem de participar, originária ou derivadamente, do processo legislativo entregue às suas mãos.

Dentro desse tema de controle e participação do Presidente no processo legislativo, merece uma referência ao seguinte questionamento: o Presidente da República, ao sancionar uma lei, pode ajuizar ação direta de inconstitucionalidade no Supremo? A resposta positiva é apontada como a melhor solução. Justifica-se com as características do controle concentrado, uma vez que o processo é objetivo (sem partes), além de ter por escopo a tutela da ordem constitucional. Isso quer dizer que o Presidente poderá discutir posteriormente, em juízo, a constitucionalidade da lei que ele próprio sancionou.

6.2 – O controle por omissão

A fiscalização da omissão inconstitucional ocorre sempre que houver mora do legislador para editar norma, cuja feitura foi estabelecida pela Constituição⁴². Essa omissão, é claro, pode decorrer da ausência de participação do Chefe do Executivo, especialmente quando competir a ele, privativamente, deflagrar o processo legislativo.

A abstenção presidencial, no caso, fundamenta a existência de instrumentos, no ordenamento jurídico, criados pelo constituinte com o escopo de fazer cumprir o que por ele foi estabelecido.

É nesse contexto de ausência legislativa que tem origem a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, cujos legitimados são os mesmos determinados pela Constituição no art. 103. Em muitos casos de mora legislativa, o Presidente da República também se responsabiliza, porque o constituinte entregou a ele o dever-poder de iniciar o processo; noutros,

⁴² MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional – Constituição e Inconstitucionalidade. Tomo II, 3ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 1996. Essa definição buscada na doutrina do Prof. Jorge Miranda: “A existência de omissões juridicamente relevantes é um fenômeno que se encontra em diversos sectores do ordenamento e, em particular, no Direito constitucional. Ela verifica-se sempre que, mandando a norma reguladora de certa relação ou situação praticar certo acto ou certa actividade nas condições que estabelece, o destinatário não o faça, não o faça nos termos exigidos, não o faça em tempo útil, e a esse comportamento se liguem conseqüências mais ou menos adequadas”, p. 507.

embora não possa iniciá-lo, tem o dever de promulgar leis que se harmonizem à Constituição.

Detectada a falha - omissão quando tinha o dever de iniciar -, resta à sociedade proteger-se da conduta inconstitucional. Nesse caso, a decisão judicial não impõe um dever ao Chefe do Executivo, mas apenas comunica a mora ao Parlamento, que poderá tomar as providências. Este, embora ciente da abstenção, também não está obrigado a suprir o vício detectado pelo Judiciário, em homenagem à separação dos poderes do Estado, haja vista inexistir sanção imposta pelo constituinte.

6.3 – O mandado de injunção

O mandado de injunção é mais um dos remédios previstos pelo constituinte de 1988, contra a mora do legislador. Instituto de origem inglesa⁴³, a previsão constitucional restringiu-se às hipóteses em que a ausência de norma regulamentadora inviabilizasse o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas relacionadas à nacionalidade, à soberania e à cidadania (art. 5º, LXXI, CF), ou seja, quando a mora legislativa afetar um direito subjetivo de alguém.

No que interessa, sendo objeto do mandado de injunção assegurar prerrogativas inerentes à nacionalidade, vale lembrar que a norma regulamentadora a que se refere não admite a delegação Congressual (art. 68, § 1º, II). Assim, haverá de ser lei formal, não sendo possíveis atos normativos com conteúdo de lei, mesmo os oriundos do Chefe da Nação.

Com efeito, o Presidente da República, para viabilizar esses direitos tutelados pelo mandado de injunção, deve buscar a via da lei, a qual tem de ser aprovada pelo Congresso Nacional.

Outra característica desses direitos é que eles não podem ser objeto de Medida Provisória. Esta, embora instrumento presidencial editado nos casos de urgência e relevância, escapa dos mecanismos normativos que garantem o exercício da soberania, cidadania e nacionalidade (CF, art. 62, § 1º, I, a).

A justificativa que se tem para proibir a delegação de tais direitos é que o constituinte os considerou como essenciais à Democracia e ao Estado de Direito. Sem dúvida, delegar ao Presidente da República a elaboração de leis delegadas e medidas provisórias sobre cidadania, soberania e nacionalidade, seria o mesmo que permitir ao Chefe da Nação, *e. g.*, alterar a capacidade eleitoral ou decidir, sem consultar a sociedade⁴⁴, a respeito da soberania do Estado brasileiro.

