CONSTITUIÇÃO FEDERAL — CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS — HIERARQUIA DAS LEIS — PODERES DE ESTADO: PODER LEGISLATIVO*

CARLOS OSÓRIO DE ALMEIDA**

1. Conceito de constituição; 2. Constituições escritas e não-escritas, rígidas e flexíveis, populares e outorgadas; 3. A Magna Carta; 4. As constituições do Brasil, as constituições estaduais e o Poder Legislativo; 5. Poder Legislativo e processo legislativo — hierarquia das leis.

Recebi como honrosa homenagem o convite para proferir a *aula inaugural do Curso de Técnica Legislativa,* que hoje se instala nesta assembléia, com a finalidade de aperfeiçoar os conhecimentos dos senhores funcionários, conforme orientação firmada pela atual mesa diretora e pela diretoria geral, merecedora, por todos os motivos, de nossos aplausos e total apoio.

O tema da aula inaugural: Constituição Federal — constituições estaduais — hierarquia das leis — poderes do Estado: Poder Legislativo, abrange no seu conjunto, na realidade, grande parte do direito constitucional. Seria impossível, portanto, pretender transmitir aos senhores, na curta duração de uma simples palestra, amplos ensinamentos sobre os referidos assuntos. Pretendo, assim, sem maior profundidade, abordar o tema de forma superficial, tornando um pouco mais amena a abertura do curso, no decorrer do qual os senhores tomarão contato mais íntimo com os assuntos que integram o amplo tema desta aula inaugural.

1. *Conceito de constituição*

Vejamos, inicialmente, qual o conceito de constituição, segundo os mais importantes juristas.

Ensina Kelsen, na sua *Teoria geral do Estado,* que a constituição do estado, usualmente caracterizada como *lei fundamental,* forma a base da ordem jurídica nacional.

Cooley *(The general principles of constitutional law)* afirma que "o termo constituição pode ser definido como o conjunto de regras e preceitos de acordo com os quais os poderes da soberania são habitualmente exercidos".

Pinto Ferreira *(Da constituição)* diz que: "constituição é o conjunto das normas convencionais ou jurídicas que, repousando na estrutura econômico-social e ideológica da sociedade, determina, de uma maneira fundamental e permanente, o ordenamento do Estado".

Wade e Phillips *(Constitutional law)* afirmam que "a constituição é, normalmente, um documento que possui um rito legal próprio que estabelece a

* Aula inaugural proferida no plenário da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, em 3.8.81.

** Procurador-chefe da Alerj.

estrutura das funções essenciais dos órgãos do governo de um estado e declara os princípios que disciplinam as relações daqueles órgãos".

Burdeau *(Traité de science politique)* sustenta que "a constituição é a regra pela qual o soberano legitima o poder, aderindo à idéia de direito que ele representa, e determina, em conseqüência, as condições de seu exercício".

Rui Barbosa pontifica que "uma constituição é, por assim dizer, a miniatura política da nacionalidade".

Duverger, em sua obra clássica *Institutions politiques et droit constitutionnel,* afirma que "constituição é um texto escrito, elaborado em formas mais ou menos solenes, que define a organização política do país".

Darcy Azambuja, na sua *Introdução à ciência política,* igualmente ensina que "constituição é o conjunto de preceitos jurídicos, geralmente reunidos em um código, que discrimina os órgãos do poder público, fixa-lhes a competência, declara a forma do governo, proclama e assegura os direitos individuais".

De acordo com a lição de Schartz *(A commentary on the constitution of the United States),* "constituição significa a lei básica de um país, que contém princípios cardeais em razão dos quais este país é governado".

Verifica-se, em conclusão, que, em geral, se afirma que a constituição é um conjunto de preceitos jurídicos, que circunscreve e fixa a competência do poder público, assegurando, ainda, a plena proteção dos direitos individuais.

