

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DO DIREITO PARLAMENTAR

GUILHERME WAGNER RIBEIRO

O presente trabalho objetiva desenvolver uma leitura principiológica do direito parlamentar brasileiro ou, em outras palavras, analisar como os princípios constitucionais manifestam-se nas normas e nas práticas que estabelecem a estrutura, a organização e o funcionamento do Poder Legislativo, tendo como referência exemplificativa o Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais (RI-Alemg).

Diferentemente do que ocorre em outros países, como a Espanha ou a Itália¹, a ciência jurídica pátria não vem dando ao Direito Parlamentar a devida atenção. É verdade que o Direito Parlamentar deita raízes no Direito Constitucional, na medida em que a Constituição define os princípios básicos da organização das Casas Legislativas e de suas atividades. Contudo, há normas e práticas às quais as reflexões dos

Guilherme Wagner Ribeiro é consultor da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Professor de Metodologia de Pesquisa da Fundação Educacional Monsenhor Messias. Professor Substituto de Direito Constitucional da PUC Minas/ São Gabriel.

¹ A título de exemplo, mencionem-se as seguintes obras: Vittorio Di Ciolo, *Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*. Milão: Guiffré,

1987. Juan Carlos da Silva Ochoa (Coord). *Instituciones de Derecho Parlamentario*. Parlamento Vasco, 1996. Francesc Pau e Vall (Coord), *Parlamento y Justicia Constitucional*. Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Aranzadi Editorial, 1997. Ressalte-se que, como nas obras espanholas citadas, as Casas Legislativas são responsáveis por boa parte da reflexão sobre o Direito Parlamentar nos referidos países.

constitucionalistas não alcançam, como diversos aspectos do regimento interno, do Código de Ética Parlamentar e da técnica legislativa. Por evidente, o Direito Parlamentar mantém campo de intercessão não apenas com o Direito Constitucional, mas com outras áreas do Direito, como o Processual e o Eleitoral, e com outros campos científicos, notadamente a Ciência Política. A autonomia do Direito Parlamentar decorre, em parte, do próprio princípio da independência e harmonia entre os Poderes, que confere ao Legislativo a autonomia funcional, política e administrativa de que desfruta.

Não se tem, neste trabalho, a pretensão de esgotar a matéria – o que, aliás, seria impossível –, mas de provocar o debate, visando à formação de um marco teórico que facilite e enriqueça a análise jurídica da prática parlamentar, em especial da aplicação do regimento interno das Casas Legislativas.

Entre princípios e regras

Na análise de um ramo do direito ou de um diploma legal, deve-se ter em mente os princípios constitucionais que os conformam, que subjazem suas regras e proposições. A produção da lei formal e de outros atos parlamentares segue um processo instituído pelos regimentos internos das Casas Legislativas, compostos por normas de procedimentos que, em alguma medida, oferecem densidade aos princípios jurídico-constitucionais. Nesse sentido, refletir sobre os princípios informadores do processo legislativo significa a busca das bases de validade das regras procedimentais que organizam a produção legislativa. Afinal, conforme ensina CANOTILHO, “os princípios são fundamento de regras, isto é, são normas que estão na base ou constituem a *ratio* de regras jurídicas, desempenhando, por isso, uma função normogênica fundamentante” (1998:1044).

Contudo, não são os princípios, cada qual isoladamente, fundamento de um conjunto de regras; constituem, antes, a base do sistema normativo, que integram junto com as regras, estando todos os elementos em permanente interação.

O conceito de princípio subjacente a este trabalho alimenta-se das reflexões de autores como ALEXY(1993), DWORKIN (1999), HABERMAS (1997) e CANOTILHO (1999)², entre outros, que trabalham a distinção entre regras e princípios, espécies do gênero norma jurídica, compondo um sistema aberto. A ordem jurídica comporta a convivência de princípios contrários, o que não acontece com as regras, cujos conflitos importam na exclusão de uma delas, a partir de critérios de validade, como a hierarquia ou a prevalência da norma posterior sobre a anterior. Assim, sobre a relação de emprego incidem o princípio da livre iniciativa e o da valorização do trabalho humano, ambos enunciados no inciso IV do art. 1º da Constituição da República.

² Sobre as diferenças entre esses autores acerca do conceito de princípios, ver Marcello Galuppo, *Princípios jurídicos no estado democrático de direito*.

A dinâmica legislativa, por sua vez, pauta-se pela tensão entre o princípio da maioria e o da proteção das minorias, tensão, aliás, constitutiva do próprio Estado democrático de direito (CAMPILONGO, 1997). A busca do equilíbrio entre esses princípios no processo legislativo se revela, por exemplo, na regra do Regimento Interno da Assembléia de Minas Gerais referente ao requerimento de encerramento de discussão, consoante dispõe o parágrafo único do seu art. 248:

“Art. 248. ...

