

As prerrogativas do Poder Legislativo e a aprovação de leis por decurso de prazo

INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO

Professor de Direito Constitucional
da UnB

"É caduca a concepção de executivo que faz dos governantes agentes sem imaginação de uma lei que se elabora sem eles; só se governa dando ordens, publicando regras obrigatórias para os governados; governar é legiferar, mas como entender que possa governar um órgão que deva esperar de outra autoridade, simultaneamente, apreciação da situação de fato e emissão de regras cuja observação a mesma toma obrigatória? No contexto de uma democracia efetiva, a lei é um procedimento do governo."

(BURDEAU, *O Poder Executivo na França*).

Um dos pontos críticos da discussão em torno da chamada devolução das prerrogativas do Poder Legislativo é, sem dúvida, o problema da aprovação automática de projetos de lei encaminhados pelo Presidente da República, quando expirados, sem deliberação, os prazos acaso solicitados pelo Chefe do Poder Executivo para apreciação de suas propostas legislativas.

Essa aprovação automática, estigmatizada como **votação negativa** ou **aprovação silenciosa**, tem sido duramente combatida pela oposição, que chega a acusar o Governo de comandar o esvaziamento do Plenário do

Congresso toda vez que presente alguma dificuldade em obter a aquiescência dos parlamentares para aprovação de projetos polêmicos ou que provoquem desgaste político de qualquer natureza.

Críticos não oposicionistas também se colocam contra esse procedimento abreviado, que nasceu para acelerar o processo legislativo, impedindo o **engavetamento** dos projetos ou a sua obstrução sistemática em detrimento da ação governamental, mas que — no dizer de M. G. FERREIRA FILHO — acabou dando ensejo a abuso oposto, porque “o Executivo não tem hesitado em servir-se da fração parlamentar que o apóia para impedir que o Legislativo delibere sobre seus projetos, seja rejeitando-os, seja modificando-os” (**Do Processo Legislativo**. São Paulo, Saraiva, 1968, pág. 176).

Talvez resida aí a razão maior por que se arremeteram tantos parlamentares, da oposição como do partido do Governo, para combater o sistema de aprovação de leis por decurso de prazo, fazendo dessa reivindicação um dos pontos centrais da Emenda das Prerrogativas.

A propósito, vale transcrever, por sua oportunidade, a opinião dos parlamentares que subscreveram a chamada Emenda das Prerrogativas:

“A experiência demonstra que a aprovação tácita, por decurso de prazo, de proposições submetidas à deliberação do Poder Legislativo, avilta-o perante a Nação, além de **desservi-la**, porque frustra as contribuições úteis aduzidas pelos parlamentares, obstaculizando o exercício da mais importante função do Congresso Nacional — a de legislar.

Certamente, era outro o propósito do legislador constitucional quando impôs ao Congresso tal limitação. Teria desejado — acreditamos — quebrar a inércia legislativa contra a qual, segundo os doutos, não há remédio judicial” (**Poder Legislativo — Prerrogativas**. Câmara dos Deputados, 1980, págs. 36/37).

Indo mais a fundo na análise do problema, o Senador ALOYSIO CHAVES assim se manifestou no voto que proferiu na Comissão Mista do Congresso Nacional incumbida do exame e parecer da aludida Proposta de Emenda à Constituição, **verbis**:

“A PEC nº 59 visa, com a redação apresentada, ao mesmo tempo, eliminar norma que considera nociva e impeditiva do exercício da mais importante função do Congresso Nacional — a de legislar, como propõe solução que julga eficaz, capaz de “quebrar a inércia legislativa contra a qual, segundo os doutos, não há remédio judicial”.

Estes os aspectos fundamentais que as propostas sob exame apresentam e que, como se observa, se relacionam em termos objetivos e mesmo de suporte doutrinário. De fato, as Propostas estão basicamente alicerçadas na tese de que o texto constitu-

cional vigente usurpa prerrogativa do Congresso Nacional, submetendo-o, além do mais, a uma situação vexatória e incondizente com a sua função precípua de órgão legiferante, obrigando-o a submeter-se a outro Poder, em assuntos de sua competência básica.

Esta visão política do fato constitucional não nos parece a mais identificada com a verdade jurídica, nem com a construção sociológica do instituto sob apreciação. A rigor, não se sonega ao Congresso Nacional a oportunidade de examinar e decidir, no que tange às proposições originárias do Poder Executivo. O que de fato se estabelece é a limitação temporal dessa apreciação, *sob parâmetro que, ao contrário do estabelecimento de prevalência para outro Poder, encerra fundamento de interesse público, ou seja, o regime de celeridade na tramitação legislativa de certas matérias.* Essa prerrogativa especial — que é menos uma tônica de excesso de poder do que uma imposição ditada pela *necessidade de romper, algumas vezes, a inércia legislativa* — vem se impondo de maneira irrefragável nas últimas décadas. Trata-se de um instituto novo na tradicional tessitura constitucional brasileira, mas de concepção mais consentânea com o estágio atual do nosso desenvolvimento social e político e, principalmente, com os princípios de elaboração legislativa que se vão impondo na prática constitucional hodierna. Este, reconhecemos, é regime adequado à correta elaboração legislativa, pois, vale notar, projetos que não contaram com fiscalização mais interessada, por falta de eficiente controle, no sistema anterior à disciplina expressa no art. 51 da Constituição, permaneceram esquecidos em certa fase de sua longa caminhada pelos órgãos técnicos das Casas do Congresso Nacional, alguns dos quais, ao serem redescobertos, já se constituíam em verdadeiros natimortos.

