

**A “DECISÃO LEGISLATIVA” COMO ATO CENTRAL
DO PROCEDIMENTO LEGISLATIVO PARLAMENTAR**
REFLEXÃO EM TORNO DO INSTITUTO DA “TOMA EN CONSIDERACIÓN”
DO DIREITO PARLAMENTAR ESPANHOL

GUSTAVO GRAMAXO ROZEIRA

Professor Auxiliar da Faculdade de Direito e Ciência Política da Universidade Lusófona do Porto
Investigador do I2J – Instituto de Investigação Jurídica da Universidade Lusófona do Porto

1. Colocação do problema

De todos os efeitos jurídicos que decorrem da admissão de um projeto legislativo^{1 2} apresentado em sede parlamentar, o mais polémico e controverso é, sem

¹ Empregámos, neste trabalho, a expressão «projeto legislativo» como conceito genérico, dentro do qual podemos identificar várias espécies (as propostas de lei e os projetos de lei). Nesse sentido, cfr. GUSTAVO GRAMAXO ROZEIRA, “Iniciativa Legislativa Parlamentar”, in JORGE BACELAR GOUVEIA / FRANCISCO PEREIRA COUTINHO (eds.), *Enciclopédia da Constituição Portuguesa*, Lisboa: Quid Juris, 2013, pp. 209-210.

² Por admissão de um projeto legislativo entendemos o conjunto de operações – que têm lugar no decurso da fase procedimental dita da «iniciativa legislativa» – que concluem por uma decisão de admissão ou não admissão do projeto legislativo e, conseqüentemente, de abertura (ou não) do correspondente procedimento legislativo. Esta decisão, porém, é adotada na sequência de um controlo que tem uma natureza exclusivamente jurídica e que incide sobre o preenchimento dos pressupostos constitucionais e regulamentares, e não de um controlo de mérito ou oportunidade sobre os projetos legislativos apresentados ou as soluções normativas neles propugnadas (assim, neste sentido, ALBERTO ARCE JANARIZ, “Calificación y Admisión a Trámite en los Procedimientos Parlamentarios”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 29, p. 25; ARTEMI RALLO LOMBARTE, “Iniciativa Legislativa en el Derecho Autonómico”, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 81, p. 282; FRANCESC PAU I VALL, “La Admisibilidad de las Propositiones de Ley y Otras Iniciativas Parlamentarias en Relación con la Vulneración de los Derechos a la Participación Política”, in *Revista de las Cortes Generales*, n.º 26, p. 23; RAMON PUNSET, “La Iniciativa Popular y Regional y Fase Introductoria del Procedimiento Legislativo”, in *Revista de Estudios Políticos*, n.º 22, p. 221). Com efeito, este controlo – que alguns afirmam mesmo ter uma função meramente registal(cfr. MARIA DOLORES OLLER SALA, “Los Órganos de Dirección de las Cámaras”, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 10, p. 101) – limita-se a «verificar o cumprimento dos requisitos

qualquer dúvida, o que se prende com o conteúdo da posição jurídica passiva da assembleia parlamentar perante a qual o projeto é apresentado. Trata-se esta, de resto, de uma questão tão fundamental que é determinante na análise e na caracterização da iniciativa legislativa parlamentar enquanto instituto jurídico. Saber quais os vínculos que, com a apresentação de um projeto legislativo, impendem sobre a assembleia destinatária – e, muito particularmente, em que medida está vinculada pela apresentação do projeto – é questão que se encontra bem no cerne da resposta a dar ao problema em torno da qualificação da natureza do instituto da iniciativa legislativa parlamentar³.

Dito de outro modo, a questão está em saber quais as vinculações jurídicas, se é que algumas, que condicionam a reação da assembleia parlamentar perante os projetos legislativos que lhe são apresentados.

É certo, e convém desde já adiantá-lo, que o exercício do direito de iniciativa legislativa parlamentar por parte de qualquer um dos seus titulares não se converte numa «obrigação de legislar» por parte da instituição parlamentar. Aquele direito é exercido em ordem à adoção de um ato legislativo, com efeito; mas esse fim visado pelo autor ou autores de um projeto legislativo não se confunde com uma imposição legiferante à assembleia parlamentar destinatária do projeto.

A adoção de um ato legislativo é um poder que a instituição parlamentar exerce com uma ampla margem de discricionariedade. Mesmo quando essa sua margem está constrangida por vinculações externas – de natureza constitucional ou de direito internacional, por exemplo – quanto ao conteúdo ou à oportunidade do exercício deste seu poder, a instituição mantém sempre um núcleo irreduzível de liberdade de ação que consiste precisamente na discricionariedade quanto à adoção de um ato normativo.

Nada nem ninguém se lhe pode substituir no exercício da função legislativa, nem mesmo nos casos em que a adoção de um ato legislativo, com um conteúdo determinado ou em momento determinado, se impõe de modo potestativo à assembleia parlamentar.

legalmente estabelecidos» por intermédio de «atos de mera verificação, totalmente vinculados» (PUNSET, “La Iniciativa...”, cit., pp. 221-222). Quanto a nós, não cabe, pois, nesta fase ainda muito incipiente do procedimento legislativo proceder a qualquer apreciação política do projeto legislativo e, muito menos, formular uma decisão fundamentada em considerações que excedam o mero controlo de legalidade e regularidade formal.

³ Acerca da natureza do direito ou poder de iniciativa legislativa cfr. GUSTAVO GRAMAXO ROZEIRA, “Procedimento Legislativo Parlamentar”, in GOUVEIA / COUTINHO (eds.), *Enciclopédia...*, cit., pp. 296-297.

Daí que seja conveniente adiantar logo à partida que qualquer que seja a concepção perfilhada quanto à exata intensidade do vínculo resultante para a instituição parlamentar da apresentação de um projeto legislativo – e veremos já de seguida qual ele seja – esse vínculo nunca será em grau tão elevado ao ponto de representar, para a assembleia legislativa, uma injunção para legislar – para transpor para a forma de lei o conteúdo do projeto legislativo apresentado.

É absolutamente inadmissível sustentar-se que o direito de iniciativa legislativa parlamentar – qualquer que seja o seu titular, mesmo no caso do executivo governamental – proteja ou inclua no seu âmbito a necessidade de produção de um certo resultado final positivo. Em momento algum se poderá afirmar que a posição passiva em que a assembleia parlamentar é colocada perante a apresentação de um projeto legislativo inclua a obrigatoriedade de proceder à aprovação de um tal projeto.

Efetivamente, se algo há de consensual e incontroverso nesta matéria, é que em caso algum o vínculo que ordenamento constitucional impõe à assembleia parlamentar corresponde a uma obrigação de legislar, ou seja, de adotar a solução normativa prefigurada no projeto legislativo apresentado.

Esclarecido este ponto, e tendo por assente este pressuposto fundamental da questão, o problema coloca-se, portanto, na determinação das obrigações que impendem sobre o sujeito passivo do direito de iniciativa legislativa parlamentar.

Haverá, da parte da assembleia parlamentar, qualquer obrigação no sentido de adoção condutas ou comportamentos na sequência da apresentação de um projeto legislativo? E que comportamentos ou condutas serão esses então?

2. Discussão da natureza da obrigação impendente sobre a assembleia destinatária do projeto legislativo

Ora, para nós, não há dúvida de que o exercício do direito de iniciativa legislativa implica, na esfera da instituição parlamentar a quem é dirigido, certos efeitos jurídicos: com a apresentação do projeto legislativo, a assembleia destinatária fica juridicamente vinculada a adotar um comportamento.

A questão do vínculo surgido com o exercício deste direito não é, todavia, uma questão pacífica.

A extensão e o grau de intensidade desse vínculo constitui matéria ainda pouco consensual na generalidade da doutrina. Porém, é hoje um dado adquirido que o ato de

iniciativa, revestido de uma certa importância e dignidade constitucional, não permanece uma simples proposta não vinculante, destituído de qualquer efeito ou valor jurídico-constitucionais próprios⁴. Parece consensual que esse vínculo abrange, pelo menos, a obrigação submeter o projeto legislativo apresentado ao exame e à apreciação parlamentar, no mínimo mediante a sua remessa a uma comissão parlamentar para que aí possa ser objeto de apreciação.

Essencialmente, a questão reduz-se a saber em que posição fica investida a assembleia parlamentar perante quem foi exercido o direito de iniciativa legislativa parlamentar e, mais rigorosamente, se impende sobre ela a obrigatoriedade de se pronunciar acerca dos projetos que lhe são apresentados.

Alguns autores rejeitam pura e simplesmente reconhecer ao projeto legislativo um valor pouco mais do que simbólico, traduzido no *acknowledgment* da iniciativa e de uma quase-promessa de proceder ao seu exame⁵, que consistiria tão-somente na obrigação do presidente da assembleia parlamentar remeter o projeto a uma comissão parlamentar e a anunciá-lo à câmara. A iniciativa legislativa é assim reduzida à dimensão de faculdade de impulso ao surgimento do procedimento legislativo, mas não

⁴ DIRCE BEZZI, *Iniziativa Legislativa Popolare e Forma di Governo Parlamentare*, Milão: Giuffrè, 1990, p. 37.