Parágrafo único: O requerimento de encerramento de discussão será submetido a votação, desde que pelo menos 6 (seis) oradores tenham discutido a proposição.”

A maioria pode encerrar o debate, desde que se tenha assegurado à minoria condições mínimas para expor suas considerações, tentando demover a maioria ou sensibilizar a opinião pública.

A tensão entre os princípios contrários, contudo, manifesta-se diante de situações concretas, cujos aspectos singulares deverão exigir a aplicação deste ou daquele princípio. Não se trata de mera recomendação a aplicação de um dos princípios, porque, como espécie do gênero norma jurídica,

dispõem de uma dimensão deontológica e não meramente axiológica, ou seja, eles obrigam e não apenas sugerem (DWORKIN, 1999).

A Teoria do Direito e a da Constituição, com base nos citados autores, explora a distinção entre princípios e regras. Observa que aqueles apresentam um grau de abstração maior, exigindo uma maior mediação do intérprete ou mesmo das regras para a sua aplicação, enquanto estas trazem em seu enunciado as condições de sua aplicabilidade, por vezes a partir de uma estrutura binária: se *A*, deve ser *B*. Basta comparar o enunciado do princípio da moralidade com o enunciado que, por exemplo, estabelece: se alguém trabalhar além das quarenta e quatro horas semanais, deve receber adicional remuneratório. Embora tal critério distintivo seja importante, a diferença entre regra e princípio não é ontológica, não reside na essência da norma, bem como não reside na estrutura de seu texto. De enunciados que, *a priori*, apresentam a mencionada estrutura binária, retiram-se princípios constitucionais. O de que ninguém é obrigado a produzir provas contra si mesmo, por exemplo, encontra-se no texto constitucional expresso no inciso LXIII do art. 5º: “o preso será informado de seus direitos, entre os quais o de permanecer calado”. O princípio da imparcialidade do juiz, por sua vez, encontra-se presente no art. 95, parágrafo único, da Constituição da República.

Mesmo no campo da técnica legislativa, a distinção em tela tem a sua importância. No labor legislativo, a questão da consolidação e sistematização das leis é algo que vai muito além do comando que determina existência de uma lei disciplinando a matéria (parágrafo único do art. 59 da CR) e dos termos da Lei Complementar nº 95, de 1997. Ela perpassa a decisão acerca do formato de cada projeto de lei, de cada dispositivo, em uma perspectiva principiológica e não de mera aplicação de regras. É o que afirma Marcílio França CASTRO em instigante trabalho sobre o tema:

“... a Técnica Legislativa, hoje, deve pautar-se por uma atitude diretiva e principiológica para a redação legal. Esta

posição implica privilegiar a orientação crítica da elaboração das leis em detrimento da alternativa prescritiva de regras e modelos.”(1998, p. 133).

Repita-se, porque importante: tomar a sistematização da ordem jurídica como princípio é reconhecer um comando – que determina perquirir qual a melhor forma de se inserir aquela proposição no ordenamento jurídico – sempre presente no processo legislativo, incidindo sobre um conjunto de decisões, desde a admissibilidade e o formato até o trâmite de um projeto de lei.

Para fins de organização do presente trabalho, os princípios serão classificados em fundamentais, analisando-se os constantes dos Títulos I e II da Constituição da República, princípios da administração pública, uma vez que, em alguma medida informam a atividade do Poder Legislativo, bem como os princípios específicos do direito parlamentar, que por vezes são mero desdobramento daqueles.

Muitos princípios que informam o Direito Parlamentar não serão mencionados, pois, sendo a Constituição um sistema normativo aberto, está sempre sujeita a novas interpretações, sobretudo em uma sociedade pluralista.

Os princípios fundamentais

O Parlamento tem como seiva o pluralismo político, princípio do Estado democrático de direito no Brasil, nos termos do inciso V do art. 1º da Constituição da República, porque a Casa Legislativa deve refletir precisamente o pluralismo político-cultural que compõe a sociedade, de forma que os diversos setores sociais se façam ali representar. Esse princípio desdobra-se, ainda no texto constitucional, no princípio da representação proporcional, que informa a Câmara dos Deputados, conforme seu art. 46, bem como na exigência de que, na composição das Mesas e de cada comissão, seja “assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa” (art. 58, § 1º, da CR e § 1º do

art. 8º do RI-Alemg). Saliente-se que a expressão “tanto quanto possível” tem um sentido de ajuste aritmético, porque nem sempre é possível refletir a mesma proporcionalidade dos partidos nos órgãos parlamentares, considerando notadamente a pulverização de nossa estrutura partidária. Nessa interpretação, reconhece-se o significado do caráter deontológico do princípio em tela, que informa esse dispositivo, porque a proporcionalidade não é uma mera recomendação que possa ser afastada pela maioria em função das injunções políticas. É fato que esse dispositivo é uma garantia dos partidos, que podem, em uma determinada circunstância, renunciar a ela, quando, então, o princípio da proporcionalidade cede a outro princípio: o da autonomia do partido, que pode optar por não ocupar o espaço que, constitucionalmente, lhe foi assegurado.

