



FACULDADE BARÃO DO RIO BRANCO - FAB

**O PROCESSO LEGISLATIVO E OS LEGISLADORES DE LEIS  
INJUSTAS**

Rio Branco/Acre

2016

LUIZ FELIPE DE OLIVEIRA PINHEIRO VERAS

**O PROCESSO LEGISLATIVO E OS LEGISLADORES DE LEIS  
INJUSTAS**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Direito da FAB – Faculdade Barão do Rio Branco –, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Tutor Orientador: Joseney Cordeiro da Costa

Rio Branco/Acre

2016

@ VERAS, L.F.O.P., 2016.

VERAS, Luiz Felipe de Oliveira Pinheiro. **O processo legislativo e os legisladores de leis injustas**. Rio Branco: FAB, 2016. 59f.

**Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor;**

Veras, Luiz Felipe de Oliveira Pinheiro, 1987-  
O Processo Legislativo e os Legisladores de Leis Injustas / Luiz Felipe de Oliveira Pinheiro Veras --- Rio Branco, Ac: UNINORTE, 2016.  
59f: 30mm.

Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharel em Direito) – Faculdade Barão do Rio Branco – FAB – União Educacional do Norte.  
Orientador: Prof. Esp. Joseney Cordeiro da Costa.  
Inclui referências

1. Direito. 2. Processo Legislativo. 3. Formação das Leis. 4. Lobby Parlamentar. I. Título.

LUIZ FELIPE DE OLIVEIRA PINHEIRO VERAS

**O PROCESSO LEGISLATIVO E OS LEGISLADORES DE LEIS  
INJUSTAS**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Graduação em Direito da FAB – Faculdade Barão do Rio Branco –, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas, APROVADO, com nota final igual a (\_\_\_\_) \_\_\_\_\_, conferida pela Banca Examinadora, composta pelos professores.

---

Professor Joseney Cordeiro da Costa  
**ORIENTADOR**

---

Professor Membro  
**MEMBRO DA BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Membro  
**MEMBRO DA BANCA EXAMINADORA**

Rio Branco, 01 de dezembro de 2016

A minha amada e querida mãe **Maristela**, pelo exemplo de dedicação e perseverança, pelos ensinamentos passados e vindouros.

## **AGRADECIMENTOS**

A minha estimada mãe, pela sua presença em minha vida, pelo apoio, paciência e amor, imprescindíveis a mim, nessa difícil caminhada.

Aos grandes e inestimados amigos, em especial, Gregório Marino, Dayana Farias, Victor Hugo Avancini, Thayline Silva e André Marques, parceiros que me incentivaram, ajudaram-me na penúria e motivaram-me nas etapas finais deste trabalho.

Aos colegas de curso, Marilson Macedo, Emerson Sousa, José Otávio, Marcus Telêmaco, Cláudio Rossetto, Nara Rodrigues, Claudia Fernandes, fundamentais para chegar a este momento de conclusão.

Ao meu orientador Joseney Cordeiro, pela confiança e paciência.

Aos meus professores, pela paciência, empatia e dedicação na transmissão de seus conhecimentos.

A todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização desse trabalho.

“Os usurpadores provocam ou escolhem sempre esses momentos de agitação para, tirando proveito do terror público, decretar leis destrutivas que nunca o povo aceitaria se estivesse na posse de suas faculdades. A escolha do momento da instituição é um dos caracteres mais certos para distinguir a obra de um legislador da de um tirano”.

(Jean-Jacques Rousseau)

## RESUMO

A preocupação com a qualidade das leis é milenar, a muito vem sendo objeto de reflexão de diversas ciências como a filosofia, a política, a sociologia e o direito. Grandes expoentes do pensamento dedicaram densos estudos à matéria, conectando a lei com a virtude, a ética e com a realização da própria civilização. Montesquieu, no Livro Vigésimo Nono, do clássico *Do Espírito das Leis*, já alertava que a formulação e monogênese de uma lei sem o devido conhecimento de seu conteúdo e de sua forma, iria produzir um fim contrário ao pretendido pelo seu autor. O tema abordado neste estudo tem o objetivo de estudar a formação e evolução da legislação no Brasil, considerando não apenas os atores institucionais e o processo legislativo constitucional, mais também, a participação e influência da sociedade, bem como a atuação de lobistas, buscando o reconhecimento dos interesses envolvidos, a identificação dos agentes políticos e grupos da sociedade capazes de influenciar no processo. Quanto ao método de pesquisa, foram realizadas pesquisas documentais: documentos que podem ser encontradas em arquivos (públicos ou particulares), bibliotecas, *sites*, etc., além de inúmeras análises bibliográficas. Quanto ao método de abordagem, foi realizado um exame simultâneo dos posicionamentos divergentes a respeito do problema central, com a finalidade de constatar as eventuais diferenças e semelhanças entre os polos, além de estabelecer as relações entre eles. Como resultado, verificou-se que a formação da vontade do legislador é celetista, influenciável e discriminatória, cerceando minorias oprimidas e privilegiando as classes sociais de maior poder econômico, concluindo o trabalho, com a constatação de que a iniciativa legislativa apresenta vícios e os projetos de leis são utilizados como referencial de atuação parlamentar.

**Palavras-chave:** Direito. Processo Legislativo. Formação das Leis. Lobby Parlamentar.



## RESUMEN

La preocupación por la calidad de las leyes es antiguo, el tiempo ha sido objeto de reflexión en diversas ciencias como la filosofía, la política, la sociología y el derecho. Grandes exponentes del pensamiento dedicados a los estudios la materia densa, que conecta con la ley, la ética de la virtud y el logro de la civilización misma. Montesquieu, en la XXIX libro, el clásico *El espíritu de las leyes*, han advertido que la formulación y monogénesis una ley sin un conocimiento adecuado de su contenido y su forma, produciría una finalidad contraria a la prevista por su autor. El tema que se aborda en este estudio tiene como objetivo estudiar la formación y evolución de la legislación en Brasil, teniendo en cuenta no sólo los actores del proceso legislativo institucionales y constitucionales, sino también la participación e influencia de la sociedad, como también, de los grupos de presión que trabajan buscando el reconocimiento de los intereses implicados, la identificación de los agentes políticos y grupos sociales capaces de influir en el proceso. En cuanto al método de investigación se llevaron a cabo estudios documentales: documentos que se pueden encontrar en los archivos (públicos o privados), bibliotecas, sitios, etc., además de numerosos análisis bibliográficos. En cuanto al método de enfoque, se realizó examen simultáneo de las posiciones divergentes sobre el problema central, con el fin de observar las diferencias y similitudes entre los polos, y para establecer las relaciones entre ellos. Como resultado, se ha descubierto que la formación de la voluntad del legislador es celetistas, influenciados y discriminatorias, hace un compendio de las minorías oprimidas y que favorecen las clases sociales de mayor poder económico, que completan el trabajo, con el hallazgo de que la iniciativa legislativa tiene vicios y proyectos leyes se utilizan como punto de referencia para la acción parlamentaria.

**Palabras clave:** Derecho. Proceso legislativo. Formación de las leyes. Lobby parlamentaria.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DAS LEIS</b> .....	14
1.1 AS LEGISLAÇÕES PRIMITIVAS.....	14
1.2 AS LEIS NA ANTIGUIDADE CLÁSSICA .....	15
<b>1.2.1 A Lei na Grécia Antiga</b> .....	15
<b>1.2.2 A Lex Romano</b> .....	16
1.3 LEGISLAÇÕES MEDIEVAIS .....	19
<b>1.3.1 As leis Germânicas: da lei consuetudinária à romanística</b> .....	19
<b>1.3.2 O direito canônico</b> .....	20
<b>2 CONSTRUÇÃO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO</b> .....	22
2.1 ASSEMBLEIA GERAL DO IMPÉRIO DO BRASIL.....	22
2.2 CONGRESSO NACIONAL NA REPÚBLICA DO ESTADOS UNIDOS DO BRASIL .....	23
2.3 O LEGISLATIVO SOB A ÉGIDE DAS CONSTITUIÇÕES DE 1934 E 1937.....	23
2.4 PARLAMENTO, PÓS-CONSTITUINTE DE 1946 .....	25
2.5 O PODER LEGISLATIVO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988 .....	26
2.6 REFERÊNCIAS ESTRANGEIRAS .....	27
<b>2.6.1 United States Congress</b> .....	27
<b>2.6.2 Cortes Generales da Espanha</b> .....	28
<b>2.6.3 Parlement Francês</b> .....	29
<b>3 O PROCESSO LEGISLATIVO</b> .....	32
3.1 PRELEÇÕES DE JUSTIFICAÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO DAS NORMAIS ....	33
3.2 AS FASES DO PROCESSO LEGISLATIVO .....	35
<b>3.2.1 Pré-Legislativa</b> .....	37
<b>3.2.2 Legislativa</b> .....	38
<b>3.2.3 Pós-Legislativa</b> .....	39
3.3 O PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL .....	40
<b>3.3.1 A Iniciativa</b> .....	40

<b>3.3.2 Discussão</b> .....	41
<b>3.3.3 Votação</b> .....	42
<b>3.3.4 Sanção ou Veto</b> .....	42
<b>3.3.5 Promulgação e Publicação</b> .....	44
<b>3.4 CONTROLES DE LEGALIDADE</b> .....	44
<b>4 ANÁLISE CRÍTICO-DESCRITIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO</b> .....	47
4.1 REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO PARLAMENTO .....	48
4.2 OS GRUPOS DE PRESSÃO .....	49
<b>4.2.1 Lobistas</b> .....	50
<b>4.2.2 Grupos Empresariais</b> .....	50
<b>4.2.3 Grupos de Profissionais</b> .....	51
4.3 A TÊNUE LINHA ENTRE LEI JUSTA E INJUSTA .....	52
4.4 INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL .....	53
<b>CONCLUSÕES</b> .....	55
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	57

## INTRODUÇÃO

A sociedade, em sua mais longínqua concepção, sempre precisou adotar regras, leis e normas para disciplinar suas relações intersubjetivas de convivência, mercancia e até mesmo da própria organização estatal. Contudo este processo não se deu de maneira linear e homogênea, poucos homens eram considerados legitimados pelo grupo ou despertavam interesse por esta ciência. Assim, em gênese, as comunidades tribais eram orientadas por conselhos de anciãos, chefes de tribos, sacerdotes, e outros, que criavam as leis e ao mesmo tempo exerciam o papel de “executivo/judiciário”.

O presente estudo é fruto do filosófico interesse em compreender o processo legislativo, o que nos permitirá, através de uma concepção crítica, abordar os elementos que incidem na produção das normas, e que, a nosso sentir, são prejudiciais para o ideário que se quer firmar no Brasil de um Estado Democrático de Direito, busca-se descobrir então, os principais fatores políticos que influenciam o processo decisório no Legislativo brasileiro.

O propósito primordial do trabalho, é estudar a formação e evolução da legislação no Brasil, considerando não apenas os atores institucionais e o processo legislativo constitucional, mas também a participação e influência da sociedade, bem como a atuação de ‘lobistas’, buscando o reconhecimento dos interesses envolvidos, a identificação dos agentes políticos e grupos da sociedade capazes de influenciar o processo.

Quanto ao método, utilizar-se-á prioritariamente, uma abordagem metodológica de linha indutiva. Com a finalidade de expor os axiomas, que serviram de premissas a serem analisadas, foram utilizadas pesquisas bibliográficas em livros, jurisprudência e revistas especializadas sobre o assunto, no intuito de que fosse elaborada uma reflexão sistemática, controlada e crítica, mediante a consulta dos mais respeitados doutrinadores sobre o assunto.

Assim, o primeiro capítulo, proporciona uma exposição dos principais acontecimentos históricos, que influenciaram a concepção que temos hoje, sobre o processo legislativo. Aborda-se, através de saltos espaço\temporais, as mais influentes compilações legais e suas inquestionáveis contribuições para a forma e o modelo de nossas atuais legislações.

Já no segundo capítulo, abordar-se-á da construção do legislativo Brasileiro, suas nuances e particularidades, seus desafios e conquistas. Estuda-se o arquétipo seguido desde a Assembleia Geral do Império do Brasil, até o modelo parlamentar instituído pela carta constitucional de 1988. Faz-se também, neste capítulo, um estudo comparado, das influências que as legislações estrangeiras tiveram para o surgimento de nosso sistema congressual e conseqüente desenvolvimento da legislação nacional.

O terceiro capítulo, tratará do processo legislativo em si, esmiuçando as principais etapas a serem seguidas pelo legislador para a monogênese jurídica. Nesta ocasião, por impossibilidade e inadequação com o estudo realizado, abordou-se apenas as etapas constitucionalmente descritas para a criação de leis, e que, por assimetria constitucional, são de observância obrigatória a todos os entes federativos, logo, as particularidades de cada município, estado ou território, não são abarcados pelo presente estudo.