⁵ Cfr. FAUSTO CUOCOLO, *Saggio sull'Iniziativa Legislativa*, Milão: Giuffrè, 1971, p. 35: para esses autores «os atos de iniciativa poderiam mesmo qualificar-se como pedidos, como atos com os quais a autoridade requerente não prossegue um interesse imediato seu próprio, mas pretende colaborar na produção de um fim jurídico para o qual o ordenamento jurídico solicita a sua colaboração e em vista da qual lhe foi conferido um certo poder de intervenção.» Assim, ANGELO ANTONIO CERVATI (*La Formazione delle Leggi*, Roma: Foro Italiano, 1985, pp. 64-65) vê nas normas regulamentares das assembleias parlamentares «a confirmação que uma tal obrigação da parte da assembleia não é facilmente configurável na base do direito vigente,» ideia que reforça com a constatação «da impossibilidade de construir juridicamente uma obrigação precisa de deliberar sobre todos os projetos legislativos.» Conclui que será «mais exato configurar o poder de iniciativa como a faculdade de dar impulso ao procedimento, em vez de uma pretensão a uma pronúncia formal da própria câmara.» Em idêntico sentido, PIERGIORGIO LUCIFREDI, *L'Iniziativa Legislativa Parlamentare*, Milão: Giuffrè, 1968, p. 17; LIVIO PALADIN *Lezioni di Diritto Costituzionale*, Pádua: Cedam, 1991, p. 324 (para quem o ato de iniciativa legislativa parlamentar «não pode ser considerado como uma proposta em sentido técnico»). Também LEOPOLDO ELIA (*Forma di Governo e Procedimento Legislativo negli Stati Uniti d'America*, Milão: Giuffrè, 1961, p. 181) extrai como uma conclusão generalizável «ao procedimento legislativo de outros países» a sua constatação de que «nenhuma obrigação pontual em ordem ao exame das *bills* poderia diretamente ou indiretamente retirar-se das normas da constituição» norte-americana.

como uma pretensão (juridicamente tutelada) à obtenção de uma pronúncia da parte da assembleia parlamentar.

Esta posição doutrinal corresponde, por assim dizer, à *posição minimalista* e consiste, essencialmente, na afirmação de que impende sobre instituição parlamentar uma mera obrigação de receção e consideração do projeto legislativo.

Isto é: a apresentação de um projeto não produz senão o limitado efeito de vincular a assembleia que aquele tem por destinatária a recebê-lo, registá-lo, publicá-lo e, eventualmente, a remetê-lo a uma comissão parlamentar ou a um relator para que este seja sujeito a uma forma muito perfunctória de consideração⁶.

Pressuposto fundamental para os defensores desta posição é o de que não existe qualquer obrigação parlamentar de submeter um projeto a discussão e debate, ou tão-pouco de o submeter a uma votação. Mesmo a própria remessa à consideração de uma comissão parlamentar, e a sua eventual distribuição a um relator, não compreende nem implica um dever de pronúncia, nem mesmo para a própria comissão parlamentar⁷.

Qualquer conduta adicional que seja tomada relativamente ao projeto legislativo já não se inclui no campo das vinculações e obrigações da assembleia perante os respetivos proponentes, mas pelo contrário decorre do poder que a assembleia tem, em face de um juízo discricionário de oportunidade, de seleccionar aqueles projetos a que quer dedicar o seu tempo e os seus, naturalmente escassos, recursos parlamentares⁸.

É certo que os proponentes do projeto legislativo podem ter a expectativa de o ver debatido ou votado, mas tal circunstância não passará, precisamente, de uma mera expectativa não juridicamente tutelada. Aos proponentes não assiste qualquer direito ou

⁶ CARLO LAVAGNA, *Instituzioni di Diritto Pubblico*, 5.^a ed., Turim: Torinese, 1982, p. 657; COSTANTINO MORTATI, *Instituzioni di Diritto Pubblico*, vol. II, 9.^a ed., Turim: Utet, 1976, p. 677; PALADIN, *Lezioni...*, cit., p. 324.

⁷ Para quem sustenta esta posição não há, sequer, uma obrigação de elaboração de um eventual parecer ou relatório sobre o projeto legislativo, já que «o parlamento está numa posição de plena liberdade: pode discutir ou não discutir, iniciar imediatamente o exame ou diferi-lo a seu prazer e, logicamente, aprovar ou não aprovar» (LUCIFREDI, *L'Iniziativa...*, cit., p. 17). Cfr. também VITTORIO DI CIULO / LUIGI CIAURRO, *Il Diritto Parlamentare nella Teoria e nella Pratica*, 3.^a ed., Milão: Giuffrè, 1994, p. 373.

⁸ LAVAGNA, *Instituzioni...*, cit., p. 657. Para este autor os subseqüentes desenvolvimentos na tramitação procedimental seriam a consequência, não do ato de iniciativa legislativa ou do poder ao abrigo de cujo exercício aquele é apresentado, mas «de outros atos e outras competências» exercidos em sede da apreciação parlamentar do procedimento legislativo.

legitimidade para exigir qualquer outro comportamento ou conduta adicional sobre os projetos de sua autoria.

Uma segunda linha doutrinal, que se poderia designar por *intermédia*, aponta para um reforço das garantias dos autores dos projetos legislativos, defendendo a existência, por banda das assembleias parlamentares destinatárias desses projetos, de uma vinculação num grau consideravelmente mais intenso⁹ que encontra do lado passivo do direito de iniciativa legislativa parlamentar uma obrigação de «examinar efetivamente» o projeto legislativo apresentado, mas já não uma obrigação de emissão de uma pronúncia de natureza decisória ou deliberante¹⁰.

Onde na posição minimalista atrás referenciada se avançava com um mero dever de consideração dos projetos legislativos, esta segunda linha doutrinal, indo um pouco mais longe, identifica também um dever de debate do projeto, dando uma verdadeira e real *efetividade* à consideração parlamentar dos atos de iniciativa legislativa.

No fundo, tal mais não é do que uma decorrência lógica do dever de consideração. Desse modo, à consideração do projeto legislativo – à sua receção e distribuição a uma comissão ou a um relator – tem de se seguir o seu debate efetivo. Com a apresentação de um projeto legislativo, o proponente pretende obter a discussão das medidas legislativas por si perfilhadas e a assembleia está juridicamente obrigada a corresponder a essa pretensão; só não estará, porém, sujeita à «obrigação de deliberar sobre o projeto apresentado»¹¹.

Note-se que não se defende que este debate tenha forçosamente de ter lugar em plenário: o requisito de que a assembleia parlamentar sujeite efetivamente o projeto legislativo a um debate parlamentar preenche-se, por exemplo, com a discussão em comissão especializada. Tão-pouco tem de se tratar de um debate alargado ou aprofundado que vá até à minúcia das soluções ou ao estudo detalhado do articulado –

⁹ LANDELINO LAVILLA ALSINA, “Problemas de la Iniciativa Legislativa”, in JOSÉ LUIS PEÑARANDA RAMOS (org.), *V Jornadas de Derecho Parlamentario – El Procedimiento Legislativo*, Madrid: Congreso de los Diputados, 1994, p. 219; BEZZI, *Iniziativa...*, cit., p. 27; RENZO DICKMANN, “L’Esercizio dell’Iniziativa Legislativa”, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1995, pp. 5-6; ANGELO ANTONIO CERVATI, *Iniziativa Legislativa*, in *Enciclopedia Giuridica*, vol. XVII, Roma: Istituto della Enciclopedia Italiana, 1989, pp. 2-4.

¹⁰ Assim, JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, vol. v, Coimbra: Coimbra Ed., 1997, pp. 255-256.

¹¹ DICKMANN, “L’Esercizio...”, cit., p. 4, n. 1.

basta a discussão em torno das linhas gerais de orientação do projeto legislativo e das grandes opções de política legislativa que lhe sejam subjacentes, atendendo até aos compreensíveis constrangimentos de tempo e à necessidade imperativa da assembleia definir prioridades no agendamento dos trabalhos parlamentares.

Ora, de acordo com esta segunda linha doutrinal, o debate parlamentar de um projeto legislativo surge já não como o exercício discricionário pela assembleia da sua autonomia de organização dos seus próprios trabalhos e de agendamento dos assuntos de que se vai ocupar, segundo critérios subjetivos de oportunidade política, mas pelo contrário como um comportamento que se impõe com a força de um dever jurídico e enquanto “contraprestação” que decorre diretamente do exercício do direito de iniciativa legislativa parlamentar, consubstanciado na apresentação de um projeto legislativo.

Finalmente, uma terceira proposta de solução se apresenta – porventura numa formulação *maximalista*. De acordo com esta posição, à apresentação de um projeto legislativo corresponde, por parte da assembleia parlamentar, o dever de sobre ele emitir uma pronúncia decisória. Ou seja, um verdadeiro e próprio dever de deliberação acerca do projeto apresentado no exercício do direito de iniciativa legislativa parlamentar¹².