O regimento interno tem como objetivo precisamente estabelecer as regras de convivência entre as diversas posições políticas, assegurando a elas a possibilidade de participação no debate em torno das matérias em tramitação, na expectativa de que prevaleçam os melhores argumentos. Compreende-se, com Aroldo PLÍNIO, o processo como procedimento em contraditório, no qual “é a garantia de participação em simétrica paridade das partes, daqueles a quem se destinam os efeitos da sentença [do provimento], daqueles que são os interessados” (1992, p.120). Nas Casas Legislativas, os parlamentares representam os interesses conflitantes existentes na sociedade. Ora, um regimento interno que retire da oposição a possibilidade de participar da elaboração da lei ofende, de forma direta, o princípio do contraditório (art. 5º, LV, da CR) e, indiretamente, o princípio do pluralismo político. O princípio do contraditório não se materializa apenas nas possibilidades de os deputados defenderem suas posições, mas mormente no fato de que os diversos argumentos serão levados em consideração, ainda que não prevaleçam ao final. Essa dimensão do princípio em tela não adquire visibilidade nas normas regimentais, mas na própria prática parlamentar.

Corolário do contraditório, o princípio da ampla defesa também informa a atividade parlamentar. Aos deputados e senadores, por exemplo, é assegurada a ampla defesa nas hipóteses de perda do mandato, nos termos dos §§ 2º e 3º do

art. 55 da Constituição da República. Tal princípio manifesta-se notadamente quando a Casa Legislativa exerce sua função jurisdicional, a saber, quando julga o Chefe do Executivo por crime de responsabilidade, nos termos do art. 85, e quando julga as suas contas, consoante o inciso IX do art. 49, ambos da Constituição da República. A ausência do direito de defesa vem servindo de motivação para o reconhecimento jurisdicional da nulidade da rejeição de contas de prefeitos³.

Na defesa de suas idéias e posições, aos parlamentares é assegurada plena liberdade de expressão (art. 5º, IX, da CR), sem as restrições conhecidas pelos demais cidadãos, na medida em que aqueles são protegidos pela inviolabilidade de suas opiniões, palavras e votos (art. 53 da CR), podendo apenas responder perante seus pares nos casos de abuso de suas prerrogativas (art. 55, § 1).

Para que os parlamentares possam formar e fundamentar suas convicções, dispõem de meios especiais de acesso à informação sobre as políticas públicas desenvolvidas pelo Poder Executivo, tais como a convocação de Ministros, o pedido escrito de informações, bem como por meio dos poderes próprios da autoridade judicial conferidos às Comissões Parlamentares de Inquérito. A informação é a arma do Parlamento, mormente em sua função fiscalizadora, já o disse o constitucionalista espanhol Jorge Xifra HERAS (s/d). Embora a liberdade de expressão e o acesso à informação estejam conectados, aos parlamentares assegura-se a prerrogativa, também garantida aos jornalistas, de não divulgar a fonte das informações de que dispõem, nos termos do § 5º do art. 53 da Constituição da República, segundo o qual os deputados e senadores não serão “obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações.”

O direito à informação, todavia, tem, no Direito Parlamentar, uma outra perspectiva: o Poder Legislativo tem o dever de prestar informações à população sobre os seus direitos, as políticas públicas desenvolvidas pelo Executivo, a atuação dos próprios parlamentares e seus gastos, bem como

³ STJ. Resp. 80.419-MG. DJ 13.02.1996. Recurso em Mandado de Segurança 8.530/CE, DJ 20.11.1997.

sobre as matérias não excepcionadas na Constituição. Há matérias às quais o cidadão não tem acesso, como o voto secreto, ou situações em que haja necessidade de preservação da segurança ou da privacidade, no caso, por exemplo, dos depoimentos em reunião secreta de CPIs. Saliente-se que as possibilidades para o desempenho dessa função de informar ampliaram-se extraordinariamente com a criação das emissoras de televisão ligadas às Casas Legislativas e com a rede mundial de computadores, a internet.