Finalmente, no quarto e último capítulo, passou-se a uma análise crítico-descritiva do processo legislativo nacional, como se dá a representação e participação no parlamento, a atuação de grupos de pressão, e os instrumentos de avaliação institucionais que são utilizados em cada uma das fases de criação legislativa. Ventilou-se ainda, através de uma abordagem filosófica simplista, embora indispensável para a compreensão do tema, o que viria a ser uma lei justa ou injusta.

## 1 ORIGEM E EVOLUÇÃO DAS LEIS

### 1.1 AS LEGISLAÇÕES PRIMITIVAS

Para falamos sobre a origem das Leis, é preciso fazer algumas abstrações, bem como voltar nosso olhar a tempos quase imemoriais, tendo em vista, que desde criação do homem, teologicamente descrita no livro do gêneses, perpassando até as conjecturas filosóficas do Barão de Montesquieu e seu mais celebre trabalho, “*O Espírito das Leis*”, toda a vida e desenvolvimento civilizatório, serão regidos e guiados por normas legais, ora criadas por deidades, reis, tiranos, parlamentares ou diretamente pelo povo.

Como analisar pormenorizadamente as nuances embrionárias das leis é tarefa colossal, e certamente inadequada para um trabalho monográfico, partiremos de um axioma histórico/científico do Direito, a nos dizer que: As Leis escritas, tiveram sua origem circunscrita à bacia da Mesopotâmia, através de codificações cuneiformes, como o Código de Ur-Nammu (importante achado histórico datado de aproximadamente, 2040 a.C.), as Leis de Eshnunna, de certa de 1930 a.C., as de Lipit-Ishtar (1880 a.C.), bem como o Código de Hamurábi (1726-1686 a.C.), a mais celebre codificação antiga, que veio a lume com as escavações realizadas pelo arqueólogo francês, Jacques de Morgan, em 1902.

Traçando um perfil geral dessas legislações, aqui tidas como primordiais, perceberemos que as leis de cunho penal, foram o ramo por excelência a se materializar e evidenciar entres os povos, as leis criminais são ferramentas longínquas de coerção da sociedade. A título ilustrativo da perversa crueldade legal, o historiador e jurista Rodrigo Freitas Palma em sua obra *História do Direito*, cita o seguinte exemplo:

“(...) era comum inserir no vasto rol penal a mutilação, a decapitação, a empalação, a crucificação, a flagelação, a morte na fogueira ou na forca, a impressão de marcas a fogo na pele das vítimas, o apedrejamento, o banimento, assim como a aplicação de uma série de “ordálios” ou juízos divinos, que consistiam em práticas adivinhatórias para verificar culpabilidade ou inocência do réu. Não raro, havia, como se sabe, a aplicação do princípio ou lei de talião e de penas pecuniárias das mais diversas. (...)” (Palma, 2011, p. 43).

Não obstante, no campo das leis civis, houve, igualmente, um acentuado desenvolvimento, os antigos chegaram a desenvolver pactos que versavam sobre a locação, o empréstimo, a doação, a compra e venda, o arrendamento, o penhor, entre outros tantos negócios jurídicos. Só o campo processual que era pouquíssimo desenvolvido, sendo que os procedimentos eram realizados na mais absoluta improvisação, em geral, as leis eram bem simples, compostas por um prólogo, o corpo de leis, e o epílogo, devendo-se atestar inclusive, que estes ritos não se enquadravam na moderna acepção de lei, pois se encontravam em um estágio inicial de desenvolvimento.

Deste modo, percebe-se que, nas legislações primitivas, embora houvesse alguns tratados e códigos com leis extremamente avançadas para época, vigorava primordialmente, leis absolutistas, sacramentais ou com viés consuetudinário, sem qualquer preocupação científica ou metodológica.

## 1.2 AS LEIS NA ANTIGUIDADE CLÁSSICA

### 1.2.1 A Lei na Grécia Antiga

Na Grécia, berço do pensamento racional, surgiram as primeiras considerações de cunho filosófico e científico de que se tem notícia, bem como o pensamento “jusfilosófico” é suas noções do que vem a ser justiça, justo e injusto (ainda hoje utilizados), tornando o legado Grego de difícil mensuração; pensadores da estirpe de Sócrates, Platão e Aristóteles se tornaram uma referência intelectual para as gerações vindouras.

Entretanto, poucas são as informações sobre a legislação grega em períodos distantes, sabe-se que a princípio, tratava-se de uma lei essencialmente oral, consuetudinária, ritualista, alicerçada no culto aos antepassados e desenvolvida no seio familiar. Consequência disso, é o desenvolvimento de uma consciência da existência de uma lei eterna, imutável a reger o homem indistintamente, o que hoje chamamos de “direito natural”; sendo-lhes creditado ainda, o mérito de terem contribuído para o nascimento de uma noção incipiente de constitucionalismo.

Logo, quando se trata de estudar a “legislação grega”, não se pode jamais perder de vista o fato de que inúmeras cidades-estados helênicas, eram regidas por um ordenamento jurídico próprio, e gozavam de plena e ampla soberania. O

universo grego contava com unidades políticas completamente independentes umas das outras. A lei para as gentes da Hélade era tão somente uma parte do regime de governo da cidade. Não queremos dizer com isso, que os gregos viviam alheios as questões legais, estes, detinham um sofisticadíssimo modelo de organização judiciária e legal, havendo tribunais com competências jurisdicionais e legislações completamente distintas, algo impar para época.

### 1.2.2 A Lex Romano

As conjecturas e bases da moderna legislação, emergiram em Roma. As gentes do Lácio, deram ao fenômeno jurídico contornos e ares científicos. Foram os romanos que desenvolveram, com maestria, no campo teórico e prático, as principais leis e instituições jurídicas que conhecemos, desvinculando definitivamente as leis e o processo do caráter sacramental que até então estas detinham.

Como quase tudo no império Romano, as leis, normas e regras, nasceram para dar uma solução prática aos conflitos gerados com as lutas entre os grupos sociais, bem como, pelas diversas guerras de conquista. Roma dominava um vasto, gigantesco e variado conjunto de povos, unidos por vínculos econômicos, políticos e culturais, porém com colossais diferenças internas. Criar normas jurídicas que abarcassem e permitissem a convivência de tão diferentes costumes e tradições, tornou-se mais que uma necessidade, uma obrigação.

Porém o desenvolvimento do direito Romano, fora lento e gradual, tomando-se como ponto de partida a Lei das Doze Tábuas (450 a.C.), houve um pequeno aprimoramento com as leis votadas pelas assembleias, depois com os decretos do senado e somente houve sua completa sistematização, no período do império, com o fabuloso *Corpus Juris Civilis*.

A legislação romana então, era composta de três grandes ramos:

- O **jus civile** (Direito civil), aplicável exclusivamente aos cidadãos de Roma;
- O **jus gentium** (Direito das gentes ou dos estrangeiros), conjunto de normas comuns ao povo romano e aos povos conquistados;



- O *jus naturale* (Direito natural), que representava o aspecto filosófico do direito. Baseava-se na ideia de que o ser humano é, por natureza, portador de direitos que devem ser respeitados.

Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Legado\\_romano](https://pt.wikipedia.org/wiki/Legado_romano), acessado em 25/11/2015.

Após a queda do Império, em 476, a Europa acaba por retroceder no seu desenvolvimento científico e cultural, o que ocasiona, com a assimilação da cultura dos povos denominados bárbaros, um forte êxodo rural. Esse enfraquecimento das cidades e conseqüente surgimento dos feudos, fatos que estão na base da Idade Média, provoca uma repercussão imediata na monogênese do Direito. A lei deixa de ser a principal fonte jurídica e sucumbe aos costumes, que ganham cada vez mais projeção. Esse recuo ao passado é tão grande, que o direito escrito quase se esvai da Europa, ficando adstrito, tão somente ao Direito Canônico. Somente a partir do século XII, haverá o reencontro dos europeus com o ordenamento jurídico Romano, oportunizado pelo incomensurável *Corpus Juris Civilis*.

Rodrigo Freitas em seu livro História do Direito, diz-nos que: O *Corpus Juris Civilis* recebeu essa designação, por volta do final do século XVI d.C., feito este, imputado a Dionísio Godofredo<sup>1</sup>. Essa compilação seria a reunião das principais codificações romanas: O Código, O Digesto, As Institutas e as Novellae (ou leis novas):

- a. O Código (Codex Justiniani), reunia as leis imperiais, e tinha o objetivo de substituir o código de Teodosio.
- b. O Digesto (Digesta ou Pandectas), era uma ampla compilação de mais de 1.500 (mil e quinhentos) livros escritos por juristas da época clássica. Ao todo, forma um texto de mais de 150.000 (cento e cinquenta mil linhas) linhas. Sendo ainda hoje, uma fonte básica para o estudo esmiuçado do direito romano. Um teço do Digesto é retirado da grandiosa obra de Ulpiano.
- c. As Instituições (Institutiones Justiniani) compõem um manual elementar, com o propósito de ser ensinado. Obra muito mais clara e ordenada que o Digesto. Foi redigida por dois mestre e professores, Doriteu e Teófilo, sob a direção de

---

<sup>1</sup> Denis Godefroy (Dionísio Gothofredus, Paris, 17 de outubro de 1549 - Estrasburgo, 07 de setembro de 1622) foi um jurista, filho de Leon Godefroy, Senhor do Guignecourt. Ele fez a primeira compilação do direito romano, o *Corpus iuris Civilis*.

Tribiniano. Justiniano aprovou o texto e deu-lhe força de lei por volta do ano de 529.

- d. As Novelas (*novellae* ou leis novas). Servem para compilar as numerosas constituições que Justiniano continua a promulgar mesmo depois da publicação de seu Codex. (Palma, 2011, p. 87-88).

Tal compilação legislativa, apresentava diversas vantagens em comparação às centenas de direitos locais existentes, começando por ser um direito eminentemente escrito, enquanto as diferentes regiões da Europa Medieval ainda usavam um direito fortemente consuetudinário. Ademais, era muito mais completo do que os direitos regionais, abarcando numerosas instituições que a sociedade feudal até então não conhecia. Fazendo dele um direito imperioso e necessário ao progresso socioeconômico das regiões em oposição às já decadentes instituições da Idade Média.

Em decorrência da dedicação e afeto romano, aos estudos jurídicos, os principais códigos e sistema de direito do mundo contemporâneo, são derivados precisamente do Romano-Germânico. Tanto é verdade que até mesmo o Sistema de Direito e Leis Consuetudinário, a *Common Law*, não raro acolhe os princípios latinos. Não seria de estranhar, pois, que mais de 1.445 artigos de nosso Código Civil de 1916, como bem acentuou Moreira Alves, firmando-se na pesquisa de Abelardo Lobo, têm, essencialmente base romanística.

Cumprido ressaltar, entretanto, que embora as legislações romanas sejam apresentadas como o mais original produto da mente romana, a tradição literária supõe, uma influência grega na experiência histórico-jurídica Romana. É de conhecimento geral a clássica história sobre uma comissão constituída no ano de 454 a.C. por três patrícios que teriam sido enviados à Hélade para instruir-se com as já célebres leis de Sólon. De fato, a alguma semelhança entre o direito grego e o romano. De qualquer modo, é preciso ser cuidadoso ao pressupor a penetração ostensiva da legislação grega no sistema legal romano, devendo-se tê-la, neste trabalho principalmente, como meramente ocasional e esporádica.

### 1.3 LEGISLAÇÕES MEDIEVAIS

Entende-se por Idade Média o período de tempo compreendido entre a queda do Império Romano do Ocidente, em 476 d.C., e a tomada de Constantinopla pelos Turcos, que ocorreu em 1453, com a queda do Império Bizantino.

Muitos imaginam a Idade Média como um período de pouca produção cultural e durante bastante tempo essa época chegou até mesmo a ser desprezada pelos estudiosos. O período da Alta Idade Média evoca na maioria das pessoas uma visão de violência, desorganização política, desaparecimento da cultura intelectual, chegando a ser conhecido, na língua inglesa, como “*dark ages*”, isto é, Idade das Trevas.

Tal preconceito teve sua origem na época do Renascimento, quando os pensadores, atraídos pela cultura clássica greco-romana, desprezaram tudo aquilo que estivesse relacionado com a sua civilização.

Entretanto, essa visão não pode ser generalizada. A queda do Império Romano e as invasões bárbaras de fato alteraram radicalmente a história da Europa Ocidental, levando a uma grave crise econômica, política, social e cultural. Mas, por outro lado, mesmo diante das precárias condições de vida da época, surgiu, pouco a pouco, uma civilização que foi o berço de grande parte das instituições do mundo moderno. A alta Idade Média testemunhou o gradual desaparecimento da escravidão, substituída por um sistema de trabalho mais digno e viu a gestação das bases de alguns Estados nacionais.

Assim, desmistificando a ideia de “Idade das Trevas” começa-se a perceber que a Era Medieval foi fecunda em criações artísticas, filosóficas e realizações jurídico-políticas, que tiveram profundo significado para a história da civilização. Exemplo disso é que durante a idade média foram criadas as Universidades.