2. *Constituições escritas e não-escritas, rígidas e flexíveis, populares e outorgadas*

As diversas modalidades de constituições, divergentes em sua formação, em sua origem e em seu processo de reforma permite dividi-las em *escritas* e *não-escritas.* Constituições escritas são as que constam em documentos legislativos estruturados de modo ordenado, podendo ser revistos mediante determinadas condições previstas no próprio texto. Entre as constituições escritas mais importantes e mais antigas figuram a Constituição americana, de 1787, e a Carta Política francesa, de 1791. O modelo clássico de constituição não-escrita é a inglesa, que resulta do uso, da prática, a respeito de questões numerosas tais como os poderes do rei, seu direito de sancionar leis, a divisão do parlamento em duas câmaras etc.

Podem, ainda, ser classificadas em *constituições rígidas e constituições flexíveis. As rígidas* são as que não podem ser modificadas, por uma lei ordinária, exigindo para alterá-las um processo especial de revisão, compreendendo ritos e tramitações próprias. *As flexíveis,* são as que se originam num sistema em que as leis ordinárias possuem exatamente o mesmo valor jurídico que as leis constitucionais. Finalmente, podem também ser classificadas em *constituições populares* e *constituições outorgadas,* se oriundas, no primeiro caso, do povo, através de uma assembléia constituinte convocada, que as elabora e promulga, ou se originadas de uma concessão feita pelos governantes aos governados, como por exemplo nossa Constituição do Império, de 1824, a de 1937, do Estado Novo, e a vigente Emenda Constitucional n.º 1, de 1969.

3. *A Magna Carta*

A Magna Carta e a Declaração dos Direitos de 1689 são os dois supremos documentos constitucionais da história inglesa. A Magna Carta foi selada pelo

Rei João, em 15 de junho de 1215, e outorgada no prado chamado de Runnymede, entre Windsor e Staines, tendo sido publicada pelo Rei Henrique III, em 1225. Não há uma só palavra na Magna Carta sobre o Parlamento, porque em 1215 e 1225 a instituição ainda não existia, pois o Parlamento somente foi convocado, em 1265, por Simon de Montfort, Conde de Leicester, quando os representantes de vilas e cidades foram convocados.

A Magna Carta, escrita em latim, firmou o conceito de que todo poder vem da lei e de que nenhum homem, seja ele rei, ministro, ou pessoa privada, está acima da lei, o que é comumente chamado a *rule of law* (o domínio da lei) ou governo de acordo com a lei, ou governo constitucional. O seu título inteiro é *Magna Carta de Liberatibus Angliae* ou Carta de Liberdades da Inglaterra.

Os redatores da Carta do Rei João verificaram que a principal dificuldade era induzir o rei a observá-la. Por isso estabeleceram a eleição de 25 barões que teriam o poder de executar as disposições da Carta. Procurou-se assegurar a observância da Magna Carta exigindo que os *sheriffs* a lessem nas cortes judiciais locais quatro vezes por ano, e exigindo que os bispos pronunciassem anátemas, duas vezes por ano, contra aqueles que não observassem as suas disposições. Publicidade dessa espécie era essencial antes que o desenvolvimento da imprensa tornasse possível a existência de cópias da Magna Carta em todas as bibliotecas privadas.

Nos reinados de Eduardo III e Ricardo II (1327-1399), a Magna Carta foi confirmada por 24 leis. Houve também desenvolvimentos importantes da Magna Carta e em sete leis de Eduardo II (1327-1377). Entre elas estava a famosa cláusula de *due process* (o processo legal regular), que forneceu o precedente para a quinta e a décima quarta Emendas à Constituição dos EUA.