Dentre os princípios fundamentais, o regimento interno das Casas Legislativas materializa o princípio do devido processo legislativo. Ora, se a lei, enquanto um provimento estatal, restringe a liberdade das pessoas ou os seus bens, a sua elaboração deve respeitar o procedimento previsto em lei, a saber, o próprio regimento. Desde Rui BARBOSA (1933, p. 32), sabe-se que não há diferença hierárquica entre a resolução legislativa e a lei ordinária, mas uma distinção de campos de incidência, sendo que aquela não depende de sanção presidencial. Os atos do parlamento devem, pois, respeitar o princípio da legalidade, mantendo-se nos limites regimentais, sob pena de se sujeitar ao controle jurisdicional, na medida em que vigora no direito constitucional brasileiro o princípio da inafastabilidade do poder judiciário⁴. O referido controle, desde que não alcance o mérito das decisões parlamentares, não importa na ofensa à autonomia do Poder Legislativo, porque tal autonomia se consubstancia na competência de elaborar o seu regimento interno (art. 51, III, art. 52, XII, da C F), jamais em descumprimento. Antes pelo contrário: em caso de descumprimento do regimento interno, o controle do judiciário resgata a autonomia do legislativo, desrespeitada de alguma forma na dinâmica interna do Parlamento, na medida em que a referida autonomia é constituída pela participação ordenada das diversas forças políticas.

Princípios da administração pública aplicáveis à atividade legislativa

Embora o art. 37 da Constituição da República estabeleça que a administração pública obedecerá aos princípios mencionados no referido dispositivo, esses informam, em

⁴ Não se ignora aqui o entendimento do Supremo Tribunal Federal segundo o qual o descumprimento do regimento interno é matéria "*interna corporis*", embora não exista naquela Corte unanimidade sobre a matéria. Ressalte-se que a jurisprudência dos Tribunais de Justiça oscila, não se alinhando plenamente com o STF. A título de exemplo, segue a seguinte ementa

alguma medida, a atividade legislativa. “Há que se notar”, observa Carmem Lúcia Antunes ROCHA, “que a norma constitucional na qual se contém o princípio da impessoalidade (art. 37 da Constituição da República brasileira) não se dirige apenas ao Administrador Público, mas igualmente ao legislador” (1994, p. 150). Aliás, já se afirmou neste trabalho que o desrespeito ao regimento interno importa em ofensa ao princípio da legalidade, o primeiro ali elencado.

O princípio da impessoalidade reside na essência da lei material, produto do labor legislativo por excelência. A lei material se caracteriza pela generalidade, abstração e inovação da ordem jurídica, sendo a primeira característica precisamente o aspecto de não se dirigir a nenhuma pessoa em especial, mas a todos que se encontram na situação sobre a qual a norma irá incidir. A promulgação de uma lei de conteúdo material, com a finalidade evidente de favorecer este ou aquele cidadão, macula o ato normativo de inconstitucionalidade, não apenas por ofensa ao princípio da impessoalidade, como também ao da moralidade. Nesse diapasão, a ofensa a tais princípios importa no reconhecimento da aplicação da teoria do desvio de finalidade aos atos do poder legislativo.

O princípio da impessoalidade está presente na função legislativa não apenas sob o enfoque do destinatário da norma, mas também sob o de sua autoria, que não pode ser confundida com a autoria do projeto de lei, equívoco com frequência praticado pelas Casas Legislativas municipais. A lei aprovada no Parlamento é uma manifestação do exercício da “soberania”, que pertence ao povo, seu autor, pois, em última instância. Aliás, é precisamente a identidade entre autor – ainda que representado pelos parlamentares – e destinatário da norma jurídica o que confere legitimidade a esta.

Conexo com o dever de ser transparente e de possibilitar à sociedade o pleno acesso aos debates, pois é ela afinal que sofrerá as conseqüências dos atos parlamentares, o princípio da publicidade permeia toda a atividade da Casa Legislativa, exigindo a constante publicação dos atos processuais, sendo as exceções admitidas em situações especialíssimas.

de acórdão do TJ de Minas Gerais: “Administrativo/constitucional – Constituição de Comissões Legislativas Permanentes – Utilização de critério diverso do previsto no regimento interno da Casa – ato ilegal – concessão do MS interposto por Edis – Sentença confirmada, em reexame, prejudicada a apelação. Relator, Des. Aloysio Nogueira, proc. n. 193262-3/00. Data da publicação: 25/05/2001.”