Segundo esta perspectiva o dever incumbente sobre a instituição destinatária do projeto legislativo assume a seu máximo grau de intensidade: a assembleia tem, obrigatoriamente, de se pronunciar sobre o projeto legislativo através de uma votação. Está portanto não só obrigada a tê-lo em consideração, como a debatê-lo e, no termo

¹² MANUEL ARAGÓN REYES, “La Iniciativa de las Cortes Generales en la Reforma de los Estatutos de Autonomía”, in *Estudios de Derecho Público en Homenaje a Ignacio de Otto*, Oviedo: Universidad de Oviedo, [s/d], pp. 288-289; MARIA ANGELA BARTOLI, *La Formazione del Progetto di Legge*, Milão: Giuffrè Editore, 1983, p. 23; JOSÉ JOAQUIN MOLLINEDO CHOCANO, “La Iniciativa Legislativa de las Comunidades Autonomas”, in *V Jornadas de Derecho Parlamentario – El Procedimiento Legislativo*, Madrid: Congreso de los Diputados, 1994, p. 311; LÉON DUGUIT, *Traité de Droit Constitutionnel*, vol. IV, Paris: Fontemoing & Cie., 1924, p. 305; SERIO GALEOTTI, *Contributo alla Teoria del Procedimento Legislativo*, Milão: Giuffrè, 1957, p. 244; BENIAMINO LEONI, “Note sull’Iniziativa delle Leggi”, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1963, p. 1286; R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie Générale de l’État*, vol. I, Paris: Recueil Sirey, 1920, p. 379; ENRICO SPAGNA MUSSO, *L’Iniziativa nella Formazione delle Leggi Italiane*, Nápoles: Jovene, 1958, p. 180; ÉRIC OLIVA, *L’Article 31 de la Constitution du 4 Octobre 1958 – Initiative Legislative et Constitution*, Paris: Economica, 1997, p. 35; ALDO M. SANDULLI, Legge, in ANTONIO AZURARA / ERNESTO EULA (eds.), *Novissimo Digesto Italiano*, vol. IX, Torino: Utet, 1963, p. 637; FERNANDO GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, Madrid: Civitas, 1980, p. 885, n. 8; FRANCESCO BRIGNOLA, *Profili Istituzionali di Diritto Pubblico*, Nápoles: Ed. Scientifica, 1983, p. 44.

desse debate, a proceder à sua votação, formulando sobre o projeto uma deliberação, que naturalmente tanto poderá ser de aprovação, como de rejeição, como ainda de aprovação com emendas¹³.

Trata-se neste caso, note-se bem, de reconhecer ao proponente de um projeto legislativo a pretensão juridicamente tutelada de obtenção de uma decisão sobre a sua demanda legislativa. Mas não apenas de uma qualquer decisão – é de uma *decisão final* que se trata. Como o procedimento legislativo parlamentar se desenvolve por uma sequência de atos e fases procedimentais, é importante realçar que a obrigação da assembleia persiste até que, por uma sua votação, o projeto tenha sido definitivamente rejeitado ou definitivamente aprovado. Daí que o cumprimento devido pela assembleia possa ocorrer logo na primeira oportunidade procedimental, mediante a rejeição numa votação em primeira leitura, como pode a tramitação prosseguir o seu curso. Em todo o caso, até que uma deliberação definitiva e final seja tomada, esta assembleia não está desvinculada da sua obrigação de deliberar acerca dos projetos legislativos que lhe são apresentados.

3. Posição adotada: a obrigação de adoção de uma decisão legislativa

Temos para nós que existem poucas dúvida de que é esta última posição a mais acertada das três elencadas.

Com efeito, a atribuição, pelo ordenamento constitucional, do direito de iniciativa legislativa parlamentar a um conjunto restrito de titulares tem de importar consequências de relevo. Este direito é um direito de titularidade restritíssima, cuja atribuição pelo ordenamento constitucional está normalmente associada a um estatuto político-constitucional particularmente reforçado, seja em função do desempenho de certas funções ao nível da arquitetura institucional do Estado, seja pelo número de sujeitos constitucionais envolvidos.

Falamos pois de atores políticos a quem o ordenamento jurídico-constitucional reservou um destacado papel no plano do procedimento legislativo: um papel que

¹³ Nesse sentido e referindo-se a um poder das câmaras parlamentares para emendarem «praticamente sem limites» os projetos legislativos – que, de resto, nos parece exagerado –, cfr. ALESSANDRO PIZORUSSO, “Le Deliberazioni Preliminari delle Assemblee Parlamentari nel Procedimento Legislativo”, in *Studi per il Ventesimo Anniversario dell’Assamblea Costituente*, vol. v, Florença: Vallecchi, 1969, p. 570.

compreende a possibilidade, atribuída pelo ordenamento constitucional, de através do exercício do direito de iniciativa legislativa desencadear o exercício da função legislativa estadual¹⁴.

Ora, esta circunstância leva-nos, desde logo, a rejeitar liminarmente a hipótese de que o exercício do direito de iniciativa legislativa parlamentar seja absolutamente inócuo – que os seus efeitos se reduzam a um âmbito de tal forma diminuto que nenhuma, ou praticamente nenhuma, obrigação resultaria desse mesmo exercício.

De facto, qualquer cidadão pode dirigir ao poder político representações, sugestões ou recomendações – isto é, petições de vários géneros. A qualquer pessoa é legítimo dirigir-se à instituição parlamentar peticionando a adoção de medidas legislativas¹⁵. É, de resto, consensual que o exercício, nestes moldes, do direito de petição se esgota no «direito a um procedimento de apreciação» sem compreender qualquer direito ou expectativa a uma decisão quanto à substância da pretensão formulada pelo peticionante¹⁶.

Não se pode, pois, aceitar que o exercício do direito de iniciativa legislativa acarrete consequências jurídicas que sejam em grande medida assimiláveis aos efeitos jurídicos decorrentes do exercício do direito de petição. A simples flagrante desproporção entre o número dos titulares do direito de iniciativa legislativa e o daquelas pessoas que se podem socorrer do direito de petição seria, se outro argumento não existisse, suficiente para se perceber intuitivamente que a diferença estrutural e funcional de ambas estas figuras é suficiente ampla para demonstrar que o primeiro daqueles direitos é, relativamente ao segundo, um direito substancialmente mais qualificado.

Entendê-lo diversamente – e, isto é, equiparar na prática o direito de iniciativa legislativa ao direito de petição – corresponderia a uma total subversão da figura conceptual da iniciativa legislativa e implicaria descaracterizá-la da sua natureza e autonomia próprias e a assimilar, sem qualquer suporte jurídico-constitucional para tanto, o direito de iniciativa legislativa parlamentar a uma espécie dentro do género das

¹⁴ Assim, neste sentido, v. CHOCANO, “La Iniciativa...”, cit., p. 311.

¹⁵ Neste sentido, «quanto o exercício do direito de petição não vincula o órgão destinatário a votar uma deliberação, já o direito de iniciativa legislativa [...] obriga o Parlamento a conhecer o pedido e com base nele adotar uma decisão de aprovação ou rejeição» (MARIA LUÍSA DUARTE, *O Direito de Petição*, Coimbra: Coimbra Ed., 2008, p. 35).

¹⁶ Neste sentido, cfr. DUARTE, *Ob. cit.*, cit., p. 95.

petições, reduzindo a pretensão legislativa a uma mera recomendação política ou a uma simples petição legislativa¹⁷.

Dáí que, reconhecendo-se à iniciativa legislativa parlamentar a natureza de «evolução e qualificação do direito de petição»¹⁸, também se lhe deverá reconhecer a produção de efeitos jurídico-constitucionais qualificados relativamente aos resultantes de outras figuras jurídicas menos graduadas ou de «direitos políticos menores»¹⁹. Desde logo, reconhecendo-se-lhe um grau reforçado de vinculação quanto às obrigações que impendem perante o destinatário do exercício do direito de iniciativa, as quais claramente se não podem conter num mero dever de apreciação do projeto legislativo apresentado.

Por outro lado, cremos também que o procedimento legislativo parlamentar deva ser perspetivado como um verdadeiro procedimento jurídico: como uma sequência de atos e formalidades adotados em ordem a formação de um ato procedimental final.

Nessa ótica, se o projeto legislativo é o instrumento que desencadeia o procedimento legislativo a própria natureza procedimental da atividade legislativa impõe que ao ato procedimental *inicial* se deva seguir necessariamente um ato procedimental *final* como o ato jurídico que encerra e põe termo ao procedimento legislativo. Este ato final – como é evidente – tanto pode ser a deliberação que aprova o projeto legislativo e lhe confere forma de lei como uma deliberação parlamentar de rejeição.

Por outras palavras, a cada concreto procedimento legislativo parlamentar tem de corresponder uma decisão final: uma deliberação parlamentar que, adotada no âmbito do procedimento em causa, põe termo à tramitação procedimental e culmina a série de atos e operações em que o procedimento se desdobra.