Os precedentes históricos são inúmeros (vide **mensagem** dirigida pelo Presidente Vargas à Nação no dia 10-11-37 e, mais recentemente, a tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional) e poderiam ser alinhados para evidenciar que o **procedimento abreviado**, previsto no art. 51, constitui uma solução prática imposta pela massa imensa e variada de assuntos, urgentes e complexos, que dependem de decisão do Congresso Nacional, como, ainda, pelo honesto propósito de adaptá-lo, aqui como *alhures*, às exigências da nossa época, rompendo a inércia legislativa. Esta matéria tem sido examinada a fundo pelos constitucionalistas modernos e a respeito dela detemo-nos em outra passagem deste parecer. Não há, pois, necessidade de insistir nessa argumentação.

É, contudo, pertinente dizer que essa solução não foi preconizada após 1964, nem se insere como fruto de ato de arbítrio, cuja revogação se impõe.

Desde a promulgação da Constituição de 1946 que se percebeu a conveniência de superar o modelo tradicional e construir solução mais condizente com a realidade brasileira.

Vários estudos se acumularam nesse período, concernentes a essa matéria. Convém lembrar, porém, pela insuspeição dos ilustres parlamentares que integram a Comissão de Estudos da Reforma Constitucional (HERMES LIMA, relator, SAN THIAGO DANTAS, MEDEIROS SILVA, A. GONÇALVES DE OLIVEIRA e FRANCISCO BROCHADO DA ROCHA) o anteprojeto de emenda constitucional por ela elaborado, dando nova redação aos arts. 68 e 69 da Constituição de 1946.

A aprovação por **decurso de prazo** está expressamente prevista — e diz o eminente relator, Deputado HERMES LIMA, que “todas as medidas alvitradas inspiram-se nas lições da experiência vivida, principalmente nestes últimos 10 anos de prática constitucional.” (O parecer é de **30 de abril de 1956**, há mais de 24 anos, portanto.)

A natureza imperativa dessa reforma consubstancia-se na Emenda Constitucional nº 17, de 1965, da qual foi relator o eminente Senador JOSAPHAT MARINHO, que deu nova redação ao art. 67, §§ 2º e 3º, da Constituição de 1946. Por ela, o projeto de lei de iniciativa do Presidente da República começava sua tramitação na Câmara dos Deputados, e sua votação deveria encerrar-se impreterivelmente dentro de 45 dias. Findo esse prazo, sem deliberação, o projeto passava ao Senado, com a redação originária. No Senado, expirado igual prazo, sem deliberação, considerava-se aprovado o texto como proveio da Câmara dos Deputados” (**Prerrogativas do Poder Legislativo**. Senado Federal, 1980, págs. 26/27).

Sabendo-se que, no Estado moderno, o Poder Executivo, para realizar a sua política, deve liderar o processo de produção normativa e que, nesse contexto, a celeridade na elaboração das leis é dado fundamental, ocorrenos sugerir fórmula que parece lograr esse objetivo, sem os inconvenientes das sugestões até então trazidas a debate, as quais, salvo engano, se limitaram a adiar pura e simplesmente os efeitos da ausência de deliberação, sem dar resposta ao problema fundamental da aprovação automática dos projetos não apreciados, que afinal sempre ocorre.

Nessa ordem de soluções, propostas há, por exemplo, como as que mandam incluir os projetos do Executivo na ordem do dia durante certo número de sessões, findas as quais, se não houver deliberação, considerar-se-ão aprovados.

Outros preconizam o sobrestamento da votação de qualquer matéria até a apreciação dos projetos cujos prazos estiverem vencidos, o que é de tão manifesta inconveniência que dispensa maiores comentários.

Tais propostas, bem se vê, apenas tangenciam o problema, dando margem, se acolhidas, à configuração, pelo menos em tese, de verdadei-

ros impasses institucionais — **estado de necessidade legislativa** ou **estado de necessidade governamental**, para usar as expressões com que os constitucionalistas batizaram a situação prevista no artigo 81 da Lei Fundamental de Bonn —, impasses esses que se verificariam sempre que, de modo sistemático, os parlamentares se recusassem a votar projetos de interesse do Governo, colocando-o em situação aflitiva diante do Legislativo (ORLANDO BITAR. **A Lei Fundamental de Bonn e o Sistema Parlamentar de Governo da República Federal Alemã**. Obras Completas. Rio, Conselho Federal de Cultura, 1978, 1º vol., pág. 138).