A publicidade dos diversos atos legislativos é condição para assegurar o direito de participação dos interessados no debate, possibilitando-lhes conhecer as proposições em tramitação e os argumentos que lhes são contrários ou favoráveis. Vale, para sentir como o referido princípio lateja no RI-Alemg, transcrever, por exemplo, o seu art. 188:

“Art. 188. Recebido, o projeto será numerado, enviado a *publicação e distribuído às Lideranças* para conhecimento e às comissões competentes para, nos termos dos arts. 102 e 103, ser objeto de parecer ou de deliberação.

§ 1º – Enviado à Mesa da Assembléia, o parecer será *publicado*, incluindo-se o projeto na ordem do dia em 1º turno.

§ 2º – No decorrer da discussão, poderão ser apresentadas emendas, que, *publicadas*, serão encaminhadas com o projeto à comissão competente, para receberem parecer.

§ 3º – Encaminhado à Mesa da Assembléia, será o parecer *publicado ou distribuído*, e o projeto incluído na ordem do dia para votação...” (grifos nossos).

Não só as proposições e as respectivas emendas e pareceres são permeados pelo princípio da publicidade, mas também as sessões e reuniões em que são discutidos e se delibera. Assim, as sessões legislativas extraordinárias são instaladas após prévia publicação do edital de sua convocação, nos termos do § 5º do art. 13 do RI-Alemg. As reuniões, como regra, são públicas (arts. 17 e 122 do RI-Alemg), quando se informa acerca das correspondências recebidas (art. 26 do RI-Alemg), que, não havendo reunião, são publicadas no Diário Oficial (art. 19, § 4º).

Importante garantia dos parlamentares é a publicidade dada à ordem do dia da reunião seguinte, anunciada pelo Presidente da Assembléia antes de encerrados os trabalhos, nos termos do art. 30 do RI-Alemg, porque permite aos deputados e demais interessados o conhecimento prévio

acerca do que vai ser discutido e votado, aplicando-se idêntico raciocínio às convocações de reunião extraordinária de comissão (art. 124 do RI-Alegm). As atas das reuniões do Plenário, por sua vez, são publicadas no Diário Oficial dos Poderes do Estado (art. 41, I, do RI-Alegm), onde poderão os deputados fazer constar as razões de seu voto em determinada matéria (art 41, § 4º, do RI-Alegm).

Não param aí as regras regimentais que dão densidade ao princípio da publicidade, podendo ser citadas ainda as exigências de divulgação do balanço geral das contas do Governador (art. 216 do RI-Alegm) e de publicação acerca da existência de vagas no Tribunal de Contas (art. 235 do RI-Alegm), matéria que será colocada em ordem do dia após publicação do parecer da comissão especial (art. 239 do RI-Alegm).

Com tantos princípios se cruzando no processo de feitura da lei, não se poderia esperar celeridade. A atividade parlamentar de convencimento dos pares e de articulação com a sociedade civil e com órgãos governamentais, segundo as regras que asseguram, entre outros, o princípio do contraditório, requer tempo, que não pode ser comparado com o tempo das decisões do sistema financeiro, das empresas privadas ou mesmo do Poder Executivo. No processo de formulação de norma geral e abstrata que pretende reger a organização social, é necessário tempo para se conhecer a matéria, reconhecer os valores sociais envolvidos e amadurecer as idéias. Na elaboração da lei, não há como dissociar forma e conteúdo, porque o produto não é apenas o texto normativo, mas a norma revestida de legitimidade, o que se garante mediante o devido processo legislativo. Vale trazer a lume as palavras de Maurício Godinho DELGADO:

“A fase (...) de elaboração da regra de direito é tradicionalmente longa, tortuosa, em face dos distintos instantes de depuração e sedimentação que caracterizam o processo legislativo moderno. Essa lenta maturação da norma favorece a influência, em seu construir, dos ideários e diretrizes contidos nos princípios jurídicos.

O inverso tende a ocorrer em processo de criação açodada, imatura e/ou imprudente de regras jurídicas; aqui, entre outros graves problemas (como a centralização autoritária que lhe é inerente), tende a se mostrar tênue a influência dos princípios do direito. É o que se percebe, na história, nas experiências de regimes de exceção, como o regime militar no Brasil. Lamentavelmente, é o que se tem percebido também no afluxo incontido de medidas provisórias na trajetória republicana após 1988.” (2001, p. 152)

Por outro lado, contudo, a sociedade e/ou o governo reclamam respostas legislativas mais rápidas, de forma que, em contraponto à demora inerente ao processo legislativo, há mecanismos constitucionais e regimentais que possibilitam maior eficiência à atividade legislativa. O princípio da eficiência passou a ser expressamente mencionado no caput do art. 37 da Constituição da República a partir da Emenda Constitucional 19, de 1998, que incorporou proposta da reforma administrativa gerencial, visando aos resultados e colocando em plano secundário o processo. Uma das dimensões do princípio da eficiência reside na celeridade da decisão.