Ora, não temos dúvida de que a produção do ato final do procedimento é uma obrigação vinculante que impende sobre a assembleia parlamentar: a obrigação de,

¹⁷ Neste sentido, MUSSO, *L'Iniziativa...*, cit., pp. 112-113.

¹⁸ ALBERTO PREDIERI, “Aspetti del Processo Legislativo in Italia”, in *Studi in Memoria di Carlo Esposito*, vol. IV, Pádua: Cedam, 1974, p. 2470.

¹⁹ JORGE MIRANDA, *Manual de Direito Constitucional*, vol. VII, Coimbra: Coimbra Ed., 2007, p. 108.

sempre que instada mediante a apresentação de um projeto legislativo, emitir decisão definitiva e final no âmbito do concreto procedimento legislativo assim desencadeado²⁰.

De resto, o reconhecimento ao instituto da iniciativa legislativa parlamentar de uma utilidade funcional mínima, por menor que ela seja, implica a aceitação do princípio de que sobre cada projeto legislativo apresentado deve recair, por parte da assembleia dele destinatária, uma decisão parlamentar.

Como muito bem refere SPAGNA MUSSO, «iniciativa legislativa significa iniciativa da lei, e não iniciativa da proposta legislativa e não se pode bastar com o simples exame desta»²¹.

Com efeito, se o fundamento da atribuição do direito de iniciativa legislativa parlamentar reside no reconhecimento, por parte do ordenamento jurídico, a certos sujeitos e atores constitucionais da pretensão de procurarem obter, mediante a apresentação de um projeto legislativo, a consagração normativa das suas próprias opções de política legislativa, o direito de iniciativa legislativa parlamentar só será realmente efetivo se o seu exercício tiver por efeito necessário a discussão e a votação das soluções preconizadas no projeto ao seu abrigo apresentado.

É aí que reside, como vimos, o fundamento da atribuição da titularidade do direito de iniciativa legislativa parlamentar a um certo, e limitado, número de atores institucionais. Só a estes, e não quaisquer outros, reconhece o ordenamento constitucional esse poder jurídico qualificado de canalização dos seus interesses e das suas opções de política legislativa para o procedimento legislativo parlamentar; só a esses atores é conferida a expectativa juridicamente tutelada de ver essas opções políticas convertidas em forma de lei²².

Daí que, para nós, este direito constitucionalmente atribuído comporte no seu âmago o poder de exigir da assembleia legislativa a quem é dirigido a emissão de uma decisão legislativa, obrigação de que esta «não se pode libertar»²³.

²⁰ Assim, cfr. PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, “La Iniciativa Legislativa en la Constitución Española de 1978”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 59, pp. 63-64.

²¹ MUSSO, *L’Iniziativa...*, cit., p. 180.

²² Sobre o direito de iniciativa legislativa parlamentar enquanto manifestação do direito de participação das minorias cfr. GUSTAVO GRAMAXO ROZEIRA, “A Insindicabilidade dos *Interna Corporis Acta* e o Direito de Participação das Minorias no Procedimento Legislativo Parlamentar”, in A. VILELA ET ALLI, *Temas Contemporâneos de Direito – Brasil e Portugal*, Belo Horizonte: Arraes, 2013, pp. 32-37.

²³ ÉMILE LARCHER, *L’Initiative Parlementaire en France*, Paris: Rousseau, 1896, p. 31.

De resto, temos para nós que a atribuição do direito de iniciativa legislativa parlamentar só faz verdadeiramente sentido se ela comportar esta dimensão injuntiva, se reunir esta aptidão a produzir um efeito útil; caso contrário, sem a correspondente vinculação de pronúncia e de decisão sobre os projetos legislativos apresentados, o exercício do direito de iniciativa legislativa parlamentar redundaria numa verdadeira letra morta, inconsequente e ineficaz.

Entendê-lo desse modo – isto é, que a assembleia destinatária do projeto legislativo não tem qualquer obrigação vinculante de se pronunciar sobre aquele em termos definitivos – corresponderia espoliar do próprio exercício do direito de iniciativa legislativa todos os seus titulares que não integrem ou não estejam associados à maioria parlamentar²⁴, pois, em última análise, da circunstância de que a «programação [dos trabalhos parlamentares] condiciona o eficaz cumprimento das funções encomendadas às assembleias»²⁵ resulta a constatação generalizada de que «o tempo dedicado aos projetos legislativos [de origem não governamental] é mínimo e residual em relação àquele dedicado aos projetos governamentais»²⁶.

²⁴ Com efeito, «a maior ou menor influência do Governo sobre a ordem dos trabalhos do Parlamento constitui um dos coeficientes essenciais para indicar a prevalência do poder executivo o do legislativo na função de direção política, e portanto na condução da coisa pública» (GIAN FRANCO CIAURRO, “Ordine del giorno”, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XXX, Milão: Giuffrè, 1980, p. 1022). Consequentemente, no modelo de organização das atividades parlamentares que é prevalente na atualidade, «toda a atividade do parlamento depende, em não pequena medida, do lugar que o regulamento saiba conceder às minorias [...] às minorias corresponde – ou deveria corresponder – um direito a participar determinadamente na fixação do momento em que se realizará e do conteúdo que haverá de ter boa parte da atividade parlamentar» (ANTONIO MORENO GARCÍA, “Los Derechos de las Minorias en la Ordenación del Trabajo Parlamentario”, in *Revista de las Cortes Generales*, n.º 25, p. 80).

²⁵ GARCÍA, “Los Derechos...”, cit., p. 48. Como refere MICHEL COUDERC (“La Bataille Parlementaire contre le Temps”, in *Révue Française de Science Politique*, n.º 31, p. 85), «[o] tempo é uma dimensão essencial da vida parlamentar,» notando além do mais a curiosidade de que o mais famoso relógio do mundo se encontra no edifício do mais antigo parlamento. Conclui o autor pela facilidade da «utilização do tempo como forte meio político para reduzir a influência do Parlamento.» A este propósito acrescenta PIERRE AVRIL (embora com referência à disciplina constitucional francesa anterior à revisão de 2008) que relativamente aos projetos legislativos de iniciativa não governamental «é necessário com efeito que o governo aceite inscrevê-los na ordem do dia,» de outro modo limitar-se-ão a «oferecer na maior parte dos casos uma espécie de satisfação simbólica aos eleitores» (“Le Parlement Législateur”, in *Revue Française de Science Politique*, n.º 31, p. 24).

²⁶ COCOZZA, *Il Governo nel Procedimento Legislativo*, Milão: Giuffrè, 1989, p. 5.

Isto dito, importa acrescentar também que não se pode, naturalmente, confundir o recorte estrutural e dogmático de uma figura jurídica com a sua aplicação prática. Como é sabido, o conhecimento jurídico-científico não se alcança indutivamente a partir da análise empírica das manifestações sociais²⁷: o direito, como ciência normativa, preocupa-se com o estudo de normas e princípios jurídicos e, apenas acessória e incidentalmente, com o estudo da sua aplicação prática, já que «o estudo dos padrões de comportamento forma o objeto de uma disciplina completamente diversa, a saber a sociologia»²⁸.

Com efeito, o facto consensualmente reconhecido de que nem todos os projetos legislativos – nem sequer uma grande parte deles – chegam a ser votados ou discutidos não permite concluir pela afirmação de que inexistente uma obrigação de deliberação por parte das assembleias parlamentares²⁹.

É certo que essa constatação corresponde seguramente a uma avaliação correta das circunstâncias de facto. Mas tal não deve ser explicado com apelo ao conceito do direito de iniciativa legislativa parlamentar mas sim como o resultado de «uma impossibilidade material por parte das assembleias» em discutir e votar todos os projetos que lhes são submetidos³⁰.

Acresce ainda que, por via de regra, o agendamento dos debates e das votações obedece à regra da maioria e, naturalmente, é afetado pelos diversos equilíbrios e compromissos entre as diferentes representações parlamentares³¹, o que nem sempre favorece o cumprimento pelas assembleias parlamentares dos deveres que sobre elas próprias impendem. De resto, a caducidade do procedimento pelo decurso da legislatura, e não pela emissão de uma pronúncia parlamentar, constitui uma «forma de terminação *anormal* do procedimento legislativo»³² que, pela sua própria natureza

²⁷ Nesse sentido cfr. TÉRCIO SAMPAIO FERRAZ, *A Ciência do Direito*, 2.^a ed., São Paulo: Atlas, 1980, p. 55.

²⁸ OLAF TANS, “Introduction: National Parliaments and the European Union – In Search of Common Ground”, in OLAF TANS / CARLA ZOETHOUT / JIT PETERS, *National Parliaments and European Democracy*, Groningen: European Law Publishing, 2007, p. 14.

²⁹ Diferentemente, CERVATI, *La Formazione...*, pp. 64-65, para quem a impossibilidade de proceder à apreciação de todos os projetos legislativos apresentados demonstraria a inexistência de uma verdadeira obrigação de proceder ao seu exame e de sobre eles emitir uma pronúncia.

³⁰ SANDULLI, *Legge*, cit., p. 638.

³¹ MIRANDA, *Manual...*, vol. v, cit., p. 266.