⁴³ SILVA, José Afonso da. Op. Cit, p. 450.

⁴⁴ MARTINS, Ives Gandra. Op. Cit., p. 534.

Com efeito, as matérias que são objeto do mandado de injunção conferem a esse instrumento de jurisdição constitucional o controle de abstenções do Chefe do Executivo, no que se refere a princípios constitucionais inerentes à identidade do Estado e do cidadão brasileiros.

6.4 – Os direitos e garantias fundamentais

Em linhas gerais, os direitos e garantias fundamentais - embora não haja consenso para uma definição precisa -, são cláusulas inseridas nas Constituições modernas (democráticas), que vinculam os poderes públicos, caracterizando-se por sua historicidade, inalienabilidade e indisponibilidade. Estudados no capítulo constitucional da geração de direitos, têm aplicabilidade imediata (§ 1º, art. 5º da CF), o que confere a eles observância obrigatória, em todas as fases do processo legislativo, e constituem em *mandato de otimização*, princípio hermenêutico que visa obter o resultado mais eficaz possível para a norma de direito fundamental (aqui incluídos o direito à vida, à liberdade de ir e vir, o mandado de segurança, a ação popular etc).

No ordenamento jurídico brasileiro, esses direitos e garantias constituem, ainda, como uma das cláusulas pétreas que limitam o poder constituinte de emenda à Constituição (art. 60, § 4º da CF), além de servir como parâmetro ao legislador infraconstitucional.

Podem, nesse contexto de observações, limitar a participação presidencial no processo legislativo, à medida que o Poder Público - devendo ser razoável e obedecer à ordem jurídica - perde a legitimidade ao editar uma lei contrária aos direitos fundamentais. Exemplo disso ocorreu no Brasil, recentemente, quando a crise no setor elétrico obrigou ao Poder Executivo editar medida provisória para racionamento de energia, cujo efeito imediato foi uma corrida para o Judiciário, sob o argumento de desrespeito aos direitos do consumidor (art. 5º, XXXII da CF), desaguando nos reclamos populares de que se observassem os direitos fundamentais⁴⁵.

VII - CONCLUSÕES

Extraí-se do texto que, a participação do Presidente da República no processo legislativo é, sobretudo, uma manifestação do Estado democrático de direito. Definido o regime constitucional dessa participação, é preciso não se afastar de princípios fundamentais, tais como a separação e interdependência entre os poderes do Estado, a Federação e os direitos fundamentais.

⁴⁵ Esse caso ficou conhecido em todo o Brasil como “apagão”, decidido em sede de controle concentrado pelo STF na ADC nº 09, Rel. p/ Acórdão Min. Ellen Gracie, julgamento em 13.12.01.

Os limites dessa participação encontram registros na Constituição em vigor, os quais tanto poderão ser de ordem política quanto jurídica. Num, estão categoricamente definidos na reserva do financeiramente possível, na participação do projeto de lei orçamentária, na Federação e na estrutura do poder estatal; n'outro, enseja-se o conhecimento dos instrumentos de fiscalização da constitucionalidade das leis.

O papel do Presidente ganha importância no cenário jurídico brasileiro à medida que se toma consciência de um controle rígido na elaboração de leis compatíveis com o texto constitucional. Como consequência, forma, procedimento e conteúdo da lei em face do ordenamento constitucional não podem ser desprezados, sob pena de construir um sistema normativo falho e inconciliável em si mesmo.

Retiram-se boas razões para ampliar essa participação presidencial, mas não se pode abrir mão da relevância do controle, nem perder de vista o papel institucional do Estado de estabelecer leis justas e democráticas.

Por fim, o que se quer da participação do Presidente no procedimento legislativo é a responsabilidade com a ordem constitucional, visando uma sociedade livre, igual e fraterna, emblema sempre lembrado da Revolução Francesa, mas também esculpido nas entrelinhas da Constituição da República brasileira em vigor, especialmente os direitos fundamentais.