Nessa perspectiva, no que tange à produção de normas gerais e abstratas, nada mais eficiente que o atropelo do processo legislativo mediante a edição de medidas provisórias, embora não gozem estas da mesma legitimidade da lei formal. A edição de tal espécie normativa afasta a aplicação de tantos princípios já mencionados neste texto, daí o motivo pelo qual deveriam ser editadas tão somente em caráter excepcional, nas hipóteses de urgência e relevância.

Outro instrumento que assegura eficiência ao processo legislativo, em detrimento do debate qualificado sobre a matéria, é o pedido de urgência, que pode ser formulado pelo Chefe do Executivo, com fulcro no § 1º do art. 63 da Constituição da República. Esse procedimento reduz a qualidade do debate em decorrência da redução do tempo, bem como implica uma restrição ao princípio da publicidade, na medida em que se dispensa a exigência de prévia publicação dos pareceres (art. 273, I, do RI-Alemg).

Mais uma nítida manifestação do princípio da eficiência no processo legislativo reside na competência deliberativa conferida às comissões, nos termos do art. 58, § 1º, da Constituição da República, dispensando que o parlamentar se posicione perante aquela matéria no Plenário.

Nada mais eficiente, ainda, que a votação simbólica, permitindo a aprovação de dezenas de projetos de lei em poucos minutos. Esse procedimento reduz, contudo, a densidade do princípio da publicidade, na medida em que não fica registrado o posicionamento de cada parlamentar em face daquela matéria como ocorre com a votação nominal (art. 260, § 3º, IV, do RI-Alemg), o que evidencia a tensão entre princípios mencionada nos preâmbulos deste trabalho.

Sobre essa matéria, não se pode deixar de mencionar o Colégio de Líderes (art. 73 do RI-Alemg), que é um órgão da Casa Legislativa que assegura eficiência ao processo legislativo, na medida em que apara arestas, identifica consensos, estabelece negociações, possibilitando a redução do conflito que se manifesta em Plenário.

A redução ao irrisório dos instrumentos de participação assegurados às minorias amplia a eficiência do processo decisório do Poder Legislativo, comprometendo, não obstante, a sua dimensão democrática, que exige ampla discussão das matérias e a possibilidade de atuação dos diversos setores interessados.

Em determinadas situações, contudo, o princípio da eficiência não está em tensão com os demais princípios já mencionados, em especial, com o da proteção das minorias. Por exemplo, a disponibilização de banco de dados na internet ao cidadão, com instrumentos de busca, é medida, ao mesmo tempo, eficiente e profundamente democrática, porque dá densidade ao direito fundamental de acesso à informação.

O princípio da motivação, que recebeu menção expressa na Constituição da República apenas no que tange às decisões judiciais, nos termos do art. 93, IX e X, embora a doutrina e a jurisprudência o considerem indispensável para a legitimidade do ato administrativo, foi duplamente incorporado pela Carta

Política do Estado. Com efeito, o art. 13, § 1º, determina que o administrador explicitar os fundamentos fáticos e jurídicos de seus atos, bem como o inciso VI do seu art. 90 estabelece que compete ao Governador “fundamentar os projetos de lei que remeter à Assembléia Legislativa”. A mesma autoridade deve explicitar os fundamentos em sua participação na fase conclusiva do processo legislativo, quando opõe veto parcial ou total à proposição, nos termos do § 1º do art. 65 da Constituição da República.

A ausência da motivação macula de inconstitucionalidade as medidas provisórias editadas pelo Presidente. Na medida em que a Constituição colocou como requisitos a urgência e a relevância para a edição da mencionada espécie normativa, ainda que correto fosse o entendimento do Supremo Tribunal Federal de que tais requisitos são da discricionariedade do Chefe do Executivo. Ora, sobretudo os atos discricionários, sendo direitos de cidadania ter acesso às razões pelas quais entende o Presidente ser aquela medida urgente e relevante.

A fundamentação dos atos públicos é um imperativo do Estado democrático de direito, motivo pelo qual todos os atos parlamentares devem sempre ser acompanhados de sua justificação. Por evidente, compõem a fundamentação da proposição de lei os pareceres elaborados pelas comissões, embora não haja a vinculação da motivação à legitimidade da lei, como ocorre com o ato administrativo. De qualquer forma, apesar de pouco prestigiada pela doutrina, a fundamentação da lei é uma contribuição para se aferir, no futuro, o significado. José Afonso da SILVA, em parecer sobre lei de zoneamento urbano, afirma que “o recurso à justificativa daquelas leis na busca de fundamento do entendimento de seu fim é um procedimento interpretativo legítimo” (2000, p.341).