A propósito de impasses dessa natureza, mesmo sob o regime atual, é teoricamente possível, conquanto praticamente improvável, ver-se o Presidente da República impedido, **de fato**, de sancionar projeto de lei aprovado por decurso de prazo, se o Presidente do Senado (aqui entendido qualquer Senador no exercício da Presidência) não remeter ao Chefe do Executivo os autógrafos do projeto, sem os quais lhe é materialmente impossível formalizar a sanção.

Não prevendo a Constituição possa o Presidente da República promulgar, como lei, o texto de projeto cujos autógrafos o Congresso deixar de remeter-lhe, fica o Chefe do Governo na dependência do recebimento daqueles autógrafos para sancionar o projeto e convertê-lo em lei.

Talvez por essa circunstância é que o Congresso Nacional, valendo-se do silêncio da Constituição — ou até mesmo em desacordo com ela —, estatuiu, no Regimento Comum (artigo 87) que, **em se tratando de projeto de lei complementar**, estará ele prejudicado se não houver deliberação dentro do prazo solicitado pelo Presidente da República.

Dizemos que, no particular, o dispositivo do Regimento Comum aproveitou o silêncio da Constituição ou, até mesmo, foi editado em desacordo com a Lei Maior, porque não encontramos, no texto fundamental, norma alguma que dê suporte àquela interpretação exclusiva ou exageradamente literal adotada pelas Casas do Congresso.

Afirmar, ligeiramente, como o fazem alguns (PONTES DE MIRANDA, por exemplo: “quanto às **leis complementares**, a tramitação é no Congresso Nacional e não se há de pensar em invocação do art. 51”. **Comentários à Constituição de 1967 — com a Emenda nº 1, de 1969**. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1970, Tomo III, pág. 155), que o Presidente da República não pode invocar o artigo 51 para obter a aprovação de leis complementares dentro do prazo de quarenta dias, apenas sob o argumento de que, em face do artigo 50, tais leis somente serão aprovadas se obtiverem a maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional, é olvidar que para a aprovação das leis ordinárias também se exige determinado número de votos — maioria simples —, a teor do que estabelece o artigo 31 da Carta Magna — e que, mesmo sem qualquer voto, tais normas **consideram-se tacitamente aprovadas** uma vez expirado o prazo de que dispõe o Congresso para deliberar sobre o projeto que lhe enviou o Chefe do Governo.

Dizendo, como diz o **caput** do artigo 51, que o Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre **qualquer matéria** — obviamente também a que sujeita à regulação em lei complementar —, e estatuinto o § 2º, desse mesmo artigo, que, se julgar urgente o projeto, o Chefe do Poder Executivo poderá solicitar que a sua apreciação seja feita em sessão conjunta do Congresso Nacional, dentro do prazo de quarenta dias, salvo acanhada exegese literal do artigo 50, não encontramos suporte constitucional que possa respaldar o entendimento de que, em se tratando de lei complementar, é impossível a sua aprovação na forma do § 2º do artigo 51 da Lei Maior.

Nessa ordem de idéias e preocupações, achamos plausível dotar o Presidente da República do poder de **promulgar como decreto-lei o projeto cuja apreciação não tenha sido feita dentro dos prazos acaso solicitados ao Congresso Nacional.**

Com essa fórmula acreditamos que as dificuldades mais sérias estariam resolvidas, como adiante se verá.

De plano, eliminar-se-ia, nessa primeira etapa, o problema da **votação negativa**, de vez que o Presidente da República, em **ato positivo de vontade**, poderá, se o quiser, promulgar o texto do projeto sem depender do recebimento dos autógrafos, cujo envio é de imaginar constrangedor para o Presidente do Senado, contingenciado a remeter à sanção projeto de lei que o Poder Legislativo se recusou a votar.

De outra parte, se promulgado como decreto-lei, o texto terá vigência imediata, sendo submetido a nova apreciação do Congresso Nacional, desta feita pelo prazo de 60 dias (artigo 55, § 1º, da Constituição), findo o qual, se não houver deliberação, estará definitivamente aprovado.

Ademais, possui esta fórmula uma vantagem política adicional: se o Presidente da República, em face dos debates parlamentares, vier a se convencer de que o projeto não deve ser convertido em lei — porque evidenciado algum aspecto negativo ou inconveniente não vislumbrado anteriormente — deixará de promulgá-lo, mandando reavaliar os seus termos.

Para viabilizar a proposta, basta dar ao § 3º do artigo 51 da Constituição a seguinte redação:

“Art. 51

§ 3º — Na falta de deliberação dentro dos prazos estipulados neste artigo e parágrafos anteriores, os projetos poderão ser promulgados sob a forma de decretos-leis, aos quais se aplica o disposto nos §§ 1º e 2º do artigo 55.”

O debate, novamente devolvido à ordem do dia, certamente ensinará outras fórmulas capazes de conciliar as exigências governamentais de uma célere produção normativa, com o respeito, que a todos se impõe, pela independência do Poder Legislativo.