#### **1.3.1 As leis Germânicas: da lei consuetudinária à romanística**

Devido a pequena centralização e uniformidade legal, os Germânicos tinham formações jurídicas calcadas na oralidade e no costume, com cada tribo dispendo de uma tradição própria, característica do direito consuetudinário. No entanto, como cultura dominante nos primeiros momentos do período medieval, mantiveram um princípio de pessoalidade das leis, não impondo seu direito sobre os diferentes

povos, que mantiveram o estatuto de suas tribos de origem, permitindo com isso, a sobrevivência do direito Romano.

Gilissen (2003, p 167) aponta a diferença entre o nível de evolução do direito romano e dos povos germânicos como fator para a não imposição destes sobre aqueles. Além disso, segundo o autor, os germânicos acabaram se beneficiando das concepções de direito público dos Romanos, que reforçavam sua autoridade.

A desintegração do Império Romano deixaria muitas marcas na cultura Germânica. As Leis outrora consuetudinárias começaram a receber as formas e métodos de sistematização próprios de seus antigos dominadores. As leis costumeiras foram, pouco a pouco, redigidas em latim. Logo foi percebida a utilidade da lei escrita para a manutenção da estabilidade do grupo social, e os povos de origem Germânica, se acomodaram a essa nova e insurgente realidade. A profunda simbiose entre os direitos costumeiros trazidos por esses povos de índole belicosa, que na época da conquista ainda viviam em tribos, acabou cedendo lugar ao inevitável amálgama da latinização dos hábitos e das ordens sociais erigidas segundo os moldes do cosmopolitismo romano. Iniciava-se assim a construção do Sistema Romano-Germânico de Direito – a Civil Law.

### **1.3.2 O direito canônico**

O direito canônico teve uma importância crucial na formação e manutenção das instituições e da cultura jurídica ocidental, tendo assumido muitas das tarefas públicas, sociais e morais do antigo império romano. A igreja era a força “espiritual” de longe, mais importante e mais poderosa da idade média. Toda a reorganização da vida legal europeia, com o desenvolvimento das cortes, dos tribunais, e das jurisdições têm influência do direito canônico.

Foi a igreja a responsável, desde o início, pela fixação de um conceito de direito, calcado na ética social e, sobretudo, na ética cristã. Tal importância fica clara citando-se Wieacker (1967, p. 17):

A cristandade fixou desde o início o conceito de direito. Na medida em que a fonte de todo o direito não escrito – que arrancava da consciência vital espontânea – continuou a ser a ética social, e na medida em que toda a ética europeia continuou a ser, até bem tarde na época moderna, a ética cristã, a doutrina cristã influenciou o pensamento jurídico, mesmo quando o legislador e juristas estavam

pouco conscientes dessa relação. Através do cristianismo, todo o direito positivo entrou numa relação encilar com os valores sobrenaturais, perante os quais ele tinha sempre que se legitimar.

O *Corpus Iuris Canonici*, principal legislação do direito canônico permaneceu em vigor até 1917, tendo sido composta de cinco partes, redigidas dos séculos XII ao XV: Decreto de Graciano, Decretos de Gregório IX, Livro Sexto, As Clementiane, Extravagantes de João XXII, Extravagantes Comuns (Gilissen, 2003, p 147).

Em termos de características, percebemos uma uniformização e centralização do poder, bem como o reconhecimento de um sistema de recursos dentro do Direito Canônico. No que se refere as regras processuais, podemos perceber um processo de formalização e racionalização; fases processuais organizadas com clareza, investigações e provas devendo conduzir a um convencimento do juiz, abolição das provas irracionais (que eram mantidas e incentivadas no Tribunal da Inquisição). O único retrocesso, deu-se com a de perda da celeridade processual, criando-se as práticas dilatórias e a formalização de atos e prazo.

Atualmente, o diploma legal canônico de maior relevância é o Código de Direito Canônico, promulgado pelo Papa João Paulo II em 25 de janeiro de 1983. Esta codificação é o resultado dos esforços eclesiais no sentido de atualizar as leis eclesiais perante as profundas transformações ocorridas no decorrer do século XX. Enfatiza-se também, que muitas pessoas que professam o Catolicismo, por absoluta questão de foro íntimo, continuam a recorrer às instâncias da Santa Sé.

## 2 CONSTRUÇÃO DO LEGISLATIVO BRASILEIRO

### 2.1 ASSEMBLEIA GERAL DO IMPÉRIO DO BRASIL

A Assembleia Geral do Império do Brasil, tinha poderes legislativos até mesmo de reformar a Constituição (Constituição de 1824, artigos 174 a 178), bem como competências não legislativas, como a de reconhecer o príncipe imperial como sucessor do Trono, a de nomear tutor ao príncipe imperial, caso seu pai não houvesse feito isso em testamento, o de eleger a regência ou regente, a de resolver dúvidas quanto à sucessão da Coroa, a de autorizar o Governo a contrair empréstimos e a de conhecer dos delitos cometidos por membros da família imperial, por ministros e conselheiros de estado, assim como por seus próprios membros (artigos 15 a 47).

O Imperador, por meio de seus ministros, possuía o poder da iniciativa legislatória, porém sendo esta personificação tanto do “poder moderador” como do poder executivo, ele mesmo, exercendo as atividades de chefe do Executivo, nomeava senadores a partir das listas tríplices; celebrava tratados, cuja ratificação somente era submetida a aprovação da Assembleia, quando estes envolvessem cessão ou troca de território do império ou de possessões a que o império tinha direito, convocava ordinária e extraordinariamente, prorrogava e adiava a Assembleia Geral, bem como dissolvia a Câmara dos Deputados convocando outra que a substituísse, celebrava a guerra e declarava a paz, além de sancionar os decretos e resoluções da Assembleia que só através deste procedimento, obtinham força de lei (artigo 101). O imperador podia vetar expressamente ou tacitamente os decretos por ele mesmo aprovados.

Em compensação, o imperador não podia sair do império sem o consentimento da Assembleia Geral, sob pena de considerar-se haver abdicado à Coroa (artigo 104). É seu ministro da fazenda tinha de expor na Câmara, anualmente, um balanço das receitas e despesas do Tesouro Nacional do ano antecedente (artigo 172).

## 2.2 CONGRESSO NACIONAL NA REPÚBLICA DO ESTADOS UNIDOS DO BRASIL

A luz do regime instituído pela Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, os poderes do “Legislativo” então denominado Congresso Nacional, foram sensivelmente ampliados. Além das competências que detinha no regime anterior, outras foram adicionadas, tais como: reunir-se independentemente de convocação e deliberação com exclusividade sobre a prorrogação e adiamento das sessões (artigo 17); eleger o “presidente e vice-presidente da República” (na presente ocasião Marechal Deodoro da Fonseca e com vice Floriano Peixoto), cada qual entre os dois candidatos mais bem votados pelo povo (artigo 46); aprovar e nomear os membros do Supremo Tribunal Federal, receber denúncias contra o presidente da República e julgá-lo juntamente com os ministros de estados (artigo 52 e 53), resolver definitivamente sobre tratados bem como autorizar o Executivo a declarar a guerra e fazer a paz (artigo 34). A única limitação de fato, era em relação aos estados, nunca em relação ao Executivo, principio adotado até hoje.

O chefe do Executivo, continuava com o poder de apresentar projetos de leis (artigo 29), sendo obrigatória a sua sanção os projetos aprovados pelo Congresso, cabendo-lhes também, em termos quase iguais aos elencados na constituição imperial, “contar anualmente da situação do País ao Congresso Nacional, indicando-lhes as providências e reformas urgentes”, bem como seguia convocando extraordinariamente o Congresso (artigo 48).

## 2.3 O LEGISLATIVO SOB A ÉGIDE DAS CONSTITUIÇÕES DE 1934 E 1937

Sob o Regime da Constituição de 1934, os poderes do Legislativo foram diminuídos em favor do Executivo, o desequilíbrio imposto ao bicameralismo, deu-se na medida em que as mais importantes propostas legislativas, inclusive os projetos de lei orçamentaria, não mais estavam sujeitos a revisão e a eventual veto de uma segunda Câmara (artigo 91), sendo igualmente debilitado pela representação profissional que disputava espaço com a representação popular nas casas, da mesma forma, as competências dos estados e do Distrito Federal (Rio de Janeiro), foram reduzidas em benefício do Poder Central.

O orçamento, passou a ser proposto pelo presidente da República, e as leis tributárias, até então sobre a competência exclusiva do legislativo, passaram a ser de iniciativa concorrente com o Executivo. Perdeu este também, a competência para julgar o presidente, e os demais ministros de estado por crime de responsabilidade, o legislativo se quer podia decretar a perda do mandato de seus membros. Tal competência foi transferida para o recém-criado Tribunal Superior de Justiça Eleitoral (artigos 33 e 89).

Já sobre o regime instituído pelo Constituinte de 1937, os poderes do legislativo foram ainda mais visivelmente e drasticamente reduzidos para favorecer o Executivo, do mesmo modo que as competências dos estados membros, foram subtraídas para beneficiar o Poder Central. O parlamento só poderia funcionar por iniciativa do presidente da República (artigo 39), como também ficou como competência exclusiva do presidente, adiar prorrogar e convocar o Parlamento (artigo 75), que, ressalte-se, só poderia deliberar sobre as matérias indicadas por ele no ato de prorrogação ou convocação (artigo 39). Finalmente, por ato, único o chefe do executivo poderia dissolver a Câmara dos Deputados (artigo 75).

Além disso, o domínio das leis de iniciativa do Legislativo, foi incomensuravelmente limitado. Tais leis deveriam restringir-se a disciplinar de maneira geral a matéria que constituiria seu objeto, dispondo apenas sobre os princípios gerais, as normas mais específicas deveriam ser obrigatoriamente editadas pelo Poder Central (artigo 11). Ressalta-se que nos períodos de recesso do Parlamento e da dissolução da Câmara dos Deputados, o presidente da República poderia, sem necessidade de autorização parlamentar alguma, expedir decretos-leis sobre as matérias de competência legislativa da União, ou seja, este poderia expedir livremente decretos-leis, sobre a organização do Governo, Administração Pública e das Forças Armadas. Em primazia unânime, a iniciativa de lei cabia ao presidente. Os membros de qualquer das casas, individualmente, não podiam mais apresentar projetos de leis.

As competências legislativas foram restringidas ainda pelas atribuições do Conselho da Economia Nacional. Este órgão poderia editar normas relativas à assistência prestada pelos sindicatos e normas reguladoras dos contratos coletivos de trabalho (artigo 61). Igualmente a qualquer tempo, a ele poderiam ser deferidos, mediante plebiscitos de iniciativa do presidente, poderes Legislativos sobre algumas ou as matérias, de uma vasta gama elencada no artigo 63.



Por último, e sob uma perspectiva teórica, o controle do Legislativo sobre o Executivo foi demasiadamente limitado, na medida em que foram suprimidas as competências parlamentares de autorizar o presidente da República a se ausentar para países estrangeiros, de julgar as contas e fixas os subsídios do chefe do Executivo, bem como de criar comissões de inquérito. Na prática, nenhum controle foi exercido, pois a Câmara dos Deputados e o Senado foram dissolvidos em 1937 e assim permaneceram até 1946. Getúlio Vargas governou por decretos-leis até ser afastados pelos ministros militares em 29 de outubro de 1945.

#### 2.4 PARLAMENTO, PÓS-CONSTITUINTE DE 1946

Com a Constituição de 1946, reestabeleceu-se o equilíbrio entre Parlamento e Executivo, assim como entre este e os poderes regionais, com conseqüente fortalecimento do Congresso Nacional em relação ao presidente. Este voltou a se reunir independentemente de ser convocado, (competência concorrente), sendo suprimida o poder de dissolução das casas legislativas pelo chefe do Executivo.

Foi igualmente suprimida a limitação que o Constituinte anterior impusera ao domínio da lei, assim como foram suprimidas as restrições à atuação dos congressistas. O presidente fora proibido de legislar por decretos-leis e seu poder de interferência diretamente no processo foi eliminado, suas competências voltaram a circunscrever-se aos limites da lei. Com efeito, este novo ordenamento jurídico introduziu uma novidade importante no campo da competência para legislar: a criação de algumas leis passou a ser da competência exclusiva do Congresso, não mais sendo os respectivos projetos enviados a sanção presidencial (artigos 66 e 71). Os parlamentares voltaram a ter iniciativa de lei em geral, embora o presidente tenha mantido a exclusividade de iniciativa de lei orçamentaria (artigo 87). Ademais, a abertura de créditos extraordinários passou a abarcar somente os casos de “necessidade urgente e imprevista, comoção ou calamidade pública, além dos casos de declaração de guerra (artigo 75).

No que concerne as demais funções, o Congresso recuperou a totalidade de seus poderes e as competências do Conselho Nacional de Economia foram restritas ao mero estudo da vida econômica do País e sugerir aos poderes competentes as medidas que achar necessárias (artigo 205).

## 2.5 O PODER LEGISLATIVO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Sob o regime estabelecido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, as relações de força entre o Legislativo e o Executivo e entre os poderes regionais e o Poder Central foram mais uma vez equilibradas. Esse equilíbrio, todavia, não alcançou os coeficientes verificados nos períodos 1891-1930 e 1946-1964.

