

PROCESSO LEGISLATIVO
Rito e rigor
(Por Orivaldo Melo, Assessor Legislativo da CLDF)

De início, é conveniente lembrar que o processo legislativo é um espécie do gênero *direito processual*. É, pois, um dos ramos do direito público, cuja especificidade reside na sua finalidade, qual seja, a produção de normas jurídicas pelas casas legislativas.

Pelo processo legislativo, o direito regula a sua própria criação, de vez que as normas disciplinadoras dos outros processos, como o civil e o penal, por exemplo, são produzidas a partir do regular processo legislativo, na conformidade das disposições constitucionais e infraconstitucionais pertinentes.

Seu caráter é, portanto, instrumental, como é instrumental o caráter dos outros processos. Em síntese, enquanto o processo civil, por exemplo, instrumentaliza a composição de lides na esfera do direito privado, o processo legislativo instrumentaliza a produção das normas com base nas quais o Poder Judiciário comporá tais lides.

Isso dá noção exata da importância do processo legislativo, que é o processo que verdadeiramente regula os outros processos. Para muitos juristas, aliás, essa característica é mesmo tida por indicadora de que o processo legislativo é uma espécie de *superdireito processual*, porquanto dele decorrem os outros direitos processuais.

Por ser processo, é dizer, conjunto de procedimentos, é essencialmente ritualístico, pleno de formalidades preordenadas, como de resto são todos os processos, como é, por exemplo, o processo penal. Em geral, porém, os ritos e as formalidades do ramo processual que rege a persecução penal são tidos como essenciais pelo que têm de garantidores dos direitos dos acusados.

Assim também deve ser visto o processo legislativo: conjunto de atos preordenados mediante os quais se produzem as leis. Logo, as formalidades integrantes desse processo, que dizem respeito à maneira de realização dos procedimentos, devem ser, do mesmo modo, tidas por essenciais, o que verdadeiramente são porque garantidoras de dois aspectos essenciais: a **legitimidade** e a **qualidade** do ordenamento jurídico.

O processo legislativo deriva, em parte, da Constituição. Todavia, é no Regimento Interno que está o seu detalhamento. Bem por isso afirmou o Ministro Sepúlveda Pertence, do Supremo Tribunal Federal, que *o regimento é o código de processo legislativo*, o que bem expressa a importância das regras que esse diploma legal contém.

Quanto às regras do processo legislativo de índole constitucional, a aceitação e a obediência, ainda que nem sempre espontâneas, são mais comuns. O rigor, nesse plano, tende a ser mais facilmente aceito. Quando não o é, o Judiciário atua para restituir-lhe a integridade.

Quanto às regras regimentais, porém, nem sempre o rigor é bem compreendido. Isso tanto se dá por parte do legislador quanto por parte da sociedade, em geral porque esta reclama daquele celeridade para aprimorar o ordenamento e atender às legítimas demandas do povo.

Muitas vezes, o rigor do processo legislativo é tido como excessivo. Em certos casos, é mesmo forçoso reconhecer que de fato o é. Esse rigor, no entanto, não é, nem poderia mesmo ser, gratuito. Ele é uma maneira de qualificar o processo legislativo. Nesse sentido, é preciso ter em mente, sempre, que da qualificação do processo legislativo depende a qualidade do ordenamento jurídico.

As formalidades do processo legislativo muitas vezes são vistas apenas como causa de morosidade no fazer legiferante. Todavia, vê-las como tal equivale a reduzir-lhes significativamente a importância no contexto da atuação do Poder Legislativo.

Tais formalidades são, isto sim, garantia da qualidade do processo de produção das leis pelo amadurecimento da reflexão sobre os temas versados e sobre o modo de inseri-los no ordenamento jurídico. E as leis não de ser vistas como o que realmente são: uma experiência com os destinos da sociedade. No que o rito processual garante a qualidade do processo legislativo, garante também a qualidade do ordenamento jurídico a que todos nós estamos submetidos.