³² MÁRQUEZ, *La Iniciativa...*, cit., p. 286.

excepcional, não é idónea a exprimir qualquer significado conclusivo acerca da natureza do direito de iniciativa³³.

Em qualquer circunstância, o conceito da iniciativa legislativa parlamentar como um direito cujo exercício se repercute na imposição à assembleia parlamentar destinatária do projeto legislativo uma obrigação de sobre este se pronunciar e deliberar não sai afetado pelo facto de um eventual incumprimento desta obrigação «não estar de modo algum sujeito a uma sanção»³⁴. Efetivamente, a falta de sanção para o incumprimento deste dever não lhe retira o seu carácter vinculante e obrigatório: revela apenas que esta obrigação incumbente sobre as assembleias parlamentares assume a natureza de uma obrigação natural – para utilizar uma terminologia emprestada do direito privado – na medida em que o respetivo cumprimento se impõe como um dever jurídico que não pode ser judicialmente exigível e cuja observância não é suscetível de se impor coercivamente.

4. Conceito de «decisão legislativa»

Temos vindo sustentando, nas passagens anteriores, que ao exercício do direito de iniciativa legislativa parlamentar corresponde uma obrigação muito específica – a obrigação de adoção de uma decisão legislativa.

Convém, pois, precisar qual é, para nós, o alcance desta decisão legislativa.

³³ De resto, a preocupação de que venha efetivamente a ser proferida uma decisão legislativa – de conteúdo positivo ou negativo – conduz a que seja negada a caducidade pelo decurso do termo da legislatura dos projetos legislativos de alguns proponentes, particularmente no que diz respeito ao exercício do direito de iniciativa legislativa parlamentar por grupos de cidadãos. Desse modo, os projetos legislativos de origem popular não discutidos nem votados numa legislatura são automaticamente transferidos para a legislatura seguinte, sem necessidade de se proceder à sua renovação. Cfr., a esse propósito, CERVATI, “La Formazione...”, cit., pp. 105-106; PAOLO BERETTA, *I Poteri di Democrazia Diretta*, in GIULIANO AMATO / AUGUSTO BARBERA (eds.), *Manuale di Diritto Pubblico*, Bolonha: Il Mulino, 1984, p. 360.

³⁴ PIZZORUSSO, “Le Deliberazioni...”, cit., pp. 571-571. Em sentido contrário, defendendo que a inexistência de uma obrigação de deliberação se deve precisamente à falta de previsão de uma sanção para o seu incumprimento, cf. BEZZI, *Iniziativa...*, cit., p. 40, n. 17.

A doutrina emprega esta expressão com uma multiplicidade de sentidos³⁵. Porém, tal como o empregamos no presente trabalho, a decisão legislativa é para nós a deliberação parlamentar que constitui o ato final do procedimento e conclui o procedimento legislativo (ou, pelo menos, a sua fase constitutiva) – trata-se, em suma, do ato em ordem a cuja formação o procedimento legislativo parlamentar foi erigido.

Importa desde já adiantar que, de acordo com esta perspetiva, a decisão legislativa não é necessariamente uma deliberação de conteúdo positivo – isto é, uma deliberação parlamentar de adoção de um ato legislativo³⁶.

Decisão legislativa é, pois, a decisão de *legislar* ou *não legislar* – a decisão de adotar ou rejeitar um projeto legislativo³⁷.

Daí que também a deliberação parlamentar que rejeita um projeto legislativo deva ser considerada como uma decisão legislativa, pois também assume, no âmbito do concreto procedimento em que foi produzida, a natureza de ato final do procedimento³⁸.

Neste seguimento, a decisão legislativa é, para nós, a expressão do exercício do poder legislativo constitucionalmente confiado ao parlamento, mas não se confunde com a noção de atividade legislativa. Ao adotar uma decisão legislativa, a assembleia parlamentar está a exercer a competência legislativa que lhe está confiada.

Assim, a obrigação que impende sobre uma assembleia parlamentar enquanto sujeito passivo do direito de iniciativa legislativa parlamentar é a de adotar uma decisão

³⁵ Para uma resenha de todos eles, cfr. ANTONIO LA SPINA, *La Decisione Legislativa*, Milão: Giuffrè, 1989, pp. 235-240.

³⁶ No mesmo sentido, REYES, “La Iniciativa de las Cortes...”, cit., p. 288.

³⁷ Cfr. ROZEIRA, “Procedimento...”, cit., p. 296.

³⁸ Diferentemente, MORAIS (*Manual de Legística*, Lisboa: Verbo, 2007, p. 294) defende que «[o] termo ‘decisão legislativa’ evoca a fase terminal do processo legiferante, traduzindo-se na edição de um ato de vontade normativo, praticado sob a forma legal;» LUÍS CABRAL DE MONCADA (*Contributo para uma Teoria da Legislação*, Lisboa: PF, 1998, pp. 130-136) que equipara a expressão «decisão legislativa» à de «ato legislativo;» DI CIOLO / CIAURRO (*Il Diritto...*, cit., p. 229) que se referem à lei como «a factispécie conclusiva de um complexo procedimento jurídico;» PALOMA BIGLINO CAMPOS, *Los Vicios en el Procedimiento Legislativo*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, p. 104, n. 17, para quem o ato final do procedimento legislativo «em todo o caso se identifica com a lei;» NICOLÁS PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho Político*, 2.ª ed., Madrid: Civitas, 1984, p. 787, que define o procedimento legislativo como o conjunto de trâmites necessário para que um texto determinado adquira «juridicamente a força obrigatória de lei;» e ainda PEDRO BACELAR DE VASCONCELOS (*Teoria Geral do Poder Político*, Coimbra, policop., p. 178): «o procedimento é uma seqüência necessária de acontecimentos que conduz a uma decisão final: a lei, a sentença ou o ato administrativo.»

– de aprovação ou de rejeição – relativamente a cada projeto legislativo que lhe seja apresentado.

Trata-se, portanto, de uma obrigação *de facere* – uma obrigação de adoção de um comportamento que se exprime numa deliberação que tanto pode ter conteúdo positivo (aprovação) como negativo (rejeição).

O critério determinante é, então, o da definição procedimental.

A apresentação do projeto legislativo desencadeia e despoleta um concreto procedimento legislativo parlamentar cujo termo é marcado pela decisão legislativa.

É este, pois, o momento final que encerra e conclui a fase constitutiva ou perfectiva do procedimento legislativo na sede parlamentar³⁹.

³⁹ Em rigor, a decisão legislativa, apesar de ser a decisão final do procedimento não conclui a tramitação procedimental. A ela seguir-se-á um outro encadeamento de atos procedimentais destinados a assegurar a sua eficácia jurídica e executoriedade. No caso de parlamentos bicamerais, há ainda lugar à remessa à outra câmara parlamentar, nela se repetindo um ciclo sequencial de votações essencialmente análogo. E em caso de desacordo entre as câmaras – seja quanto ao sentido da decisão legislativa a adotar (de conteúdo positivo ou negativo), seja ainda quanto ao concreto conteúdo do ato legislativo no caso de uma decisão de sentido positivo – outros momentos de votação se seguirão, em comissão de conciliação ou em sessão conjunta de ambas as câmaras parlamentares. Na verdade, de nenhum destes atos procedimentais, individualmente considerado, se pode afirmar que constitua a deliberação legislativa ou o momento decisório ou constitutivo do procedimento. Enquanto ato final do procedimento, a decisão legislativa é um ato cujo conteúdo se vai formando sucessivamente, representando um *acquis* progressivo que se vai modelando ao longo, não de uma, mas de várias votações. Seria errado identificar o momento constitutivo da lei com o momento da votação final global ou da votação em terceira leitura. O texto que, nesse momento procedimental, é submetido à aprovação do parlamento é, já ele mesmo, o resultado de um intensíssimo labor parlamentar de debate e votação, sendo o seu conteúdo o produto acumulado de uma sequência de votações vinculativas que o parlamento, reunido em comissão ou em plenário foi sucessivamente adotando. Todas estas votações se incorporam na decisão legislativa enquanto tipo jurídico: formam complessivamente um único ato que não pode ser identificado apenas pelo último elemento da série, nem se reduz a este. Do que antecede não decorre, para nós, que todos os atos procedimentais constituam elementos de um ato complexo de formação sucessiva. Não é, de todo, assim: o universo dos atos procedimentais excede largamente o dos elementos em que se decompõe o ato final desse mesmo procedimento. São vários os atos procedimentais que, embora dirigidos à formação do ato final, não formam parte deste último. O exemplo paradigmático é o do ato que corporiza o exercício do direito de iniciativa legislativa parlamentar que não é, em caso algum, elemento integrante do ato final do procedimento (cfr. BEZZI, *Iniziativa...*, cit., p. 36; ELIA, *Forma...*, cit., p. 170). Não o são também as diversas diligências instrutórias desenvolvidas no decurso do *iter* procedimental, os pareceres e recomendações recebidos em sede parlamentar, as declarações de voto e, bem assim, os atos integradores

Tratando-se de uma decisão de conteúdo positivo – isto é, de uma decisão de adoção do projeto legislativo –, a decisão legislativa representa a normatização dos interesses e opções políticas subjacentes ao projeto legislativo e a sua conversão em forma de lei parlamentar. A partir desse momento – a partir do momento em que o projeto legislativo é definitivamente aprovado pelo parlamento⁴⁰ – deixa de existir um projeto legislativo e deixam de existir interesses e opções de política legislativa dos proponentes desse mesmo projeto, para passarmos a estar na presença de uma deliberação parlamentar, diretamente reconduzível à vontade de toda a assembleia, formada com o voto da pluralidade dos seus componentes.