A fundamentação dos atos públicos é um imperativo do Estado democrático de direito, motivo pelo qual todos os atos parlamentares devem sempre ser acompanhados de sua justificação. Cabe, todavia, com HABERMAS (1997), traçar uma distinção entre o discurso que motiva a aplicação da lei e

aquele que justifica sua criação. O primeiro, fundamentando atos da ação administrativa ou jurisdicional, deve justificar a aplicação de determinada norma, levando em consideração as especificidades de cada caso da situação fática sobre a qual a norma irá incidir. Já o discurso de justificação no processo legislativo busca fundamentar a norma considerando sua projeção universal, ou seja, o fato de que irá alcançar um universo significativo de situações ou pessoas cujas singularidades não importam naquele momento. Com isso, não se quer dizer que o legislador não tenha, como aquelas autoridades, que levar em consideração a realidade, mormente as situações concretas apresentadas por seus eleitores. Mas, enquanto o Juiz deve buscar a especificidade do caso para definir a norma que irá aplicar, o legislador deve, no problema de seu eleitor, reconhecer o que ali há de universal, o que nele é a expressão de um problema coletivo, cuja solução pode passar pelo Poder Legislativo, para que possa propô-la pelas vias institucionais, legislativa ou fiscalizadora. Eis um dos grandes desafios da atividade parlamentar: reconhecer a manifestação de um problema coletivo na situação concreta apresentada por seu eleitor, efetuando a passagem do particular para o geral.

Ao lado dos princípios mencionados no art. 37 da Constituição da República e do da motivação, constante do art. 13, § 1º, da Carta Política Mineira, a doutrina e a jurisprudência reconhecem a existência dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, como informadores não apenas do ato administrativo, mas da própria lei. Com vistas à adequação dos meios aos fins, invocam, respectivamente, uma conexão lógica entre a medida administrativa ou legislativa e a finalidade pretendida e uma proporção adequada do meio em relação àquela finalidade. Se esses princípios são adotados no exercício da função legislativa, notadamente na Comissão de Constituição e Justiça, parece-nos importante chamar a atenção para o aspecto de que devem também iluminar a função fiscalizadora, especialmente na formulação dos requerimentos. Tomando uma situação hipotética, não nos parece razoável, em face de indícios de irregularidade em determinada entidade pública, o requerimento de cópia de todos os documentos por ela

produzidos nos últimos cinco anos. Seria esse o meio adequado para atingir o fim pretendido? Não seria mais conveniente requer uma inspeção do Tribunal de Contas ou a visita de um técnico da Assembléia à entidade em questão? Se a Casa Legislativa deve levar em consideração o princípio da razoabilidade na formulação de seus requerimentos dirigidos ao Poder Executivo, no outro lado da moeda reside o princípio da responsabilidade, materializado no item 4 do art. 13, combinado com o art. 76 da Lei nº 1.079, de 1950, segundo os quais é crime de responsabilidade dos Secretários de Estado “não prestarem dentro em 30 (trinta) dias e sem motivo justo [à Assembléia Legislativa], as informações que ela lhes solicitar por escrito, ou prestarem-nas com falsidade.”.

Princípios específicos do Direito Parlamentar

Esta parte do trabalho toma como base as reflexões de José Afonso da SILVA (1964), complementado por Benigno Pendás GARCIA (1996), autores que se dedicaram ao tema, indicando alguns princípios próprios da atividade legislativa. O primeiro autor indica cinco princípios: a) o da publicidade; b) o da oralidade; c) o da separação da discussão e votação; d) o da unidade da legisaltura; e) o do exame prévio dos projetos por comissões parlamentares. O primeiro princípio já foi objeto de nossas reflexões, razão pela qual iremos nos ater aos demais.

O princípio da oralidade está em íntimo contato com os princípios do contraditório e da liberdade de expressão, mas a esses não se reduz. A Casa Legislativa é espaço, por excelência, da expressão oral, bastando lembrar que a etimologia da expressão Parlamento remete-nos a *parla* (Italiano) ou *parole* (francês), ou seja, falar, discutir. Isso se reflete amplamente no Regimento Interno da Assembléia Legislativa, desde a organização das reuniões, nas quais, após a leitura da correspondência (art. 25 do RI-Alemg), passa-se às comunicações do Presidente (art. 29 do RI-Alemg), às quais segue a concessão da palavra aos oradores inscritos (arts. 26 e 34 do RI-Alemg). A reunião para debates (art. 35 do RI-Alemg) e a inviolabilidade de suas

opiniões (art. 47 do RI-Alegm) também expressam o princípio da oralidade. Os debates são disciplinados nos arts. 151 e seguintes do RI-Alegm, podendo ainda o deputado manifestar-se, por meio de questão de ordem (art. 165 e seguintes do RI-Alegm), para dirimir dúvidas em relação à aplicação do regimento e da Constituição. Tendo como objeto de debate as proposições, há a fase de discussão, disciplinada nos arts. 241 e seguintes.