"Nenhum homem, seja qual for a sua condição ou estado, será expulso de sua terra ou moradia, nem detido ou preso, nem deserdado, nem morto, sem ter sido ouvido de acordo com o processo legal regular *(without being brought in answer by due process af law).*"

Embora não estivessem muito cientes disso, os homens do século XIV e princípios do século XV estavam estabelecendo os fundamentos do governo constitucional. A palavra *constituição,* todavia, não foi usada, no sentido de uma estrutura de governo, antes do século XVII, quando tornou-se usual devido ao desenvolvimento das instituições parlamentares no reinado dos Tudors. O que os homens do século XIV sabiam pela sua própria experiência era que as liberdades da Inglaterra — que significam as liberdades de todos os homens livres — dependiam da observância da lei pelo rei, pelos lordes e pelo povo comum, igualmente, pois sem direito e lei *(without law)* não existe liberdade.

O controle dos impostos pelo Parlamento, a partir de 1688, não impediu tributação pesada, mas impediu a tributação arbitrária. Além disso, o controle parlamentar da legislação tinha se desenvolvido ao lado do controle parlamentar da tributação. Depois de 1688, nenhuma legislação podia ser aprovada, tributo votado, ou forças armadas mantidas, sem a autorização do Parlamento. Os grandes debates nos Parlamentos de Jaime I e Carlos I criaram a tradição de que o Parlamento, e especialmente a Câmara dos Comuns, era o guardião da liberdade inglesa e, depois da união com a Escócia, da liberdade britânica.

A liberdade não era a de cada um fazer o que deseja, viver como quiser e não estar sujeita a nenhuma lei, mas a liberdade dos homens viverem debaixo do governo, isto é, de estarem submetidos a uma regra, comum a todos

dessa sociedade, e feita pelo poder legislativo nela erigido. São as liberdades submetidas à lei *(liberties under law).*

Por ocasião da comemoração dos 750 anos da Magna Carta, em 1965, o British Information Service publicou um folheto sob o título: Magna Carta e sua influência no mundo atual, elaborado pelo grande jurista Ivor Jennings, onde se lê:

"Além da lei, porém, o cidadão tem a proteção das duas casas do Parlamento. Os princípios fundamentais da Magna Carta, tal como foram elaborados pela legislação e a *common law* (o direito costumeiro), tornaram-se parte do ideário comum; são princípios aceitos pela convenção social. O latim foi traduzido na linguagem das ruas mais modestas. Os membros do Parlamento e os pares do reino partilham dessas noções comuns ou preconceitos e lhes dão efeito por meio de noções e discursos. A Câmara dos Comuns vive os seus momentos culminantes quando trata do que parece ser uma injustiça. A crítica raramente vem apenas de um dos lados da Câmara dos Comuns, mas o fato de haver em ambas as Câmaras do Parlamento uma oposição organizada tem profunda importância. Existem outros modos de proteger as liberdades fundamentais, como o demonstram constantemente os EUA, mas a combinação do governo responsável e da oposição política é particularmente eficaz."

O capítulo II da Magna Carta (capítulo 17 da Carta do Rei João) dispõe que os pleitos privados *(common pleas)* não seguirão a Corte, mas serão julgados em certo lugar determinado. Os pleitos privados eram os pleitos dos cidadãos e abrangiam a maior parte do direito privado. Os juízes eram servidores reais, nomeados e demitidos à vontade do rei. O rei podia sentar-se em sua própria Corte e julgar, como o Rei João fez freqüentemente. O capítulo 11, portanto, visava a conveniência dos pleiteantes, pois se os juízes seguissem o rei pelo país, os pleiteantes só poderiam obter justiça indo aonde o rei estivesse, admitindo que pudessem saber onde ele estava. Era, pois, desejável que alguns juízes processassem os pleitos privados em algum lugar certo e determinado. A disposição da Carta Magna foi observada, um certo número de juízes foi separado dos juízes que seguiam o rei e eles formaram o *common bench.* Com variações ocasionais no século XIV, o lugar determinado foi Westminster Hall (onde o corpo de Sir Winston Churchill repousou solenemente antes de seu funeral em 1965).

