

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."

CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO

PRINCÍPIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO:
UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR E SISTÊMICA

FABIO ALMEIDA LOPES

Brasília
2009

FABIO ALMEIDA LOPES

PRINCÍPIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO:
UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR E SISTÊMICA

Monografia de especialização apresentada
Programa de Pós-Graduação do CEFOR como
parte das exigências do curso de Especialização
em Processo Legislativo, 3ª Edição.

Orientadora: Cristiane Branco Macedo

Brasília
2009

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial, exclusivamente, para fins acadêmicos ou científicos.

Assinatura: _____

Data: 30 de novembro de 2009

Lopes, Fabio Almeida.

Princípios do processo legislativo [manuscrito] : uma perspectiva interdisciplinar e sistêmica / Fabio Almeida Lopes. -- 2009.
95 f.

Orientador: Cristiane Branco Macedo.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) -- Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009.

1. Processo legislativo, Brasil. 2. Elaboração legislativa, Brasil. 3. Teoria dos Sistemas. I. Título.

CDU 342.537(81)

PRINCÍPIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO
UMA PERSPECTIVA INTERDISCIPLINAR E SISTÊMICA

Monografia – Curso de Especialização em Processo Legislativo da Câmara dos Deputados, 3ª Edição – 2º semestre de 2009.

Aluno: Fabio Almeida Lopes

Banca Examinadora:

Cristiane Branco Macedo – Orientadora

Ana Cristina de Macêdo Ramalho – Examinadora

Brasília, 7 de dezembro de 2009.

Aos meus pais, por todo amor e incentivo.
Aos meus irmãos, pela amizade.
A Salimar, sempre.

Agradecimentos

A Deus, antes de tudo, por tudo, em particular pela vida de Seu filho.

A meus pais, pelo exemplo prestado e por todos os sacrifícios que fizeram pela educação de seu caçula.

A meus irmãos, por tudo que puderam ensinar percorrendo os caminhos antes de mim.

A Cristiane Branco Macedo, sempre uma pragmática, pelo apoio e indicações prestados e pelos divertidos debates acadêmicos.

A Ana Cristina de Macêdo Ramalho, pela participação rigorosa na banca examinadora e pela perene simpatia que lhe é peculiar.

A Alexandre Trindade de Sousa, pelas oportunidades propiciadas nos campos profissional e acadêmico e pela rara amizade.

A Regina Lílian Leitão de Carvalho Magalhães, pelas lições informais de Processo Legislativo e pelo exemplo de postura ética.

A Seme Taleb Fares, pelo convite primeiro ao trabalho no Plenário e pela amizade serena e de longa data.

Aos amigos do curso de especialização, em particular a Flávia, Raquel e Rebeca, pelos momentos de convivência e pelas reuniões da Bancada.

A Salimar Nunes de Moraes, presença constante e intensa, pelo amor e pela amizade vividos com seu amado, e por todas as idéias dadas no decorrer dessa monografia.

“Hypotheses are nets: only he who
casts will catch.” Novalis.

Resumo

O Processo Legislativo é um fenômeno complexo que exige uma aproximação teórica para dar sentido lógico ao conjunto de regras existentes em seu âmbito. Trata-se de uma área de estudo com escassa literatura, em particular no Brasil, cujos expoentes denotam visões estanques. Para fomentar essa discussão de um marco teórico próprio, a presente pesquisa se propõe à identificação de um conjunto de princípios atinentes ao tema, dotados de quatro características: abstração, interpretabilidade, generalidade e capacidade geracional. Para tanto, propõe-se uma perspectiva simultaneamente interdisciplinar, na convergência entre Direito, Ciência Política e Técnica, e sistêmica, focada em interrelações e propriedades emergentes. Procede-se a um debate epistemológico acerca de teorias, em particular daquela relativa ao Processo Legislativo, a uma investigação dos campos do saber de cada uma das três áreas em análise em busca de princípios que apresentem as características desejadas e a uma consolidação dos resultados de modo a organizá-los em torno de um conjunto, conceituado como princípios nucleadores. O estudo dos princípios do Processo Legislativo por meio da análise de óticas diversas e complementares demonstra-se fecundo, aplicável e instigante a novos desenvolvimentos acadêmicos relacionados ao tema.

Palavras-chave: Princípios, Processo Legislativo, Teoria dos Sistemas.

Lista de Ilustrações

Figura 1: Fases do Processo Legislativo segundo o Direito e a Ciência Política.....	73
Figura 2: Tramitação de Projeto de Lei segundo a Constituição Federal de 1988.....	74
Figura 3: Etapas agrupadas em fases do Processo Legislativo segundo o Direito.....	75
Figura 4: Etapas agrupadas em fases do Processo Legislativo segundo a Ciência Política.....	76
Figura 5: Etapas e fases do Processo Legislativo, cruzamento Direito vs Ciência Política.....	77
Figura: 6: Princípios nucleadores e vinculação aos demais princípios.....	88

Lista de Tabelas

Tabela 1: Princípios organizados por ótica, área de estudo e pertinência.....	78-79
Tabela 2: Princípios não pertinentes ao Processo Legislativo.....	80

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 TEORIA	18
1.1 Teorias em Geral	18
1.1.1 <i>Necessidade de uma teoria</i>	18
1.1.2 <i>Teorizando uma teoria</i>	19
1.1.3 <i>Papel dos princípios em uma teoria</i>	20
1.2 Teoria do Processo Legislativo	22
1.2.1 <i>Dificuldades para uma teoria do Processo Legislativo</i>	22
1.2.2 <i>Breve histórico do Processo Legislativo</i>	23
1.2.3 <i>Óticas sobre o Processo Legislativo</i>	25
2 FONTES DE PRINCÍPIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO	28
2.1 Ótica Jurídico-Social	28
2.1.1 <i>Direito Constitucional</i>	30
2.1.2 <i>Teoria da Norma Jurídica</i>	34
2.1.3 <i>Direito Processual</i>	36
2.2 Ótica Política	43
2.2.1 <i>Atuação Parlamentar</i>	44
2.2.2 <i>Relações Institucionais</i>	49
2.2.3 <i>Políticas Públicas</i>	53
2.3 Ótica Técnica-Procedimental	60
2.3.1 <i>Legística</i>	61
2.3.2 <i>Regras</i>	66
3 CONSOLIDAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO	71
3.1 Organização didática	72
3.1.1 <i>Fases, Etapas e Procedimentos</i>	72
3.1.2 <i>Princípios segundo ótica, área e pertinência</i>	78
3.2 Princípios: Critérios de Abstração e Interpretabilidade	81
3.3 Princípios: Critérios de Generalidade e Capacidade Geracional	83
3.4 Consolidação de Princípios	86
CONCLUSÃO	89
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	91

INTRODUÇÃO

O estudo e a aplicação profissional do Regimento Interno da Câmara dos Deputados denotam uma aparente falta de lógica das regras do Processo Legislativo. Sistematizações teóricas são sobremaneira escassas, particularmente em língua portuguesa, se comparadas às relativas a outras áreas do conhecimento humano. Grande parcela dos estudos disponíveis foi empreendida por acadêmicos do Direito e há as contribuições pontuais de profissionais do Poder Legislativo em suas instituições de ensino internas, contudo persiste a carência de uma abordagem ampla sobre o tema sem o recorte predominante do pensamento jurídico e justaposto a uma realidade distinta.

Tal lacuna instiga uma investigação do próprio fundamento de um sistema, os princípios. No caso, aqueles que regem o Processo Legislativo contemporâneo. Trata-se aqui não de conhecer as regras ou de analisar seus efeitos, mas sim de compreendê-las em função de sua origem e seu objetivo para poder avaliar sua aplicação e compatibilidade e, talvez, desenvolver métodos que permitam um aperfeiçoamento de todo o sistema.

Com seu evidente caráter teórico, espera-se que um estudo desta natureza preste-se como subsídio a qualquer pesquisa que objetive avançar o conhecimento sobre os fundamentos do Processo Legislativo ou que busque explicar fenômenos a ele ligados. A iniciativa pode ainda servir de incentivo para a dedicação de outros pesquisadores a uma área fértil, porém ainda pouco explorada, na interseção da Ciência Política com o Direito.

Em termos de aplicabilidade, o esclarecimento sobre os princípios do Processo Legislativo e a comparação com outros países devem fornecer uma baliza importante para as propostas de alterações regimentais, neste caso, evitando contradições e casuísmos que comprometeriam a lógica do sistema.

Há apenas um princípio do Processo Legislativo no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, o da representação proporcional dos partidos nas comissões, derivado do texto constitucional de 1988 (BRASIL, 2009). O Regimento Interno do Senado Federal reúne, no seu artigo 412, treze supostos princípios que uma análise mais detida revela se tratarem de derivações e não de fundamentos.

Essa perspectiva teórica instiga as seguintes indagações:

O que é um princípio? Quais as características de um princípio? Como identifica-las?

Qual a função dos princípios em uma teoria? Qual a relação dos princípios entre si e com as regras e disposições do Processo Legislativo?

Como conceituar Processo Legislativo? Quais as contribuições da Ciência Política e do Direito para uma concepção teórica do Processo Legislativo? Que aportes a perspectiva técnica pode oferecer a essa visão?

Quais os princípios do Processo Legislativo? Em que eles são semelhantes aos princípios gerais do Direito e do processo? Princípios de outras áreas do saber humano se aplicam ao Processo Legislativo?

Como caracterizar um princípio do Processo Legislativo a partir das regras expressas (constituições e regimentos)? É possível identificar dispositivos que sejam manifestações de um ou mais princípios?

Diante destes questionamentos, a pesquisa tem por principal objetivo a identificação do ponto de vista teórico de princípios do Processo Legislativo cujas generalidade, originalidade e derivações lhes assegurem o caráter próprio de um princípio.

Antes de debater um assunto, faz-se mister estar familiarizado com os conceitos envolvidos, para evitar partir de um viés equivocado e garantir a clareza e a objetividade necessárias ao discurso científico. Assim, os termos apresentados no título deste serão, um a um, definidos a seguir.

Por “processo”, compreende-se um conjunto de atos sequenciais com vistas a alcançar um objetivo. Portanto, denota complexidade (pela multiplicidade de eventos), organização (pela ordenação entre as etapas) e finalidade (ao estar dirigido a um fim específico).

“Legislativo” refere-se a um dos Poderes da nação, enquanto substantivo. Todavia, apresenta-se no título como adjetivo qualificador de “processo”. Logo, significa “de elaborar leis”. Processo Legislativo será entendido, de modo amplo, como conjunto de procedimentos regulamentados a serem observados na feitura de uma norma, mas também a atuação parlamentar, as relações com Executivo e Judiciário, a formação da agenda política, a influência da sociedade organizada e da mídia.

Em qualquer sistematização, “princípio” é idéia que fundamenta e unifica, da qual decorre a própria estrutura lógica do todo. Dessa forma, ele possibilita a coerência do sistema e condiciona a aplicação e a interpretação das engrenagens que constituem este. Em última análise, qualquer alteração está sujeita ao limite de não se chocar com princípios.

Diante dos conceitos acima estabelecidos, ao se buscar princípios do Processo Legislativo tem-se por objetivo comprovar a existência e a generalidade de idéias que fundamentam a estrutura lógica do sistema formado pelos eventos e fases a serem observadas na elaboração de normas.

Definido o problema, esbarra-se com a primeira dificuldade: a escassez de literatura dedicada especificamente ao assunto. As principais fontes acadêmicas em língua portuguesa são os constitucionalistas. Nos Estados Unidos há um razoável conjunto de obras sobre o tema das *rules of order*. Alguns autores de ciência política dedicados ao estudo do Parlamento também têm suas contribuições a oferecer.

Diante de uma constituição analítica como a brasileira de 1988 (BRASIL, 2009), os juristas têm-se debruçado por mais de vinte anos e produzido obras extensas e profícuas. Não é de se estranhar, portanto, que o Processo Legislativo, nesse contexto de profusão de temas, ocupe apenas um capítulo ou dois desses livros, como o do Ministro do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009).

Dois dos constitucionalistas apresentam uma preocupação maior com o assunto, publicando textos específicos. José Afonso da Silva (2006) empenha-se em analisar o processo conforme as regras estabelecidas em âmbito constitucional, ignorando as particularidades decorrentes das regras regimentais de cada Casa legislativa. Entretanto, é de Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2009) a referência mais conhecida, incluindo o papel da lei na sociedade contemporânea, uma visão histórica da lei, questões jurídicas e políticas relativas ao Processo Legislativo. Todavia, no que tange aos princípios e reflexões teóricas, ambos incorrem no erro de emprestar do Direito definições e prioridades que a vivência no Parlamento demonstram descoladas da realidade.

Se no Brasil o Processo Legislativo é visto do prisma da Constituição, nos Estados Unidos uma série de autores compila de um ponto de vista mais operacional as regras e práticas dos espaços parlamentares, sejam estes órgãos legislativos oficiais ou agremiações diversas, como clubes e igrejas. O *Jefferson's Manual* (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2007) faz as vezes de regimento interno da casa dos representantes americana, enquanto o *Mason's Manual* (MASON, 1953) é utilizado na maior parte das assembléias estaduais. Destaca-se, ainda, o *Robert's Rules of Order* (ROBERT, 2004), apropriado para deliberações em ambientes não governamentais. São textos que conjugam reflexões teóricas e normas práticas, sistematizados e cujas linhas de pensamento se aproximam aos objetivos desta pesquisa.

Distanciando da aproximação legalista dos juristas bem como da operacional das autoridades parlamentares, encontram-se os cientistas políticos. Seu objeto, quando toca o Processo Legislativo, diz respeito ao estudo das forças que o movem e da correlação destas. Embora aparentemente alheios ao dever-ser que define os princípios, artigos de Fernando Limongi e Argelina Figueiredo (1995) podem evidenciar se aqueles são observados ou não na prática da formulação das leis.

Nota-se, porém, que nenhuma das perspectivas aludidas dedica-se ao Processo Legislativo com a especificidade das escolas do Parlamento brasileiro. Entretanto, estas são sobremaneira jovens e ainda não dispõem de um referencial teórico próprio para instrumentalizar suas análises. É ao que se presta a presente contribuição, de caráter embrionário, a ser desenvolvida e robustecida com futuros debates.

Imprescindível evidenciar, ainda nesta introdução, o recorte metodológico utilizado para abordar a questão dos princípios do Processo Legislativo ao longo da discussão. Recorreu-se a um levantamento bibliográfico para propiciar a fundamentação teórica do estudo, em particular no que diz respeito a conceituações claras. Todavia, atente-se para o fato de que as fontes não são abundantes e que o desejado distanciamento do ponto de vista puramente jurídico sobre o Processo Legislativo e seus princípios importou na necessidade da literatura estrangeira sobre o tema.

A pesquisa levada a cabo é, em seu cerne, documental, recaindo seu foco principal na leitura e análise de regimentos de casas legislativas e nos capítulos de constituições referentes ao Processo Legislativo. Tais normas foram aqui, portanto, encaradas como fontes primárias. Antecede a documental uma pesquisa bibliográfica acerca das teorias que informam o Processo Legislativo segundo cada ótica selecionada.

A identificação dos princípios do Processo Legislativo foi efetivada pelo método indutivo. Racionalizando a partir das regras e procedimentos, refletindo acerca das lições da doutrina jurídica e inferindo idéias advindas das análises políticas, foi possível reunir conceitos cujas características, conforme debatido no primeiro capítulo, consolidam um conjunto de princípios próprios do Processo Legislativo, não independentes de outras áreas, mas na intersecção delas.