É importante realçar que a obrigação que impende sobre a assembleia parlamentar é uma obrigação positiva. O simples silêncio ou inércia parlamentares são, por isso mesmo, insuscetíveis de se revelarem como um modo idóneo de cumprimento do dever de decisão impendente sobre a assembleia.

É precisamente nesta obrigação de adoção de uma decisão legislativa que o fim secundário do direito de iniciativa legislativa parlamentar cobra a sua maior força⁴¹. Com efeito, através do exercício deste direito não se visa apenas, e exclusivamente, a conversão do projeto legislativo em lei através da consagração normativa das opções de política legislativa por aquele perfilhadas: há também uma segunda dimensão que está intimamente associada à natureza contraditória, transparente e participativa que é própria das assembleias parlamentares. O exercício do direito de iniciativa legislativa parlamentar pode ter por fito desencadear o debate político em torno dos interesses e opções políticas que o projeto legislativo promove no quadro do procedimento legislativo parlamentar.

Ora, esta segunda finalidade prosseguida pelo direito de iniciativa legislativa parlamentar perderia toda a sua utilidade se a apresentação de um projeto legislativo não

de eficácia subsequentes à perfeição da decisão legislativa, como seja o ato de promulgação e a própria publicação oficial.

⁴⁰ Porém, no caso de parlamentos bicamerais a aprovação de um projeto legislativo pela câmara em que foi apresentado e a conseqüente remessa à outra câmara não constitui uma decisão legislativa na definição que propomos para este conceito, na medida em que não é, ainda, o ato final do procedimento legislativo. Tal não significa, no entanto, que não subsista, por parte da câmara à qual é remetido o texto aprovado, uma obrigação de dar continuidade à tramitação procedimental até que, nesse concreto procedimento, seja definitivamente formada uma decisão final, de conteúdo positivo ou negativo.

⁴¹ Acerca deste fim secundário do direito de iniciativa legislativa parlamentar cfr. ROZEIRA, “A Insindicabilidade...”, cit., pp. 35-36.

fosse efetivamente idónea a desencadear o debate e votação visados mediante o exercício deste direito.

Daí que, para nós, o elemento realmente determinante no direito de iniciativa legislativa esteja na aptidão para provocar, através do seu exercício, a adoção de uma *decisão legislativa*.

No fundo, as duas finalidades prosseguidas por este instituto – a promoção de certos interesses e opções políticas e a função de promover o debate político – fundem-se neste único efeito combinado: a obtenção de uma decisão legislativa.

Num primeiro plano, sendo a decisão legislativa de conteúdo negativo, os proponentes logram obter a realização do fim por eles visado com a apresentação do projeto legislativo ao granjearem alcançar um debate e uma votação parlamentares sobre o seu conteúdo e sobre as soluções normativas nele propostas⁴².

Num segundo plano, sendo a decisão legislativa de conteúdo positivo, os proponentes logram ainda obter, por via dessa decisão, a aprovação do seu projeto legislativo – eventualmente com alterações – e a consequente consagração normativa das opções de política legislativa nele perfilhadas.

Podemos, portanto, arriscar afirmar que o direito de iniciativa legislativa parlamentar não está orientado ou subordinado à produção de um resultado legislativo – isto é, a adoção de um ato legislativo – mas antes à produção de uma *decisão legislativa*. O resultado visado pelo exercício do direito de iniciativa legislativa parlamentar é a produção deste ato jurídico típico cujo conteúdo tanto pode ser positivo como negativo.

Naturalmente, a via da iniciativa legislativa parlamentar é a *única via possível* para obter a conversão de opções políticas em normas legislativas. Sem esta via nunca os executivos governamentais, as comunidades territoriais, os deputados, os senadores ou grupos de cidadãos teriam ao seu alcance um instrumento jurídico-constitucional adequado a promover a consagração legislativa (parlamentar) das suas opções de política-legislativa.

⁴² Este objetivo atinge-se, pois, com a produção de uma decisão legislativa – qualquer que ela seja ou qualquer que seja o seu conteúdo, e com o necessário e pressuposto debate e discussão parlamentares que lhe estão indissociavelmente ligados. Com efeito, o dever de prolação de uma decisão legislativa pressupõe e implica, naturalmente, que essa decisão seja antecedida de um debate e de uma discussão em sede parlamentar. Não tem necessariamente de ser um debate aprofundado ou, inclusivamente, não se nos afigura que esse debate tenha necessariamente de ter lugar em plenário.

Em síntese, é a iniciativa legislativa parlamentar que permite tornar legislativamente consequentes as opções de *policy-making* formuladas pelos titulares deste direito.

Mas esse resultado – a normatização das opções de política legislativa que enformam um concreto projeto legislativo – não é um resultado tutelado ou protegido pelo ordenamento constitucional através do direito de iniciativa legislativa.

Daí que, concluamos, o exercício do direito de iniciativa legislativa parlamentar implica, para a assembleia à qual foi apresentado um projeto legislativo, um dever de pronúncia através da adoção de uma decisão legislativa, de conteúdo positivo ou negativo, nele estando naturalmente implicados o dever de tomada em consideração e de discussão e debate do teor do próprio projeto.

5. O caso especial da toma em consideração

O que fica dito acerca do dever de pronúncia e de deliberação que impende sobre as assembleias parlamentares carece de um esclarecimento complementar acerca do instituto da toma em consideração, atualmente vigente apenas no direito parlamentar espanhol.

Com efeito, no caso espanhol ao instituto da iniciativa legislativa apresenta-se um problema conceptual adicional. A redação do art. 87.1, da Constituição espanhola é algo ambígua e suscetível de dar origem a algumas dificuldades interpretativas. O elemento literal desta norma, ao determinar que a iniciativa legislativa parlamentar compete «ao Congresso e ao Senado, de acordo com a Constituição e os Regulamentos das Câmaras,» parece sugerir que a titularidade deste direito pertence não individualmente a cada parlamentar – como sucede, por exemplo, no caso francês, italiano e português – mas a cada uma das câmaras institucionalmente consideradas⁴³.

⁴³ Tenha-se presente, porém, que não obstante a formulação constitucional, na verdade o papel do Senado espanhol no procedimento legislativo parlamentar é muito residual e marginal. Com efeito, «a câmara alta foi reduzida, virtualmente, ao papel de órgão consultivo no procedimento legislativo» (RÁMON PUNSET, “El Senado en la Nueva Constitución Española”, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 57, p. 160). Cfr., no mesmo sentido, JOSE ANTONIO ALONSO DE ANTONIO, “El Senado en el Procedimiento Legislativo Ordinario”, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 86, p. 23. Apesar de certas na forma como demonstram o papel secundaríssimo do Senado na arquitetura institucional espanhola, estas críticas pecam um pouco por

Deste modo, e a ter-se por boa esta posição, a apresentação de projetos legislativos pelos deputados ou senadores espanhóis não corresponderia ao exercício de um direito de iniciativa legislativa parlamentar – de que só seriam titulares as próprias câmaras –, mas antes uma instância à câmara respetiva para que, ela mesma, adotasse um projeto legislativo a submeter a si própria – uma espécie de proposta de projeto, ou anteprojecto, legislativo.

Assim, de acordo com a posição que parece ser maioritária na doutrina espanhola, as *proposiciones de ley* seriam «propostas de iniciativa e não iniciativas legislativas propriamente ditas»⁴⁴ ou, numa outra formulação, tratar-se-ia de «iniciativas legislativas de aceitação diferida»⁴⁵. O momento de exercício da iniciativa legislativa estaria então no momento de aceitação desta proposta de projeto pelo pleno da câmara, que tem lugar através de um instituto procedimental designado por «toma em consideração.» Desse modo, o procedimento conducente à toma em consideração corresponderia «ao conjunto de atos parlamentares pré-legislativos, que culminam com a possível toma em consideração das *proposiciones de ley* e a partir da qual se abre o procedimento legislativo»⁴⁶.

Em suma, e de acordo com esta leitura daquela norma constitucional espanhola, os parlamentares – individualmente considerados ou em grupo – não são titulares do direito de iniciativa legislativa e, quando muito, podem propor à câmara a que pertencem que, ela mesma, adote um projeto legislativo que submeterá a si própria para apreciação e votação.

Creemos não ser esse, de todo, o caso.

injustas na medida em que, ainda assim, na prática a câmara alta espanhola granjeou ter uma intervenção efetiva na dinâmica parlamentar (cfr. PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, “Las Especialidades del Procedimiento Legislativo en el Senado”, in RAMOS (ed.), *V Jornadas...*, cit., p. 5).