De modo que o rigor no processo legislativo é fator de amadurecimento da norma que está em produção, do mesmo modo que o rigor do processo penal, só para exemplificar, é fator de amadurecimento da persecução penal.

Esse amadurecimento se dá, tanto num caso como noutro, pela obediência a regras procedimentais que abarcam uma série de formalidades: prazos, publicações, pedidos de vista, exames e reexames, deliberações, recursos, entre outros.

Muitas vezes, os reclamos da sociedade levam ao impulso de suprimir formalidades do processo legislativo e de reduzir prazos para a prática de atos. Tantas vezes, isso se dá em relação a situações que nem se revestem do caráter de urgência, circunstância em que certas formalidades processuais podem legalmente ser suprimidas a fim de evitar que, pela demora natural do processo, a legislação a ser editada chegue tardiamente. Deve-se lembrar, por oportuno, que mesmo em caso de urgência há certas formalidades que não são dispensáveis, eis que são essenciais à regularidade do processo, não um rigorismo desnecessário.

O rigor processual, outrossim, atende a um aspecto essencial, que diz com a própria função constitucional da casa legislativa: o exercício regular das prerrogativas dos sujeitos envolvidos no processo legislativo.

Tais sujeitos são, em maior evidência, os parlamentares, cuja atuação legítima e qualifica o processo de elaboração legislativa. O rigor do processo é garantia de que essa atuação será assegurada a todos eles e que, ao mesmo tempo, deverão atuar conforme as regras procedimentais. Sem isso, corre-se o risco de impor uma atuação meramente formal, ou de

possibilitar atuação à revelia dos mandamentos pertinentes, àqueles que, investidos no mandato parlamentar, têm verdadeiro interesse jurídico na regularidade do processo legislativo.

Também o Chefe do Executivo é sujeito desse processo, pois tem prerrogativas constitucionais, de que são exemplo a iniciativa, a sanção e o veto, e tem, igualmente, interesse jurídico em que o processo legislativo seja qualificado, até porque as responsabilidades postas pela legislação recaem também sobre o Governador e seus auxiliares.

Mas também são sujeitos do processo, e não menos importantes, os segmentos sociais que acorrem à casa onde se reúnem seus legítimos representantes. A esses, os verdadeiros titulares do poder, não se há de negar o devido processo legislativo, produzido conforme as regras pertinentes, pois foi para isso que elegeram seus representantes.

Claro que, se de um lado o rigor processual é importante para a qualificação do processo legislativo, de outro é certo que não deve chegar ao ponto de contrariar os próprios fins do processo legislativo. O rigor que é útil é aquele que tende ao aprimoramento do processo.

Se isso vale para o âmbito de atuação dos processos penal e civil, exemplos que vimos apresentando, e é fora de dúvida que vale, muito mais deve valer para o âmbito de atuação do processo legislativo, que também é público e indisponível. Afinal, como vimos de afirmar, é mediante este, o processo legislativo, que se formam as regras daqueles, os processos civil e penal, bem assim todas as regras legais que presidem a vida na nossa sociedade.

Assim, tendo em vista os fins do processo legislativo e a sua importância para o ordenamento jurídico, há que se ver no rigor ritualístico de que ele se reveste uma garantia de qualidade do seu resultado final, que é a lei. Qualquer atenuação desse rigor há de ter por fundamento esses mesmos fins e o intuito de aprimorá-los.

Ao legislador, como se sabe, cabe a elevada missão de captar os anseios da sociedade e de responder adequadamente a eles. O cumprimento dessa missão deve-se dar mediante o devido processo legislativo.

Afinal, o fazer legiferante é, em última instância, “uma experiência com o destino humano”. Ou, como dizia o Ministro Victor Nunes Leal, “é como se estivesse acondicionando material explosivo”, tal o que pode resultar do processo legislativo.