O enfoque teórico encara o Processo Legislativo como um sistema complexo. Isto implica que a aproximação sobre o mesmo não será mecanicista, dissecando constituintes e

elementos, mas focada nas interrelações e nos processos, partes distinguíveis, porém indivisíveis, do todo.

Especificamente, tomar-se-á o objeto de estudo como um subsistema do sistema Sociedade, acoplado estruturalmente aos subsistemas Direito e Política. Pretende-se uma discussão mais aprofundada da implicação dessa visão, ligada à Teoria dos Sistemas e à Cibernética, em trabalhos futuros. Entretanto, ao longo deste será mantida a coerência teórica com tal perspectiva¹.

Com a finalidade de dar clareza e objetividade à apreciação do texto, julga-se adequado expressar algumas definições e delimitações de termos que serão empregados ao longo do mesmo. Ressalta-se que será apresentado um glossário de termos específicos do Processo Legislativo conforme os mesmos são compreendidos para fins deste.

A concepção de “processo” apresentada anteriormente nesta introdução traduz com fidelidade o sentido do termo tendo em vista o debate a se seguir e, portanto, é considerada suficiente por ora, retornando com maior profundidade na seção 2.1.3, que trata do Direito Processual. Por outro lado, as de “princípio” e “Processo Legislativo”, dada sua relevância, serão pormenorizadas ao longo da primeira e da segunda partes do primeiro capítulo, respectivamente.

Também no primeiro capítulo serão expressos conceitos significativos para a fundamentação teórica e de uso comum bastante disseminado e semelhantes em outros campos semânticos, embora academicamente específicos, em particular “conhecimento”, “ciência” e “teoria”. Algumas distinções importantes, tais como entre princípio e regra e entre método indutivo e dedutivo, serão exploradas no contexto do rigor científico necessário.

Ainda na disposição deste tópico, cabe ressaltar a necessidade de delimitar a aplicação do conjunto de princípios do Processo Legislativo à realidade dominante no mundo contemporâneo, qual seja, sociedades capitalistas complexas, pluralistas, constituídas em Estados Democráticos de Direito. Existem, por óbvio, variantes importantes, essencialmente no sistema político, como formas e sistemas de Governo e sistema eleitoral, bem como no sócio-econômico, em particular a divisão de renda e os índices de desenvolvimento. Todavia, os resultados encontrados se aplicariam tanto a uma república federativa presidencialista

¹ Embora a Teoria dos Sistemas e a Cibernética tenham obtido maior aplicabilidade inicialmente nas ciências exatas, sua tradução para utilização no estudo de fenômenos sociais remonta a meados do século XX, nos trabalhos de sociólogos e cientistas políticos, como Talcott Parsons (1970, 1974) e David Easton (1968). Uma interpretação mais elaborada e atual é a de Niklas Luhmann (1996), incorporando conceitos centrais para a proposta deste trabalho, como os de diferenciação funcional e acoplamento estrutural.

bicameral pluripartidária com voto direto quanto a uma monarquia constitucional parlamentarista unicameral bipartidária de eleições indiretas, muito embora não a um regime autoritário ou totalitário, e talvez com dificuldade ou parcialmente a um organismo supranacional.

Por fim, uma breve apresentação do conteúdo deste trabalho. Em consonância com a proposta metodológica, elaborou-se a pesquisa com uma estrutura indutivista, em que segue a esta introdução um referencial para a hipótese teórica, um levantamento de dados, sua análise e as conclusões decorrentes.

O capítulo 1 trata, portanto, do estatuto científico do Processo Legislativo. De fato, inicia com uma brevíssima discussão do próprio papel da ciência na sociedade, da razão de ser de uma teoria e de como esta é elaborada para apontar o papel central ocupado pelos princípios. Em sua segunda parte, discute-se a teoria própria do Processo Legislativo: as dificuldades inerentes ao seu estudo, um quadro-resumo de seu histórico e das influências que seu desenvolvimento impõem à condição atual, as óticas sobre o fenômeno que podem informar e orientar a aproximação do pesquisador para, então, prover uma definição do conceito como será compreendido ao longo do texto.

O capítulo 2 apresenta as fontes de princípios do Processo Legislativo. A doutrina jurídica informa por meio da constituição, na norma e no direito processual. A ciência política participa com as questões da atuação parlamentar, das relações institucionais e das políticas públicas. A técnica procedimental incrementa com a legística e as regras de ordem. Em cada caso, não se fará um debate aprofundado do tema, mas uma apresentação do mesmo, incluindo as definições e conceitos necessários, o vínculo que estabelece com o Processo Legislativo, bem como um rol de princípios a ser avaliados quanto a sua pertinência ou analogia ao fenômeno.

O capítulo 3 promove a consolidação dos princípios do Processo Legislativo. A partir da discussão que o precede, promove-se uma análise com vistas a reunir um conjunto de princípios que possua coerência teórica e também descreva com acuidade a realidade. Para tanto, são levados a cabo dois exames: primeiro, uma revisão dos princípios identificados em sua potencialidade não mais isolados por origem, mas confrontados em sua composição, revelando ressonâncias e inconsistências, depois, uma averiguação de um conjunto considerável de regras recorrentes do Processo Legislativo enquanto decorrentes dos princípios encontrados.

1 TEORIA

1.1 Teorias em geral

1.1.1 *Necessidade de uma teoria*

Diante de uma dada situação, o ser humano aprendeu a buscar explicações, relações de causa e efeito para sanar sua insatisfação com a incerteza diante do futuro. Assim nascem as teorias.

Várias são as características e os feitos da humanidade que nos permitiram dominar a natureza e moldar o mundo. Intelecto superior, polegar opositor, uso de ferramentas, linguagem, núcleo familiar, sentimentos complexos, revolução agrícola, especialização da sociedade, capacidade de reflexão, registro e transmissão de conhecimento². Entre todas, talvez a última seja a mais característica, no sentido de sermos a única espécie que é capaz de acessar o saber acumulado não de uma ou duas gerações, mas de centenas delas.

De pronto, faz-se necessário precisar termos associados a este saber. No início, eram os dados, registros individuais e desconexos de eventos e situações corriqueiras, como dias de chuva e migração de aves. Seguiram-se as informações, séries de dados agrupados e consolidados de modo a estabelecer interrelações, por exemplo, que os dias de chuva são mais comuns após a migração das aves. Por fim, alcançou-se o conhecimento, informações reunidas e confirmadas que podem ser aplicadas, como estabelecer a previsão de que aproximadamente uma semana após o vôo migratório de determinada espécie de pássaros irá iniciar o período chuvoso.

Esse conhecimento veio a ser transmitido, registrado e debatido, à medida que as sociedades se tornavam mais complexas. Logo foi percebido que havia divergências em certos assuntos. Nascia a opinião e o conhecimento foi subdividido em categorias, segundo sua fonte: tradicional, mágico, teológico, filosófico. Mentes passaram a buscar uma forma de explicar a

² Entre diversas obras que discutem o tema, “Uma Breve História do Mundo” (BLAINEY, 2007) é uma introdução que busca perpassar todos os séculos da sociedade humana, “O que é Vida?” (MARGULIS; SAGAN, 2002) oferece uma perspectiva biológica sobre a evolução da vida e o papel do ser humano, e “Ilha das Flores” (FURTADO, 1989) é um retrato ácido que leva ao questionamento do que realmente significa desenvolvimento.

realidade sem dar margem a dúvidas, imbatível diante das demais. A ela chamaram “Ciência” e nela empenharam razão e experimentos.

Todavia a Ciência se provou imperfeita e incompleta. Era impossível realizar as previsões com a certeza pretendida. A natureza e, posteriormente, a sociedade provaram-se indisciplinadas demais para a estrutura rígida pensada pelos primeiros cientistas³. A solução engenhosa veio por meio dos paradigmas⁴, um conjunto de “certezas temporárias”, reconhecidamente limitado, porém no momento irrefutável.

E o que seriam essas “certezas temporárias”? São chamadas teorias⁵, propostas de explicação para um dado fenômeno ou área do conhecimento, fundadas simultaneamente em observações e reflexões, comprováveis e reproduzíveis nas situações que estabelece e falseáveis, para permitir o avanço da fronteira do saber.

E qual a necessidade de uma teoria? Antes ainda, para que a Ciência? De modo algum as demais formas de conhecimento podem ser desprezadas ou abolidas. Em muitas situações ainda empregamos com sucesso o senso comum (conhecimento não comprovado) e ele mostra-se suficiente. Porém, a Ciência, ao encontrar explicações precisas e gerar informações com acuidade, permite aplicações do saber num grau mais avançado. Chás de ervas continuam aliviando sintomas e auxiliando o sistema imunológico a se recompor em alguns dias; substâncias sintetizadas obtêm o mesmo resultado em horas. As teorias são os principais instrumentos da Academia, pois é por meio delas que se representa a realidade, em seu contexto são formuladas hipóteses e alicerçado o saber de modo às conjecturas não ruírem diante de contrariedades pontuais.

1.1.2 Teorizando uma teoria⁶

Desnecessário, no contexto acadêmico, aprofundar a discussão acerca das diferenças entre senso comum e conhecimento científico. Todavia, talvez seja importante salientar que

³ O debate acerca da viabilidade de uma aproximação positivista para as ciências sociais e humanas (LOWY, 1987) apontava desde sempre para esta limitação, mas a área de exatas perseguiu o ideal da ciência pura mais longamente.

⁴ Contribuição de Thomas Kuhn (1999), conceito central no pensamento epistemológico contemporâneo.

⁵ “O modo pelo qual o conhecimento progride, e particularmente nosso conhecimento científico, é por antecipações injustificadas (ou injustificáveis), por impressões, por soluções tentativas para nossos problemas, por *conjecturas*.” (POPPER, 2006).

⁶ Tal qual Kuhn para o conceito de paradigmas, Karl Popper (2000) é ainda a principal referência no pensamento estruturado acerca das teorias. A discussão deste item incorpora uma interpretação calcada em sua explanação.

este, ao se especializar, requer, além de bases comuns, um conjunto de características específico para cada campo, como metodologia, linguagem e teoria. Caso contrário, permanece vinculado a outras ciências, impossibilitado de desenvolver-se na plenitude de sua particularidade.

A identificação destas características é fruto de um trabalho complexo. Envolve coleta e análise de dados, sistematização e pesquisa, consolidação de resultados, formação de uma comunidade acadêmica e reconhecimento pelos pares diretos e indiretos. No que tange a uma teoria, implica um conjunto de conceitos próprios e aceitos, classificação e qualificação de objetos de estudo (elementos, relações, propriedades), leis e regras (na acepção científica), perspectiva de evolução histórica, variáveis e relações de dependência e influência, técnicas e procedimentos específicos, possíveis aplicações acadêmicas, tecnológicas e práticas.

Existem duas principais maneiras de formular uma teoria. O método dedutivo parte da observação da realidade, construção de um modelo simplificado para representá-la e dedução de proposições gerais consequentes. O indutivo faz o caminho inverso: identificam-se propriedades recorrentes, delas desenvolvem-se leis e verifica-se sua aplicabilidade nas situações em análise. As teorias elaboradas percorrendo o primeiro caminho são ditas também “construtivas”, enquanto as últimas são chamadas “de princípio” (EINSTEIN, 1950).

O conhecimento a alimentar uma teoria também é de dupla origem: dados empíricos e reflexões racionais. Experiência sem razão é apenas informação, e razão sem experiência é filosofia. A Ciência precisa que ambas caminhem em conjunto, embora a natureza dos experimentos varie consideravelmente em seus diferentes campos.

1.1.3 *Papel dos princípios em uma teoria*

No âmbito de uma teoria, conforme afirmado acima, são propostas hipóteses que, caso confirmadas pelo método científico, serão agregadas àquela, reforçando-a e aperfeiçoando-a ao acrescentar detalhes e novas aplicações consequentes. Como, então, pensar uma teoria?

Embora complexa quando apreciada em panorama, uma teoria tem um aspecto fundacional que possibilita a manutenção de sua coerência, bem como a decorrência de diversos de seus componentes: princípios. São os axiomas, as bases, os alicerces sobre os quais poderá ser construída a teoria, com os quais os frutos desta não podem jamais se contradizer. Numa alegoria, os princípios são o programa genético do corpo-teoria,

engendrando seus órgãos que, embora possam apresentar fenótipos distintos em cada indivíduo, mantêm a mesma funcionalidade. Formular uma teoria sem conhecer seus princípios é utilizar um retrato ao invés do ADN para descrever a humanidade.

Em termos mais objetivos, princípio, pela própria etimologia da palavra, é aquilo que dá início, que está no começo (HOUAISS, 2000). Numa perspectiva indutiva, são constatações tão frequentes que podem ser tomadas por garantidas, ainda que não completamente explicadas. Nesse sentido, princípios estão hierarquicamente acima de outras formulações da teoria, como leis, conceitos e regras, os quais são deles decorrentes.

Algumas vertentes do pensamento científico alegam que a escolha de princípios como afirmações sem comprovação é contrária ao método científico. Porém, tal falácia não se sustenta, pois, mesmo nos campos mais exatos do saber, é necessário um mínimo de criatividade para dar início às teorias, sem a qual as mesmas estariam abarrotadas de dados sem reflexão. Além disso, os princípios não são escolhidos de modo aleatório, senão a partir de generalizações tão claras quanto possíveis (POINCARÉ, 1984, 1995), o que a eles empresta razoável certeza. Com o desenvolvimento ulterior da teoria e novas aplicações decorrentes sendo testadas e comprovadas, obtém-se maior certeza para reforçá-los.

As principais características de um princípio são: *generalidade*, pois precisam ser aplicáveis a todas as situações previstas no conjunto da teoria, não podendo ser postos em xeque salvo por outros da mesma categoria; *abstração*, posto que é justamente o fato de não ter um corpo definido, tal qual um conceito ou uma lei, que a ele fornece poder criativo e unificador; *interpretabilidade*, uma vez que, embora possuam formulações sintáticas relativamente fixas, sua apreensão semântica pode variar para adequação a distintos contextos; *propagabilidade*, porquanto sua existência e seu posicionamento hierárquico pressupõe a capacidade de originar manifestações teóricas consequentes.

Os princípios são, portanto, abstrações, interpretáveis num dado arcabouço teórico, que decorrem da generalidade de observações efetuadas com olhar científico e dão base à formulação de hipóteses coerentes, as quais, quando comprovadas e agregadas à teoria, promovem consequências, na forma de avanços teórico ou aplicações práticas, que, em última análise, advêm dos primeiros, comprovando-os e jamais contradizendo-os.

É nesta perspectiva indutiva que se dá a hipótese deste trabalho: os princípios do Processo Legislativo podem não estar expressos e são poucos discutidos, porém seriam, em última análise, a fonte das regras específicas, oferecendo coerência ao sistema, não obstante as respostas a perturbações do ambiente⁷. Assim sendo, caso identificados propriamente, terão

⁷ Na perspectiva sistêmica, aquilo que não pertence ao sistema, externo e em contato com este.

sua existência evidenciada pela sua repercussão nas regras. Neste contexto, a prova empírica possível seria, portanto, a manifestação do mesmo princípio na origem de diversos procedimentos legislativos, coerentes entre si e com o conjunto de princípios.