Ainda no século XVII, Sir Edward Coke, como *chief justice,* informava o rei que ele poderia sentar-se no *king's bench,* mas acrescentava que ele deveria proferir julgamento pelas bocas dos seus juízes. Em conseqüência, foi demitido pelo Rei Jaime I em 1619.

A Lei de Colonização *(the Act of Settlement)* de 1701, porém, estabeleceu que os juízes exerceriam seus cargos não à vontade do Rei *(not at the King's pleasure),* mas enquanto tivessem bom comportamento *(during good behaviour),* embora pudessem ser afastados depois de discursos proferidos em ambas as casas do Parlamento. Ocorre, que nenhum juiz foi demitido desde 1701, e administram a justiça *livre e justamente, sem favor e sem medo.*

Para todos os propósitos práticos, o *due process of law* (processo legal regular) que foi a interpretação, no século XIV, do capítulo 29 da Magna Carta, tornou-se no século XVII e depois dele, o processo segundo a *common law* ou a eqüidade. O capítulo aplicava-se a todos os homens, porque todos os homens eram livres; foi sustentado no caso Sommerset (1772) que a escravidão era incompatível com a lei da Inglaterra e que qualquer escravo trazido para o país poderia tornar-se livre por meio de *habeas-corpus.*

Do mesmo modo, ninguém poderia ser condenado à morte salvo depois de julgamento pelo júri; ninguém poderia ser mantido na prisão salvo se tivesse sido legalmente preso de acordo com a *common law* ou a lei escrita, ou tivesse sido preso de ordem de uma corte de direito ou eqüidade; e assim por diante. Foi o direito desenvolvendo-se, lentamente, no correr dos séculos, mas já em 1607 disse Cowell que todas as leis que a Inglaterra tinha, de alguma maneira derivavam da Magna Carta.

Assim, a influência da Magna Carta foi enorme e as liberdades da Inglaterra foram exportadas para outras partes do mundo. Em conferência que, em 1968, o Juiz Black, da Suprema Corte dos EUA, proferiu na Universidade de Colúmbia, teve ocasião de salientar:

"Quando os colonizadores ingleses se fixaram em nosso país, trouxeram consigo a expressão *processo legal* e, mais tarde, usaram-na muito naturalmente, na quinta Emenda do *bill of rights*. Enraizada na história da Magna, esta locução era, para eles, a garantia de que o governo não lhes tiraria a vida, a liberdade ou a propriedade, sem um julgamento feito de acordo com a lei da terra, existente ao tempo em que uma suposta ofensa fosse cometida. A cláusula de *processo legal* da quinta Emenda dá, assim, a todos os americanos, quem quer que sejam e onde quer que se encontrem, o direito de serem julgados por tribunais independentes e imparciais, de acordo com processos reconhecidos e não-discriminatórios e com leis válidas preexistentes."

A influência da Magna Carta e da legislação posterior na Inglaterra veio até nossos dias, bastando examinar o que consta na Declaração Universal dos Direitos do Homem, aprovada em 1948 pela Assembléia Geral das Nações Unidas:

"Art. 1.º Todos os serem humanos nascem livres e iguais em dignidade e em direitos.

Art. 3.º Todo indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança de sua pessoa.

Art. 4.º Ninguém será mantido em escravidão nem em servidão; a escravidão e o tráfico dos escravos são proibidos sob todas as suas formas.

Art. 5.º Ninguém será submetido à tortura, nem a penas ou tratamento cruéis, inumanos ou degradantes.

Art. 7.º Todos são iguais perante a lei e têm direito sem distinção a uma igual proteção da lei.

Art. 11. Toda pessoa acusada de um ato delituoso é presumida inocente até que sua culpabilidade tenha sido legalmente estabelecida no curso de um processo em que são asseguradas todas as garantias necessárias à sua defesa. Ninguém será condenado por ações ou omissões que, no momento em que foram cometidas, não constituíam um ato delituoso segundo o direito nacional ou internacional.