Inicialmente, os titulares do poder de convocação do Congresso Nacional foram mantidos os mesmo: o presidente do Senado, em caso de decretação de estado de defesa ou de intervenção federal, de pedido de autorização para decretação de estado de sítio e de compromisso e posse do presidente e do vice-presidente da República; o presidente da República, os presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal ou a maioria dos membros de ambas as câmaras, na hipótese de urgência ou interesse público relevante (artigo 57 § 6º). Fora mantido também, o bicameralismo atenuado ou monocameralismo mitigado, na medida em que o orçamento continua a ser apreciado em reunião do Congresso Nacional (artigo 166).

Do mesmo modo, os poderes Legislativos do presidente da República foram conservados basicamente intactos, podendo este dispor livremente, mediante simples decretos (medidas provisórias), sobre diversas matérias, desde que não implique aumento de despesas nem criação ou extinção de órgãos públicos. No mais, o presidente da República continua podendo legislar por delegação, mediante solicitação do Congresso Nacional e por meio de resolução que especifique seu conteúdo e termos de seu exercício. Como ocorria sob os regimes instituídos pelas duas Constituições imediatamente precedentes, não podem ser objeto dessa delegação atos de competência exclusiva do Congresso Nacional e de cada um de suas Câmaras, bem como legislar sobre organização do Judiciário e do Ministério Público, carreira e garantia de seus membros, sobre nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais ou sobre planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos, também não pode visar a detenção ou sequestro de bens, da poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro. A novidade trazida pela Constituição de 1988 foi a inclusão das leis complementares entre as matérias que não podem ser objeto de delegação (artigo 68).

Além disso, o presidente da República segue legislando por decreto, ainda que com maiores limitações. Em caso de relevância e urgência, o chefe do Executivo pode adotar medidas provisórias com força de lei. É sua prerrogativa também, concorrentemente com um terço de deputados ou senadores ou ainda a maioria das assembleias legislativas estaduais, iniciar reformas a Constituição (artigos 61, § 1º, e 60), podendo ele atribuir urgência aos projetos de sua autoria, caso em que essas propostas tem de ser apreciadas, primeiro na Câmara dos Deputados e depois pelo Senado, no prazo de 45 dias em cada uma dessas casas. Esgotados esse prazo sem deliberação, operação o travamento da Paula da casa em que se achar tramitando a matéria.

Contudo, se, de um lado, o regime atual manteve a situação de diminuição dos poderes legislativos do Congresso Nacional em favor do presidente da República, de outro, o Legislativo conservou suas competências de controle do Executivo e outras tantas lhe foram acrescentadas. O Congresso Nacional passou a poder sustar os atos normativos do Executivo que exorbitem da competência regulamentar ou dos limites da delegação legislativa (artigo 49, V).

As comissões de inquérito encontram-se agora dotada de “poderes de investigação próprios das autoridades judiciais” (artigo 58, § 3º), o que implica competência para, inclusive, decretar a quebra de sigilos bancários, fiscal, e telefônico dos investigados. Tem o Congresso Nacional também, competência exclusiva para a autorização de referendos ou a convocação de plebiscitos (artigo 49, XV), cabendo-lhes também, a escolha de dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União.

## 2.6 REFERÊNCIAS ESTRANGEIRAS

### 2.6.1 United States Congress

A constituição dos Estados Unidos concede todos os poderes legislativos ao Congresso (Artigo I, Secção 1), segundo a qual “o Congresso terá o poder de fazer todas as leis necessárias e apropriadas ao exercício dos poderes anteriormente citados e todos os outros poderes concedidos por essa Constituição ao Governo dos Estados Unidos ou a qualquer órgão ou agente dele”. Outras competências, entretanto, estão espalhadas pelo texto constitucional, como a de propor emendas à

Constituição ou de convocar uma convenção para esse fim (Artigo V), a de admitir novos estados na União (Artigo IV, Seção 3) e a de eleger o presidente e o vice-presidente dos Estados Unidos em caso de impasse no colégio eleitoral (Emenda XII).

Uma das mais importantes atribuições não legislativas do Congresso é a de controlar o Executivo. O *advise and consents* do Senado é condição necessária às nomeações presidenciais aos mais altos postos da República e à ratificação pelo presidente, dos tratados e acordos internacionais (Artigo II, Seção 2).

Os poderes do congresso, porém, são expressamente limitados no Artigo I, Seção 9 e em algumas emendas. Essa limitação, contudo, é somente em relação aos estados e ao povo, nunca em relação ao Executivo. A Emenda X prevê que “os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, por ela não proibidos aos Estados, são reservados aos estados respectivamente, ou ao povo.

Ao presidente dos Estados Unidos não são conferidos quaisquer poderes legislativos, ainda que por delegação congressual. Se quer é outorgado a ele competência para encaminhar projetos de lei à *House of Representatives* ou ao Senado. Em compensação, “todo o projeto de lei aprovado pelas casas, deverá, antes de se transformar em lei, se apresentado ao presidente”.

A Constituição outorga ao presidente americano as prerrogativas de prestar ao Congresso *information of the state of the union* e recomendar a sua consideração as medidas que julgar necessárias aos expedientes.

### **2.6.2 Cortes Generales da Espanha**

Na forma da Constituição Espanhola de 1978, “as *Cortes Generales* representam o povo espanhol”, em razão do que “exercem o poder legislativo do Estado, aprovam seu orçamento, controlam a ação do Governo” (Artigo 66). Também são elas que proveem a sucessão da Coroa em caso de não haver herdeiro da dinastia histórica (artigo 57). Elas detêm ainda o poder de reformar a Constituição, apenas submetendo a reforma a referendo popular se requerido, no prazo de quinze dias, por um décimo dos membros de qualquer das Câmaras (artigo 167).

As *Cortes Generales* podem delegar ao governo poderes para editar leis sobre certas matérias e num prazo determinado. São expressamente excluídas as

matérias que se incluem no domínio das leis orgânicas. Enquanto está em vigor uma delegação legislativa, o Governo pode opor-se a qualquer proposição de lei ou emenda que a contrarie. Nesse caso, porém, pode-se apresentar uma proposição de lei que revoga total ou parcialmente a lei de delegação (artigo 84).

Além disso, “*em caso de extraordinária y urgente necesidad*”, o governo pode editar “*disposiciones legislativas provisionales*”, que assumem a forma de “*decretos-leyes*”. Esses decretos-leis, entretanto, não podem dispor sobre certas matérias e devem ser submetidos imediatamente ao *Congreso de los Diputados* (artigo 86).

Ademais, concorrentemente com o *Congreso* e o Senado, o Governo tem iniciativa legislativa e pode declarar urgência, assim como os projetos de lei por ele propostos não estão sujeitos aos procedimentos de *tomar em consideración* no *Congreso* (artigo 87 e 90). O governo tem exclusividade de iniciativa legislativa no tocante ao Orçamento Geral do Estado e toda proposição de lei ou emenda que implique diminuição das receitas ou aumento das despesas depende do assentimento do Governo para sua tramitação (artigo 134).

Em compensação, o presidente do governo só pode ser nomeado pelo rei se o *Congreso de los Diputados*, aprovar seu programa, é dizer, se o *Congreso*, lhe outorga a confiança (artigo 99), se este a nega ou adota uma moção de censura, o Governo é obrigado a apresentar sua demissão ao rei, que nomeia o sucessor imediato. Afora isso, este ou qualquer uma das casas legislativas, podem criar comissões de investigações sobre qualquer assunto de interesse público, as quais têm poder convocatório (artigo 76).

Ademais, o Governo e cada um de seus membros têm de se submeter as *interpelaciones y preguntas* que a eles são dirigidas no *Congreso*, e no Senado em tempo semanalmente estabelecido para esse fim. As questões podem ser orais ou escritas. Estas últimas devem ser respondidas, pelo mesmo meio, num prazo máximo de vinte dias. As interpelações são questões mais amplas e visam não apenas solicitar informações ao Governo, mas também a fazer uma crítica.

### **2.6.3 *Parlement Francês***

A Constituição de 1958 limitou sensivelmente os poderes do Parlamento. Este ainda detém o poder legislativo, como o estabelecido no artigo 34: “A lei é votada pelo Parlamento”. Mas esse artigo limita consideravelmente o domínio da lei. O

parlamento legisla sobre direitos civis e as liberdades públicas, o direito das pessoas, o direito penal e o direito processual penal. Legifera também acerca das organizações judiciária, dos impostos, da moeda, dos regimes eleitorais, dos funcionários e das nacionalizações. Já no que concerne à organização da defesa nacional, à administração das coletividades locais, ao ensino, ao direito de propriedade, bem como ao direito do trabalho, sindical e securitário, apenas estabelece princípios fundamentais. Todas as demais matérias, incluem-se no domínio regulamentar do Governo (Artigo 37).

Além disso, o Governo pode solicitar ao Parlamento uma autorização para tomar, por um tempo limitado e sob a forma de *ordennances*, medidas que normalmente se inserem no domínio da lei (artigo 38) ou pode até mesmo editar textos de lei sem prévia deliberação parlamentar, porém sob responsabilidade política perante a *Assemblée Nationale* (artigo 49). Neste último caso, o texto é considerado aprovado se nenhuma moção de censura, apresentada nas 24 horas seguintes, for adotada pela *Assemblée*. No mais, cabe ao primeiro-ministro, concorrentemente com os membros do Parlamento, a iniciativa das leis, podendo até escolher a Assembleia em que o projeto começara sua tramitação.

Mesmo o poder dos membros do Parlamento de apresentar proposições ou emendas sobre restrições. A iniciativa das leis de finanças, das leis da seguridade social e das leis que autorizam a ratificação de ratados ou acordos internacionais é exclusiva do Governo. De igual modo, não são admitidas proposições e emendas parlamentares que resultem em diminuição das receitas públicas, criação ou agravamento de despesas públicas (artigo 40). É inclusive, o Governo que faz o controle da competência legislativa.

Os poderes do Parlamento são limitados também pelas competências concedidas ao presidente da República. Cabe ao presidente a decisão de submeter a referendo popular, por proposta do Governo, projetos de lei sobre determinadas matérias, contornando assim a competência do Parlamento (artigo 11). Além disso, ele pode demandar uma nova deliberação sobre as leis a ele submetidas para promulgação (artigo 10), podendo ratificar certos tratados e acordos internacionais sem autorização do parlamento (artigo 53).

Em compensação, o Parlamento pode controlar o trabalho do Governo por meio de comissões parlamentares de inquérito. Entretanto o instrumento mais conhecido de controle do Governo são as "*questions ou Gouvernement*". Como

ocorre nas *Cortes Generales* espanholas, “uma reunião plenária por semana, pelo menos, é reservada prioritariamente às questões dos membros do Parlamento e às respostas do Governo” (artigo 48). Os deputados podem ainda, apresentar um moção de censura, que somente será recebida se apoiada por no mínimo um décimo dos membros da *Assemblée Nationale*. Adota uma moção ou desaprovado o programa de governo, o primeiro-ministro deve remeter ao presidente da República a demissão do Governo (artigo 50). O presidente, porém, não é obrigado a acatá-la.

Além disso, os membros do Governo e o presidente da República são passíveis de julgamento pela Alta Corte de Justiça, constituída de seis deputados, seis senadores e três magistrados, os primeiros são julgados por atos praticados no exercício da função qualificados como crimes e os últimos, por alta traição mediante resolução aprovada pela maioria absoluta das duas Assembleias (artigos 68, 68-1 e 68-2).

### 3 O PROCESSO LEGISLATIVO

Por processo legislativo, compreende-se o conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção e veto), efetivados pelo legislativo, buscando a formação das leis, sejam estas constitucionais, complementares, ordinárias ou mesmo decretos do poder legislativo. Nas palavras do mestre José Afonso da Silva (SILVA, 2003, p. 521), é um conjunto de atos preordenados visando a criação de normas do Direito.

Entretanto, o objetivo deste capítulo é analisar criticamente o processo de formação das leis em seus planos dinâmicos e operacional<sup>2</sup>, procurando responder: quais são os critérios que amparam as discussões sobre leis no congresso? Quais as pressões e variáveis que atuam na formulação de uma lei? De que maneira o legislador recebe as informações sociais (fatos), interpreta (no plano axiológico) e os normatiza, concluindo o processo de positivação daquela demanda? Em outras palavras, quais são os critérios utilizados pelo legislador para cunhar uma lei?

FARIA (1977, p. 20) afirma que esse processo é fundamentalmente uma relação entre o Direito e o poder:

“(…) a monogênese jurídica, resultante de uma correlação fundamental existente entre o direito e poder, atinge um de seus momentos culminantes num ato constitutivo e prescritivo de escolha de um sentido de comportamento dotado de validade objetiva. Ou seja, o momento extado da conservação de certas preferências individuais em coletivas, com fins a serem atingidos.”