Antes, porém de proceder à investigação propriamente dita, faz-se mister uma reflexão teórica mais específica sobre o campo de conhecimento denominado “Processo Legislativo”. Nesse sentido, aludir-se-á a algumas das dificuldades particulares ao desenvolvimento de uma teoria para o fenômeno, promover-se-á um brevíssimo relato sobre o desenvolvimento histórico do mesmo com fito de sugerir uma explicação para a carência de teorias a seu respeito, seguido de algumas definições do fenômeno a partir das óticas a ele mais afetas, e será proposto um conceito de Processo Legislativo para fins deste trabalho.

1.2 Teoria do Processo Legislativo

1.2.1 Dificuldades para uma teoria do Processo Legislativo

Uma análise teórica do Processo Legislativo precisa ter seu início na constatação da natureza acadêmica do mesmo. Enquanto campo do saber humano, trata-se não de uma ramificação no interior de outra ciência, mas de um saber interdisciplinar. Isso impõe a necessidade de uma leitura do fenômeno que faça uso dos conjuntos de conceitos e técnicas de mais de uma disciplina, numa interpretação nova e coerente, diversa daquela em que os mesmos têm em seu contexto original (JANTSCH; BIANCHETTI, 1995). Não basta, portanto, observá-lo com o olhar de uma ou outra ciência-base: é preciso readquirir o conhecimento a partir das conexões entre elas.

Pela dificuldade inerente aos estudos interdisciplinares, bem como por ser encarado quase sempre como parte de um fenômeno social e raramente como objeto de estudo independente, são escassas as tentativas de construção de conhecimento teórico a respeito do Processo Legislativo. No Brasil, as escolas superiores ligadas ao Poder Legislativo⁸ apresentam uma produção acadêmica manifestamente concentrada em estudos quantitativos,

⁸ Entre as mais estruturadas, pode-se citar a Escola do Legislativo, da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, criada em 1992, o Instituto do Legislativo Paulista, da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, instituído em 2001 e o próprio Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados.

conjunturais, históricos, análises de caso ou de discurso. Estudos relevantes e de grande valor para a área, todas essas espécies podem prescindir de um rigor maior sobre a fundamentação teórica, o que de modo algum invalida os propósitos das mesmas, porém o resultado é a ausência de um referencial subjacente ao conjunto.

Por certo existem trabalhos relevantes que abordam a questão, tanto no país quanto no exterior⁹. Todavia, quando ocorrem, sofrem de problemas decorrentes de ambas as questões acima: a usual distorção do estudo para conformação ao paradigma de uma ciência estabelecida, neste caso notadamente Direito e Ciência Política, e a análise superficial, acessória ou utilitária, de modo a possibilitar que os fatos sirvam apenas como ilustração daquilo que se deseja realmente comprovar.

Tal situação é fruto da ausência de uma teoria própria para pensar e explicar o complexo fenômeno do Processo Legislativo, de modo a consolidar linguagem e referencial de estudo próprios e a coibir posicionamentos individualizados.

1.2.2 *Breve histórico do Processo Legislativo*

Voltando-se especificamente para a teoria do Processo Legislativo, para a qual este trabalho pretende dar justamente o primeiro passo da identificação de princípios, faz-se necessária uma breve avaliação histórica do tema.

A Lei produzida de modo racional e coletivo é uma invenção grega. Nas demais culturas antigas, como os povos egípcio, judaico, asteca e chinês, era revelada ou convencionalizada, portanto envolta por uma aura sacra de religiosidade¹⁰. Mesmo que poucos registros tenham sobrevivido (SOUZA, 2008), é na Atenas Clássica, e posteriormente em Roma, que se operacionaliza o Processo Legislativo, ferramenta que ainda respeitava a conexão entre crenças e lei, porém reconhecia a necessidade desta precisar ser modificada e inovada. Idéias ainda em prática, como o exame de admissibilidade e o estudo aprofundado em comissões, manifestaram-se já na Grécia Antiga¹¹.

⁹ No Brasil, Sampaio (1968) oferece uma introdução teórica ao Processo Legislativo que o situa em relação aos ramos do direito processual. Duas referências estrangeiras, “Introducción al Derecho Parlamentario” (ELIPE, 1999) e “Contributo alla Teoria del Procedimento Legislativo” (GALEOTTI, 1985), exemplificam discussões doutrinárias ainda mais profundas acerca do tema.

¹⁰ Estudos históricos e arqueológicos apontam nesse sentido, além da interpretação jurídica especializada de historiadores do direito, como Antônio Carlos Wolkmer (2008).

¹¹ Embora não se tenha acesso a um registro que reunisse as regras do Processo Legislativo clássico, se tal documento sequer existiu, outras fontes históricas e estudos acerca das sociedades ateniense e romana (MOSSÉ,

Nos séculos que se seguiram, atribulados pela decadência do antes imbatível Império Romano, o Processo Legislativo antigo caiu na obscuridade. Nos tempos medievais, ora foi substituído por uma lei universalizada invariável estabelecida pelo poder da Igreja¹², ora a cargo exclusivo dos reis absolutistas¹³. Em ambos os casos, é patente o caráter individual do legislador, certamente assessorado por um conjunto de conselheiros mais ou menos esclarecidos, proprietário único, porém, da palavra final sobre a lei.

Após um longo período, reputado como retrocesso na história do Ocidente, por meio de um tortuoso caminho que envolveu os povos árabes e os mosteiros católicos, as idéias clássicas chegaram ao ocidente medieval e motivaram o Renascimento. Particularmente os trabalhos de Aristóteles ganharam espaço nas novas Academias, alimentando uma evolução mais acelerada do conhecimento, cuja conformação na Idade Moderna culminaria com o Iluminismo e a retomada da defesa de uma democracia.

O processo de elaborar leis ressurgiu, então, a partir de duas iniciativas díspares. Paulatinamente, na Inglaterra, por meio de sucessivos confrontos entre reis e nobreza, são garantidos direitos naturais, individuais¹⁴ e, por fim, o próprio direito a elaborar o direito. Subitamente, na França, com a revolução promovida pela burguesia, são promulgadas declarações de prerrogativas inerentes ao homem¹⁵ e constituído um Parlamento eletivo para representar o povo. Com isso, renascia o conjunto de atos capazes de produzir coletivamente as leis.

As origens históricas distintas levaram a praxes variantes para o mesmo fenômeno. O costume britânico conformou seu Processo Legislativo ao direito da *common law*: regimentos sintéticos, decisões convertidas em jurisprudências¹⁶. Sua contraparte francesa estruturou-se como o direito romano-germânico: regras analíticas e expressas, atuação limitada¹⁷. Ambas as tradições foram reproduzidas em outros países, a inglesa notadamente na Commonwealth (BOURINOT, 1971) e nos Estado Unidos da América (2009), a francesa no continente europeu (ESPANHA, 2009) e nas ex-colônias latino-americanas (BRASIL, 2006; ARGENTINA, 2009).

1997 e COULANGES, 2004) ajudam a sustentar essa interpretação.

¹² Por meio de decretos papais, compilados a partir de 1140 por Graciano e assumindo sua versão definitiva após o Concílio da Basileia (1431-43) com o título *Corpus Iuris Canonici* (GUSMÃO, 2000).

¹³ Cujo exemplo quintessencial encontra-se em Luís XIV e seu lema: “o Estado sou eu”.

¹⁴ Materializados nos documentos constitucionais britânicos Magna Carta, de 1215, e Bill of Rights, de 1689.

¹⁵ A “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, de 1789 (SIEYÈS, 2008). Em seu artigo sexto, se antevê uma preocupação com o Processo Legislativo e se estabelece os princípios da legalidade e da representação.

¹⁶ Como se pode observar na leitura de uma das principais autoridades parlamentares, Erskine May (LIDDERDALE, 1971).

¹⁷ O regimento atual da Assembléia Nacional ainda guarda essas características (FRANÇA, 2009).

Eventualmente, com a suplantação dos modos de produção feudais e coloniais ao redor do globo, o Processo Legislativo moderno incorpora-se a todas as nações. Apesar das consideráveis diferenças entre suas características político-sociais, entre as quais se destacam formas de Estado e de governo e sistemas partidário e eleitoral, onde quer que se constitua um Estado de Direito¹⁸ a proposta e a elaboração das leis é garantida ao povo e a seus representantes. O Processo Legislativo tornou-se tão importante que mesmo os regimes tirânicos e ditatoriais da atualidade preocupam-se em oferecer aos seus cidadãos e à comunidade internacional um cínico simulacro do mesmo.

Partindo de iniciativas ousadas e pontuais da Antiguidade, passando pelos embates das eras Medieval e Moderna, até alcançar seu molde representativo contemporâneo, ressalvados os momentos históricos de autoritarismo extremado (como o Entre-Guerras do século XX), o Parlamento aperfeiçoa-se e estabelece-se como espaço decisório do embate legítimo para o aprimoramento do ordenamento social. Neste sistema, o Processo Legislativo é o componente capaz de receber *inputs* e responder *outputs* para promoção da auto-regulação.

1.2.3 Óticas sobre o Processo Legislativo

Nesse contexto de avanço institucional e complexidade crescente da sociedade, o Processo Legislativo incorpora conceitos, formalidades, práticas e, mais recentemente, tecnologias sem que se tenha dedicado suficiente estudo particular ao tema.

Como afirmado anteriormente, o Processo Legislativo é, por natureza, interdisciplinar. Trata-se de uma atividade social especializada, em que certo número de cidadãos que representam o conjunto de um povo elabora as normas pelas quais este irá se reger. Portanto, por essa própria definição básica, envolve aspectos técnicos, políticos e jurídicos. Pensar o Processo Legislativo exige reflexão sobre cada um destes elementos e, essencialmente, sobre a interação entre eles, tal qual costuma ocorrer com todos os sistemas complexos.

As pesquisas existentes apresentam-se enviesadas, por uma de três óticas: a jurídico-social, a política e a técnica-procedimental. A primeira enxerga o Processo Legislativo como meio da elaboração das normas necessárias ao ajuste das relações sociais: o fim está na própria norma, está em sua aplicação. A segunda, como um dos foros de expressão do poder e

¹⁸ Para uma discussão concisa e clara dos paradigmas de Estado de Direito, Estado Social e Estado Democrático de Direito, sugere-se Carvalho Netto (2002).

da representatividade de grupos e indivíduos: o escopo está além da norma, esta é um dos meios. A última, como o conjunto dos atos burocráticos e operacionais possíveis para garantir a organização na produção de um diploma: o objetivo está aquém da norma, está no processo de sua formação.

No que tange ao Direito, sua relação com o Processo Legislativo é inerente: este não apenas é conformado por normas, mas também é gerador delas. É a forma pela qual se materializa e se positiviza a lei, dentro de um contexto social organizado. Faz-se mister, portanto, compreender que as teorias da constituição, da norma e do processo devem informar preceitos a serem observados naquele âmbito, como será detalhado na seção 2.1 deste trabalho.

Na esfera da Política, o Processo Legislativo é uma arena em que detentores de Poder competem e cooperam em nome de grupos de interesse da sociedade, buscando a manutenção de sua posição. Logo, estudos sobre a disputa eleitoral, a representação parlamentar, as relações entre Poderes e a elaboração de políticas públicas podem contribuir com um contraponto afinado ao “ser” e não ao “dever-ser” deste fenômeno social, conforme abordagem do item 2.2, abaixo.

Por fim, em termos técnicos, o Processo Legislativo ordena os trabalhos, apresentando um rito particular, executada com o auxílio e assessoramento de especialistas. Assim, as regras e procedimentos se impõem, por não se permitir prescindir de determinadas formalidades, simultaneamente cumprindo os papéis de garantias democráticas e de moedas de negociação, e a legística se apresenta, dando margem para a burocracia exercer sua expertise para a feitura de uma legislação de qualidade, discussões que ocuparão a parte 2.3, a seguir.

O Processo Legislativo está ligado à elaboração de normas. Para que estas estejam adequadas ao ordenamento jurídico, precisam obedecer a condições do Direito. Porém, numa visão mais ampla, é uma ferramenta de agentes políticos para a consecução de seus objetivos ou os daqueles a quem representam. As especificidades técnicas existem para garantir a lisura dos procedimentos, embora se prestem ora ao jogo, ora às regras. Em termos de Processo Legislativo, o Direito foca no produto, a norma; a técnica concentra-se na produção, a elaboração; e a Política orienta-se aos agentes, os mandatários de Poder e o próprio povo que o origina.

2 FONTES DE PRINCÍPIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO

O presente capítulo tem por finalidade o debate acerca das fontes de princípios que informam o Processo Legislativo. Por “fontes de princípios” compreendem-se os campos de saber cujo conjunto de conceitos tem conexões semânticas múltiplas com o fenômeno em análise de tal sorte que seus princípios, por hipótese, tenham potencial de informar idéias com o mesmo caráter para o Processo Legislativo, ainda que com apreensão um tanto diversa neste contexto específico.

Das três óticas selecionadas, foram selecionados ramos em que fosse mais presumível o vínculo: na jurídico-social, o Direito Constitucional, a Teoria da Norma e o Direito Processual; na política, a Atuação Parlamentar, as Relações Institucionais e as Políticas Públicas; na técnica-procedimental, a Legística e as Regras.

Não se pretende aqui, nem seria adequada aos limites impostos ao objetivo que se presta este trabalho, uma discussão aprofundada das implicações e variantes de cada conceito apresentado, todos de importante significado doutrinário para as áreas de conhecimento de onde se originam. Para o estudo em tela, uma breve explanação a partir dos pontos patentes na teoria será suficiente para alcançar o propósito de apresentar sua relação com o Processo Legislativo.

Assim, as discussões que se seguem, após uma brevíssima contextualização das teorias, focarão exclusivamente na questão dos princípios de cada campo. Destaca-se, ainda, que não há um rol exaustivo desses conceitos ou concordância absoluta (por vezes, nem mesmo majoritária) de que determinadas idéias devem compor o elenco de uma disciplina. Dessa forma, apesar da arbitrariedade inerente à escolha, buscou-se minimizá-la por meio de confluência na doutrina e do recurso a obras de maior reconhecimento por seus pares, de modo a permitir delinear conjuntos de princípios relativamente sólidos.

2.1 Ótica Jurídico-Social

Dentre as três aproximações teóricas mais úteis para o Processo Legislativo, a do Direito é a mais estabelecida. Trata-se de um importante tema para os juristas acadêmicos, uma vez que é um processo que gera leis, sendo ele próprio conformado por elas. Em uma

visão sistêmica, o Processo Legislativo é, portanto, o responsável pela auto-reprodução do Direito, no sentido de ser origem das normas legislativas¹⁹. De outra parte, o Processo Legislativo, embora tenha transcendido suas barreiras enquanto fenômeno social, nasce como uma ramificação do Direito, que a ele empresta parte de sua estrutura lógica.

Cabe ressaltar, no entanto, que o estudo por parte dos juristas apresenta limitações consideráveis. Primeiro, tanto em sua formação quanto nos estudos empreendidos, o tema Processo Legislativo é notoriamente vinculado, para não dizer restrito, ao aspecto constitucional do mesmo, ignorando-se os desdobramentos infraconstitucionais. Segundo, o foco recai nas regras como garantias, como dever-ser, analisando-se a letra fria da lei e ignorando os fatos reais, a dinâmica legislativa. Terceiro, direcionado para a análise de normas, deixa de lado os atores e as condições nas quais se dão os trabalhos legislativos, fazendo com que suas descrições pareçam óbvias e consequentes, tomando o funcionamento como quase mecânico. Ou seja, como sói acontecer nos diversos campos do conhecimento, o Direito enviesa o fenômeno em análise, enfatizando aquilo que reconhece e ignorando a diversidade, em fechamento operacional²⁰.