Art. 17. Ninguém pode ser arbitrariamente privado de sua propriedade."

4. *As constituições do Brasil, as constituições estaduais e o Poder Legislativo*

Em sua notável obra *Direito constitucional estadual,* Oswaldo Trigueiro, Ministro aposentado do Supremo Tribunal Federal, esclarece que, no período colonial, as capitanias não conheceram instituições de caráter representativo, que o direito português criara apenas no plano municipal. A única fonte de que emanava o direito escrito era a vontade do Rei que, até a época da indepen-

dência, manteve a sua feição absolutista. Somente no limiar do Império, quando as capitanias já se haviam convertido em províncias, foram estas dotadas de órgãos representativos, embora ainda de forma rudimentar. Em seu capítulo V, a Constituição de 1824 criou os conselhos gerais, incumbidos de exercerem os direitos, reconhecidos a todos os cidadãos, de intervirem nos negócios provinciais.

Os conselhos gerais tinham origem democrática, de vez que popularmente eleitos, na mesma ocasião e da mesma maneira por que o eram os representantes da nação e pelo tempo de cada legislatura (art. 74). Mas não configuravam órgãos propriamente legislativos, pois as suas atribuições se cingiam a votar propostas a serem submetidas à Assembléia Geral do Império, que podia adotá-las como projetos de lei, sujeitos à sua deliberação final (arts. 85 e 86).

O Ato Adicional (Lei de 12 de agosto de 1834) substituiu os conselhos gerais pelas assembléias legislativas, também formadas pelo mesmo processo de eleição da Assembléia Geral, e pelos mesmos eleitores, porém para mandatos de apenas dois anos de duração. As assembléias provinciais eram órgãos com atribuições nitidamente legislativas, porque dotadas de competência expressa para elaborar normas jurídicas de caráter geral sobre as matérias delegadas à autoridade da província. Salvo em três ou quatro temas reservados ao pronunciamento da Assembléia Geral, a competência legislativa da Assembléia Provincial tinha caráter definitivo, porque ela podia, pelo voto de maioria qualificada (dois terços dos seus componentes) rejeitar o veto do Poder Executivo (Ato Adicional, arts. 15 e 16).

Dessa forma, quando as províncias, por força da implantação do regime republicano, se converteram em estados-membros da federação, o poder legislativo das coletividades políticas parciais já possuía experiência de meio século.

O Império havia sido bicameralista no plano nacional e unicameral no plano provincial. A Assembléia Geral compunha-se de duas casas — o Senado e a Câmara dos Deputados — como já era de regra, quase sem exceção, no direito constitucional dos países democráticos. Nas províncias, porém, tivemos apenas a assembléia provincial eletiva, nos termos em que o Ato Adicional a definiu.

É certo que este, em seu art. 3.°, permitia à Assembléia Geral decretar "a organização de uma segunda Câmara Legislativa para qualquer província, a pedido de sua assembléia, podendo esta segunda câmara ter maior duração do que a primeira". Mas, até a queda do Império, as províncias se conservaram unicamente unicamerais. Ao que informa Castro Nunes, a Assembléia Geral desatendeu aos pedidos de São Paulo e de Pernambuco, que pretenderam criar senados provinciais.[1]

Com a proclamação da República e após a Constituição de 1891, treze estados preferiram o tradicional regime de câmara singular e sete adotaram o bicameralismo, inspirados no direito americano. As denominações adotadas foram as mais diversas: Câmara dos Deputados, Congresso Legislativo, Assembléia dos Representantes, Congresso Representativo e Assembléia Legislativa.