Registre-se, todavia, que a regulamentação do debate no regimento interno é uma – quiçá, a principal – manifestação do princípio da oralidade no processo legislativo. Contudo, há permanente discussão sobre as proposições nas Bancadas, nas assessorias, no Colégio de Líderes, nos corredores.

O princípio da separação das fases de discussão e votação visa à organização dos trabalhos da Casa Legislativa, distinguindo o momento para convencer os pares acerca desta ou daquela posição e o decisório. Observa José Afonso da SILVA (1964:38) que não ofende o mencionado princípio o encaminhamento da votação (art. 264 do RI-Alegm), que não é propriamente debate, mas uma síntese da posição daquele parlamentar ou de sua bancada, nem a declaração de voto (art. 254 do RI-Alegm), que ocorre depois da votação.

De acordo com o princípio da unidade da legislatura, cada legislatura é autônoma, não mantendo vínculos com a anterior, razão pela qual as proposições, salvo exceções, são arquivadas no seu encerramento (art. 180 do RI-Alegm).

O exame prévio dos projetos pelas comissões decorre da exigência de que cada matéria seja efetivamente examinada, o que só pode ocorrer se for realizado por um grupo restrito de parlamentares que compõe as comissões, especializando-se naquela matéria, com assessoramento técnico próprio (art. 149 e seguintes do RI-Alegm).

Por fim, vale mencionar o princípio da abertura ao pacto político (GARCIA, 1996:235), segundo o qual “sempre há ocasião para buscar transação no procedimento legislativo”, materializando-se no Regimento Interno da Alegm na possibilidade de acordo do Colégio de Líderes para alterar

procedimento específico na tramitação de matéria, nos termos do § 4º do seu art. 73.

Conclusão: uma discussão em aberto

Com este trabalho, pretendeu-se reconstruir os princípios constitucionais que informam o Direito Parlamentar, em especial, o regimento interno de uma Casa Legislativa, tendo como exemplo, o da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Partindo da concepção de que a ordem jurídica é um sistema normativo aberto, composto por regras e princípios, é preciso reconhecer que é possível reconstruir outros princípios que não foram mencionados, bem como retirar outras ilações dos que foram citados. Trata-se de uma discussão em aberto ...

•••

Este trabalho foi elaborado com o apoio da Fundação Educacional Monsenhor Messias de Sete Lagoas – MG.

BIBLIOGRAFIA

- ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. 13ª ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2001.
- BARBOSA, Rui. *Comentários à Constituição de 1981*. Vol. II. São Paulo: Saraiva, 1933.
- CAMPILONGO, Celso Fernandes. *Direito e democracia*. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999.
- CATTONI, Marcelo. *Devido processo legislativo*. Belo Horizonte: Ed. Mandamentos, 2000.
- CASTRO, Marcílio F. A técnica legislativa além da regra. *Cadernos da escola do legislativo*. n. 7, p. 121-147, jan./jun. 1998.

PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS
DO DIREITO PARLAMENTAR

- DELGADO, Mauricio Godinho. Princípio de direito – clássicos e novos papéis. *Revista Faculdade Mineira de Direito*. Belo Horizonte .v. 4, n. 7 e 8, p. 150-162, 1º e 2º sem., 2001.
- DWORKIN, Ronald. *Los derechos en serio*. Barcelona: Editorial Ariel, 1999.
- HABERMAS, Jurgen. *Direito e democracia: entre a facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo brasileiro, 1997.
- GARCIA, Benigno Pendás. Esbozo de una construcción principalista del Derecho Parlamentario. OCHOA, Juan Carlos (coord). *Instituciones de Derecho Parlamentario: Las fuentes del derecho Parlamentario*. Vitoria-Gasteiz: eusko Legebizarrá, Parlamento Vasco, 1996.
- GONÇALVES, Aroldo Plínio. *Técnica processual e teoria do processo*. Rio de Janeiro: Aide Ed., 1992.
- HERAS, Jorge Xifra. La información como arma del Parlamento. *Las Cortes generales*. Vol. III. Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales. Espanha, s/d. p. 2320.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Princípios constitucionais da administração pública*. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.
- SILVA, José Afonso da. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 1964.
- _____. O princípio da razoabilidade da lei. Limites da função legislativa. *Revista de direito administrativo*. Abril e junho de 2000.