Não obstante estas considerações, três áreas do Direito são de fundamental importância para a compreensão do Processo Legislativo: o Constitucional, pois as regras de elaborações de leis estão entre aquelas que se somam o conjunto principal da Carta Maior de um país; o Processual, uma vez que, embora distintos, os processos legislativo e jurídico possuem características comuns, e a comparação pode auxiliar o estudo não apenas por oferecer os estudos já estabelecidos, mas justamente por contraste evidenciar como são diferentes; e a teoria acerca da Norma Jurídica, tendo em vista que o produto do Processo Legislativo por certo (e por obrigação constitucional) conforma o modo como o mesmo é elaborado.

Ao longo deste capítulo estes três campos serão explorados naquilo em que tangenciam o Processo Legislativo, de modo a propiciar um conjunto de princípios de base jurídica que o informam. Evidentemente, nem todos os princípios das áreas serão investigados²¹, senão aqueles que tenham potencial relação direta e objetiva com o Processo Legislativo.

¹⁹ As normas podem, em relação a sua origem, ser: legislativas, quando fruto do Processo Legislativo; consuetudinárias, quando incorporadas a partir do costume e da tradição; ou jurisprudenciais, quando advindas das decisões transitadas em julgado. Para fins deste estudo, serão consideradas apenas as primeiras.

²⁰ Segundo a Teoria dos Sistemas, comportamento que visa evitar a corrupção do código.

²¹ Evidencia-se aqui outro equívoco recorrente dos juristas: apor sua análise principiológica ao Processo Legislativo, impondo princípios a um campo diverso, fora de contexto. RIBEIRO (2004), por exemplo, transpõe os princípios constitucionais da administração pública ao Processo Legislativo.

2.1.1 *Direito Constitucional*

A Constituição cumpre papel de programa genético do ordenamento jurídico de uma sociedade²², uma estrutura mínima que, de certa forma, consegue sintetizar, organizar e comandar o organismo, além de reunir o conteúdo necessário para a reformulação de todas as demais estruturas e de si mesma. Trata-se de uma norma de elevada importância, a mais elevada em hierarquia, salvo a hipotética “norma fundamental” proposta por Hans Kelsen. A Constituição unifica e valida as demais espécies normativas, as quais precisam respeitar suas determinações, caso contrário corrompem a coerência do sistema.

O Processo Legislativo faz parte do conjunto de determinações com que a Constituição descreve uma sociedade. Assim, os princípios que alimentam essas definições da sociedade²³ vão informar princípios ao Processo Legislativo. Um dos desafios que se apresenta é justamente encontrar um conjunto de princípios constitucionais que levem em consideração a diversidade de sociedades abrangidas no escopo deste estudo.

Assim, pontos cardeais para a descrição política de um Estado, tais como a federação (em contraponto à unidade) e a república (por oposta à monarquia) não serão levadas em consideração como primordiais, muito embora possam impor regras específicas. Todavia, é possível encontrar ao menos cinco características fundamentais e principiológicas²⁴ nos estados em análise: a Democracia, a Tripartição dos Poderes, a Legalidade, a Representação e o sistema político.

A Democracia, conformada nas nações mais avançadas no Estado Democrático de Direito²⁵, é uma forma de governo em que se reconhece a origem do Poder no conjunto da população, que o delega ao Estado na expectativa do respeito a um rol de direitos, em especial à participação política, fundada na representação, por meio de eleições periódicas, e no voto,

²² A Constituição será considerada aqui o “estatuto jurídico do fenômeno político”, conforme as palavras de Mendes, Coelho e Branco (2009), adotada aqui como referência principal ao longo desta seção.

²³ Vale lembrar que já houve uma delimitação das sociedades em estudo desde a introdução.

²⁴ Mendes, Coelho e Branco (2009) agrupam os princípios constitucionais constantes da Constituição Federal de 1988 (2009) em quatro categorias, que denominam “ordens”: política, tributária e orçamentária, econômica e financeira, social. Ao escopo deste trabalho interessa a primeira, na qual elencam sete princípios, os cinco aqui citados (tomando a pluralidade política por representação), mais o da isonomia (analisado posteriormente quando da questão da equidade, na seção 2.3.2) e o da dignidade da pessoa humana, cuja atuação não afeta substancialmente o Processo Legislativo e, assim, não serão objeto deste trabalho.

²⁵ Paradigma de organização política tido por mais avançado e, portanto, meta dos estados contemporâneos. Para uma evolução dos paradigmas que antecederam ao atual na perspectiva jurídica, Carvalho Netto (2002).

livre e secreto²⁶. Não se está afirmando que todas as formas democráticas são iguais, pelo contrário, mas o fio fundamental, do ponto de vista constitucional, é a garantia de participação do soberano (povo) por meio eletivo, para votar e se candidatar e a opção pela continuidade ou não dos escolhidos de tempos em tempos.

Em termos de Processo Legislativo, a *democracia* impõe a presença dos representantes do povo de maneira proporcional. Não cabem mais os totalitarismos, em que os derrotados são marginalizados e os vencedores governam incólumes. Nos diversos sistemas políticos (presidencialistas ou parlamentaristas, bipartidários ou pluripartidários), formam-se dois grupos: a Maioria, composta por aqueles que obtiveram o maior conjunto de representantes, e a Minoria, os que formam a maior facção oposta à Maioria, ambas com posicionamentos declarados em relação ao governo. Até por uma questão democrática, é permitido guardar uma posição independente, geralmente adotada por uma quantidade mínima de parlamentares cuja trajetória os vincula ao eleitorado e permite manter independência com relação a projetos de governo.

A própria definição de democracia gera um princípio para o Processo Legislativo, tão fundamental que por vezes se confunde com ele: a vitória da Maioria e a expressão da Minoria. Em qualquer dada votação, há que prevalecer a possibilidade de a Maioria determinar o resultado, caso contrário seria frustrada a capacidade de representação popular, vitoriosa nas urnas. Igualmente, é fundamental a possibilidade de opinião daqueles que não compõem o grupo majoritário, pois também neles está representada a vontade popular. Portanto, é necessário ouvir a Minoria e lhe conceder a oportunidade de alertar a população sobre os riscos da decisão da Maioria e tentar movê-la, por força de argumentos e da opinião pública. Além disso, decorre a proporcionalidade, pois a relação entre ambos, Maioria e Minoria, é inconstante ao longo dos processos eletivos e é favorável à democracia que o Poder interno ao Parlamento seja repartido proporcionalmente entre eles, embora não obrigatório²⁷.

Em se tratando de repartição de prerrogativas, outra disposição constitucional que afeta o Processo Legislativo é a *separação de Poderes*. Desde a propositura clássica de Montesquieu (2002), ainda não se produziu arranjo institucional mais equilibrado que a distribuição de competências entre Legislativo, Executivo e Judiciário, com freios e

²⁶ Outros significados da Democracia ocorrem em profusão na teoria política, de Aristóteles e Platão, na antiguidade, a Joseph Schumpeter e Robert Dahl, para citar apenas dois “novos clássicos”. Todavia, no que tange ao conteúdo deste trabalho, a percepção jurídica do termo, resumida nestas linhas, é mais significativa.

²⁷ Na *House of Representatives* dos Estados Unidos da América, os presidentes das comissões são sempre membros do partido que controla a maioria das cadeiras da casa (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2007).

contrapesos garantidos constitucionalmente. É evidente que houve avanços no conceito e que a divisão é menos estanque diante da complexidade da vida contemporânea²⁸, todavia segue como linha mestra de um estado democrático, na medida em que difunde o Poder entre indivíduos, impedindo que um, ou mesmo um grupo, imponha-se sobre o soberano fazendo uso dos recursos que este lhes empresta para governar.

Essa tripartição do Poder tem reflexo direto no Processo Legislativo, sendo esta a atividade fundamental, definidora do Legislativo. Sendo sua essência, as competências legislativas deste Poder costumam ser residuais nos textos constitucionais, enquanto a participação dos demais precisa estar explícita e se ater ao texto. Assim, é comum que a iniciativa das leis seja compartilhada com o chefe do Governo, e pode haver necessidade de sua sanção; o Judiciário pode aplicar controle de constitucionalidade sobre as leis produzidas (e, discute-se, sobre o processo que as gera). Todavia, não se pode permitir a exacerbação ou a ocupação de eventuais vácuos entre os Poderes, em função do risco inerente à própria democracia. Aos legisladores não é permitido executar programa de obras em âmbito nacional ou julgar crimes comuns, em ambos os casos pela falta de isenção com que cumpririam a tarefa. Não cabe, pois, ao Executivo legislar rotineiramente por meio de instrumentos excepcionais, previstos para casos de urgência, nem as cortes podem em seus acórdãos estabelecer sentenças gerais que considera necessárias. A cada um seu mister e é o Parlamento, espelho da sociedade e representante da diversidade, o local legítimo, temperado de política e técnica, para a elaboração das leis a que todos devem se submeter.

Quando se diz “todos”, inclui-se também o Estado. Tal concepção, tida por óbvia na atualidade, é o fruto de séculos de embate que tiveram seu início ainda na Idade Média e só foi consolidada após as revoluções que deram início à Idade Contemporânea. O império da Lei sobre o governante foi estabelecido para garantir os direitos individuais (e posteriormente os coletivos) de cada membro do povo, real detentor do Poder soberano. O conceito se desenvolveu de tal forma que, ao revés da situação histórica, a todos se permite o não expressamente proibido, enquanto o Estado age apenas naquilo que lhe foi determinado mediante lei.

Este princípio da *Legalidade* tem um reflexo direto sobre o Processo Legislativo. Como anteriormente afirmado, ele é regido por lei e, obviamente, praticado pelo Estado. Portanto, seu produto tem que respeitar os limites e as formalidades que a lei (no caso, a

²⁸ Notadamente, o Poder Executivo ganha poderes legislativos de modo a apresentar suas propostas ao Legislativo. Pela Constituição brasileira em vigor (Brasil, 2009), com competências privativas (art. 61, §1º) e pelos instrumentos da urgência para projetos de lei de sua autoria (art. 64 §1º) e da medida provisória (art. 62). Além disso, é crescente a tomada de posição do Poder Judiciário sobre questões políticas, uma das manifestações do fenômeno conhecido por judicialização da política.

constituição) determina, caso contrário a mácula, formal ou material, é insanável. Nesse sentido, desrespeitar o Processo Legislativo equivale a exorbitar do Poder, viciando e deturpando a norma dirigida aos representados.

Estes, os representados, são outro elemento constitucional que se impõe ao Processo Legislativo conforme o corte estabelecido. Em tese, e em alguns casos reais²⁹, é possível a democracia direta, em que todos os cidadãos tomam parte no Legislativo, inclusive votando as proposições uma a uma. Todavia, tendo em vista a complexidade das sociedades e a dimensão dos Estados contemporâneos, a *representação* dos interesses por meio de deputados (no sentido amplo do termo) viabiliza ao mesmo tempo o fortalecimento das posições em torno de bandeiras comuns e um mínimo de celeridade e coerência ao processo. Ademais, estimula a formação de um corpo de representantes mais bem preparado e especializado para discutir a legislação e propostas de sua alteração.

Como requisitos da representação, há o voto (que, pelo princípio democrático, deve ser garantido a todos os cidadãos capazes) e sistemas eleitoral e partidário. Alinham-se a estes as formas de Estado e de Governo e a estrutura estatal como características mestras do *sistema político* de um país, previsto constitucionalmente. Não cabe aqui a discussão pormenorizada das variantes possíveis, que apresentarão influências diretas sobre o Processo Legislativo (basta comparar a relação entre Legislativo e Executivo em países parlamentaristas e presidencialistas, ou destacar a imposição da existência de Senado nas federações). Quando necessário, no próximo capítulo, será comentada a decorrência de uma regra a partir de um princípio desta natureza, deixando-se a discussão detalhada para um futuro trabalho específico sobre o tema.

Dessa forma, evidencia-se que, dentre os preceitos constitucionais, atuam sobre o Processo Legislativo aqueles que definem o próprio Estado Democrático de Direito, Democracia, Separação de Poderes e Legalidade, e os de natureza essencialmente política, Representação e Sistema Político, embora este último escape aos propósitos deste trabalho, dada sua especificidade. Da discussão acima, apreende-se o caráter de princípio dessas questões no que tange aos quatro critérios estabelecidos de generalidade, abstração interpretabilidade e sua capacidade de gerar regras para o Processo Legislativo.

²⁹ Projetos experimentais de participação direta no Processo Legislativo via internet, e assembleias locais nos cantões suíços, respectivamente.

2.1.2 Teoria da Norma Jurídica

A norma jurídica é a equação do Direito. É a relação fundamental desta ciência, abstração que permite representar a mais diversa gama de correlações lógicas com efeito social vinculante. Não se fala aqui de uma regra particular, mas de toda a categoria de sentenças que carrega consigo, em sua natureza formal e material, as características e a estrutura necessárias e suficientes, bem como outros aspectos relevantes, tais quais origem e espécie, para o estabelecimento de um preceito cuja conduta se quer obrigatória, garantida ou estimulada por uma previsão de sanção³⁰.

A Norma é o produto do Processo Legislativo, e normas (constituições e regimentos, entre outras) comandam-no. Por hipótese o Processo Legislativo é conformado em função de seu produto, determinados princípios relativos às Normas informando princípios do Processo Legislativo.

O primeiro destes pontos é justamente o duplo aspecto, *formal e material*, da norma jurídica. Embora seja o último, o conteúdo, o componente que carrega consigo o caráter semântico da mensagem jurídica, ele apenas afeta o Processo Legislativo na medida em que, segundo suas regras³¹, determinados temas exigem tratamento específico. É a forma, a exigência de uma apresentação específica e distintiva, própria e particular³², quem impõe uma sintática característica ao texto jurídico e, por conseguinte, determina regras ao longo do processo que leva à sua elaboração.

Em termos de características, a norma jurídica é imbuída de quatro: a generalidade, que implica sua ação sobre todos aqueles que compõem seu universo de atuação; a abstração, de sentido similar, porém aludindo ao conjunto de todas as situações e não de indivíduos; a imperatividade, complementa as outras duas ao conceder um caráter impositivo, compulsório, não opcional; por fim, a sancionabilidade, *alter ego* da anterior, ao estabelecer um encargo decorrente ao não cumprimento da norma. Em seu conjunto, estas características comunicam-se com o Processo Legislativo ao impor a *necessidade de exames*, prévios e posteriores, quanto à conformação da lei elaborada ao ordenamento jurídico³³.

³⁰ Esta seção baseia-se essencialmente numa organização didática de alguns aspectos da teoria da norma jurídica a partir de obra homônima, de Norberto Bobbio (2005).

³¹ A título de exemplo, a Constituição Brasileira de 1988 (2009) é organizada de maneira que matérias distintas sejam tratadas por leis ordinárias, complementares, decretos legislativos e resoluções, além das emendas constitucionais.

³² É nessa medida que se sustenta a primeira afirmação deste tópico.

³³ Fala-se aqui dos exames de admissibilidade, constitucionalidade, juridicidade, adequações financeira e orçamentária, legalidade e técnica legislativa no âmbito do Parlamento, e do exame promovido pela corte

Consequência de suas características, a norma jurídica apresenta uma estrutura particular, com três elementos. O primeiro é a previsão, ou seja, a descrição de uma situação (sem deixar de ser genérica e abstrata) para a qual será aplicada. O segundo é a determinação, a prescrição (imperativa) da conduta a ser adotada. O terceiro é a sanção, a punição (retribuidora) aplicada ao seu descumprimento, quando aplicável. No que diz respeito ao Processo Legislativo, a estrutura guarda o mesmo raciocínio das características, pois a ausência ou impropriedade de elementos de ambos os conjuntos denotam uma formulação equivocada, passível de correção e identificável a partir de análises técnicas.