⁴⁴ MANUEL ARAGÓN REYES, “La Iniciativa Legislativa”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 16, p. 77.

⁴⁵ ARTEMI RALLO LOMBARTE, “Iniciativa Legislativa en el Derecho Autonomico”, in *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 81, p. 263. Segundo este autor – referindo-se embora ao procedimento legislativo das comunidades autónomas espanholas – «as *proposiciones de ley* percorrem um longo caminho até à sua toma em consideração pela câmara.»

⁴⁶ ALEJANDRO RUIZ-HEURTA CARBONELL, *La Iniciativa Legislativa No Gubernamental en España*, Madrid: Congreso de los Diputados, 1998, p. 47.

A peculiar redação desta norma constitucional espanhola encontra o seu fundamento na inspiração histórica em textos constitucionais anteriores⁴⁷. Porém, a sua estatuição não é a de reservar às câmaras parlamentares a titularidade do direito de iniciativa legislativa, mas antes a de atribuir essa titularidade aos deputados «de acordo com [...] os Regulamentos das Câmaras.»

Isto é, enquanto nas constituições da generalidade dos restantes Estados europeus, o direito de iniciativa legislativa é atribuído *individualmente* a cada parlamentar, a Constituição espanhola parece ter pretendido remeter para os regulamentos parlamentares a densificação do direito de iniciativa legislativa parlamentar, particularmente no que diz respeito à sua titularidade e ao modo do seu exercício. Ficou assim deixado ao critério da autonomia organizatória de cada uma das câmaras a atribuição individual ou coletiva deste direito. E tanto assim é que o Regulamento do Congresso dos Deputados atribui o direito de iniciativa a «um deputado com a assinatura de outros quatorze» ou «a um grupo parlamentar, com a assinatura do seu líder»⁴⁸.

Parece-nos assim que o legislador constituinte espanhol preferiu não regular diretamente estes aspetos, remetendo a sua disciplina normativa para a sede dos regulamentos parlamentares⁴⁹.

Por isso mesmo não se nos afigura correta a conclusão de que a Constituição espanhola atribui a titularidade do direito de iniciativa legislativa ao próprio *Congreso de los Diputados*⁵⁰.

⁴⁷ FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid: Espasa, 1990, p. 260, n. 6.

⁴⁸ Porém, no sentido de que «esta superação do deputado como representação individual e isolada» está na base da atribuição da iniciativa legislativa «a cada uma das câmaras e não aos seus componentes», cfr. MARIA ASUNCIÓN GARCÍA MARTINEZ, *El Procedimiento Legislativo*, Madrid: Congreso de los Diputados, 1987, p. 235.

⁴⁹ Assim, cfr. LÓPEZ, *Derecho...*, cit., p. 261, n. 7, para quem a redação do art. 87.1 da Constituição espanhola visou a obtenção de um texto mais flexível «sem pretender, portanto, que formalmente a iniciativa correspondesse às câmaras enquanto tais.»

⁵⁰ Diferentemente, ao Senado pertence com efeito o exercício do direito de iniciativa legislativa parlamentar. Os textos legislativos que aí sejam tomados em consideração são remetidos ao Congresso como projetos legislativos (artigo 89.2 da Constituição espanhola). Desse modo, «cabe ao Congresso decidir da admissão da iniciativa senatorial à fase constitutiva ou decisória do procedimento legislativo» (ANTONIO, “El Senado...”, cit., p. 25). O Senado volta a ter intervenção no procedimento legislativo

De resto, a ser assim, cair-se-ia na situação quase esquizofrênica de uma câmara apresentar a si própria um projeto legislativo; ou seja de ter de apreciar e pronunciar-se acerca de uma questão sobre a qual já emitira uma pronúncia ou, pior ainda, colocar-se na posição de rejeitar um projeto legislativo que, apenas antes, decidira apresentar-se a si mesma.

Efetivamente,

a alegação de que o depósito de uma proposta de lei não é mais do que uma proposta de iniciativa '*riza el rizo*' de tal maneira que constitui a melhor crítica de si própria. Também é ilógica esta interpretação, porque se a iniciativa fosse realmente da Câmara, tal implicaria que a mesma está de acordo com o texto tomado em consideração e sobejaria toda a tramitação posterior, que é a mais substancial. Além disso, a suposta iniciativa institucional tem um certo sabor a democracia orgânica, que não se compadece com o genuíno parlamentarismo livre, segundo demonstram de modo constante as regulações de outros países. Finalmente, esta postura determinaria que não há propriamente iniciativa legislativa na procedente das comunidades autónomas (art. 87.2), e na chamada [iniciativa] popular (art. 87.3), por ambas estarem submetidas à toma em consideração pelo Congresso dos Deputados, a qual quedaria como a verdadeira iniciativa⁵¹.

Não ignorámos que esta nossa posição não coincide com a da maioria da doutrina espanhola, para a qual «[d]a mesma forma que não há iniciativa do Governo enquanto se não produzir a aprovação do projeto de lei pelo Conselho de Ministros, ainda que exista em um ou outro grau de tramitação um anteprojeto de lei surgido, por exemplo, da iniciativa ou impulso de um departamento ministerial, não há iniciativa legislativa parlamentar enquanto se não produzir a deliberação favorável da Câmara à tomada em consideração da proposta de lei»⁵² num claro reforço da ideia, para nós insustentável, de que o exercício da iniciativa legislativa se produz «não no momento da

parlamentar quando lhe são remetidos os textos legislativos definitivamente aprovados pelo Congresso dos Deputados (independentemente de terem tido origem senatorial).

⁵¹ FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ, "Iniciativa Legislativa Parlamentaria. Problemática de las Enmiendas", in RAMOS (ed.), *V Jornadas ...*, cit., p. 238

⁵² ALSINA, "Problemas...", cit., pp. 228.

apresentação da proposta de lei, mas sim no momento da sua tomada em consideração»⁵³.

Porém, com FERNANDO SANTAOLALLA, estamos em crer que «estes autores confundem a iniciativa das câmaras com a admissão a trâmite das *proposiciones de ley* através da toma em consideração»⁵⁴.

Parece-nos, com efeito, que esta perspetiva se apoia demasiado na literalidade dos preceitos constitucionais constantes do art. 87.1 da Constituição, descurando a total falta de lógica – que roça mesmo o absurdo – da afirmação de que um órgão possa simultaneamente ser proponente da sua decisão e decisor da sua proposta, perspetivando a iniciativa legislativa das câmaras como uma sequência de ritos e formalidades tendentes à adoção de um projeto legislativo, que, posteriormente, se destina a ser discutido e deliberado pelo próprio proponente, agora nas vestes de órgão decisor.

Esta proposta “dupla personalidade” do *Congreso de los Diputados* – que, quanto a nós, ao colocar a câmara num diálogo consigo própria mais parece reminescente de uma comédia burlesca – encerra em si mesma uma contradição insanável. Na verdade, reconhecendo a doutrina espanhola que «o ato de iniciativa legislativa impulsiona necessariamente a colocação em marcha do procedimento legislativo» enquanto que ao mesmo tempo se reconhece que a apresentação de uma *proposición de ley* «é um ato de iniciativa enquanto provoca a iniciação do procedimento de toma em consideração»⁵⁵ sendo que a câmara está vinculada à pronúncia quanto à eventual consideração da “proposta de projeto legislativo.” Isto é, a câmara está vinculada a um dever de pronúncia (proceder ao debate e votação da toma em consideração) relativos aos projetos apresentados pelos parlamentares ou pelos seus

⁵³ REYES, “La Iniciativa Legislativa”, cit., p. 299. No mesmo sentido, cfr. MÁRQUEZ, “La Iniciativa...”, cit., p. 74.

⁵⁴ LÓPEZ, *Derecho...*, cit., p. 261, n. 7. Diferentemente, para PIEDAD GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ (*La Iniciativa Legislativa del Gobierno*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pp. 22-31) apenas existiriam, em Espanha, três titulares do direito de iniciativa legislativa – o governo e cada uma das câmaras parlamentares. Para esta autora, a circunstância do regulamento do Congresso dos Deputados submeter à toma em consideração também os projetos legislativos provenientes de grupos de cidadãos ou das comunidades autónomas seria indício, precisamente, de que o parlamento mantém a titularidade do direito de iniciativa legislativa parlamentar e de que «pode ser instado ao seu exercício por distintos sujeitos, internos e externos.»

⁵⁵ MARTÍNEZ, *El Procedimiento...*, cit. pp. 241-242.

grupos⁵⁶; porém, para a generalidade da doutrina esta pronúncia estaria ainda a montante do início do procedimento legislativo, numa espécie de fase pré-procedimental.

Ora, quer de um ponto de vista estrutural, como quer de um ponto de vista funcional, não se nos afigura qualquer dúvida de que o momento genético da iniciativa legislativa se encontra na apresentação de um projeto legislativo por um parlamentar ou um grupo de parlamentares, nos termos do respetivo regulamento.