VIII – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 - BARBOSA, Elizabeth Christina da Costa Lopes. Controle preventivo da constitucionalidade dos projetos na Câmara dos Deputados. In Boletim de Direito Administrativo, v. 15, nº 4, p. 239-244, abr. 1999.
- 2 - BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. Comentários à Constituição do Brasil (promulgada em 5 de outubro de 1988). 4º volume, Tomo I. São Paulo, Ed. Saraiva, 1995.
- _____ Comentários à Constituição do Brasil (promulgada em 5 de outubro de 1988). 1º Volume, São Paulo, Ed. Saraiva, 1988.
- BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; COELHO, Inocêncio Mártires; MENDES, Gilmar Ferreira. Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais. 1ª edição, Ed. Brasília Jurídica, Brasília, 2002.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (Medida Cautelar) nº 1480/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília. DJ de 18.5.01.
- _____ Ação Direta de Inconstitucionalidade (Medida Cautelar) nº 162/DF. Relator: Min. Moreira Alves. Brasília. DJ de 19.9.97.
- _____ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1391/SP. Relator: Celso de Mello. Brasília. DJ de 28.11.97.
- _____ Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1070/MS. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília. DJ de 15.9.99.
- _____ Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 09, Rel. p/ Acórdão Min. Ellen Gracie, julgamento em 13.12.01.
- CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito Constitucional e Teoria da Constituição. Coimbra: Almedina, 2ª edição, 1998.
- CANTIZANO, Dagoberto Liberato. O processo legislativo nas constituições brasileiras e no direito comparado. Rio de Janeiro: Forense, 1985.
- CARVALHO NETTO, Menelick de. A sanção no procedimento legislativo. BH: Del Rey, 1993.
- DANTAS, Ivo. Aspectos jurídicos das medidas provisórias: um estudo comparado dos direitos nacional e estrangeiro. 3ª edição. Brasília: Brasília Jurídica, 1997.
- DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. DOU de 05.5.2000.
- FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. Do processo legislativo. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 1984.
- FIGUEIREDO, Sara Ramos de. Processo Legislativo. 4ª edição, Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1985.
- HESSE, Konrad. A Força Normativa da Constituição: tradução de

- Gilmar Ferreira Mendes. Sérgio Fabris Editora. Porto Alegre: 1991.
- HORTA, Raul Machado. Processo legislativo, lei, medidas provisórias, imunidades parlamentares. In Estudos de Direito Constitucional, Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- 19 - _____ ESTUDOS DE DIREITO CONSTITUCIONAL. 1ª edição, Del Rey Editora, Belo Horizonte, 1995.
- 20 - LISBOA, Carolina Cardoso Guimarães. A RELAÇÃO EXTRADICIONAL NO DIREITO BRASILEIRO. 1ª edição, Del Rey Editora, Belo Horizonte, 2001.
- 21 - MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de responsabilidade fiscal, correlação entre metas e riscos fiscais e o impacto dos *deficits* públicos para as gerações futuras. Texto extraído da internet, no site: (google.com.br/judice/jud7/impacto.htm). Disponível às 15:51 hs do dia 25.2.03.
- 22 - MIRANDA, Jorge. Manual de Direito Constitucional – Constituição e Inconstitucionalidade. Tomo II, 3ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.
- 23 - MORAES, Alexandre. DIREITO CONSTITUCIONAL. 7ª edição, Atlas Editora, São Paulo, 2000.
- 24 - _____ CONSTITUIÇÃO DO BRASIL INTERPRETADA. 1ª edição, Ed. Atlas, São Paulo, 2002.
- 25 - REZEK, J. F. DIREITO INTERNACIONAL PÚBLICO – Curso Elementar. 7ª edição, Ed. Saraiva, São Paulo, 1998.
- 26 - ROSA Jr., Luiz Emygdio F. da. MANUAL DE DIREITO FINANCEIRO E DIREITO TRIBUTÁRIO. 10ª edição, 3ª Tiragem, Ed. Renovar, Rio de Janeiro-RJ, 1995.
- 27 - SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 18ª edição, São Paulo: Malheiros Editores, 2000.
- 28 - TÁCITO, Caio. Iniciativa de Lei pelo Poder Executivo: sanção. In Temas de Direito Público, RJ: Renovar, 1997, v. 2.
- 29 - TEMER, Michel. ELEMENTOS DE DIREITO CONSTITUCIONAL. 18ª edição. Malheiros Editores, São Paulo, 2002.
- 30 - VELLOSO, Carlos Mário da Silva. TEMAS DE DIREITO PÚBLICO. 1ª edição, 2ª tiragem, Ed. Del Rey, Belo Horizonte, 1997.