Dois outros quesitos das normas jurídicas também devem ser avaliados para o escopo deste trabalho: sua *origem* e sua *espécie*. Quanto à primeira, cabe ressaltar que o Processo Legislativo não se configura a única maneira de elaborar uma nova norma, muito embora formalmente seja a principal no sistema romano-germânico. Nesse sistema, vigente no Brasil, a tradição é válida se formalizada textualmente após sua consolidação, a fim de evitar querelas jurídicas³⁴. Também as sentenças e jurisprudências são capazes de instituir normas no sentido abstrato, além do concreto.

Embora origem de normas, tradição e jurisprudência não serão consideradas integrantes do Processo Legislativo para efeitos desse trabalho, uma vez que não se adequam ao conceito estabelecido em seu âmbito. No primeiro caso, evidencia-se a falta de um processo lógico; no segundo, a arena e os atores divergem da concepção estabelecida. Todavia, no que concerne às normas que regem o Processo Legislativo, estas fontes se aplicam e são importantes para a compreensão do tema.

Em termos de espécies, o gênero “norma jurídica” desdobra-se em várias. A “lei” é a mais conhecida, formal e identificável delas. Os “princípios”, objeto deste estudo, têm ênfase nas características de generalidade e abstração. As “regras” são especificidades carregadas de imperatividade. A “constituição” é uma lei especial, hierarquicamente superior a todas as demais. Os “códigos” são compilações de leis sobre um mesmo tema, mais complexo. “Regulamentos” são especificações infralegais que detalham a execução das leis. “Jurisprudências” são decisões judiciais que devem vincular decisões subsequentes do tribunal em casos semelhantes. “Costume” é a prática não codificada, porém recorrente em uma circunscrição social, que gera uma expectativa de continuidade de sua observância. A lista poderia ser ainda mais expandida, mas não se tenciona aqui exaurir as espécies, senão tão somente exemplificá-las.

suprema no que tange à constitucionalidade.

³⁴ A tradição, no sistema de direito anglo-saxão, pode ter força normativa sem nenhuma formulação explícita em lei.

A espécie normativa exerce influência sobre o Processo Legislativo na medida em que pode exigir regras específicas para sua elaboração. Destaca-se que não é comum o estabelecimento de princípios por meio desta via, uma vez que se trata de inferências teóricas, o que não impede que posteriormente à sua prática consolidada aqueles venham a ser explicitados.

Um último aspecto da norma jurídica merece comentário nesta discussão, a *legalidade*. Este conceito implica a observância do conjunto do ordenamento jurídico, em particular das regras e princípios do Processo Legislativo, na elaboração de uma nova norma, a fim de evitar incompatibilidades e incongruências, bem como garantir a lisura do resultado. A legalidade é, neste caso, pré-condição para a legitimidade da norma.

Da discussão acima, depreende-se um conjunto de idéias que informam o Processo Legislativo: a formalidade, o mérito, a necessidade de exames, a origem e as espécies, as características e estrutura, e a legalidade. Os conceitos associados ao mérito, à origem e às espécies das normas jurídicas não são princípios, dada sua falta de abstração, bem como a especificidade contextual das regras que geram. Os demais se configuram princípios do Processo Legislativo na plenitude das características pretendidas para os mesmos nesta pesquisa.

2.1.3 *Direito Processual*

O Processo Jurídico é a manifestação concreta do Direito. Ele ocorre quando a norma estatuída foi de algum modo tida por descumprida e é o método de determinação da parte que tem a razão numa disputa por um dado direito. Faz parte das garantias dos membros da sociedade de que a lei impera sobre todos, pois a solução da querela se dará após todos os passos com garantia de se ouvir cada parte envolvida. O processo jurídico existe quando a norma apresenta-se não como descrição de situações gerais e abstratas, mas preceito de um caso específico e concreto (é a reação, não a equação).

A natureza do direito processual diverge da dos demais campos de sua disciplina raiz. Não possui um campo material próprio, com temas de interesse social conformados por suas normas. Seu campo é formal, um conjunto de normas e procedimentos a serem observados na condução do processo de resolução de conflitos por meio da lei. Mas qual a razão dessas normas? O que lhes dá lógica?

Por certo não se pode admitir que o conjunto das normas processuais do direito exista por resultado de um processo de desenvolvimento histórico (embora parte delas tenha assim sido gerada). Existem idéias capazes de unificar o sistema, os princípios. Na ausência de um campo material, os princípios ganham o papel principal na formulação de regras deste campo jurídico.

O Processo Legislativo guarda vínculos estreitos com o Processo Jurídico. Além do evidente fato de ambos serem processos, destaca-se que os dois são regidos por uma legislação, mas ao mesmo tempo produzem uma sentença, no caso jurídico, específica (nota para jurisprudência e origem das normas acima), no caso legislativo, geral. Logo, princípios do Direito Processual podem informar princípios do Processo Legislativo. Faz-se necessário, então, explorar os princípios processuais do direito para verificar sua adequação a sua contraparte legislativa³⁵.

O princípio processual por excelência é o do *contraditório e da ampla defesa*. Apesar de à primeira vista a questão ser atinente à arena legislativa, tal aproximação não se sustenta, tendo em vista que o Parlamento é espaço de múltiplas vozes, representando interesses os mais diversos³⁶ e por caminhos diferentes buscando o mesmo fim em meio a alianças mais simples ou complexas, enquanto o contraditório e a ampla defesa remetem aos dois lados que se opõem numa luta em que apenas um sairá vencedor. A maioria e a minoria do Parlamento não guardam relação com acusador e réu, não há ameaça ao direito, o jogo é de soma variável e não de soma zero³⁷. O Parlamento é o espaço do dissenso e da solução de conflitos, mas não por meio de julgamentos de certo e errado.

Outro princípio do direito processual sem conexão com o Processo Legislativo é o da *imparcialidade*. Ao assumir a representação popular, o parlamentar está ligado a um partido político e correntes de opinião que o impõem a ter posicionamento sobre as questões. Poderia ser alegada a imparcialidade do presidente dos trabalhos, mas apenas no campo teórico. Na prática, trata-se de um cargo de prestígio e poder, alcançado justamente por aqueles que podem utilizá-lo para a promoção dos interesses de quem o elegeu (ou apontou), por exemplo, na escolha da agenda ou na decisão de questões de ordem. O Parlamento é, por natureza, a casa dos partidos, ou seja, das partes, não dos imparciais.

³⁵ Diferentes obras sobre direito processual compilam princípios da área, evidentemente com diferenças na composição. Os princípios abordados na discussão a seguir advêm da “Teoria Geral do Processo”, de Cintra, Grinover e Dinamarco (1999).

³⁶ Cabe aqui ressaltar mais uma vez a complexidade das sociedades que formam o pano de fundo do fenômeno em análise.

³⁷ Uma breve nota sobre a teoria dos jogos será apresentada na seção 2.2.2 deste trabalho.

Mais um dos princípios processuais não aplicável é o da *inafastabilidade*. Ao contrário dos tribunais que, provocados, não podem se negar a julgar uma demanda, as casas legislativas podem receber um sem-número de proposições e escolher dentre elas aquelas que irá apreciar. Para evitar polêmica (em questões como aborto, pena de morte, etc.) ou para impedir a promoção de reformas que não seriam de interesse da maioria ou simplesmente para não dar espaço à atuação de um partido, a casa sempre pode optar por não deliberar, pois mesmo instrumentos para inclusão em pauta de matérias são inúteis se submetidos a voto perante uma maioria a ele contrária ou indiferente. Um dos grandes poderes do legislativo é optar sobre aquilo que quer votar.

Ainda na linha das divergências entre os processos em análise, tem-se o *duplo grau de jurisdição*. Trata-se de uma garantia maior para a justiça na apreciação do caso, evitando parcialidades e questões pessoais ao impor uma dupla análise. Há duas etapas do Processo Legislativo que parecem se assemelhar com essa idéia. A revisão, além de ser exigível apenas nas federações, tem a finalidade de acrescentar uma visão distinta à proposição, a perspectiva não da população, mas dos entes federados³⁸. A sanção também é uma ressalva para a participação de um ator distinto, com visão particular, que é o chefe do Executivo. A dupla jurisdição no direito serve para unificar a questão diante da justiça do caso, a revisão e a sanção no legislativo servem para diversificar a questão com outros *inputs*.

Um outro ponto sem semelhança entre os dois é a *proibição das provas ilícitas*. No processo jurídico, a prova é a base da argumentação a fim de comprovar a justiça e, portanto, precisa ser advinda de um meio válido ou estará maculada. No legislativo, até pela garantia de inviolabilidade de palavras e votos³⁹, o parlamentar pode ser convencido por diversas maneiras, inclusive as menos republicanas, como o *lobby* não admitido e a compra de votos por meio de favores, cargos ou mesmo valores em espécie. E isso não macula o resultado da votação, não é um vício insanável que possa cancelar a lei produzida⁴⁰. O Parlamento é uma arena política, qualquer prova é válida.

³⁸ A regra da revisão ocorre em sistemas políticos onde não existe federação, a exemplo de França e Holanda. A manutenção de uma segunda casa legislativa, que em geral adota o nome da instituição romana “Senado”, baseia-se na presunção da necessidade de uma análise diversa sobre as proposições. A eleição de seus membros é indireta, por meio de assembleias locais ou da câmara de representantes diretamente eleitos, sua participação propositiva é restrita e sua composição privilegia lideranças estabelecidas.

³⁹ As prerrogativas especiais dos membros do Poder Legislativo compõem o chamado “estatuto parlamentar”. Suas regras variam de país a país, mas em seu cerne incluem, além destas inviolabilidades, imunidades a alguns crimes de viés político e direito a procedimentos judiciais específicos. Este conteúdo é de tanta importância para a democracia, pelas atribuições fiscalizadora e representativa do Parlamento, que é previsto constitucionalmente.

⁴⁰ A intenção do legislador não é conhecível e, portanto, não pode ser utilizada para esta análise. Para uma discussão sobre a possibilidade de vícios no Processo Legislativo eivarem a lei de inconstitucionalidade, ver Macedo (2007).

Ainda nessa questão ética, a *lealdade* também é dispensável nas casas legislativas. No processo jurídico, espera-se das partes que não se escondam deliberadamente fatos importantes, nem se busque empreender atos que dificultem o andamento do processo⁴¹. Já na esfera legislativa, a estratégia é parte integrante e muitas vezes fator determinante de vitórias. É comum o uso das regras para causar efeitos surpresa, ou recorrer a elas para promover obstrução, ainda que os procedimentos em questão estejam desvirtuados. Desde Maquiavel, consolidou-se a visão de que a Política e a Ética caminham sem um vínculo de imposição.

Um último princípio dissonante entre os dois processos é o da *motivação*. No plano jurídico, uma sentença só pode se configurar se motivada, ou seja, sustentada a partir das leis, provas, depoimentos e julgamento envolvidos. No legislativo, a proposta é motivada, acompanhada por uma justificativa, mas esta pode ser simples, voluntariosa e é parcial. Mais afeto à questão seria o veto, que exige uma fundamentação⁴² para sua existência, mas também é parcial e não resultado da audiência das partes. Motivações existem em cada caso, mas a da sentença jurídica é a justiça e a da legislativa é a política.

Duas outras questões que se apresentam como princípios no direito processual simplesmente não se aplicam ao Processo Legislativo. A *representação por advogado* é obrigatória para a correta e eficaz tramitação do processo na justiça. No legislativo, não se exige um curso específico para o cargo de representante, senão o diploma eleitoral (a formação é política). Além disso, é vencida a questão da representação e do vínculo obrigatório com a base⁴³, podendo o eleito tomar decisão própria e não ouvir seu representado (incabível para o advogado). A outra questão é a do *controle hierárquico*, que estabelece a precedência entre as diferentes instâncias do Poder Judiciário. No Legislativo não há este último conceito, o mais aproximado seria o das esferas de governo. Ainda assim, salvo em legislação concorrente entre entes federados, a decisão de um não reforma a de outro e as competências são quase que em sua totalidade privativas.

Dois dos princípios elencados na doutrina jurídica para seu processo mantêm paralelo com o legislativo, mas na forma de etapas (ou seja, sem caráter abstrato e capacidade geracional). O primeiro é o da *ação*, a possibilidade de dar início ao processo jurídico, associada no Parlamento à iniciativa. O segundo é o da *persuasão racional*, equivalente ao

⁴¹ No Brasil, quando não se verifica a lealdade, o juiz pode determinar que houve litigância de má-fé, de acordo com o disposto no Código de Processo Civil.

⁴² No caso brasileiro, a Constituição de 1988 (2009) estabelece em seu art. 66, §1º que o veto pode ser apostado por inconstitucionalidade ou por contrariedade ao interesse público, caso este que o justifica por critérios unicamente políticos.

⁴³ Na seção 2.2.1, que trata da atuação parlamentar, esta discussão será apresentada em maior detalhe.

espaço da discussão. Ambas derivam das prerrogativas parlamentares (apresentar propostas e participar das discussões), logo são decorrências e não origens.

Dentre os vários princípios processuais do direito, alguns realmente informam o Processo Legislativo. A *adequação* ou adaptabilidade, que implica na interpretação e adequação das regras para o caso concreto, é fato inquestionável nas casas legislativas. Expressa ou não nas normas, seja por uma questão política de acordar a tramitação de matérias específicas, seja por uma questão técnica de dar maior celeridade ao grande número de proposições de menor relevância que porventura existam. Também é patente que, salvo para os burocratas do legislativo, o Processo Legislativo é revestido de *instrumentalidade*, ou seja, meio usado para outros fins, mormente políticos, embora não decorra dessa idéia nenhuma regra, o que a elimina enquanto princípio, qualificando-a como uma característica descritiva.

Podem ser também acrescidos a este rol outros dois. O princípio da *jurisdição improrrogável*, segundo o qual o juiz só delibera sobre aquilo que está em sua alçada. Nessa perspectiva, o parlamentar e o próprio Parlamento possuem, respectivamente, limites de iniciativa e competência. A *isonomia* é fundamental para um Processo Legislativo legítimo, porém sua discussão será realizada quando do estudo da equidade, no item 2.3.2, adiante, por ser deveras particular na esfera do legislativo.

Dois princípios guardam uma analogia ainda mais próxima entre os dois processos. A *publicidade* é a regra, é a garantia de que a decisão sofrerá não apenas o crivo técnico, mas também a avaliação popular, o que eventualmente leva a impropriedades e incorreções, mas é democrático e coíbe abusos e favorecimentos. Em ambos os casos, a publicidade dos atos é garantida como regra e ressalvada em situações específicas, segundo suas fundamentações apropriadas (na justiça para questões de privacidade das partes como no direito de família, no Parlamento para garantir a segurança de membros e testemunhas ou a decisão mais imparcial dos mesmos). A publicidade também é obrigatória para que todos saibam da obrigatoriedade do cumprimento das sentenças, sejam específicas ou gerais. A *oralidade* é outra grande afinidade entre ambos. Nenhum dos dois processos pode prescindir de um momento de expressão oral, embora ambos possam, em procedimentos simplificados e de acordo geral, reduzi-lo ao mínimo. A oralidade gera as audiências e depoimentos (em ambos os casos), os debates e comunicações (no Parlamento) e está evidente na etimologia do próprio nome.