REALE JUNIOR (2000, p. 19), dissertando sobre o tema, salienta que:

“(…) o direito institucionalizado, via comandos normativos, o proibindo e o permitindo (...) O Estado (legislador) como centro do poder, ao estabelecer as normais, sofre o impulso das influências sociais e históricas, mas, instaurando os seus comandos, nestes s absorve e supera, definindo-as em função de situações concretas.”

De plano, percebe-se que há inúmeros caminhos a trilhar, hipóteses a confirmar, diversas premissas que podem ser contestadas. Partirei, entretanto, do

---

<sup>2</sup> Segundo Díez Ripollés (2013:15), há duas abordagens possíveis ao se analisar o processo legislativo: um descritivo – que chama de dinâmico ou operacional, “capaz de describir y analizar criticamente el concreto funcionamiento del proceder legislativo”, e um prescritivo, que “deve establecer los contenidos de racionalidade qe han de ser tenidos necessariamente em cuenta em todo proceder legislativo”.



axioma de que a lei não é uma expressão da vontade geral, da opinião pública, mas uma expressão da vontade política como um ato de poder; tendo em vista que, a chamada opinião pública não representa a opinião de todas as pessoas, nem sequer de uma maioria. Admite-se assim, o arbítrio irracional do legislador, ideia já externada nas palavras de RECASÉNS SICHES (1965, p. 703), “toda ordem jurídica positiva em geral, e cada norma jurídica em particular, se inspiram em determinadas valorações”.

Com isso, mais do que a busca por uma resposta exata, definitiva e concreta, este capítulo tem o objetivo modesto, de fomentar o debate sobre a formação das leis e seus trâmites processuais junto ao poder Legislativo e suas duas câmaras representativas.

### 3.1 PRELEÇÕES DE JUSTIFICAÇÃO E FUNDAMENTAÇÃO DAS NORMAIS

Para que se possa debater de forma adequada o processo de formulação das leis, deve-se discutir alguns dos dogmas que fundamentam o Direito moderno. O primeiro deles é o da racionalidade do legislador, sobre o qual se baseia, em princípio, toda a construção do Direito. Pressupõe este, que a elaboração das leis, é por definição, uma ação racional e que, portanto, é função da doutrina sistematizar e interpretar as leis de forma adequada.

Para delimitar o conceito de racionalidade do legislador pátrio, imprescindível a síntese de LOPES (2002, p. 227).

“(…) na dogmática jurídica coloca-se sempre em destaque a figura do legislador, atribuindo-lhe as características da impessoalidade, da onisciência, imperecível, consciente, coerente, omnicompreensível, preciso (...). Porém, o legislador não é um distribuidor de justiça, senão um organizador e um pacificador (...).”

Nesta mesma acepção, REALE JÚNIOR assevera:

“(…) inúmeros são os obstáculos a serem ultrapassados para se ter a garantia de racionalidade. O primeiro situa-se na própria lei, tendo em vista os fins a que o legislador, muitas vezes dominados por motivações irracionais, por interesses circunstanciais irrelevantes, além do fato de as expressões linguísticas serem vagas e equivocadas, mormente as expressões abertas, os conceitos indeterminados a que mais repetidamente se recorre, cuja completude depende de forma intensa da contribuição do intérprete”. (Reale Júnior, 2004, p. 227)

Logo, a racionalidade pode assim ser entendida, como a legitimidade dos fins escolhidos pelo legislador em termos de certo e errado. Um ato legislativo é irracional quando não está justificado eticamente, seja por ilegitimidade ética do criador da norma, seja pela ilegitimidade de seus fins. Nesse sentido, busca-se satisfazer a exigência de CANOTILHO (1984, p. 843), para quem um modelo de regulação jurídica deve analisar e propor a “*positivação de um ‘direito justo’*”. É, portanto, uma análise que requer o estabelecimento de uma fonte de referente.

Outro dogma é o império da lei. Toma-se como premissa o consenso científico acerca do protagonismo da lei no Estado Moderno, ou, na formulação de DÍEZ RIPOLLÉS (2003, p. 67), da lei como expressão da vontade geral democraticamente expressa.

Contra-pondo-se ao tema, CANOTILHO (1984, p. 834), leciona:

“(...) há uma mudança nas fundações da lei que acompanhou a trajetória do Estado de Direito liberal para o Estado de Direito democrático-social, pois as leis se convertem em medidas simbólicas, cartazes de propostas políticas motivadas não por uma razão geral e abstrata, mas por uma razão instrumental – o que chama de “*jurisdição da política*”, compondo a crise da lei com aumento quantitativo e decréscimo qualitativo da legislação e levando a perda da racionalidade e da eficácia da produção normativa (...)”.

Nesta mesma linha doutrinária, FARIA (1999, p. 154), expõe:

“(...) o direito positivo do Estado-nação já não dispõe mais de condições para se organizar quase exclusivamente sob a forma de atos unilaterais, transmitindo de modo “imperativo” as diretrizes e os comandos do legislador. Com o advento do fenômeno da globalização, cada vez mais este direito tem sido obrigado a assumir feições de um ato multilateral cujo conteúdo, exprimindo vontades concordantes em torno de objetivos comuns, resulta de intrincados processos de entendimento que se iniciam antes de sua propositura parlamentar ou de sua edição pelo Executivo, muitas vezes, no momento de sua aplicação”.

Prontamente percebe-se, que a aceleração das mudanças valorativas sociais e a efetiva aplicação dos princípios constitucionais - que dissolveu as algemas da lei expressa -, além do empenho arbitrário de um legislativo irracional, são elementos que demonstram uma crise no dogma do império da lei. Afinal, a escolha entre uma lei efetivamente boa e uma escancaradamente ruim sempre será política, já que

uma legislação que ultrapasse os setecentos artigos, chegando a ser um labirinto, pode talvez ser aprendida e adotada pelos juízes mais não pelos cidadãos.

Há de se elencar também, que a constante ocorrência de comoções públicas e a exposição sistemática da criminologia midiática, instigada em discursos eleitorais, alteram o fluxo de influência e o cenário político que culminam na gênese legislativa ainda que a fotografia dos valores socialmente vigentes em uma sociedade não deve ser suficiente para a legitimação de uma norma.

### 3.2 AS FASES DO PROCESSO LEGISLATIVO

Manuel Atienza, um dos maiores juristas da atualidade, buscando facilitar a análise do processo legislativo, formulou um modelo dinâmico próprio, que fragmenta as etapas da monogênese legislativa em três fases: pré-legislativa, legislativa e pós-legislativa, que embora generalizadoras, assumem uma função didática que servirá como ponto de partida para uma análise mais aprofundada no presente trabalho.

De acordo com o modelo, cada uma das fases do processo está circunscrita por ocorrências que marcam o seu começo e o seu fim. Na fase pré-legislativa por exemplo, o aparecimento de uma demanda social age como marco inicial e a proposição de um projeto de lei, como seu marco final. A fase legislativa começa com a recepção do projeto de lei pela burocracia legislativa e finda com a sanção desta. Por fim a fase pós-legislativa inicia-se com a vigência formal da lei, acabando somente quando há a proposta de uma nova lei que a altera, ou revoga. Portanto, a variação de uma etapa para outra é percebida pelo seu grau de institucionalização.

FASES	<u>Pré-legislativa</u>	<u>Legislativa</u>	<u>Pós-legislativa</u>
Início	Alegação de um problema social	Recepção ou alegação de um problema por um órgão legislativo	Entrada em vigor de uma lei
Operações Intermediárias (simplificadas)	- Análise do problema; - Determinação de objetivos; - Propostas de	Realização de operações de acordo com sua regulação jurídica, na medida em que exista:	Exame de adequação da lei em suas dimensões: - Linguística;

	meios legais e não legais para alcançar o objetivo;  - Justificação ética do objetivo e dos meios.	- Análise do problema;  - Determinação de objetivos;  - Propostas de meios legais (conteúdo da lei)  - Justificação ética do objeto e dos meios.  - Análise linguística, sistemática e pragmática;  - Redação do texto articulado.	- Sistemática;  - Pragmática;  - Teleológica;  - Ética.
Fim	Proposta de uma solução legislativa	Promulgação de uma lei	Proposta de modificação da lei
Conhecimento e técnicas utilizadas para o controle da racionalidade	Métodos científicos conhecimento objetivo disponível, critérios e regras de argumentação prática racional	Controle de legalidade diretrizes legislativas, técnicas de implementação, análises de custo-benefício, técnicas de redação de documentos, dogmática e teoria do Direito.	Estudos sobre o impacto das normas jurídicas, técnicas de implementação, dogmática jurídica, investigações empíricas.

Tabela 1 – ATIENZA (1997, p. 69); PAIVA (2009, p. 77)

Ressalta-se ainda, que para o autor esse processo é cíclico, retroalimentado, tendo em vista que, o resultado de cada fase leva a uma operação posterior, mas que repercute (ou pode repercutir) na fase legislativa anterior até a edição definitiva da norma.

### 3.2.1 Pré-Legislativa

A fase pré-legislativa é entendida como o momento em que uma demanda social surge e é absorvida, de alguma forma, pela burocracia legislativa. Assim, de um processo natural (surgimento da demanda) passa-se a um processo burocrático (adequação de uma demanda social em um molde específico, o formato jurídico). Apreende-se do enunciado, que uma demanda social só conseguirá figurar na pauta de possíveis demandas estatais caso se transfigure em um projeto de lei.

Este projeto por sua vez, inegavelmente será o produto de um empreendimento, que consiste em alguém chamar a atenção do público para as matérias que considera problemáticas e direcionar esforços para que este seja personificado no bojo normativo vigente. Atualmente, diversos grupos que representam as minorias sociais (segmentos populacionais, que sofrem processos de estigmatização e discriminação, originando diversas formas de desigualdade e exclusão sociais) – negros, indígenas, imigrantes, mulheres, homossexuais, idosos, portadores de deficiências, pessoas com certas doenças – diuturnamente encapam campanhas e movimentos, buscando aprovar projetos de leis que consolidem seus direitos.

O próprio parlamento, buscando dar uma maior efetividade aos diversos anseios da sociedade criou a CDHM - Comissão de Direitos Humanos e Minorias -, que tem como principais atribuições avaliar e inquirir denúncias de violações de direitos humanos; debater e votar projetos de lei referentes à esta temática; cuidar, zelar e discutir os assuntos alusivos às minorias étnicas e sociais, a preservação e proteção das culturas populares e étnicas do Brasil, dentre tantas outras.

Desse modo, imperativo, fixar o momento em que os interesses sociais surgem e de que forma eles atuam quando impulsionam a criação de uma lei. O início desse processo, para DÍEZ ROPOLLÉS (2003, p. 20), seria a percepção, por um agente social, da falta de relação entre uma determinada situação econômica ou social e a devida resposta legal.

O oferecimento de um projeto de lei não é – nem poderia ser – a simples transmissão de uma demanda social aos mecanismos de análise legislativa com relação a técnica legislativa, constitucionalidade e interesse público. É um momento de decisão, sujeito aos cálculos de oportunidade decorrentes do cenário político,

incluindo as alianças, a necessidades de pauta do Estado Executivo e outros elementos presentes na definição da agenda parlamentar.

Com isso, pode-se definir essa etapa, como sendo o primeiro exercício do poder de escolha legislativa reservada de forma monopolista ao Estado. Com efeito, é nesse momento que o legislador escolhe uma demanda social em particular, entre as muitas que se apresentam, e a concretiza em um projeto de lei. É justamente o momento em que o legislador transforma as vontades individuais (suas ou de algum grupo) em uma possível regra de conduta social que terá, caso aprovada na próxima fase legislativa, status de meta de Estado.

### **3.2.2 Legislativa**

Uma vez proposta, o caminho de um projeto de lei no congresso varia de acordo com as circunstâncias e conjuntura em que é apresentado: a pertinência política da proposta, o apoio explícito ou não das bancadas de apoio ao Governo, afinal, quanto mais significativa a maioria do Governo no Congresso, maior é a capacidade do Executivo de influir na fase legislativa.

Não é preciso aqui externar o fato de as leis demandarem um profundo estudo e apreciação no momento de sua elaboração, votação ou discussão, porém não é de mais ventilarmos os ensinamentos de LEAL (2006, p. 107):

Tal é o poder da lei que sua elaboração votação ou discussão, reclama precauções severíssimas. Quem faz a lei equipara-se com aqueles que estão acondicionando materiais explosivos. As consequências do desleixo e da imperícia não serão tão espetaculosas, e quase sempre só de modo indireto atingirão o manipulador, mas podem causar danos irreparáveis.

Assim, o legislador para facilitar sua tarefa cunhou, mesmo que através de costumes, uma trilha básica. Todos os projetos de leis, ao chegarem no Parlamento, serão distribuídos a uma das duas casas congressuais, segundo a sua origem, são lidos no período de Expediente da sessão, e são despachados, pelos Presidentes, para uma ou mais comissões, segundo as competências dessas, com o intuito de serem analisados e receberem um parecer. Uma vez emitido o parecer, o projeto é enviado à Mesa Diretora para sua leitura, é numerado e tem início o prazo de cinco dias úteis para que os senhores deputados ou os senhores senadores possam

emendar a mesma. Caso não existam emendas, o projeto está pronto para ser incluído na Ordem do Dia, a fim de ser discutido e votado em turno único ou duplo a depender do tipo de projeto de lei.

