

THAMARA DUTRA RIBEIRO

OS PRINCÍPIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO APLICADOS À LEI DA “FICHA LIMPA”

Projeto de pesquisa apresentado ao Programa
de Pós-Graduação do Cefor como parte das
exigências do curso de Especialização em
Processo Legislativo

Brasília
2011

1. IDENTIFICAÇÃO DO PROJETO

Título: Os princípios do Processo Legislativo aplicados à Lei da “Ficha Limpa”

Autora: Thamara Dutra Ribeiro;

Instituição: Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados – CEFOR.

Data: Brasília, 18 de abril de 2011.

Orientador:

Resumo: Descrever os princípios que regem o processo legislativo brasileiro e sua aplicação através da análise da tramitação do projeto de lei da “Ficha Limpa” no Congresso Nacional.

2. APRESENTAÇÃO

Um princípio em uma regra que informa, unifica e compõe um sistema, seja ele a convivência em um condomínio ou o processo legislativo. Nesse sentido, estudar um princípio significa buscar uma ideia inicial que, por ser mais geral e abstrata que uma regra mais restrita, é capaz de reger uma série de decisões dentro de um contexto, determinando o que pode ou não ser admitido dentro desse sistema.

Assim, um princípio procura organizar e validar um conjunto de normas que serão fundamento das demais ocorrências no sistema. Ao se definir um princípio deve-se atentar para sua capacidade de ser válido e compreensível para

todos os componentes do sistema. Além disso, deve também ser abstrato o suficiente para ser o fundamento de coerência e coesão do sistema.

Mas o estudo dos princípios especificamente aplicados ao processo legislativo é incipiente e advém principalmente da ciência do Direito. Apesar de uma Constituição analítica e garantia como a de 1988, a literatura produzida a partir do seu estudo não contemplou extensamente os princípios de processo legislativo.

Os regimento internos das Casas Legislativas também são restritos ao discorrer sobre os regramentos gerais que compõem o sistema legislativo brasileiro. Assim, os poucos os estudos no Brasil nessa área buscam aproximar reflexões teóricas e normas práticas para tentar sistematizar as regras do nosso processo legislativo (SILVA, 1964; RIBEIRO, 2004; MENDES, 2009).

3. PROBLEMA

A identificação dos princípios aplicados ao processo legislativo não é apenas um estudo para compor um referencial teórico. A tentativa de instrumentalizar tais regras, no sentido de verificar sua aplicabilidade e valor ao Parlamento e ao sistema constitucional brasileiro perpassa de que forma esses princípios podem ser observados na tramitação de um projeto de lei.

Um dos casos recentes de aprovação de um projeto de lei que envolveu a sociedade brasileira foi a “Lei da Ficha Limpa”. Percorreu um caminho no Congresso a partir de uma iniciativa popular, essa gerou o projeto de lei complementar n. 135/2010. Essa proposição gerou uma série de debates à

medida que tramitou pelas Casas Legislativas, mobilizando cada vez mais o apoio social para a defesa da moralidade e combate à corrupção no país.

Nesse sentido, propõe-se o estudo aplicado dos princípios do processo legislativo brasileiro através da análise da tramitação do projeto de lei da “Ficha Limpa”, na medida em que explicita quais os regramentos gerais delimitados pela literatura podem ser observados em tal caso.

4. OBJETIVOS

4.1. Objetivo Geral:

Descrever quais os princípios que regem o processo legislativo e como essas regras gerais foram observadas pelos congressistas para decidir sobre a Lei da “Ficha Limpa”.

4.2. Objetivos Específicos:

4.2.1. Descrever os princípios encontrados na literatura de Poder Legislativo sobre o processo legislativo.

4.2.2. Verificar quais os princípios do processo legislativo foram defendidos nas decisões da Câmara dos Deputados e do Senado Federal na decisão da Lei da “Ficha Limpa”.

5. JUSTIFICATIVA

O estudo proposto sobre a tramitação da Lei da “Ficha Limpa” se faz em um contexto de ainda consolidação da democracia brasileira. A recente história brasileira conta com uma Constituição nova e que resulta de uma série de lutas sociais e de um contexto político que demandava novos direitos aos cidadãos e uma nova visão da jurisprudência, mais voltada a atender os princípios que regem o sistema político.

Nesse sentido, a busca por analisar essa lei tenta contemplar de que forma princípios como a representação, a democracia, as deliberações e decisão majoritária podem ser visualizados no ordenamento jurídico brasileiro. A partir dos estudos sobre o parlamento brasileiro, em especial sobre o processo legislativo e suas regras mais abstratas, procura-se a junção entre a abordagem teórica dos princípios e de sua implicação no ordenamento jurídico brasileiro.

