

Resoluções

1. *Senatus-consulto* é o que o senado manda e constitui.

2. A partir do final do século II d.C., o quadro constitucional romano sofreu profundas alterações, caracterizadas pela ênfase crescente no elemento militar da monarquia. Assim, do século III d.C. em diante a historiografia costuma classificar o sistema imperial como Dominato, conceito que evoca não apenas a substituição do apelativo *princeps* (príncipe) pelo de *dominus* (senhor), mas sobretudo as feições de verdadeira monarquia adquiridas pelo governo romano.

Retrospecto histórico

A resolução tem origem no *senatus-consulto* que, em Roma, constitui-se na norma jurídica, cuja elaboração competia ao Senado (*senatus-consultum est quod senatus iubet atque constituit*)¹.

Desde o imperador Adriano, foi conferida ao *senatus-consulto* a condição de fonte de direito. Com o advento da *oratio principis*, que era a mensagem do imperador, endereçada ao Senado, esta passa a ser a real fonte das normas jurídicas, reduzindo-se o *senatus-consulto* à mera formalização do processo legislativo, perdendo, inclusive, o caráter de fonte de direito, na fase do Dominato².

No direito positivo brasileiro, esta espécie de ato normativo surge com a *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891*, que lhe conferiu um capítulo. A *Constituição de 1934* epigrafou-a numa seção intitulada "Das Leis e Resoluções". Somente com a vigência da *Constituição de 1946*, estabeleceu-se nitidamente a diferença entre lei, decreto legislativo e resolução. Esta passou a ser entendida como ato legislativo de competência do Congresso Nacional, da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

A resolução do Congresso era delimitada pelo Regimento Interno Comum. As resoluções congressionais versavam sobre matérias de competência exclusiva de cada Casa legislativa, que extrapolavam dos 'limites do simples ato administrativo'. A partir da vigência da *Constituição de 1967*, surgiu a impossibilidade de uma definição do termo, pelo menos no plano material. Para desate do problema, sugeriu Nelson de Souza Sampaio: "o recurso é dizer que resoluções são atos assim batizados pela *Constituição* e pelos Regimentos Internos do Poder Legislativo".

Aspectos doutrinários

Autores nacionais — O significado técnico-jurídico da palavra

resolução comporta a verificação em dois planos distintos. Está prevista no art. 46 da *Constituição*.

No plano genérico, resolução é todo ato solucionador de uma questão proposta. No caso, convém anotar a lição de Pontes de Miranda: "Os atos principais do juiz são as resoluções. Quando o juiz resolve - solve a questão, indo ao fundo, extraindo do que se deduziu em juízo, o que é justo. É um solver sem arbítrio puro, porque supõe o ir ao estado inicial para dirimir a controvérsia, ou adotar solução: *resolutio* (esse elemento alusivo ao início, ao começo, também está na expressão resolução do contrato que, embora diferente da resolução judicial, igualmente desce ao passado em sua investida de eficácia *ex-tunc*³). Toda resolução judicial é, pois, declaração unilateral da vontade emitida pelo juiz para determinar o que é justo, isto é, aplicar a lei"⁴.

Nesse sentido lato, ambas as Casas legislativas (Senado e Câmara dos Deputados) e o próprio Congresso Nacional veiculam suas tomadas de posição, através de resoluções.

Na afirmação de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "a resolução é conhecida dos regimentos internos do Congresso e de suas Casas. A resolução, que não era prevista na *Constituição* anterior, destinava-se a regulamentar matéria de interesse interno (político ou administrativo) de ambas as Casas em conjunto ou de cada uma delas em particular".

A solução preconizada pelo mestre do Largo de São Francisco recomenda a observação do nosso tradicionalismo jurídico. No nosso direito anterior, sustenta aquele autor, enquanto a resolução não era constitucionalizada, sempre se entendeu que a disposição relativa às matérias de competência privativa do Congresso Nacional se manifestava por decreto legislativo. Tais são as do art. 44 da *Constituição*. Assim, conclui: "aquilo que não for do campo específico da lei e do decreto legislativo, instrumentaliza-se na resolução"⁵.

Celso Ribeiro Bastos preleciona que as resoluções apresentam alguns pontos de contato com o decreto legislativo, uma vez que ambos dispensam a sanção presidencial e tratam de matéria subtraída ao alcance da lei ordinária. O decreto legislativo é da competência exclusiva do Congresso Nacional, enquanto que a resolução pode ser utilizada por este e por ambas as suas Casas. Entende que o decreto legislativo está mais próximo, formalmente, da lei que a resolução e conclui que esta é utilizada para deliberação de cunho concreto⁶.