Essa disparidade, consentânea com a índole do federalismo, desapareceu com a Constituição federal de 1934, na qual prevaleceu nítida preocupação centralista e uniformizadora. Além de haver retirado dos estados a competência de editar o seu direito eleitoral, proibiu-lhes adotar, para funções públicas

[1] Castro Nunes. *As constituições estaduais do Brasil.* p. 60.

idênticas, denominações diferentes das estabelecidas no direito federal. Vedou-lhes fixar mandatos mais longos que os federais correspondentes e uniformizou, para os órgãos do governo estadual, as designações de governador, Assembléia Legislativa e Corte de Apelação. Explícita ou implicitamente, essa uniformidade tem sido mantida por todas as constituições federais posteriores.

O direito federal vigente define, em molde rígido, a organização, a competência e o funcionamento do poder legislativo dos estados. Basicamente estes se organizam e se regem pelas constituições e leis que adotarem, mas devem respeitar os princípios constantes do estatuto federal. Prevê este que cada estado terá uma Assembléia Legislativa; fixa o número dos deputados estaduais, limita os subsídios; impõe o processo legislativo; torna extensivas aos estados as normas pertinentes à perda do mandato popular.

O traço mais característico do regime federal é a distribuição dos poderes e atribuições de natureza política por duas categorias de órgãos governativos: os da União, que simbolizam a soberania nacional, e os dos estados-membros, que representam a vontade das entidades constitucionais menores, componentes da República federativa. Essa distribuição é feita pela Constituição federal, que define e delimita as duas ordens de governo e regula o seu relacionamento.

Entre nós, a distribuição de competência entre a Federação e as entidades federadas foi feita com a discriminação em favor do poder central, reservando-se o mais, indeterminadamente, ao poder estadual, tendo sido seguido o modelo norte-americano.

Em linhas gerais, o direito constitucional vigente não se distancia da tradição republicana, mas se distingue por algumas modificações tendentes a assegurar o predomínio do poder federal. Manteve os princípios fundamentais do federalismo: outorgou aos estados alguns poderes expressos e todos os poderes remanescentes.

Dois aspectos, todavia, devem ser salientados:

a) em matéria tributária inverteu o esquema clássico, pois fora da discriminação constitucional, somente a União tem poderes para criar outros impostos (Constituição, art. 18, § 5.º), tendo os estados, nesse campo, perdido a competência residual e bem assim a concorrente, salvo nas hipóteses de eventual delegação da União;

b) afastando-se da tradição republicana, todavia, a Constituição de 1969 suprimiu a garantia da integridade territorial, dispensando o consentimento dos poderes estaduais para qualquer modificação de limites, de que decorram desmembramentos de áreas e até a extinção de algum estado, passando a matéria, por inteiro, a ser disciplinada por lei complementar (art. 3.º), e esta dispensa o pronunciamento tanto dos órgãos legislativos dos estados quanto das populações atingidas pelas eventuais modificações (exemplo: a fusão do Estado da Guanabara e do Estado do Rio de Janeiro, feita sem o pronunciamento das assembléias legislativas dos dois estados e das respectivas populações).

Pelo texto da Constituição em vigor (Emenda n.º 1, de 1969), aos estados são conferidos todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados pela Constituição (art. 13, § 1.º). Os estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas constituições e leis que adotarem, respeitadas, dentre outros princípios estabelecidos na Constituição, os mencionados nos incisos I a IX do art. 13. No art. 200, e no seu parágrafo único, foi determinado que as disposições constantes da Constituição ficavam incorporadas, no que coubesse,

ao direito constitucional legislado dos estados, bem como, que as constituições dos estados poderão adotar o regime de leis delegadas, proibidos os decretos-leis.

Posteriormente, pela Emenda Constitucional n.º 8, de 1977, foram acrescentados vários artigos à Constituição, entre eles o art. 202 que determinou aos estados a adaptação de sua organização judiciária aos preceitos estabelecidos na Constituição federal e na Lei Orgânica da Magistratura Nacional.