A grande dificuldade nesta fase, é que a pauta de votação é organizada em cada uma das casas pelos respectivos presidentes, e sua inclusão na ordem do dia, fica inteiramente à mercê de interesses políticos partidários. O controle de Ministérios e cargos em empresas públicas e a liberação de emendas parlamentares estão entre as ferramentas utilizadas pelo Executivo para manter a coesão dos parlamentares, agilizar suas pautas e obter os votos em matérias essenciais (e, muitas vezes impopulares, como, por exemplo, a criação de tributos). Uma aprovação mais célere só surge quando o grupo de líderes das bancadas (principal órgão de decisão do congresso), entabula acordos que modificam ou adaptam o projeto, possibilitando a criação de um texto “aceitável” para a maioria dos congressistas.

### **3.2.3 Pós-Legislativa**

Nos termos do modelo analisado, trata-se do momento de avaliação dos efeitos da criação normativa, que perdura até o momento em que se questiona a adequação da lei à realidade social.

Deve-se ter em conta que se trata, de maneira geral, de um momento legislativo *não-institucionalizado*. Não há, no Brasil, um procedimento institucional de análise e acompanhamento das leis que entram em vigor. A avaliação da lei é feita pelo Poder Judiciário mediante provocação, seja pela via da Ação Direta de Inconstitucionalidade, seja pelo controle difuso. Já o Poder Executivo e o Poder Legislativo podem sugerir trabalhos de avaliação legislativa para responder a novas pressões – seja por agentes sociais influentes, seja por setores da Administração Pública, ou ainda por organismos paraestatais.

Nesta fase, os legisladores pátrios deveriam comparar os custos com os benefícios sócias que provavelmente resultarão da proposta legislativa. Estudar quem são os ganhadores e os perdedores, antecipando com isso futuros obstáculos na aceitação e implementação da lei. Afinal de contas, no Brasil as normas de modo geral, não só são dificilmente questionadas com relação aos seus fundamentos ou sua eficácia, como também funcionam como uma bandeira permanente no sentido

do reforço da repressão legalista. Não se verifica, na maioria dos crimes, redução nos índices após a edição de leis, o que por si já indica sua inocuidade. A lei, simplesmente concorre para o agravamento de um problema bastante sério – a superpopulação prisional.

### 3.3 O PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL

A criação de normas primárias, instituidoras de direitos e criadora de obrigações é função típica do Poder Legislativo. O art. 59 da Constituição Federal elenca as etapas que devem ser seguidas para a instituição dos mais diversos tipos normativos. Assim, o conjunto de atos que um projeto de lei deve cumprir para se tornar uma norma de direito é objeto de regulamentação na Constituição bem como por atos internos de ambas as casas ou do Congresso Nacional. Estes preceitos constitucionais básicos, ressalte-se, são normais de observância obrigatória para as constituições estaduais e leis orgânicas (princípio da simetria).

Os parlamentares têm o direito público subjetivo à observância do devido processo legislativo, podendo impetrar mandado de segurança quando forem desrespeitadas as normais constitucionais referentes à elaboração das espécies normativas que o integram. Uma das hipóteses de cabimento se verifica quando há proposta de emenda tendente a abolir cláusulas pétreas (CF, art. 60 § 4º). Neste caso, diante da potencial gravidade dessas deliberações, a vedação constitucional se dirige ao próprio processamento da emenda, impedindo a deliberação acerca da proposta. O processamento viola a um só tempo a Constituição e o direito dos parlamentares que dela participam.

#### 3.3.1 A Iniciativa

O processo de criação legislativa é deflagrado por meio da iniciativa, faculdade atribuída pela Constituição a certas pessoas ou órgãos para apresentar projetos de lei.

Constituição Federal, art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos



Tribunais Superiores, ao Procurador Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

Percebe-se do exposto que a regra geral é a iniciativa comum, na qual a legitimidade para iniciar a gênese normativa, sobre determinada matéria, não é conferida com exclusividade a um único titular. As hipóteses de iniciativa exclusiva são elencadas de modo taxativo no texto constitucional (*numerus clausus*) e por terem caráter excepcional, não comportam a presunção nem aceitam interpretações extensivas.

### 3.3.2 Discussão

Após seu oferecimento, o projeto é discutido nas comissões, - as quais são responsáveis pelo examine da constitucionalidade e do teor normativo - e no plenário de cada uma das casas do Parlamento, sendo ao final, emitido um parecer técnico. Nesta etapa, podem ser formuladas pelos parlamentares, emendas (correções/ratificações) aos projetos, porém, o STF<sup>3</sup> entende que a emenda deve guardar pertinência com o projeto inicial, prevenindo com isso fraudes ou desvirtuamentos.

Em razão da estrutura bicameral do Congresso Nacional, qualquer alteração substancial feita por uma das casas (via emenda) deve necessariamente ser analisada pela outra, conforme preceitua a Constituição Federal em seu artigo 65.

CF, art. 65. O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, e enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar. Parágrafo único. Sendo o projeto emendado, voltará a Casa iniciadora.

Como regra, somente a parte alterada será apreciada, e não a integralidade do projeto, uma vez que sobre o restante já houve a concordância da Casa

---

<sup>3</sup> Supremo Tribunal Federal: ADI 574 (RDA, 197/229), em especial o voto do Ministro Sepúlveda Pertence: “O poder de emendar a projetos de lei pressupõe, a meu ver, a pertinência entre o tema da emenda e a matéria objeto do projeto. Caso contrário, a emenda representaria, na verdade, uma nova iniciativa (grifo nosso).” O caso cuidava da validade de norma acrescentada no Congresso a projeto de iniciativa do Presidente da República. O projeto regulava antecipação dos efeitos de revisão de vencimentos. A norma acrescentada por emenda parlamentar tratava de pensão militar e sua ordem de prioridade.

iniciadora. As emendas apresentadas, não poderão ser alteradas por novas emendas.

### **3.3.3 Votação**

Findo o período de debates, segue-se a votação, que deverá seguir o *quórum* estabelecido especificamente para a proposição que fora debatida. Inexistindo este, a proposição será aprovada por maioria simples, conforme preceitua a constituição: “CF, art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros”.

Em regra, a votação do projeto de lei ocorre no plenário de ambas as Casas. Todavia, quando o regimento interno dispensar a competência deste, a votação poderá ser feita nas comissões, salvo recurso de um décimo dos membros da casa (CF, art. 58, §2º, I). O *quórum* mínimo para instalação da sessão é de maioria absoluta, regra geral para as deliberações da Câmara, do Senado e de suas comissões. Assim, para que seja atendido, é necessário a presença de mais da metade dos membros do órgão na qual a deliberação será tomada.

Não existe aprovação de projeto sem sua respectiva votação, o processo legislativo não prevê hipótese de aprovação pelo transcurso do tempo, porém, este pode ser acelerado, por solicitação do Presidente, nos projetos de sua iniciativa. Caso seja rejeitado, o projeto de lei será arquivado (CF, art. 65), e só poderá ser deliberado na mesma sessão legislativa, mediante iniciativa da maioria absoluta dos membros de ambas as casas congressuais.

### **3.3.4 Sanção ou Veto**

O Chefe do Executivo toma parte no processo legislativo quando realiza a iniciativa de provocar o Parlamento a deliberar, como também, ao ser chamado para, concluída a votação, sancionar ou vetar o projeto. A deliberação do Presidente é o momento final da fase constitutiva. Sua participação se justifica pela ideia de inter-relação entre os poderes do Estado, com o intuito de realizar um controle recíproco.

A sanção, que consiste na aquiescência do Presidente ao projeto de lei, sendo o meio pelo qual o projeto parlamentar se transforma efetivamente em lei, pode ser expressa ou tácita, conforme preceito constitucional:

CF, art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º. Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

(...)

§ 3º. Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

Já o veto - irretratável discordância do Presidente aos termos de um projeto de lei -, deve ser expresso, sendo feita uma análise da constitucionalidade do projeto ou na contrariedade ao interesse público, conforme normativa constitucional:

CF, art. 66, § 1º. Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

O veto não é absoluto, pois existe a possibilidade de o Congresso Nacional rejeitá-lo, mantendo o projeto original que votou. Para tanto, exige-se maioria absoluta dos deputados e dos senadores, em votação secreta, dentro dos trinta dias posteriores ao seu recebimento, nos termos da CF, art. 66, § 4º. Há também, diversos limites a serem observados no veto. Só pode haver a rejeição integral do projeto (veto total) ou de parte dele (veto parcial), nunca um acréscimo ou uma adição. O veto parcial deverá abarcar todo o texto de artigo, inciso, parágrafo ou alínea, não existindo a possibilidade de incidir apenas sobre determinadas palavras ou expressões.

### 3.3.5 Promulgação e Publicação.

A promulgação é o ato que atesta a existência da lei e garante a sua executividade. O Chefe do Executivo, por meio da promulgação, ordena a aplicação e o cumprimento da lei. A Constituição Federal, em seu artigo 66 diz: CF, art. 66, § 5.º, se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

Nas hipóteses de sanção tácita (CF, art. 66, § 3.º) ou de rejeição do veto (CF, art. 66, § 4.º), se em quarenta e oito horas o Presidente da República não promulgar a lei, tal ato deverá ser realizado pelo Presidente do Senado, se o mesmo não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente daquela Casa concretizá-lo (CF, art. 66, § 7.º).

A fase derradeira do processo legislativo ordinário é a publicação, ato que confere obrigatoriedade e fixa o exato momento da entrada em vigência da lei. Seu papel é dar conhecimento a todos de que a ordem jurídica foi inovada, prevenindo assim, a alegação de ignorância da lei. A publicação ocorre com a inclusão do texto promulgado no Diário Oficial.

## 3.4 CONTROLES DE LEGALIDADE

O princípio da separação dos poderes é um dos marcos do constitucionalismo moderno. As divergências entre as primeiras formulações teóricas da ideia, na segunda metade do século XVIII, entretanto, já antecipavam a impossibilidade de concretizá-la de forma unívoca. Os mais de dois séculos de experiência constitucional subsequente se encarregaram de confirmar essa hipótese, registrando não só importantes trânsitos de sentido do princípio da separação de poderes como também refutações veementes do mesmo.

Dieter Grimm<sup>4</sup>, lembrando a teorização kelseniana acerca do controle das leis, a muita já afirmava que: “uma constituição que trate do processo legislativo sem atender o seu efetivo cumprimento, por parte do Legislador, careceria, no seu ponto de vista, de validade. Não seria nada mais que um (desejo não vinculante) ”.

---

<sup>4</sup> Dieter Grimm (nascido em 11 de maio de 1937 em Kassel, na Alemanha) é um jurista alemão, foi juiz do Tribunal Constitucional Federal Alemão.

No Brasil, em regra, utiliza-se o controle repressivo, mas existe a possibilidade de um controle preventivo. Este controle se dá na hipótese em que um projeto de lei ou um projeto de emenda constitucional (PEC) apresentam uma violação ao devido processo legislativo constitucional. Existindo violação ao devido processo em alguma das etapas da monogênese jurídica, qualquer parlamentar pode impetrar um Mandado de Segurança.

O Supremo Tribunal Federal entende o regular tramite procedimental da atividade legislativa como matéria *interna corporis* e, nesse sentido, como modalidade específica da doutrina das “questões políticas”. Esse entendimento consiste, em última análise, na negação ou, na melhor das hipóteses, no indevido cerceamento do direito ao devido processo legislativo que, quando invocado é reconhecido apenas aos titulares <sup>5</sup> do mandato eletivo. O espaço de discricionariedade que remanesce reservado às legislaturas atende não à hierarquização dos poderes estatais, mas ao equilíbrio entre eles. A independência do espaço no qual se institucionaliza a formação da vontade política, por sua vez, não é uma simples garantia institucional do Parlamento, mas uma garantia do próprio regime democrático.

De qualquer modo, a afirmação de uma jurisdição constitucional como garante da supremacia da constituição não poderá significar uma ruptura com o princípio da separação dos poderes. Dessa forma, a intervenção judicial em decisões do Poder Executivo ou Legislativo deve ser justificada em termos “estritamente” jurídicos como antevia Tocqueville.

As casas Legislativas não estão dispensadas de observar a constituição ou a legislação em geral, nem tão pouco o regimento interno. Hely Lopes Meirelles<sup>6</sup> (1993, p. 287) entendia, por essa razão, que a infringência do processo legislativo permitia a impetração de mandado de segurança por parte do parlamentar, “prejudicado no seu direito público subjetivo de votá-lo regularmente”.