Fernando Whitaker da Cunha assinala que "os decretos legislativos e resoluções são atos de exclusiva competência do Poder Legislativo. Os primeiros autorizam o Presidente da República e o Vice-Presidente a se ausentarem do País; fixam os subsídios do Presidente, do Vice e dos membros do Congresso Nacional, julgam as contas do Presidente (...) as segundas defluem das prerrogativas em matéria doméstica, política, administrativa, suspendendo a execução de leis, concedendo delegação legislativa, autorizando os Estados à realização de empréstimos, decretando a perda de cargo de deputados e senadores"⁷.

3. As expressões *ex-nunc* e *ex-tunc* são muitas usadas em matéria de 'condições' e efeito das sentenças. Literalmente *ex-nunc* significa de agora em diante, para a frente. Opõem-se a *ex-tunc*, desde aquele momento, retroativamente, para trás.

4. In *Questões forenses*, tomo I, Ed. Borsoi, 1957, p. 126.

5. *Curso de direito constitucional*, Ed. Saraiva, 1973, p. 217

6. In *Elementos de direito constitucional*, Educ-Saraiva, 2 ed., p. 127.

7. In *Hierarquia das Normas Constitucionais. Revista de Informação Legislativa* — Senado Federal, n.º 44, Senado Federal, n.º 44, outubro/dezembro, 1974, p. 91/92.

Flávio Bauer Novelli, abordando a distinção entre os decretos legislativos e as resoluções, esclarece que "os primeiros são editados nos casos de exercício da competência exclusiva do Congresso Nacional (atos de aprovação ou autorização, ou próprios da autonomia constitucional do Poder Legislativo — *Constituição*, art. 44); e as últimas, as resoluções, destinadas à adoção de providências (eventualmente, também de normas de caráter especial ou interno das Câmaras, mediante o exercício das respectivas competências privativas (*Constituição Federal*, arts. 23, § 2º; 35, § 2º e 4º, 36, § 2º; 40, itens I e II; 42, itens I a IV e VI a VIII; 54 e 55, § 1º)".

Nelson de Souza Sampaio, como vimos anteriormente, defende o critério formal para distinguir as resoluções de outros atos normativos, ou seja, é resolução aquilo que assim o denominar a *Constituição* e os Regimentos Internos das Casas legislativas.

Antonio Balbino, após buscar o elemento diferenciador entre leis e resoluções, nomeadamente no texto das constituições estaduais, deixou claro que as primeiras são as que necessitam de sanção e as últimas são insancionáveis. É esta a lição do mestre baiano: "Em face do exposto, quer nos parecer que, se doutrinariamente, e, apenas tendo em vista a circunstância de estarem determinadas proposições legislativas sujeitas à sanção e outras não, é possível conceber ou mesmo desejar, como melhor técnica, que se considerem 'leis' aquelas sancionáveis e 'resoluções' as insancionáveis, intuitivo se torna a impraticabilidade da adoção, *De lege lata*, de tal critério em presença dos arts. 24 e 25 da Constituição da Bahia, porque eles evidenciam que tanto pode haver lei insancionável como resolução sancionável, estando a necessidade ou não da sanção tão somente em função da exclusividade da competência do poder que elabora a lei ou resolução"⁸.

Hely Lopes Meirelles, numa análise ampla sobre o tema, entende que as resoluções são atos administrativos de caráter normativo, emanados da alta direção executiva (exceto o Chefe do Executivo, que expede decretos), ou das altas autoridades judiciárias e legislativas, para regular matéria de sua particular competência. Enfatiza ele: "as resoluções, normativas ou individuais, são sempre atos inferiores ao regulamento e ao regimento, não podendo inová-los. Seus efeitos podem ser internos ou externos, conforme o campo de atuação da norma ou os destinatários da providência concreta"⁹.

Autores alienígenas — José Joaquim Gomes Canotilho comenta que o termo resolução é utilizado, com frequência, como característica de certas deliberações dos órgãos colegiados.