5. *Poder Legislativo e processo legislativo — hierarquia das leis*

Determina a Constituição da República Federativa do Brasil, no seu art. 6.º, que são poderes da União, independentes e harmônicos, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário. Salvo as exceções previstas na própria Constituição, é vedado a qualquer dos poderes delegar atribuições; quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro (parágrafo único do art. 6.º).

Foi mantida a clássica divisão de poderes, estabelecida desde Montesquieu, em sua obra clássica *O espírito das leis,* e adotada em todas as nossas constituições, exceto a do Império, que reconhecia, também, o poder moderador delegado privativamente ao Imperador.

O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, reunindo-se, anualmente, na capital da União, de 1.º de março a 30 de junho e de 1.º de agosto a 5 de dezembro.

Cada estado elege 3 senadores com mandato de oito anos, renovando-se a representação, de quatro em quatro anos, alternadamente, por um e por dois terços.

A Câmara dos Deputados compõe-se de até 420 representantes do povo, eleitos por voto direto e secreto, em cada estado e território, durante quatro anos cada legislatura. Obedecido o limite máximo de 420, o número de deputados, por estado, será estabelecido pela justiça eleitoral, para cada legislatura, proporcionalmente à população, com o reajuste necessário para que nenhum estado tenha mais de 55 ou menos de 6 deputados. Excetuado o de Fernando de Noronha, cada território será representado, na Câmara, por dois deputados. No cálculo das proporções em relação à população, não se computará a do Distrito Federal nem a dos territórios. Os critérios para a composição da Câmara dos Deputados foram fixados pela Emenda Constitucional n.º 8, de 1977.

Verifica-se, assim, que a composição do Poder Legislativo não é democrática, pois na última legislatura São Paulo ficou com menos 28 representantes, a que teria direito, dentro do quociente adotado com base na representação de toda a Nação. Do critério estabelecido pela Emenda Constitucional n.º 8, de 1977, resultam desigualdades profundas, pois temos na Câmara deputados que representam mais de 400 mil habitantes e outros que representam menos de 50 mil, como nos casos de São Paulo e Roraima.

As atribuições do Poder Legislativo estão fixadas, principalmente, nos arts. 43, 44 e 45 da Constituição. Elas são exercidas, basicamente, por meio do processo legislativo que compreende a elaboração de:

I — emendas à Constituição;
II — leis complementares à Constituição;
III — leis ordinárias;

IV — leis delegadas;
V — decretos-leis;
VI — decretos legislativos; e
VII — resoluções.

Por força do disposto no inciso III, do art. 13, da Constituição, as assembléias legislativas dos estados observam idêntico processo legislativo.

A competência do Poder Legislativo para iniciar o processo legislativo foi muito restringida e os projetos enviados pelo chefe do Poder Executivo podem até ser aprovados por decurso de prazo, sem a deliberação do Poder Legislativo, o que é altamente condenável em regime democrático representativo. São tais fatos que têm levado uma parcela ponderável da população a clamar pela convocação de uma assembléia constituinte, ou pela aprovação de uma Emenda à Constituição para que os próximos representantes a serem eleitos tenham, inicialmente, poderes constituintes.

Para verificarmos a situação de inferioridade do Poder Legislativo, basta observar que no primeiro semestre do corrente ano (1981) 30 projetos foram encaminhados à sanção presidencial, sendo 23 de autoria do próprio Executivo e sete de iniciativa do Legislativo. No mesmo período, dos 31 decretos-leis baixados pelo presidente da República, 14 foram aprovados pelo Congresso Nacional e 17 por decurso de prazo. No ano de 1980, de um total de 224 leis (leis complementares, leis e decretos-leis), apenas 31 partiram do Legislativo (das quais duas sobre vencimentos de seus funcionários e 3 propostas pelo Poder Judiciário). O Poder Executivo contribuiu com o restante, inclusive 96 decretos-leis[2].