Figura entre as conformidades dos contextos jurídico e legislativo o princípio da *economia processual*, que impõe a celeridade possível, bem como o uso racional dos recursos disponíveis. Trata-se da organização e execução sequencial do processo de forma adequada e

suficiente para o cumprimento de todas as etapas necessárias, observando-se a oportunidade de interposição dos procedimentos acessórios e eventuais, com respeito às prerrogativas das partes e aos prazos. É preciso, também, evitar o desperdício de tempo e de labor, ativos limitados e onerosos⁴⁴. Todas estas preocupações são apropriadas à realidade das casas legislativas, posto que é essencial conjugar a eficiência na apreciação das propostas com a lisura do processo. No Parlamento, há que se considerar a obstrução, expediente legítimo que consiste na aplicação das regras para dificultar deliberadamente o avanço das matérias, mormente por parte das minorias. O princípio em questão não pode subtrair esta ação, que tem escopo político e fundamenta-se na relação entre maioria e minoria (discutida em maior detalhe na seção 2.3.2). A economia processual imprime agilidade e eficiência legítimas, moderadas por embates políticos.

Por último, mas tão natural no pensamento processual jurídico quanto o do contraditório, está o do *devido processo*. Todavia, neste caso há confluência com a contraparte legislativa. Há que se garantir a observância dos demais princípios, a atinência às regras, respeito aos prazos e oportunidades de manifestação (em debate ou votação). Caso contrário, o próprio processo estaria viciado e a legitimidade da sentença ou da lei produzida poderia ser questionada. Ainda que no caso da lei seja mais raro que nas sentenças o recurso para revisão da validade do processo, o exame de constitucionalidade é garantido e a doutrina de *interna corporis* é mitigada para avaliar as condições da deliberação⁴⁵. A garantia de um devido Processo Legislativo é respeito ao direito individual fundamental de obedecer a uma lei geral, impessoal, em última análise a expressão do próprio estado democrático de direito.

Os processos legislativo e jurídico são semelhantes, mas não iguais. A ação suscita a jurisdição, que se cumpre por meio de um complexo de atos, o processo. A iniciativa provoca a legislação, que se exerce por meio de um complexo de atos, o processo. Isto implica em divergências, como imparcialidade, inafastabilidade, duplo grau de jurisdição e controle hierárquico, mas consonâncias como publicidade, oralidade, adequação, economia processual e devido processo. Todavia, da mesma forma que há adjacências à esfera jurídica, o Processo Legislativo se aproxima da política, e se aquela informa princípios, esta também deverá,

⁴⁴ Uma série de regras exemplifica o princípio da economia processual: apreciação preliminar, dispensa de quesitos formais, prejudicialidade, limitação da discussão, processamento da votação, diferentes regimes de tramitação, entre outros.

⁴⁵ Nesse sentido, o julgamento do MS 24.831-9 DF pelo Supremo Tribunal Federal é exemplo de particular relevância. No acórdão, os ministros determinaram o cumprimento de disposições regimentais (usualmente consideradas *interna corporis*), e não mais apenas constitucionais, por parte do Presidente do Congresso Nacional.

obrigando por consequência o empreendimento do estudo que se segue, acerca da atuação parlamentar, das relações institucionais e das políticas públicas.

2.2 Ótica Política

A constatação da natureza política do ser humano, no sentido de agregar-se em grandes grupos e, devido a isso, necessitar de uma organização social, remonta aos primórdios da filosofia⁴⁶. Antes ainda, diversas culturas registram entre seus textos mais antigos discussões e orientações sobre o tema, a maior parte das vezes inseridas em livros religiosos ou épicos nacionais. Entretanto, apenas no Renascimento com Maquiavel (2001), a Política e a Ética são dissociadas do ponto de vista teórico, permitindo avanços na compreensão da primeira, observada desde então mais próxima à realidade do que a utopias⁴⁷. Iluministas dedicaram-se a aprofundar os debates e progressivamente ofereceram conceitos fundamentais para a compreensão dos fenômenos políticos⁴⁸. No século XIX, as ciências sociais começaram a se estruturar o suficiente para seu estudo em cursos universitários e, no esteio de Economia e Sociologia, a Ciência Política alcança caráter acadêmico.

Tendo definido seus objetos de estudo, o comportamento político e o poder dentro dos sistemas políticos, a disciplina apresenta uma série de ramificações de fronteiras tênues e sobrepostas, como análise política, relações institucionais, teoria política, políticas públicas, governabilidade. Além disto, a Ciência Política comporta múltiplas teorias ainda bastante divergentes, cujas explicações em geral complementam, mas podem chegar a se contradizer, embora sejam igualmente válidas. Este quadro explica a ausência de um conjunto mínimo e definido de princípios que, para efeitos deste trabalho, pudesse ser analisado quanto a sua relação ou não ao Processo Legislativo.

Assim, do mesmo modo que a Ciência Política se preocupa com o que é e não com aquilo que deve ser, a pertinência de suas idéias ao tema em estudo será buscada não em hipotética obra “Princípios da Ciência Política”, mas nas entrelinhas de algumas das principais teorias que permeiam três de seus campos de análise mais afetos ao Processo Legislativo: atuação parlamentar, relações institucionais e políticas públicas.

2.2.1 Atuação Parlamentar

⁴⁶ “É evidente que a cidade faz parte das coisas naturais, e que o homem é por natureza um animal político.” Aristóteles, Política (1998).

⁴⁷ O caráter prescritivo das obras de Platão e Aristóteles na antiguidade clássica perduraram na Idade Média com os grandes teólogos-políticos São Tomás de Aquino (1988) e Santo Agostinho (1990).

⁴⁸ Introduções consistentes às obras e conceitos com que filósofos como Rousseau, Locke, os Federalistas e Kant contribuíram à política encontram-se em Weffort (2005) e Chevalier (1988).

A função parlamentar é uma especialização da vida em sociedade. Surge da necessidade de um grupo de indivíduos estarem submetidos a preceitos comuns e coletivos que regulem, limitem e garantam suas liberdades individuais. Na ausência de um fundamento moral ou autoritário para um Poder concentrado nas mãos de poucos ou um indivíduo, e na impossibilidade de todos estarem a cada momento empenhados unicamente em legislar, recorre-se à escolha de representantes que usufruem de Poder delegado e temporário para este fim.

Diferentemente do que ocorre em outras atividades, todavia, os parlamentares não precisam de uma formação técnica para exercer seus mandatos. Os conhecimentos mais importantes para que alcance sucesso não se aprendem em sala de aula: negociação, esperteza, atenção, aprendizagem rápida, carisma, articulação, experiência (WEBER, 2002). Mesmo porque, o representante é chamado a opinar sobre todos os assuntos que se apresentam numa casa legislativa e seria impossível alguém se especializar em todos eles. A própria Ciência Política não é sua disciplina de formação, ela estuda (e ensina) o que eles fazem, não o que deveriam fazer. O político se forma sendo político.

E uma das possibilidades de carreira para os políticos é a vida parlamentar. Imbuído de mandato, o político passa a desempenhar um papel de múltiplas funções: é simultaneamente um representante de um grupo social, de uma localidade e de uma visão ideológica; torna-se um legislador, empenhado em prover o ordenamento que considera adequado para o conjunto do povo; inclui-se entre os responsáveis pela formulação das políticas públicas por meio da elaboração do orçamento; é um auditor, fiscalizando e criticando a ação dos mandatários do Poder Executivo.

Apesar das estreitas relações com seu eleitorado, sua base política, o partido a que está filiado, grupos de interesse e pressão, todas essas funções dos representantes se dão primordialmente no âmbito das casas legislativas. Logo, o Processo Legislativo é o campo precípua da atuação parlamentar. Dessa forma, deve haver princípios que possibilitem uma ocupação efetiva desse espaço e o desempenho adequado dos papéis destinados ao representante. A discussão a seguir buscará trazer à luz princípios esparsos nas diversas teorias que se propõem a descrever a dinâmica dos atores no Parlamento em sua aplicação ao Processo Legislativo.

A primeira destas teorias a ser aqui abordada trata justamente da motivação para a entrada e permanência na chamada “vida pública”. É possível creditar a diversas causas a

opção pela carreira política: idealismo, ganância, vocação, preocupação com os pares, defesa dos próprios direitos. Todavia, independente de qual seja a razão para se almejar o cargo de representante, aqueles que se aventuram nessa seara percebem uma necessidade de dispor do Poder a ele inerente e, para tanto, precisam nele se perpetuar⁴⁹. Ao enfrentar sucessivas disputas eleitorais, a luta pelo voto exige um arsenal diversificado, que inclui propaganda, oratória e apoio político. Entretanto, é a atuação parlamentar que dá munição a estas armas. Logo, o Processo Legislativo precisa garantir oportunidade de ação para os representantes de modo a propiciar dividendos políticos no momento das campanhas. A conexão eleitoral exige e estimula a atividade e a participação na arena democrática.

Dentro deste paradigma, três lógicas competem pela primazia da análise política sobre a organização do Poder Legislativo: a distributiva (SHEPSLE; WEINGAST, 1994), que foca na atuação individual do parlamentar voltada para sua base; a partidária (COX; MACCUBBINS, 1993), que recupera o papel de convergência desempenhado pelos partidos políticos e suas lideranças; e a informacional (KREHBIEL, 1992), que enfatiza o caráter de centros de conhecimento das casas legislativas e a ação dos legisladores como difusores de informação e referências para determinados temas. Cada uma oferece leitura própria para explicação do fenômeno, cujo detalhamento escapa aos limites deste trabalho, pois são fundadas em um conjunto de princípios comuns: decisão majoritária, incerteza e responsabilidade⁵⁰.

Por *decisão majoritária* compreende-se a tautologia democrática de que a palavra final numa decisão cabe à maioria. Não importa se o que está sendo discutido é o mérito de uma proposta ou o procedimento pelo qual será apreciada, será vencedora a posição que se sustentar nos votos da maior parcela do colegiado. A relevância desse princípio no Processo Legislativo em termos políticos⁵¹ reside em os parlamentares atuarem no sentido de obter apoio político para suas proposições, o que exigirá a existência de procedimentos que possibilitem oportunidades para tentar convencer seus pares, seja por pressões (como os procedimentos obstrutivos) seja por prazos e debates.

⁴⁹ Esta é a idéia por trás da Conexão Eleitoral, proposta por Mayhew (2004). Sua tese é a base da interpretação distributiva acerca do Legislativo, cujos expoentes são Kenneth Shepsle e Barry Weingast (1994), segundo a qual os congressistas norte-americanos buscam primordialmente a reeleição e o fazem por meio de políticas voltadas para seus distritos eleitorais, deixando de lado as políticas nacionais. No Brasil, essa teoria é defendida com algumas adaptações (LEMOS, 2001; PEREIRA; MUELLER, 2000, 2002), dadas a dimensão dos distritos e a preponderância dos cargos executivos, que levam a uma carreira mista.

⁵⁰ Um quarto princípio comum é o da maximização da utilidade, mas este será abordado na próxima seção quando se tratar da racionalidade dos atores. Estes princípios são citados em KREHBIEL (1992).

⁵¹ Em termos matemáticos sua consistência é estabelecida pela decorrência lógica de, em qualquer grupo, apenas poder existir uma única maioria, enquanto é possível a coexistência de múltiplas minorias.

A *incerteza* diz respeito à impossibilidade de o legislador antever os resultados de sua decisão. Logo, a informação de que dispõe é incompleta e, portanto, não é viável aguardar para fazer escolhas sem riscos nem avaliar todos os custos envolvidos. Assim, com respeito às disposições do Processo Legislativo, esse princípio gera duas principais consequências: a difusão da responsabilidade e a oportunidade de revisar as decisões tomadas⁵². A reivindicação de “paternidade” de uma proposta por parte de autores ou relatores fica circunscrita aos círculos frequentados pelos destinatários beneficiados diretamente pela norma, e ao mesmo tempo a opinião pública e a mídia criticam os custos sociais e acusam o Parlamento enquanto instituição.

Responsabilidade aqui se refere àqueles a quem o parlamentar presta contas por seus discursos e votos. Cada uma das teorias prioriza um conjunto de atores como interlocutor do legislador: para a distributiva, é a base eleitoral; para a partidária, os líderes e outros superiores hierárquicos; para a informacional, os grupos organizados que o alimentam com dados. Independente de com quem seja estabelecido o diálogo, este princípio impõe a existência de canais de comunicação, bem como a publicidade dos atos.

Uma segunda teoria relativa à atuação parlamentar é a discussão acerca do governo representativo. A partir da disseminação dos Parlamentos modernos, após as revoluções americana e francesa e os movimentos de 1848, a opção pela representação tornou-se obrigatória para quase a totalidade dos Estados, diante de sua dimensão e complexidade. Em uma comunidade nacional, com milhões ou dezenas de milhões de indivíduos, seria fisicamente inviável e proibitivamente caro tentar reunir uma fração, ainda que mínima, da população para garantir legitimidade às decisões, especialmente se consideradas as disponibilidades tecnológicas de comunicação e transporte da época. Era preciso, portanto, delegar o Poder soberano da população a representantes. A idéia era lógica, mas os termos em que se daria este novo instituto foram sujeitos a longos e intensos debates. Após mais de dois séculos de sua fundação, todavia, seus princípios estão claros e raramente são questionados: eleição dos representantes, independência parcial destes frente a seus eleitores, liberdade da opinião pública e necessidade de debates para tomada de decisão (MANIN, 1995).

A *eleição* tem incidência indireta enquanto princípio no Processo Legislativo, na medida em que a decisão por um critério eletivo e não aleatório ou rotativo para a execução da função legislativa promove uma especialização do corpo de parlamentares. Somada a isso

⁵² A título de exemplos para estas questões em termos de regras do Processo Legislativo, cita-se, respectivamente: a) a não citação do nome do autor da proposição, e b) a possibilidade de nova iniciativa sobre o mesmo tema. Pela Constituição do Brasil (2009), art. 67, em caso de rejeição de matéria, sua reconsideração está limitada a uma nova sessão legislativa, ou deliberação específica pela maioria absoluta de uma das Casas.

a possibilidade, a qual se supõe antidemocrática e eventual num sistema amadurecido, de efetuar ajustes na legislação eleitoral por meio de proposições para favorecimento dos detentores de mandato, esgota-se o papel da eleição enquanto princípio que afeta o Processo Legislativo. O fato de a eleição ser repetida e os legisladores buscarem a reeleição foi amplamente discutido acima.

Já a *independência* ou não dos representantes em relação a seus eleitores é uma questão muito mais profunda e diretamente relacionada ao Processo Legislativo. No passado, se acreditava em um mandato impositivo, de forma que o parlamentar fosse apenas um emissário a repetir as vontades de seus eleitores, ou da média ou maioria entre eles, inclusive sujeito a um instituto denominado *recall*, que poderia lhe revogar o mandato (MANIN, 1995). A evolução do sistema político contemporâneo levou a uma revisão desta compreensão, assegurando liberdade ao legislador eleito em relação à sua base⁵³, até mesmo porque o voto que o elegeu é secreto e ele não expressa as razões pela qual foi dado. A base poderá fazer sua vontade não reelegendo o mandatário caso ela identifique que ele agiu em desacordo com o prometido ou esperado⁵⁴. A responsabilidade para com a base é difusa como a votação que o elegeu foi.