A *Constituição* portuguesa de 1976 alude às resoluções, concebendo-as como veículos de comunicação de vários órgãos da soberania. Para o constitucionalista luso, as resoluções podem ser classificadas em: resoluções da assembleia da república; resoluções do conselho de ministros e resoluções do conselho da revolução.

Como no caso brasileiro, na lei maior de Portugal constata-se uma ausência de noção do termo resolução, usando-se o critério da prática constitucional, "que considera as resoluções como uma for-

8. In *Revista do Direito Administrativo*, vol. 22, p. 427.

9. In *Direito administrativo brasileiro*, 5 ed., *Revista dos Tribunais*, 1977, p. 152.

ma de as assembléias e, eventualmente, outros órgãos da soberania, manifestarem as suas intenções e tomarem decisões, sem que seja necessário adotar ato normativo”.

Outra característica das resoluções, segundo Canotilho, e que provoca uma séria controvérsia, é que elas refogem ao controle judicial. Vale dizer: as resoluções não se submetem ao controle da constitucionalidade das leis, em face do princípio da separação dos poderes e por serem atos internos dos órgãos constitucionais que as utilizam.

Conclui Canotilho que, no sistema jurídico português vigente, (arts. 277, 279 e 281 da *Constituição*), há dois casos em que as resoluções têm um “sentido normativo evidente”: 1º - Resoluções da assembleia da república (art. 172, n. 4 da *Constituição*); 2º - Resoluções do conselho da revolução respeitantes à declaração de inconstitucionalidade¹⁰.

No direito francês, a resolução é definida como a decisão resultante do voto de uma só Câmara (Duguit) e sem promulgação (Prélot). Tal conceituação salienta a desnecessidade de ato promulgatório por parte do Executivo.

Conclusão — A doutrina estanca em dificuldades conceituais, quando deseja a precisão terminológica. E, com efeito, e imprecisão técnica do constituinte, que não definiu quais os atos que seriam veiculados por resolução — e deveria fazê-lo, já que atribuiu essa competência ao Senado federal em caráter privativo — causou toda essa diversidade de aportes. Apesar disto, há necessidade de alguns balizamentos nessa matéria.

Há previsão constitucional para o Congresso Nacional e o Senado expedirem resoluções em caráter privativo. Aquele, por força do art. 54 da *Constituição*, pois “a delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos do seu exercício”. Essa competência é privativa do Congresso Nacional. Só este pode efetivar a tal delegação.

Privativamente — estatui o art. 42, item VI, da Carta Magna — compete ao Senado federal “expedir resoluções”. Já vimos que essa ‘privatividade’ é apenas literal, pois o Congresso Nacional também veicula a sua manifestação — na hipótese de delegação legislativa — por meio daquele instrumento. Como, então, conferir sentido ao art. 46 item VI, da *Constituição*? Em que medida é privativa a competência do Senado Federal para expedir resoluções?

A resposta nasce da conjugação do aludido preceito com o art. 23, § 2º, segunda parte (“... sua alíquota — do imposto de transmissão — não excederá os limites estabelecidos em resolução do Senado Federal por proposta do Presidente da República, na forma prevista em lei”) e § 5º, segunda parte, que versa sobre o I.C.M. (“... o Senado Federal, mediante Resolução tomada sobre o I.C.M. (“... o Presidente da República, fixará as alíquotas máximas para as operações internas, as interestaduais e as de exportação”).

10. Direito constitucional, Almeida, Coimbra, 1977, p. 363/365.

Ainda, deve-se conjugar os itens VIII e VII do mesmo art. 42 porque a suspensão da execução, no todo ou em parte, de lei ou decreto, declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal é veiculada por resolução. Também os que fixam os limites globais para o montante da dívida consolidada dos Estados e municípios (item VI). No exercício de suas competências privativas, o Senado veiculará resoluções, quando não houver exigência de lei.

Nessas matérias é que surge a privatividade da competência atribuída ao Senado federal para expedir resoluções. Observa-se, entretanto, que os regimentos internos das Casas legislativas podem prever — como prevêm — resoluções sobre matérias *interna corporis*. Seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado Federal ou ainda no Congresso Nacional.

Em síntese: em nível constitucional, verifica-se previsão de competência privativa para a expedição de resoluções, conferida tanto ao Senado Federal como ao Congresso Nacional; em nível regimental, as resoluções são utilizadas por quaisquer das Casas legislativas, inclusive pelo Congresso Nacional, no trato de questões que dizem respeito aos seus negócios internos.