É verdade que a tarefa do Legislativo não é apenas a de legislar, pois controla e fiscaliza as múltiplas atividades do Executivo. Dentre as mais notórias, cumpre destacar: requerimentos de informações; convocação de ministros de Estado; fiscalização financeira e orçamentária; resolução sobre os tratados internacionais; aprovação senatorial de nomeações; comissões parlamentares de inquérito etc.

Finalmente, resta examinar a questão da hierarquia das leis. Entendem alguns juristas que inexiste hierarquia entre leis da União, estados-membros e municípios, pois a técnica constitucional brasileira adotou o expediente de repartir, por campos privativos, a competência legislativa das pessoas constitucionais. A competência legislativa está, em princípio, constitucionalmente repartida em compartimentos estanques, representados pelos campos privativos de legislação da União, estados-membros e municípios. Na federação brasileira, não haveria relação de hierarquia entre normas legais emanadas da União, estados-membros e municípios. E, precisamente porque os poderes legislativos federal, estadual e municipal extraem as suas competências diretamente da Constituição, será inconstitucional lei que discipline matéria extravasante da área que lhe é própria. Assim, a classificação das leis em federais, estaduais e municipais não seria estabelecida em função de considerações de hierarquia, mas apenas atendendo à maior ou menor extensão do seu âmbito material de validez.

Na órbita da União, quanto à sua hierarquia, é a seguinte a classificação das leis:

[2] *O Estado de São Paulo*. 5 jul. 1981. p. 2.

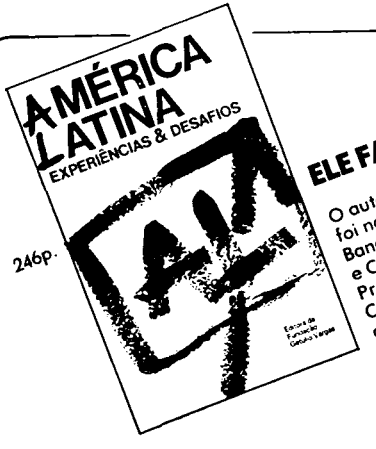
a) leis constitucionais;
b) leis complementares;
c) leis ordinárias e, a seu lado, no mesmo plano hierárquico, as leis delegadas, os decretos-leis, os decretos legislativos e as resoluções.

Na órbita estadual, a posição é idêntica, com exclusão dos decretos-leis que são vedados aos estados, na forma do parágrafo único do art. 200 da Constituição.

No Brasil, cabe ao Poder Judiciário o controle jurisdicional da constitucionalidade das leis, competindo ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar originariamente a representação do procurador-geral da República, por inconstitucionalidade ou para interpretação de lei ou ato normativo federal ou estadual. Compete privativamente ao Senado federal suspender a execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto, declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

Ao concluir a presente aula inaugural do curso de técnica legislativa desejo agradecer a todos os presentes pela atenção que me dispensaram e manifestar a certeza de que cada um dos senhores, ao término do curso, será um defensor intransigente do Poder Legislativo como expressão máxima da soberania da vontade popular. Acredito, porém, que ficarão convencidos que somente existirá o Poder Legislativo forte quando os partidos políticos forem formados em torno de idéias e princípios e não agrupados simplesmente em volta de pessoas.

A todos, muito obrigado.



ELE FALA DE CADEIRA

O autor, Prof. Herrera, foi nada menos que o primeiro presidente do BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento, e Coordenador-Geral do ECIEL - Programa de Estudos Conjuntos para a Integração Latino-Americana. Conhece bem os problemas desse lado do mundo.

Nas Livrarias da FGV
Rio: Praia de Botafogo, 188 e Graça Aranha, 26 - lojas C e H;
São Paulo: Nove de Julho, 2029;
Brasília: CLS 104, Bloco A, loja 37.

Ou pelo Reembolso Postal
FGV / Editora - Div. Vendas
Caixa Postal 9052
20000 - Rio de Janeiro - RJ