A *liberdade de opinião pública* não é exatamente um princípio da atuação parlamentar. Trata-se de uma necessidade democrática. A opinião pública tem efeito sobre as decisões parlamentares, pois decisões impopulares levam a manifestações contrárias e organização da sociedade contra determinadas instituições e pessoas, arruinando a vida política, ou promovendo apoio quando julga apropriado. O efeito é sobre o mérito, não sobre o processo.

A *necessidade de debates* para a decisão diz respeito à obrigatoriedade de uma proposta ser apresentada e discutida antes que se delibere sobre ela. Tal princípio se impõe por variados motivos, que vão desde a pura e simples necessidade de permitir a expressão da minoria, de outra forma massacrada nas frias votações, até a troca de informações, pois a diversidade social representada pelo Parlamento eleito é desigual em formação, mas a decisão coletiva é responsabilidade de todos e deve ser fundamentada o melhor possível⁵⁵. A palavra é a ferramenta parlamentar por excelência.

⁵³ Como exemplos dessa independência em relação ao eleitor, o representante goza da prerrogativa de inviolabilidade dos votos nas deliberações previstas para ocorrer mediante procedimento de votação secreta. Além disso, esta modalidade de trabalho pode ser proposta para outras votações ou mesmo para reuniões.

⁵⁴ Um conceito mais moderno afeto à questão da independência de atuação dos representantes é a “accountability”. Para uma discussão de sua efetividade e de possíveis alternativas, Miguel (2005).

⁵⁵ São variados os exemplos de regras e procedimentos que decorrem deste princípio, variando desde a etapa de discussão, passando pelo uso da palavra, promoção de audiências públicas e, em certa medida, a justificativa que acompanha as proposições durante sua tramitação.

Uma última questão atinente à atuação parlamentar informa um princípio fundamental, embora controverso, o dos *privilégios*⁵⁶. A especificidade da função legislativa e o desempenho a contento de suas atividades precípuas citadas anteriormente (elaborar leis, fiscalizar o governo, conformar o orçamento e representar a sociedade) exigem que o portador de mandato usufrua de liberdades extraordinárias durante o seu exercício. A natureza e a extensão dos privilégios variam entre os sistemas, mas um conjunto mínimo está representado na Constituição Federal brasileira de 1988 (2009): ações, palavras e votos (art. 53, *caput*). Enquanto representantes do povo, os legisladores não podem ser constrangidos pelos outros Poderes ou por pressões menos republicanas, caso contrário corre-se o risco de ruir a expressão mais democrática do Poder soberano. Todavia, repetidos abusos por parte dos beneficiários dessas especialíssimas prerrogativas (como foro especial para julgamentos e necessidade de autorização dos pares para prisões preventivas) bem como o uso indevido das mesmas para escapar de crimes comuns e não políticos têm levado a sociedade a frequente questionamento sobre a real necessidade e a extensão adequado dos privilégios. Ressalvados os desmandos, a garantia aos direitos especiais dos parlamentares é uma segurança imprescindível ao regime democrático.

A atuação parlamentar é a expressão política mais característica do Processo Legislativo. São as jogadas e o próprio objetivo do jogo, que dão razão de ser às regras. Seus princípios de decisão majoritária, incerteza e responsabilidade (ligados à conexão eleitoral), de independência parcial e necessidade dos debates (pertinentes à representação) e de privilégios são intrínsecos ao Processo Legislativo. Por outro lado, a liberdade da opinião pública e as eleições não são especificamente campos de atuação parlamentar, nem informam aquele processo. Ignorar o componente atuação parlamentar equivale a esperar que um jogo aconteça apenas com regras e tabuleiro, mas sem jogadores.

2.2.2 Relações Institucionais

⁵⁶ Uma pormenorizada discussão acerca dos privilégios parlamentares, incluindo justificativa de sua existência, origens, histórico e extensão, encontra-se na *authority* Erskine May (LIDDERDALE, 1976).

A análise política foi fundada a partir do estudo das instituições organizadas que afetam a vida em sociedade. Não por coincidência, o primeiro debate teórico se deu na tentativa de definição de um modelo ideal de estado (a exemplo dos trabalhos filosóficos clássicos de Aristóteles, Platão, Santo Agostinho), reformulado para prescrições corretivas acerca de suas estruturas (nas elaborações de Thomas Hobbes, John Locke, Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau, mas também em Karl Marx e tantos outros) até que se optou pela descrição das unidades políticas reais (em Karl Deutsch, Joseph Schumpeter, Robert Dahl, Antonio Gramsci).

Entretanto, não apenas do estado vive o homem. Os três Poderes, partidos políticos, a sociedade civil organizada e entidades não-governamentais, as forças armadas, as empresas e outros agentes econômicos, a burocracia, a mídia. Enfim, uma variedade de instituições que se desenvolveram no seio dos estados afetam e são palco das relações políticas⁵⁷. Uma aproximação científica ao estudo da Política precisa encarar as instituições de frente.

A análise institucional manteve a preponderância teórica da fundação da política enquanto ciência no século XIX até a Segunda Guerra Mundial. Após um período em que o comportamentalismo dominou a cena das ciências sociais e humanas, nas décadas de 1950 e 1960, a Ciência Política recebe a influência da teoria dos sistemas, introduzida pela popularização nos anos seguintes dos trabalhos de Talcott Parsons (1970, 1974) e manifesta na contribuição de David Easton (1968). A disciplina, então, retornou às suas raízes com o chamado novo institucionalismo⁵⁸, em vigor nas últimas duas décadas, que incorpora os avanços teóricos das demais linhas à retomada do caráter de protagonista das instituições.

Em relação ao Poder Legislativo, o novo institucionalismo foi surpreendido por uma visão clara e sem floreios pelo seminal trabalho de Mayhew (2004), em “Congresso: a Conexão Eleitoral”. Trata-se da constatação de que o objetivo primordial dos parlamentares reside em sua reeleição e um estudo das principais estratégias adotadas por eles para obter sucesso nesta empreitada. Derivou-se, então, a proposta distributiva (SHEPSLE; WEINGAST, 1994), segundo a qual a maneira mais eficiente, e por uma questão de seleção natural, a mais adotada no Congresso norte-americano, de vencer uma eleição seria por meio de políticas voltadas ao reduto eleitoral, abrindo mão de lutar por grandes políticas nacionais.

Duas outras linhas de pesquisa disputam espaço com a distributiva. Partem dos mesmos pressupostos, inclusive da conexão eleitoral, mas divergem das conclusões. Para a

⁵⁷ Luhmann (1985) utiliza como critério para estabelecimento da fronteira do subsistema político o “Poder”. Trata-se, assim, do código que torna reconhecíveis as relações entre os atores.

⁵⁸ Uma revisão da literatura pertinente a este tema é encontrada em “O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. A Literatura Norte-americana Recente”, de Fernando Limongi (1994).

partidária (COX; MCCUBBINS, 1993), o excessivo individualismo apregoado pelos distributivos não se reflete na realidade. Nesta verificam, inclusive com estudos quantitativos, uma grande fidelidade nas deliberações aos programas partidários e às orientações dos líderes e como contrapartida obtêm suporte partidário, espaço político local e estrutura para suas campanhas. Já para a informacional (KREHBIEL, 1992), os parlamentares são agentes que produzem, recebem, negociam e repassam informações privilegiadas. Esse mercado é seu principal ativo para conseguir apoio político e financeiro à sua carreira, seja dentro do Congresso, no âmbito dos partidos ou em seus distritos.

Embora a literatura especializada em ciência política se volte para o tema Poder Legislativo como um todo⁵⁹, e não ao Processo Legislativo em particular, é notório em diversos estudos a inserção deste como fundamento das análises, incluindo a seleção de variáveis para as pesquisas quantitativas, como em Ricci (2003). Não poderia ser de outra forma, pois enquanto atividade primária dos Parlamentos, o Processo Legislativo é fator integrante de um conjunto das interações deste com outras instituições. Tais relações são fundamentais (numa perspectiva sistêmica, em que cada instituição política é na verdade um componente e se interrelaciona dentro do subsistema político) e podem informar princípios ao Processo Legislativo. São eles o da governabilidade, do recurso ao Poder Judiciário, da negociação, da soberania do Plenário e da racionalidade dos atores.

A *governabilidade* se impõe para que os atores que dirigem o estado possam cumprir a função executiva. Em qualquer sistema político, o Poder Executivo necessita do Legislativo para produzir as alterações no ordenamento jurídico nacional exigidas para o cumprimento de sua plataforma política, de seu programa de ações. Para tanto, precisa de dois instrumentos: alguma forma de participação ativa no Processo Legislativo⁶⁰ e modos de agregar e manter um conjunto de parlamentares em suporte a suas propostas. No presidencialismo de coalizão isso pode ser feito por meio de cargos de elevado escalão⁶¹, no parlamentarismo pela formação do gabinete. Embora se manifeste de diversas formas no Processo Legislativo, a governabilidade impõe um grau de ingerência do Executivo em ténue equilíbrio que mantenha a separação entre os poderes, garanta sua participação ativa e a fidelidade da base governista.

⁵⁹ Além dos trabalhos citados na seção anterior, cabe ressaltar as contribuições de Figueiredo e Limongi em conjunto (1999, 2001) ou individualmente (FIGUEIREDO, 1997; LIMONGI, 1998, 2004), Santos (2003) e Ames (2003).

⁶⁰ No caso brasileiro, o presidente pode iniciar quase todas as propostas, inclusive Propostas de Emendas à Constituição, ressalvadas as competências elencadas nos arts. 49, 51 e 52 da Constituição Federal de 1988 (2009). Em regimes parlamentaristas, é o líder da maioria quem apresenta esse poder. Há também o importante papel do veto presidencial como uma forma de barrar ou limitar a ação do Congresso.

⁶¹ No caso brasileiro, o uso de emendas de orçamento nesse sentido é reconhecido há anos (FIGUEIREDO, LIMONGI, 2005) e, embora de conhecimento público, a sociedade ainda questiona sobre a ética desta prática.

Embora independentes, os Poderes da república se vinculam de diversas formas. Uma delas é partir do Legislativo *recurso ao Poder Judiciário*, em última instância. O Processo Legislativo legítimo garante uma série de procedimentos aos que se sentem preteridos ou injustiçados de alguma forma: questões de ordem, reclamações, recursos. Todavia, estes são julgados pela Mesa⁶² da casa ou, em última análise, pelo Plenário. Excepcionalmente, porém, advoga-se que mesmo este órgão pode vir a agir de forma equivocada segundo preceitos tidos por certos, inclusive os de fundo constitucional. Nesses casos, é possível recorrer ao juízo da suprema corte⁶³ em defesa de um devido Processo Legislativo que respeite os direitos individuais dos parlamentares (e coletivos da minoria, principal recorrente). Apesar da tradicional doutrina de que esses assuntos são considerados *interna corporis*⁶⁴, ou seja, matéria de competência privativa e interna de sua casa de origem, o fato de ser uma casa onde se produz leis, estas objeto de análise do tribunal superior, o modo como foram elaboradas precisa ser adequado, ou eivará o resultado de modo não sanável. Em suma, o Processo Legislativo precisa garantir em casos extremos a interveniência do Judiciário.

O Parlamento é o espaço do debate, que reflete o dissenso, e, portanto, da *negociação*, que pode levar ao consenso, evitando o embate. Em suas relações internas, o Parlamento é sede de uma disputa incessante entre maioria e minoria. Pelos números, a maioria poderia se impor constantemente, levando a minoria a sucessivas derrotas ao longo de toda a legislatura. Todavia, esta poderia recorrer a manobras regimentais em cada matéria, emperrando e inviabilizando a vontade daquela. Por isso, há necessidade de margem para negociação. Esta pode ser realizada fora das sessões, por meio de intervenções políticas, mas pode haver previsões procedimentais para a mesma, como a possibilidade de estabelecer regras específicas para a apreciação de uma dada matéria ou o *caucus*, intervalo de suspensão da sessão para negociação. Ou seja, a negociação é fundamental, pois permite as barganhas coletivamente entre bancadas, bem como individualmente entre os parlamentares, aumentando a interação e a interdependência entre eles, mas também seu sucesso, para que mais as propostas sejam avaliadas e a casa como um todo funcione.

A negociação leva a um aforismo repetido e irrefletido: o Plenário é soberano. Em função de negociação, o plenário poderia ignorar suas regras escritas e tomar decisões

⁶² Ao denominar “Mesa”, está-se utilizando a nomenclatura adotada no Brasil para os cargos de direção e organização dos trabalhos legislativos, que assumem diferentes títulos segundo o contexto nacional: presidente, *chairman*, *speaker*, *chancellor*.

⁶³ A decisão do MS 22.503-3 DF por parte do Supremo Tribunal Federal encerra uma definição precisa do que aquela Corte compreende como *interna corporis*.

⁶⁴ A origem e o desenvolvimento desta doutrina são discutidos em Macedo (2007).

segundo propostas informais e pontuais de seus membros ou da Mesa⁶⁵. O Plenário da Casa é de fato soberano na medida em que as normas regimentais são na verdade promulgadas por meio de resoluções próprias. Logo, o plenário, a qualquer tempo, desde que em Ordem do Dia, poderia fazer uma alteração pontual no regimento interno. Todavia, há que se ressaltar alguns fatos: são previstos procedimentos específicos para tais alterações, com regras mais restritivas que as das demais proposições; determinações constitucionais ou delas decorrentes não podem ser afastadas, posto que definidas pelo Poder Constituinte; deve haver unanimidade entre os presentes, ou massivo número, e quorum suficiente; deve ser reservado o direito a recurso contra a decisão; devem ser resguardados princípios, ao menos os constitucionais, de forma a não macular o devido Processo Legislativo. A *soberania do plenário* sobre o regimento existe, porém é ressalvada com condições e aplicada em momentos de consenso político, compreendida em consonância com a supremacia da Constituição.

A teoria subjacente ao novo institucionalismo é a dos jogos. As instituições são encaradas como atores unitários e racionais que buscam a maximização de sua utilidade, ou em outros termos, de sua eficiência⁶⁶. Enquanto atores, os três Poderes, Maioria e Minoria, agentes econômicos e sociais, todos precisam ser encarados como jogadores racionais, cientes dos riscos a que estão se submetidos pelo simples fato de existirem e participarem do Processo Legislativo, aptos a tomar decisões. A teoria dos jogos, uma das mais elaboradas e complexas (e respeitadas) construções matemáticas aplicadas às ciências não exatas, infere que todos os jogadores buscam maximizar seus ganhos e minimizar suas perdas, optando por um lucro menor com menor risco associado (VON NEUMANN, 1964). Isso os leva a evitar jogos de soma zero, pois é difícil e arriscado se manter num jogo em que o ganho de um é a perda de outro. Mesmo nas relações mais difíceis de se compactuar, o legislador mediano⁶⁷ tende ao voto conservador e central e o Processo Legislativo precisa lhe garantir isso. Exprime-se essa idéia por meio das mais diversas maneiras, como a formulação da agenda, a

⁶⁵ Embora seja essa a condição real, o Regimento Interno do Senado Federal (Brasil, 2003) evidencia em seu art. 412, III a “impossibilidade de prevalência sobre norma regimental de acordo de lideranças ou decisão do Plenário, ainda que unânime, tomados ou não mediante voto”. No inciso XIII do mesmo artigo, autoriza-se “possibilidade de ampla negociação política somente por meio de procedimentos regimentais previstos”. Pelo exposto, este princípio não se sustenta formalmente, mas como condição fática.

⁶⁶ Esta descrição das instituições é análoga à da escola teórica Realista das Relações Internacionais, cujo primeiro grande expoente foi Edward Carr (2001) e veio a ser atualizada e reformulada por Robert Gilpin (1999). Nesta visão, os atores internacionais por excelência são os estados e, de resto, possuem as mesmas características aqui citadas para as instituições, embora representem uma complexidade de agentes internos.