A toma em consideração, por seu turno, corresponde ao cumprimento pela assembleia parlamentar da obrigação que sobre si impende de proceder ao debate e à votação dos projetos legislativos que lhe sejam apresentados⁵⁷. Na verdade, e contrariamente a quanto sugere a maioria da doutrina espanhola, a toma em consideração representa já uma fase do próprio procedimento legislativo parlamentar em tudo assimilável à fase que frequentemente é designada por “primeira leitura”⁵⁸ ou, entre nós, de votação na generalidade⁵⁹. Ou seja, a fase em que se procede a um exame e a uma votação sobre as linhas gerais de um projeto legislativo sem contudo se entrar na apreciação dos detalhes e das diversas soluções constantes do respetivo articulado⁶⁰ de

⁵⁶ Neste sentido, cfr. FALLA, *Comentarios...*, cit., p. 883.

⁵⁷ Assim, a toma em consideração é antecedida da publicação oficial do projeto legislativo e de um debate incidindo sobre a totalidade do projeto apresentado. Cfr. MARTÍNEZ, *El Procedimiento...*, cit., pp. 243-244. Relativamente aos projetos legislativos de origem popular, a toma em consideração desempenha uma função exatamente idêntica à sugerida no texto (assim, cfr. MANUEL CONTRERAS, “Iniciativa Legislativa Popular y Estado Democrático de Derecho (Una Aproximación a sua Regulación Jurídica en España)”, in *Revista de las Cortes Generales*, n.º 8, p. 71).

⁵⁸ Assim, cfr. PAOLO BISCARETTI DI RUFFÌA, *Diritto Costituzionale – Istituzioni di Diritto Pubblico*, Nápoles: Jovene, 1974, p. 357. Neste sentido, mas embora sem tomar uma posição acerca do problema de fundo, também se pronunciou o Tribunal Constitucional espanhol: relativamente «às propostas de deputados ou grupos parlamentares, a rejeição ou a aceitação da proposta, convertendo-as em iniciativas da Câmara, constitui um passo dentro do procedimento legislativo, integrando-se no mesmo» (Auto n.º 659/87, fundamento jurídico 2.º).

⁵⁹ Assim, nos termos do art. 147.º do Regimento da Assembleia da República, a discussão na generalidade «versa sobre os princípios e o sistema de cada projeto ou proposta de lei,» enquanto que a votação na generalidade «versa sobre cada projeto ou proposta de lei» na sua globalidade (art. 148.º, n.º 1, do Regimento). Também a Constituição se refere expressamente à existência, no procedimento legislativo parlamentar, de uma votação na generalidade (art. 168.º, n.º 2).

⁶⁰ Na antiga tradição do parlamentarismo anglo-saxónico, a primeira leitura consistia na aprovação, pela câmara, de uma moção que autorizava o deputado ou o executivo governamental a

modo a assegurar, num espírito de racionalização da atividade parlamentar, que o projeto legislativo apresentado reúne um apoio parlamentar suficiente para justificar que a câmara se dedique em maior profundidade à sua apreciação e discussão^{61 62}. Trata-se, assim, de proporcionar um «meio de verificar *ab initio* a existência de concordância entre o programa político da maioria e uma concreta iniciativa legislativa, com o fim de evitar que o parlamento desperdice tempo e esforço numa proposta que a final não irá ser aprovada»⁶³.

Com efeito, uma deliberação positiva da toma em consideração conduz necessariamente à abertura das fases subsequentes da tramitação procedimental, com o exame mais detalhado das concretas soluções constantes do projeto; uma rejeição (isto é, a recusa de toma em consideração) é assimilável a uma decisão legislativa de conteúdo negativo: através dela põe-se termo a um concreto procedimento legislativo parlamentar.

apresentar um projeto legislativo. Com a apresentação desta moção, o proponente podia fazer uma breve comunicação acerca do conteúdo do projeto visado seguida de curto debate sobre a oportunidade da apresentação do mesmo, no termo do qual a câmara votava pela concessão, ou não, da autorização requerida. Cfr. PHILIP LAUNDY, *Les Parlements dans le Monde Contemporain*, Lausana: Payot, 1989, p. 99 (tradução francesa: Claire Emmanuel Longuet).

⁶¹ Nesse sentido, embora a propósito do procedimento legislativo regional no âmbito de uma comunidade autónoma espanhola, cfr. JESUS MARIA CORONA FERRERO, “El Parlamento de Cantabria: Composición, Organización y Funciones”, in LUIS MARTÍN REBOLLO, *Derecho Público de Cantabria*, Santander: Parlamento de Cantabria, 2003, p. 194. No sentido, porém, de que a deliberação da toma em consideração não tem conteúdo legislativo, limitando-se a «empenhar o órgão que a emana nas fases sucessivas do procedimento legislativo» e que «a recusa da toma em consideração não comporta a rejeição do projeto legislativo [...], na realidade, este, em consequência voto negativo, permanece paralisado e inerte,» cfr. ALDO BOZZI, “L’Iniziativa Legislativa Parlamentare e la Presa in Considerazione”, in *Scritti in Memoria de A. Giuffrè*, vol. III, Milão: Giuffrè, 1967, pp. 177-178. Diferentemente, porém, SANDULLI (Legge, cit., p. 639) considera a recusa de toma em consideração como «a rejeição *in limine* da proposta legislativa.» De resto, o Tribunal Constitucional espanhol tem considerado que a rejeição da toma em consideração constitui um «ato estritamente político» (Auto n.º 659/1987).

⁶² Elogiando a figura da toma em consideração e propugnando a sua receção no âmbito do direito parlamentar português, cfr. JOÃO RAMOS, *A Iniciativa Legislativa Parlamentar*, Coimbra: Almedina, 2005, pp. 89-90.

⁶³ JUAN JOSÉ LAVILLA RUBIRA, “Las Propositiones de Ley Remitidas por las Comunidades Autonomicas al Congreso de los Diputados”, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 28, p. 61.

Nesse sentido, «o instituto da toma em consideração não é configurado como uma condição de apresentação de uma proposta, mas como uma condição ao seu exame ou, mais tecnicamente, [...] como um requisito de procedibilidade»⁶⁴ relativo à tramitação subsequente do projeto legislativo.

A especificidade do sistema espanhol está então na circunstância de a constituição – porventura influenciada por uma forte desconfiança relativamente à liberdade individual de deputados e senadores⁶⁵ – se limitar a disciplinar o direito de iniciativa legislativa parlamentar em termos perfunctórios, remetendo para os regulamentos parlamentares a concreta regulação da titularidade deste direito, os quais previram modalidades de exercício coletivo⁶⁶ diferentemente de quanto sucede na generalidade dos demais ordenamentos constitucionais europeus, em que o direito de iniciativa legislativa é constitucionalmente configurado como um direito individual de cada parlamentar.

Deste modo, o instituto espanhol da toma em consideração⁶⁷ coloca-se já numa fase a jusante no procedimento legislativo e não como um modo de exercício do direito de iniciativa legislativa parlamentar. Antes, e pelo contrário, é uma figura que se coloca

⁶⁴ LUCIFREDI, *L'Iniziativa...*, cit., p. 155; MÁRQUEZ, *La Iniciativa...*, cit., p. 21; RAMÓN PUNSET, “La Iniciativa Legislativa en el Ordenamiento Español”, in *Revista Española de Derecho Publico*, n.º 14, p. 60.

⁶⁵ ÁNGEL J. SÁNCHEZ NAVARRO, *Las Minorías en la Estructura Parlamentaria*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1995, p. 78.

⁶⁶ Assim, os projetos legislativos devem ser subscritos, no Congresso dos Deputados, por um deputado acompanhado da subscrição de, pelo menos, outros quatorze deputados ou por um grupo parlamentar através da subscrição do respetivo presidente (art. 126.1) do *Reglamento del Congreso de los Diputados*) ou, no Senado, por um mínimo de 25 de senadores ou por um grupo parlamentar (art. 108.1 do *Reglamento del Senado*).

⁶⁷ Também em Itália, ainda na vigência do Estatuto Albertino (de 1848), se colocava em termos muito idênticos a questão da natureza do instituto da toma em consideração (*presa in considerazione*) e, sobretudo, da titularidade do direito de iniciativa legislativa (ou seja, se pertencia à câmara ou aos parlamentares individualmente considerados ou em grupo). Embora não existisse um consenso generalizado, a doutrina tendia a concordar que «a deliberação de toma em consideração não é constitutiva mas apenas vale a tornar eficaz a iniciativa» apresentada pelos parlamentares ou seus grupos (assim, cfr. ESPOSITO, “Legge”, in *Nuovo Digesto Italiano*, vol. VII, Turim: Utet, 1938, p. 723). Também já então a ideia de que o mesmo órgão pudesse ser simultaneamente proponente e decisor de uma mesma proposta não se afigurava como de fácil aceitação (assim, cfr. GALEOTTI, *Contributo...*, cit., p. 246; MUSSO, *L'Iniziativa...*, cit., p. 102, n. 4).

já dentro do próprio procedimento e que corresponde a um meio expedito e sumário de proceder à apreciação, ao debate e à votação dos projetos legislativos.