Escolheu-se a Lei da “Ficha Limpa” na medida em que muitas foram as defesas relacionadas à moralidade, à segurança jurídica e a princípios de Processo Penal durante toda a tramitação do projeto que deu origem à tal norma. Nesse sentido, não apenas sua conversão em lei é de importante compreensão, mas também como os princípios que regem o processo legislativo foram informativos durante toda a fase de tramitação de tal lei.

O foco é também propor um olhar sobre a tramitação de um projeto de lei no Congresso Nacional, desde a iniciativa até mesmo as deliberações acaloradas e apresentar de que forma os parlamentares da Câmara dos Deputados e do Senado Federal atuaram no sentido de em uma decisão legislativa, imprimindo a defesa

de princípios constitucionais e técnicos para ter suas pretensões aprovadas pelos seus pares.

Na medida em que a “Lei da Ficha Limpa” foi apresentado à Câmara dos Deputados como um projeto de iniciativa popular, esse já contava com o apoio de um segmento expressivo da população brasileira, que prezava por moralidade e combate à corrupção no país. Toda sua tramitação nas Casas Legislativas foi seguida por amplo debate e a sociedade se mobilizou por sua aprovação. E essa mobilização continuou quando sua aplicação nas eleições de 2010 foi questionada e levada, em última análise, ao STF.

Assim, a recente decisão dos 11 magistrados em não admitir a produção de efeitos da lei para as últimas eleições retoma a discussão levantada no parlamento em relação aos princípios que regem o sistema político brasileiro.

6. REVISÃO DA LITERATURA

Os princípios, como regras informativas de um sistema, dão coerência e consistência às demais normas e definem, em última instância, quais os limites e possibilidades em seu contexto. Nesse sentido, o estudo dos princípios no processo legislativo informa as regras específicas desse campo de atuação parlamentar.

A Constituição de 1988 definiu como fundamento estruturante do Estado brasileiro o princípio do Estado Democrático de Direito, sendo esse a organização política em que o poder é soberano e pertencente ao povo, que o exerce através de representantes eleitos e com mandatos periódicos. São escolhidos para

assegurar não apenas os direitos civis e políticos, conquistas dos séculos anteriores, mas também direitos incipientes, como os direitos econômicos, sociais e culturais.

Nesse sentido, o ministro do Supremo Tribunal Federal Gilmar Mendes (2009) aponta que o

princípio do Estado Democrático de Direito aparece como um superconceito, do qual se extraem – por derivação, inferência ou implicação – diversos princípios, como o da *separação dos Poderes*, o do *pluralismo político*, o da *isonomia*, o da *legalidade*, e até mesmo, o *princípio da dignidade humana* (MENDES, 2009, p. 170).

No entanto, a Constituição de 1988 define apenas os princípios básicos da organização das Casas Legislativas. Nem mesmo os regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (em especial o da primeira casa legislativa) foram sistemáticos em definir e delimitar tais regras mais gerais que servem de parâmetro para as deliberações parlamentares.

Uma vez que a Constituição é a fonte principal de regras gerais para o restante do ordenamento jurídico, o Direito é um dos campos do saber que estuda a produção de leis pelos congressistas. Sem dúvida o processo legislativo é “informado por muitas áreas específicas do Direito, uma vez que o Direito Parlamentar mantém campo de intercessão não apenas com o Direito Constitucional, mas com outras áreas do Direito, como o Processual e o Eleitoral” (RIBEIRO, 2004, p. 175).

Nesse sentido, a contribuição da Teoria do Direito e a da Constituição também explicita o porque da importância de se estudar os princípios e sua das regras mais restritas e de menor abrangência. Uma vez que os princípios possuem um maior grau de abstração, eles demandam “uma maior mediação do

intérprete ou mesmo das regras para a sua aplicação, enquanto estas trazem em seu enunciado as condições de sua aplicabilidade, por vezes a partir de uma estrutura binária: se A, deve ser B” (RIBEIRO, 2004, p. 176).

Assim, o que Ribeiro apresenta é precisamente a possibilidade da ordem jurídica comportar a convivência de princípios contrários, o que não acontece com as regras, já que conflitos importam na exclusão de uma delas, a partir de critérios de validade, que são auferidos precipuamente através dos princípios.

O campo de definição dos princípios perpassa também a Ciência Política, uma vez que essa estuda não o “dever ser” da ciência jurídica, mas a própria realidade da atuação dos congressistas. Volta-se, dessa forma, “para as jogadas e o próprio objetivo do jogo [político], que dão razão de ser das regras” (LOPES, 2009, p. 46).

Princípios como a decisão majoritária, a incerteza e a responsabilidade, a necessidade de debates, a publicidade dos atos dos congressistas (em regra) e a representação do povo são exemplos de definições e limites que existem no sistema parlamentar.

Por fim, pode-se acrescentar ao estudo dos princípios a técnica que está em todas as fases de elaboração de uma lei e que procura o melhor entendimento e aplicação da legislação em debate. Na área da legística, essa também deve pautar-se por uma atitude diretiva e principiológica para a redação legal. Esta posição implica privilegiar a orientação crítica da elaboração das leis em detrimento da alternativa prescritiva de regras e modelos (RIBEIRO apud CASTRO, 2004, p. 176–177).