---

<sup>5</sup> O MS 24.642-DF é um bom exemplo da posição prevalente na Corte. Nessa oportunidade, o tribunal reafirmou sua jurisprudência e reconheceu a legitimidade ativa do parlamentar para impetrar mandado de segurança com a finalidade de coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional. O acórdão frisa, ainda: “legitimidade ativa do parlamentar, apenas”. (Rel. Min. Carlos Velloso - Diário da Justiça, 18.06.2004, p. 45)

<sup>6</sup> Veja-se, a este respeito, o MS-1.959-DF, Rel. Min. Gallotti: “Desde que se recorre ao judiciário alegando que um direito individual foi lesado por ato de outro Poder, cabe-lhe examinar se este direito existe e se foi lesado. Eximir-se com a escusa de tratar-se de ato político seria fugir ao dever que a Constituição lhe impõe.

É mister lembrar, entretanto que, não cabe em sede de mandado de segurança a análise da inconstitucionalidade do conteúdo do projeto de lei, mas sim dos aspectos processuais/formais do projeto de lei. Neste sentido já se pronunciou a Suprema Corte em diversos julgados: No Mandado de Segurança o pedido não deve ter como finalidade analisar o conteúdo do projeto de lei, é sim analisar se o rito foi obedecido, independente do conteúdo. Deste modo, ainda que o conteúdo do projeto de lei seja claramente inconstitucional (projeto de lei estabelecendo pena de morte), tal ação, não cabe para discutir o conteúdo da norma, se o projeto de lei foi apresentado corretamente, o trâmite foi correto e o quórum também, não tem jeito, deixa o projeto virar lei. É somente depois, impetra-se um Ação Direita de Inconstitucionalidade (ADI) contra a lei.

Em suma, tanto no momento de sujeição às comissões de uma das Casas legislativas, quanto no momento do veto, pode ocorrer o denominado controle político preventivo de constitucionalidade das leis. Inicialmente, as Casas congressuais têm no seu arranjo interno as chamadas Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Tais órgãos aferem o projeto em tramitação, emitindo um parecer acerca da sua constitucionalidade, porém se concluírem pela inconstitucionalidade, o projeto é arquivado. A propósito, no caso específico das medidas provisórias, o art. 62, § 5º, da Constituição da República, dispõe expressamente que cada Casa Parlamentar fará juízo prévio sobre o atendimento de pressupostos constitucionais. Já o poder Executivo pode participar do controle da legalidade das normas jurídicas, através do Veto presidencial, propondo ações de inconstitucionalidade - detém legitimidade ativa -, determinando a inaplicação/descumprimento de lei inconstitucional ou atuando junto a Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, para anular seu trâmite.

#### 4 ANÁLISE CRÍTICO-DESCRITIVA DO PROCESSO LEGISLATIVO

Descritiva, mesmo que crítica (mostrando como as leis são feitas) e um proposta prescritiva (mostrando como as leis *deveriam* ser feitas – o que não significa, de maneira alguma, que as duas abordagens sejam excludentes. A teoria da legislação inclui momentos descritivos e prescritivos, pois não teria muito sentido formular propostas sobre como deva ser o Direito sem que se saiba como ele efetivamente é.

A proposta desse capítulo é descrever o processo legislativo no Brasil, mediante a análise das nuances e articulações de interesses, seja da elite ou das massas, que fazem, com que, grupos ou indivíduos passem a ser veículos, instrumentos ou ponto referenciais do tecido social, aglutinando e harmonizando demanda, mobilizando recursos e decidindo que caminhos e instrumento adotar para a defesa de interesses e criação de leis.

Cumpre, de início conceituar o que seja “grupo”, “interesse” e “pressão”:

“Grupo”, para efeito do estudo das ciências sociais, foi sinteticamente definido pelo sociólogo americano Albion Small<sup>7</sup>, como: um conjunto de pessoas cujas relações devem ser consideradas em conjunto”.

“Interesse”, no âmbito do nosso tema, seria o desejo constante de que a política governamental – tanto na esfera legislativa quanto nas esferas executiva e judicial – tome determinado rumo, conforme LaPalombara<sup>8</sup>. Ou ainda, que dela (a política governamental) seja extraída posição que favoreça determinado grupo ou segmento social.

“Pressão”, no Dicionário Aurélio Buarque de Holanda<sup>9</sup>, pode ser uma “influência constrangedora e coercitiva”.

Isto posto, passemos a análise cuidadosa de cada uma das nuances da construção legislativa.

---

<sup>7</sup> Citação de Albion Small, transcrita por G. Duncan Mitchel in Novo dicionário de sociologia.

<sup>8</sup> Transcrição de conceituação de Joseph G. LaPalombara feito por Harry W. Erhmann. Enciclopédia internacional de ciências sociais, edição espanhola, Madri, Aguilar, 2009.

<sup>9</sup> Holanda, Aurélio Buarque de, in Novo Dicionário. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2003.

#### 4.1 REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO NO PARLAMENTO

A relação entre a lei e a vontade popular é um pressuposto teórico da democracia representativa e fonte da legitimação do próprio estado de direito, vale dizer, cada vez mais damos ao estado, por meio da lei, ingerência sobre nossas vidas e negócios, entretanto, não podemos considerá-la como um fato quase divino, promulgada por um legislador sem face, sem história e sem interesses vinculados à dinâmica social e política concreta.

Representação, pode ser entendida assim, como o conjunto de relações existentes entre os cidadãos e seus representados políticos eleitos. Nos regimes democráticos, e é essa uma de suas características definidoras, o povo é o detentor da soberania política e a usa para conferir, via mandato, poderes a alguns que agiram em seu nome em funções de governo, em vista de seus interesses.

Foi o surgimento da ideia de representação que tornou viável as democracias contemporâneas, uma vez que vivemos em sociedades grandes complexas e diversificadas, nas quais o exercício da democracia direta, ao estilo das *polis* gregas, seria tanto impossível como indesejável, uma vez que não se prestaria à discussão e análise dos intrincados temas da modernidade.

Tal noção presume que, sendo o mandato uma delegação, ele pertence, por princípio, aos eleitores, que podem concedê-lo ou revoga-lo. Implica, ainda, que os mandatários devem agir em nome e no interesse de seus representados e a eles prestarem conta. No entanto, a forma e o grau com que essa delegação é feita e exercida variam muito, sendo objeto de antiga controvérsia, no mais, o abismo entre Governo e sociedade, entre eleitor e eleito, parece estar a cada dia aumentando.

A constituição brasileira vigente procurou inserir no desenho institucional do estado mecanismos de participação direta da sociedade em decisões de governo, como a consulta popular, por meio de plebiscitos e referendos, e a instituição de conselhos de política e de orçamento participativo, no entanto, o funcionamento do congresso nacional é muitas vezes repleto de práticas e procedimentos complicados, divididos em várias etapas, envolvendo diversos agentes, em ambientes formais e informais de decisão, não raro a definição das matérias a serem levadas ao Plenário das Casas e mesmo acordos sobre seu conteúdo são feitos em encontros que não são formalmente convocados ou divulgados e dos quais participam, além dos Líderes ou Deputados por eles designados, outros parlamentares interessados na



matéria ou que desempenham alguma papel em sua tramitação, como Relatores, e negociadores do Poder Executivo.

Tudo isso, inviabiliza a efetiva participação cidadã no processo legislativo é este, não se dará por inércia do próprio sistema vigente. As mudanças só haverão de ser conquistadas pela crescente conscientização dos cidadãos e por reivindicação da sociedade.

#### 4.2 OS GRUPOS DE PRESSÃO

A ação de grupos sobre o processo político não é fato recente na história da humanidade. Os sistemas políticos desenvolvidos na Antiguidade, já o conheciam. Na Idade Média, as corporações profissionais e de mercadores foram organizadas na Inglaterra, Suécia e Suíça, objetivando maior participação no processo decisório de suas respectivas comunidades. No século XIX, as ações de grupos de pressão, sobre o sistema político foi aumentada em decorrência do surgimento de novos setores econômicos, da organização dos trabalhadores em entidades sindicais e do fortalecimento do Estado.

O processo político da época seria então, o resultado da permuta/barganha entre grupos díspares. A gama de interesses agrupados nos inúmeros segmentos da sociedade ultrapassava, em muito, o universo das instituições partidárias, entidades até então criadas para o exercício direto do poder.

A atuação organizada de grupos de pressão sobre o Poder Legislativo no Brasil é comprovada desde o século passado. Mário Santos Augusto<sup>10</sup>, em tese de mestrado sobre o papel da Associação Comercial da Bahia, entidade fundada em 1811, aponta vários casos em que a entidade atuou em defesa dos interesses de seus associados e de entidades coirmãs perante o Congresso Nacional da Primeira República.

---

<sup>10</sup> Santos, Mário Augusto *in* Associação Comercial da Bahia na Primeira República. Um grupo de pressão. Associação Comercial da Bahia, Salvador, 1991 (2ª edição). Mario Augusto detalha diversas ações de defesa de interesses do empresariado baiano perante o Congresso Nacional após a Proclamação da República. Apresentando casos específicos e transcrevendo correspondências, Mário Augusto comprova o processo de influência sobre a tramitação de projetos de lei.

### **4.2.1 Lobistas**

Lobbying é a prática de influenciar decisões governamentais por meio de agentes que servem a interesses específicos. A palavra tem origem no século passado, quando grupos de interesses, desejosos de influenciar decisões legislativas, tendiam a reunir-se nas antessalas (lobbies) do Congresso e das assembleias estaduais. É utilizada hoje, em sentido amplo, para incluir todo esforço destinado a influenciar qualquer decisão governamental.

Ou seja, Lobismo, é a prática exercida por grupos organizados, seja de movimentos “sociais”, de empresários, instâncias político-partidárias e outros, para agir através de pressão política sobre as instituições do Estado na busca de influenciar no processo legislativo e na propositura e aprovação de projetos de lei e semelhantes de interesses desses grupos. Formados com falsa ideia de dar o devido assessoramento ao corpo legislativo, por serem mais bem preparados, compondo um corpo autodenominado de “especialistas”, para abordar, defender ou atacar determinados assuntos que tramitam nas Casas Legislativas e ao fim e ao cabo conseguirem aprovar leis que os favoreçam.

Na esfera política do Brasil, o lobismo é visto como uma atividade suspeita, normalmente associada à corrupção. Mas não deveria ser. Deveria ser isto sim, regulamentada. Nada melhor que ouvir as razões e interesses dos lobistas, pois estes interesses podem sim, ser de interesse da sociedade. Um meio de transporte mais eficiente, um novo sistema de saúde ou de educação podem sim favorecer à sociedade. Nada melhor do que ouvir, de forma transparente, o que os interessados na implantação da nova solução têm a dizer para que se possa avaliar sua utilidade.

### **4.2.2 Grupos Empresariais**

Já em meados dos anos 70, algumas entidades empresariais buscavam o Congresso para a defesa de seus interesses, ainda que de forma esporádica. Durante os anos de autoritarismo, os empresários perceberam que era muito mais rápido, eficaz e eficiente, ativar uma autoridade superior ou um “amigo do rei”, deram-se conta de que, o trato com o poder legislativo era imperioso não apenas para buscar influir no processo decisório ou abrir canais de comunicação com o

poder Executivo mais também para obter elementos e informações valiosos para a gestão estratégica dos seus setores e empresas.

Individualmente, ou por meio de suas associações, empresas privadas, sempre constam entre os mais assíduos usuários dos instrumentos do *lobby* no Brasil. Conforme a natureza dos problemas que enfrentam e a amplitude dos seus interesses, algumas delas atuam em Brasília; outras, nas capitais estaduais, outras, perante as administrações municipais, colocando-se sempre, diante de qualquer autoridade com poder decisório sobre as matérias que lhes dizem respeito.

No plano nacional, empresas preferem contratar lobistas profissionais, habituados a cultivar o bom relacionamento com parlamentares e hábeis funcionários, que transmitiram as reivindicações de seus clientes. Outras sociedades – em particular, aquelas com presença mais ativa perante a sociedade e a opinião pública – optam por agir diretamente, por meio de seus dirigentes, afinal, dirigentes de associações empresariais são bons alvos para serem cultivados; em particular, em momentos pré-eleitorais, quando apoios e aparências de prestígio são importantes.

Na prática, o *lobby* das empresas costuma limitar-se a reivindicações setoriais, ora identificadas e aproximadas, ora divididas, pela natureza das atividades representadas, ou pela importância econômica de cada empresa, ou pela origem (nacional ou internacional) de seu capital – embora, em época de globalização, essa matéria já se torne despicienda –, ou pela maior ou menor dependência de favores do Estado.

### **4.2.3 Grupos de Profissionais**

Os grupos de profissionais são formados por entidades representativas de profissionais liberais e trabalhadores de maior qualificação, tais como advogados, médicos, arquitetos, juízes, promotores de justiça, entre outros.

Com exceção da OAB – Ordem dos Advogados do Brasil, que é um caso à parte dentro do universo dessas entidades, pois frequentemente opina e influencia o andamento de projetos de lei, ou em debates no legislativo – as demais entidades profissionais somente atuam com maior intensidade quando matérias relacionais com seu interesse profissional estão sendo decididas no Congresso. Mesmo sendo entidades tradicionais e possuindo algumas delas recursos e capacidade de

mobilização, os grupos profissionais tendem a atuar transitoriamente e especificamente.

Por exemplo; para regulamentar uma profissão requer-se apenas um grupo de pressão disposto a agir – o que sempre pode representar preciosos votos. A relevância da profissão não é importante, como pode ser visto em vários, entre as dezenas de projetos de lei, em tramitação no Congresso, a qualquer momento dado, com o fim de regulamentar outras profissões ainda não incluídas em lei. Na prática, é quase impossível obter do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) uma lista sistemática das profissões regulamentadas. Uma coisa, porém, é certa: cada profissão regulamentada constitui um grupo de interesses específicos. Seus membros mantêm-se em geral quietos, mas estão sempre atentos e são perfeitamente capazes de entrar em ação diante de qualquer ameaça de abrir-se a não qualificados o acesso ou a prática da respectiva atividade.

#### 4.3 A TÊNUE LINHA ENTRE LEI JUSTA E INJUSTA

Quase sempre falamos que isso ou aquilo é ou não é justo. Quando se trata então da criação de leis, o que mais se fala é que a mesma foi justa e atendeu os anseios da sociedade ou que sua criação foi injusta e altamente direcionada por grupo social específico. Porém, será que de fato, no mundo atual conseguimos discernir o justo do injusto. Aliás, algum dia efetivamente foi possível definir o que pode ser considerado justo e o que pode ser considerado injusto?

S. Tomás de Aquino (SD), no “Tratado da Lei”, afirma que “as leis dadas pelo homem aos homens, ou são justas ou são injustas”. Para serem justas terão que ter três condições: “Razão do seu fim – Devem dirigir-se ao bem comum; Razão do seu autor – Não podem ultrapassar o poder de quem as institui; Razão da sua forma - Devem ser igualitárias para todos”.

“As leis podem ser injustas, desde que se oponham ao bem humano, ao violarem qualquer das três condições, consideradas como justas”.

O conceito de justiça sempre foi polêmico e um eterno objeto de estudos científicos, pois o seu conceito, quando e se encontrado, está em perene modificação, acompanhando os rumos da sociedade. De acordo com Kelsen, esse conceito, muda conforme os valores sociais dominantes, de acordo com as “representações ou conceitos que os homens, no presente e no passado,

efetivamente fazem e fizeram daquilo que eles chamam justo, que eles designam como justiça”. (Kelsen, 1998, p.16).

Esta polêmica indefinição, ao menos nos país que adotam a Civil Law como o Brasil, parecia ter sido superado com o axioma da devida aplicação da norma jurídica, ou seja, a Justiça somente é alcançada mediante a devida aplicação da norma jurídica. De maneira muito simplista esta é a tese sustentada pelo positivismo lógico. Tomando como referência essa tese, não importa se a lei é boa ou má, se devidamente aprovada e em consonância com o Ordenamento Jurídico, a norma jurídica deve ser aplicada ao caso concreto e aí estará sendo feita a justiça.

Então, em um primeiro momento, o sentido do justo, é definido como o que está de acordo com a lei ou convenção da comunidade política; enquanto em um segundo momento, é definido como o que é igual. O injusto é, por oposição, definido em seu primeiro momento como o que é contrário a lei ou à convenção, e em segundo como o que é desigual.

É mister esclarecer, que uma lei injusta, não é uma má lei. Sócrates inclusive morreu ensinando: “É preciso cumprir as leis (sentenças) injustas, para que os cidadãos não se neguem a cumprir as justas”.

O que é justo para uns, pode não ser justo para outros. O que é bom para mim, pode não ser o melhor para outro. Somos todos diferentes, mas uma vez que compartilhamos todos os mesmos espaços (o planeta terra) há a necessidade de criar leis comuns que permitam a convivência pacífica de todos. Mas mesmo que algumas leis sejam comuns a todos e na maioria aceitas, é evidente que como somos todos diferentes e o planeta está dividido em muitos espaços, as leis modificam-se conforme a cultura de cada um. E o que vale num lado, já não vale no outro.

#### 4.4 INSTRUMENTOS DE AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL

A discussão e avaliação das proposições legislativas no Congresso Nacional, deveria ser é uma etapa extremamente importante nas instituições das políticas públicas, e dos programas governamentais, que na maior parte das vezes só podem ser implementados após a aprovação e o início da vigência de lei federal. Essas iniciativas afetam a vida de todos os residentes no País em áreas como educação, saúde, segurança pública, meio ambiente e mercado financeiro. Além disso, tais leis

impõem condições às organizações privadas, aos governos estaduais e municipais, enfim, a cada cidadão e à economia como um todo.

Tal a importância que na Inglaterra, existe um órgão criado pelo Parlamento Britânico<sup>11</sup>, cuja função é garantir que as leis sejam justas, modernas, simples e eficientes, no sentido de alcançarem o objetivo desejado com o menor custo possível.

Apesar de haver assessores técnicos especializados em diversas áreas no Congresso Nacional Brasileiro, há a necessidade de padronizar a realização de uma avaliação sistemática de determinados projetos legislativos, principalmente daqueles que mais influenciarão a vida dos cidadãos. Dentre as ferramentas que poderiam ser utilizadas destaca-se: as avaliações legislativas, realizadas antes ou depois da implementação da lei, com o fim de antecipar o seu impacto ou verificar sua efetividade; as consultas à sociedade, realizadas com o objetivo de assegurar a transparência do processo e a ampliação da participação, em benefício da eficácia e da efetividade da lei; e a utilização de técnicas apropriadas de redação legislativa, desenvolvidas com o fim de garantir clareza e coerência a norma.

A experiência brasileira, entretanto, mostra que, apesar de existirem alguns projetos elaborados com base em fundamentos técnicos, não há um modelo sistemático para avaliação das proposições tampouco o assunto é abordado com frequência na literatura acadêmica, tanto jurídica quanto econômica.

---

<sup>11</sup> British Law Commission (<http://www.lawcom.gov.uk>)

## CONCLUSÕES

Cumpre, nesse momento, apresentar as conclusões pontuais a que se chegou ao longo do trabalho, tomando por base o método de análise proposto:

1) A definição dos objetivos da lei é feita pela Constituição Federal, o que implica em concluir que o texto constitucional deve ser o parâmetro da racionalidade ética a orientar o legislador ordinário. Essa vinculação do legislador ao texto constitucional tem dois aspectos: *formal*, em decorrência da hierarquia das normas; e *material*, determinado pelos princípios fundamentais do Estado brasileiro.

2) O processo de criação das normas é, em última análise um ato de poder do Estado, que transforma uma demanda individual em coletiva. Nesse contexto, a mediação entre as demandas individuais e o poder estatal configura-se no aspecto central de todo o processo de administração dos conflitos por meio do sistema jurídico.

3) Os grupos sociais vinculam um desajuste social a uma necessidade de intervenção jurídico, fundando-se no consenso de que uma lei que determine sanções aflictivas é uma melhor forma de intervenção estatal.

4) Para que uma demanda por uma lei se transforme efetivamente em um projeto de lei e seja assim encaminhada a burocracia estatal, deve haver ações reivindicatórias por parte de um agente social, com capacidade de tornar pública a sua demanda de forma crível. Essas condições estão distribuídas de forma assimétrica na sociedade.

5) O interesse político para a apresentação de um projeto de lei que importe na criação ou no aumento de penas aflictivas ou na expansão do âmbito de controle social, baseadas em interesses indiscutivelmente pessoais, é constante e elevado.

6) A probabilidade de sucesso de um projeto de lei, é diretamente proporcional ao interesse do Poder Executivo em apoiar a respectiva matéria, bem como é extremamente aumentada pela ocorrência de um crime de repercussão nacional.

7) Em se tratado de projetos de lei oriundos de casos com grande repercussão nacional, a discussão de mérito no Congresso é deliberadamente ignorada, com o propósito declarado de atender rapidamente aos anseios da *opinião pública*.

8) Não existem instrumentos de avaliação institucional a *posteriori*, de leis editadas no Brasil, capazes de verificar o mérito da intervenção jurídica em contraste com seus objetivos declarados. A existência de um controle dessa espécie poderia desestimular a formulação de propostas com objetivos essencialmente ocultos, pois uma avaliação institucionalizada se daria necessariamente sob a perspectiva dos objetivos declarados e, assim, uma lei poderia ser considerada insatisfatória ainda que seus objetivos ocultos fossem atingidos.

9) A lei passa a representar a possibilidade de parlamentares agradarem seu público eleitor de forma a garantir sua reeleição, afinal, todos os grupos sociais pleiteiam a inclusão da sua demanda na lei que determina os bens mais caros ao Estado, e o meio político não suporta desgaste de enfrentar a sociedade punitiva.

10) As avaliações das leis estão restritas ao meio acadêmico e ao Judiciário, a quem resta, o papel de conformador a *posteriori*, da legislação ordinária aos termos da Constituição Federal.

11) Se o estado quer punir aquele que errou deve, antes de tudo, educa-lo, pois a “quem muito é dado, muito poderá ser cobrado”.



**REFERÊNCIAS**

ANGHER, Anne Joyce. **Vade Mecum Universitário de Direito Rideel**. 15ª ed. São Paulo: Rideel, 2016.

ALVES, José Carlos Moreira. **Direito Romano**. v. I, p. 3. 16ª Ed. São Paulo: Forense, 2014.

AFONSO DA SILVA, José. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

\_\_\_\_\_. **Princípios do processo de formação das leis no Direito Constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.

ATIENZA, Manuel. **Contribución a uma teoria de la legislación**. Madrid: Civitas, 1997

AMORA, D; BRAGA, R.; MAGALHAES, L. **O legislador fora da lei**. O Globo, Rio de Janeiro, 14 ago. 2004. Caderno Rio, p. 3-26.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 05 de outubro de 1998**. Brasília: Senado Federal, Subsecretária de Edições Técnicas, 2016.

BOBBIO, Norberto. **Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos**. Tradução Daniela Beccaccia Versiani. 9ª reimp. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

\_\_\_\_\_. et all. **Dicionário de política**. v. 2. 13ª. ed. Brasília: UnB, 2007.

BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo legislativo e democracia: parlamento, esfera pública e jurisdição constitucional**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Teoria da legislação geral e teoria da legislação penal**, in. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, nº especial: Estudos em Homenagem a Eduardo Corrêa, n.1. Coimbra: Coimbra Editora, pp. 827-58, 1984.

CAMARA, internet site: <http://www.camara.leg.br/processo-legislativo>. Acesso em outubro e novembro de 2015.

CONTI, Mario Sergio. **Notícias do Planalto**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

DÍEZ ROPOLLÉS, José Luis. **La racionalidade de las leyes penales**. Madrid: Trotta, 2013. Disponível na internet: <http://perso.unifr.ch/derechopenal/>

FARIA, José Eduardo. **Poder e Legitimidade. Uma introdução à Política do Direito**. São Paulo: Perspectiva, 1977.

\_\_\_\_\_. **O Direito na economia**. São Paulo: Malheiros, 1999.

FOUCAULT, Michel. **A verdade e as formas jurídicas**. Tradução: Roberto Cabral de Melo Machado e Eduardo Jardim Morais. Rio de Janeiro: Nau: Ed., 1999. p. 160.

GILISSEN, John. **Introdução histórica ao direito**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2013

KELSEN, Hans. **O problema da justiça**. 3ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O Direito na história**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

LEAL, Roger S. **O efeito vinculante na jurisdição constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2006.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado, 17ª ed. ver., atual e ampl.** - São Paulo. Saraiva, 2013.

MONTESQUIEU, C. DE S. B. DE. **O espírito das leis**. Tradução Cristina Murachco. 3ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

OLIVEIRA, Charles Soares de. **A representação política ao longo da história**. Editora: Gráfica Positiva. Ano: 2000.

PALMA, RODRIGO FREITAS. **História do Direito**. São Paulo: Saraiva, 2011.

PAIVA, Luiz Guilherme Mendes de. **A fábrica de penas: racionalidade legislativa e a lei dos crimes hediondos**. Rio de Janeiro: Revan, 2009.

REALE JUNIOR, Miguel. **Teoria do delito**. 2ª ed. São Paulo: RT. 2000.

\_\_\_\_\_. **“Razões e subjetividades”**. In. Ciências Penais, v. 0, ano 1. São Paulo: RT, pp. 226,249, 2004.

\_\_\_\_\_. **Filosofia do Direito, 20ª ed.** São Paulo: Saraiva, 2002.

RECASÉNS SINCHES, Luís. **Tratado de sociologia**. Porto Alegre: Globo, 1965.

RIZEK JÚNIOR, Rubens Naman. **Os parlamentos frente às inovações do processo legislativo**. Dissertação de mestrado da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2001.

TOMAS DE AQUINO (Santo). **Tratado de Justiça**. Trad. Fernando Couto. Summa Theologica. Porto Alegre: res-editora. (Coleção Resjurídica).

TOCQUEVILLE, Alex de. **A democracia na América: Leis e costumes**. Tradução: Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

VAMIREH CHACON. Claus Rodarte. **História do legislativo brasileiro**. Brasília: Editora: Senado Federal, Subsecretaria Especial do Interlegis, 2007.

WIEACKER, Franz. **História do direito privado moderno**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1967.