Assim, ao se estudar esses campos do saber e procurar neles os princípios

que regem o processo legislativo, procura-se precisamente explicitar quais são as regras gerais que comandam a atuação dos parlamentares, “incidindo sobre um conjunto de decisões, desde a admissibilidade e o formato até o trâmite de um projeto de lei” (RIBEIRO, 2004, p. 177)

7. METODOLOGIA

Pretendo realizar métodos documentais e de bibliográficos na pesquisa e leitura de teóricos e de jurisprudência para embasar o enfoque principiológico inicial da pesquisa.

O estudo de caso a ser realizado é o levantamento dos princípios que foram defendidos por deputados e senadores durante a tramitação do projeto de lei complementar n. 135/2010. Os dados serão coletados a partir dos discursos dos congressistas, através das notas taquigráficas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A análise de suas falas será apenas das sessões em que o projeto de lei foi aprovado, uma vez que, devido à extensa tramitação do projeto de lei em ambas as casas legislativas, não haveria tempo hábil para verificar todos os discursos.

Será feita uma contagem dos princípios a partir das falas dos parlamentares e uma espécie de *ranking* para se verificar quais foram os mais alegados pelos parlamentares para defenderem ou não a aprovação do projeto de lei da “Ficha Limpa”.

8. CRONOGRAMA

Pretendo concluir a fase de pesquisa e leitura dos dados bibliográficos sobre a evolução dos princípios do processo legislativo durante os meses de abril a julho. A coleta dos discursos do projeto de lei n. 135/2010 e a análise das falas será realizada preferencialmente nos meses de agosto e setembro. A última etapa, de redação do Trabalho Final, deverá ser concluída até outubro, para então ser apresentada à banca avaliadora.

	Abril a Julho	Agosto e Setembro	Outubro
Leitura da literatura	X		
Coleta e análise dos discursos		X	
Escrita da redação final			X

9. BIBLIOGRAFIA

ALEX, Robert. Teoria de los derechos fundamentales. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de direito administrativo. 13ª ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2001.

BARROSO, Luís Roberto. BARCELLOS, Ana Paulo. O começo da história: a nova interpretação constitucional e o papel dos princípios no direito brasileiro. Revista da EMERJ, v. 6, n. 23, 2003, pp. 25-65.

BRASIL. Congresso. Regimento Interno da Câmara dos Deputados: 8ª edição, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, Brasília, 2009.

BRASIL, Presidência da República. Lei complementar n. 135/2010.

CATTONI, Marcelo. Devido processo legislativo, 2ª edição, Mandamentos. Belo Horizonte, 2006.

DWORKIN, Ronald. Los derechos en serio. Barcelona: Editorial Ariel, 1999.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibud. LIMONGI, Fernando. Congresso Nacional, organização, Processo Legislativo e produção legal: guia do lobby. Brasília: INESC, 1999.

------. Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, FAPESP, 2001.

GONÇALVES, Aroldo Plínio. Técnica processual e teoria do processo. Rio de Janeiro: Aide Ed., 1992.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre a Faticidade e a Validade. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. I e II.

KRAUT, Stephan. O princípio da maioria in Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte, nº 9, julho-dezembro 1999, p. 89-139. Disponível em: Latinobarómetro. Site oficial. Santiago, 2007. Disponível em: www.latinobarometro.orghttp://www.almg.gov.br/CadernosEscol/Caderno9/maioria.pdf

LIMONGI, Fernando. O novo institucionalismo e os Estudos Legislativos. A literatura norte-americana recente. BIB. Rio de Janeiro, n. 37, 1994, pp. 3-38.

------. Modelos de Legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva

comparada. In: Plenarium, v. 1, n. 1, 2004, pp. 41–56.

LOPES, Fábio Almeida. Princípios do Processo Legislativo: Uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica. Brasília: CEFOR, 2009.

MENDES, Gilmar Mendes. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 2009.

MONTESQUIEU, O espírito da leis. Editora Martin Claret: São Paulo, 2007.

OLIVEIRA, Marcelo Andrade de Cattoni de. Jurisdição e hermenêutica constitucional no Estado Democrático de Direito. Editora Mandamentos, Belo Horizonte, 2004.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. Princípios constitucionais do Direito Parlamentar. Cadernos da Escola do Legislativo, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, 2004, pp. 173–191.

SANTOS, Fabiano. O poder legislativo no presidencialismo de coalizão. Rio de Janeiro, IUPERJ, 2003.

SILVA, José Afonso da. Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 1964.

_____. O princípio da razoabilidade da lei. Limites da função legislativa. Revista de direito administrativo. Abril e junho de 2000.

----- . Processo Constitucional de Formação das Leis. Malheiros, São Paulo, 2006.