⁶⁷ Construção da teoria dos jogos que indica o ponto preferencial das escolhas de um eleitorado (no caso, o conjunto dos parlamentares de uma casa legislativa), aceitando que os jogadores tenham acesso a informações perfeitas e completas. Para uma definição rigorosa do conceito de legislador mediano, bem como uma aplicação acompanhada de ensaio quantitativo, ver Fabiano Santos (1999).

flexibilidade nos prazos, a possibilidade de interpretações diversas dos mesmos dispositivos. Os atores competem e por isso disputam posições, mas como não podem ou não conseguem eliminar seus concorrentes, sua *racionalidade* leva a compartilhar espaços, que no Processo Legislativo significam vitórias quanto ao mérito, mas também nos procedimentos e no uso de prerrogativas.

As relações institucionais definem grande parte da arena política, não apenas da legislativa. O Processo Legislativo é mais uma interação nesse complexo sistema, utilizado por diversos atores. Nesse sentido, a governabilidade, o recurso ao Poder Judiciário, a negociação, a soberania do Plenário e a racionalidade dos atores são princípios que informam o Processo Legislativo, com a necessidade de procedimentos formais e informais para um desempenho a contento das missões individuais das diversas instituições.

2.2.3 Políticas Públicas

O estudo das políticas⁶⁸ públicas é uma das subáreas mais desenvolvidas da ciência política, a tal ponto que alguns de seus autores mais influentes alegam tratar-se de uma ciência independente daquela e, para alguns mais ousados, mesmo sua substituta⁶⁹. Sua fundação se dá após a Segunda Guerra, com os trabalhos de Harold Lasswell, e o sucesso de suas análises e a aplicabilidade de seus conceitos tornaram-na bastante popular no meio acadêmico nas décadas de 1970 e 1980. Atualmente, suas idéias superaram os muros das universidades e o jargão da área é utilizado amplamente por atores governamentais, tomadores de decisão, burocratas, jornalistas e executivos públicos.

Mas o que exatamente é uma política pública? Na acepção mais sucinta, é “qualquer coisa que um governo decide fazer ou não fazer” (DYE apud HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009, p.4). Uma versão mais completa sugere ao conceito a definição “um conjunto de decisões interrelacionadas tomadas por um ator ou grupo de atores políticos relativos à seleção de metas e dos meios para alcançá-las em uma situação específica na qual aquelas

⁶⁸ Cabe notar que, em inglês, idioma nativo dos principais autores contemporâneos da área, o vocábulo “política” tem duas formas: *politics*, quando considerada como a ciência ou a grande arena de decisões, e *policy*, quando uma ação ou área de atuação governamental.

⁶⁹ O histórico das políticas públicas aqui apresentado e os conceitos que seguem são fruto de revisão do livro “Studying Public Policy: Policy cycles e Policy subsystems” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009), que se propõe a manual introdutório de estudo acadêmico sobre o tema.

decisões devem, em princípio, estar ao alcance dos atores” (JENKINS apud HOWLETT; RAMESH; PERL; 2009, p.6).

Independente das inúmeras variantes que o conceito recebe na academia, a caracterização de políticas públicas como uma atividade que se desenvolve em ciclos é constante. Este ponto evidencia o caráter de aperfeiçoamento ao longo do tempo do processo de administração pública e de tomada de decisão, reforçando as instituições. O ciclo é composto por cinco etapas⁷⁰: definição da agenda (levantamento do problema e importância a ele dada), formulação da política (levantamento de informações e conformação de opções), tomada de decisão (escolha de uma determinada solução), implementação da política (execução dos meios) e avaliação da política (análise dos fins alcançados). Fecha-se um ciclo porque essa própria análise dos fins informa uma nova agenda, para corrigir, continuar ou encerrar uma política.

O Processo Legislativo é fundamental para este ciclo na medida em que integra quatro das cinco etapas, exceto a implementação (pela legística, tema da próxima seção, mesmo a implementação precisa ser acompanhada pelo Poder Legislativo). É a arena em que se decide incluir ou não o problema na pauta política, onde são propostas alternativas, seja por iniciativa parlamentar, seja por debate com a sociedade, são tomadas as decisões que serão implementadas, resguardada a competência de regulamentação pelo Executivo e, por fim, um dos principais fóruns de debate dos resultados⁷¹. Por óbvio, existem Políticas Públicas que não passam por Processo Legislativo, apesar de menores e localizadas, e ainda assim passam por um processo decisório semelhante (comitês e conselhos decisórios nos órgãos administrativos, por exemplo). Uma vez que o Processo Legislativo se insere no ciclo das Políticas Públicas, por hipótese haverá princípios do Processo Legislativo que decorrem especificamente desta condição.

Analisando os conceitos elencados acima para políticas públicas e a breve descrição de seu ciclo que se seguiu, pode-se enumerar um conjunto de princípios a elas atinente: autoridade pública, discricionariedade, motivação, pluralidade de atores políticos, seleção de meios para fins, processo, capacidade limitada, ciclo. Segue uma breve análise de cada um destes pontos.

⁷⁰ Esta é a proposta da obra tomada por base neste trabalho (HOWLETT; RAMESH; PERL; 2009). Os próprios autores reconhecem que esta organização é bastante variável de acordo com a fonte teórica.

⁷¹ Ao longo do ciclo, o universo de atores participantes varia. Nas fases extremas, concorrem um maior número de atores, como demandantes e destinatários das políticas públicas. Quanto mais central, menos agentes estão envolvidos, pois nestas é requerido maiores graus de informação e poder, até que, na tomada de decisão, apenas um grupo muito restrito atua, com papel determinante.

O princípio da *autoridade pública* refere-se ao fato da decisão governamental ter poder vinculante sobre os cidadãos. Uma política pública não é opcional, ela se impõe. A título de exemplo, a educação dos menores é obrigação dos responsáveis e a rede pública de ensino existe para que não se possa justificar falta de meios econômicos para o absenteísmo. O poder vinculante atua sobre os próprios governos, como no caso dos limites orçamentários mínimos com determinados setores, como saúde e educação. É patente que idéia semelhante existe no Processo Legislativo por meio de seu produto, que tem o mesmo efeito de obrigação sobre o povo. Todavia, esta questão é relativa ao mérito, ao conteúdo das proposições, não ao Processo Legislativo.

O princípio da *discricionariiedade* reflete a opção de ação ou inação inerente ao governo. Os mandatários do Executivo são eleitos justamente para tomar decisões e, numa visão utilitarista, “resolver problemas”. Entretanto, grande parte de seu Poder reside em escolher agir ou não num determinado assunto a um certo tempo. A motivação para agir ou não sobre uma questão pode ser política, técnica ou ainda pressões de setores da sociedade. Há limites a esse princípio, com obrigações expressas em texto constitucional (como percentuais mínimos de destinação de recursos orçamentários a áreas prioritárias), mas se por um lado o Estado só pode fazer aquilo que lhe é outorgado, por outro implementar ou não suas ações e quando fazê-lo é sua prerrogativa. O mesmo raciocínio aplica-se ao Processo Legislativo, pois o Congresso pode legislar sobre uma infinidade de temas, mas salvo alguns casos específicos e concretos, como o orçamento anual e o plano plurianual, segundo a Constituição do Brasil (2009), o fará quando julgar adequado⁷².

O princípio da *motivação* implica em que as políticas públicas sejam ações positivas dos governantes, tomadas intencionalmente. Uma vez delimitado que um Estado Democrático de Direito só pode agir dentro da legalidade, suas decisões precisam ser conscientes, ter um objetivo a alcançar. Isso não significa que todos seus efeitos sejam previsíveis, mas o resultado inesperado que sobrevier, seja positivo ou negativo em relação à intenção inicial, não pode ser considerado política pública (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2009). De igual modo, as proposições legislativas não são construções acidentais. São acompanhadas de uma justificativa em que o autor explicita os resultados esperados (embora possa ocultar deliberadamente intenções⁷³), e também neste caso muitas consequências imprevistas

⁷² O melhor exemplo de decorrência em regras deste princípio é justamente a falta de previsão de procedimento que obrigue a pautar ou a deliberar sobre toda proposição.

⁷³ A intenção do legislador é um dos critérios da hermenêutica jurídica, porém ela se atém à vontade manifesta e explícita na justificativa e nos debates durante a tramitação da proposta de lei. A interpretação não possibilita conhecer a real pretensão dos personagens envolvidos.

decorrem de sua aplicação ao complexo contexto social. Assim, a motivação iguala-se à justificativa, revelando-se regra e não princípio.

O princípio da pluralidade dos *atores políticos* advém da constatação de que, em uma política pública, influem aqueles agentes que possuem alguma forma de poder. Este poder pode ser geral, se o ator é capaz de influir num amplo espectro de decisões (como o Executivo ou os parlamentares), ou específico, se está restrito a um ou poucos temas (no caso de consultores ou grupos de interesse). O poder também é compartilhado, pois nenhum dos atores consegue decidir sozinho e precisam negociar os termos da política pública. Uma vasta gama de agentes configura-se atores políticos, segundo este princípio: políticos eleitos, o povo, burocracias, partidos políticos, grupos de interesse e pressão, especialistas e pesquisadores, mídia, consultores especializados em políticas públicas⁷⁴. A influência pode ser limitada a fornecer informações e sugestões, pode se configurar na formação de opinião e pressões e pode existir na forma de poder de voto e de veto⁷⁵ e se espalha por todo o ciclo, da agenda à avaliação (embora alguns atores, como a burocracia, tenham atuação significativa em apenas uma etapa, no caso formulação). De maneira análoga, o Processo Legislativo é influenciado por atores políticos e, em uma análise mais detalhada, em grande medida pelos mesmos que afetam as políticas públicas, embora alguns papéis e, conseqüentemente, a extensão de seu poder de atuação, mudem⁷⁶. E, se nas políticas públicas a relação entre eles é mais vertical (poucos tomadores de decisão com muito poder individual), a pluralidade do Parlamento permite uma vinculação mais horizontal (muitos tomadores de decisão com pouco poder individual).

O princípio da *seleção de meios para fins* indica que, no ciclo de uma política pública, um problema (perturbação) é resolvido por meio de reações (*feedbacks*) que devem orientar a uma solução (homeostase). Cabe ressaltar que uma sociedade é um sistema deveras complexo, que comporta diversas soluções para o mesmo problema. Em termos políticos, essa multiplicidade é representada por idéias e programas, paradigmas adotados pelos partidos políticos: esquerda, direita, social-democracia, trabalhismo, liberal, socialista, republicano, democrata, comunista, ambientalista, etc. As escolhas de um governo em termos de políticas

⁷⁴ Uma discussão detalhada dos múltiplos papéis representados por cada um destes grupos nos ciclos de políticas públicas pode ser encontrada também Howlett, Ramesh e Perl (2009).

⁷⁵ Os agentes que dispõem destes poderes mais diretamente decisivos num processo são denominados na literatura técnica *stakeholders*.

⁷⁶ Exemplos da repercussão em regras da pluralidade dos atores são os diversos procedimentos e etapas de input, que variam desde formulação da agenda e da pauta, incluem os pareceres e audiências públicas e até mesmo a publicidade.

públicas podem⁷⁷ refletir o ideário dos partidos que o formam. Da mesma forma, as diferentes propostas sobre um mesmo tema em um Parlamento podem ser apresentadas em função da base político-ideológica dos parlamentares autores, o que, mais uma vez, reflete questão de mérito e não processual.

O princípio do *processo* significa que uma política pública é fruto de uma série de decisões interrelacionadas. Pela multiplicidade de temas, interesses, atores, paradigmas e problemas, denota-se a complexidade do sistema político, que tem nas políticas públicas um dos seus principais processos. Os *inputs* recebidos interna e externamente precisam ser processados em árvores de decisão intrincadas, com diversos subníveis e pesos ponderados, antes de gerar *outputs*. Não cabe aqui detalhar esses processos, mas, para esclarecer melhor o ponto, basta imaginar que, na perspectiva das etapas do ciclo de uma política pública, é preciso decidir: 1) discutir o problema; 2) de quem ouvir propostas de solução; 3) qual aplicar entre estas; 4) a operacionalização da mesma, e 5) o que fazer diante dos resultados da mesma. Cada decisão destas não cabe a um único ator, nem é uma simples opção entre sim ou não. O Processo Legislativo segue o mesmo preceito, pois em cada uma de suas etapas diversos atores concorrem para que se chegue à decisão, e uma está relacionada à outra. A título de exemplo, a indicação de um determinado parlamentar para relatar uma proposição lhe confere poder para apresentar sua visão particular sobre o tema. Contudo, se seu parecer for pouco palatável a seus pares, estes acabarão por decidir postergar ao máximo a sua apreciação posterior. Por isso, há regras que permitem múltiplas instâncias decisórias, como os turnos de apreciação, etapas de comissão e plenário, entre outras.

O princípio da *capacidade limitada* explicita que o governo tem limites para desenvolver suas políticas públicas. Estes limites podem assumir diversas formas, desde limites orçamentários e financeiros, falta de infra-estrutura ou de pessoal adequado, quadro informacional incompleto, limitações legais nacionais ou internacionais, conjuntura econômica, falta de suporte político e de apoio da opinião pública. Ou seja, embora tenha considerável liberdade de escolha, o Estado tem sua ação contida por questões alheias ao seu controle. Esse princípio é também uma manifestação de um dos princípios econômicos

⁷⁷ Diz-se *podem* porque não há obrigatoriedade, dada a desvinculação do representante em relação à sua base, como debatido na seção 2.2.1, não obstante a *accountability*. Em particular na realidade de um presidencialismo de coalizão, não se admite um governo radical e estanque em suas convicções programáticas quando a realidade com elas não compactua, dificultando sua relação institucional com o Legislativo e, conseqüentemente, emperrando suas iniciativas legislativas. Da mesma forma, um desvio considerável das expectativas em uma democracia parlamentarista conduzirá a população ou a classe política a um desencanto que pode provocar um voto de desconfiança, demovendo antecipadamente um governo. No presidencialismo puro, o resultado negativo mais direto seria uma derrota nas eleições subsequentes, não obstante a vantagem comparativa do candidato que defende a manutenção das políticas presentes.

fundamentais: recursos limitados, demandas ilimitadas. Como é impossível atender a todos e a todo tempo, é preciso escolher políticas públicas prioritárias, relegando as demais a um segundo plano, em que menos recursos estarão disponíveis. Da mesma forma, o Processo Legislativo está contido por fatores semelhantes aos citados acima (em especial os políticos e legais, mas também os informacionais em grande medida) e pela impossibilidade de apreciar todas as iniciativas dos parlamentares. Este princípio se expressa por meio de regras que concentram os trabalhos legislativos e permitem prioridades, tais como regimes de tramitação e prerrogativas centralizadas em presidentes e líderes partidários.

O princípio do *ciclo* é a constatação de que a política pública se desenvolve em iterações. Isso significa, primordialmente, que há pouca inovação, pois raros são os novos problemas em uma sociedade (apesar de que questões específicas, como tráfico de arsenais nucleares, terrorismo internacional e crimes pela internet são exemplos de novidades surgidas nas últimas duas décadas). Portanto, as demandas que surgem (e perfazem o “primeiro” passo do ciclo) são mormente decorrentes de políticas públicas anteriores sobre o mesmo tema, cuja avaliação (“último” passo do ciclo anterior) denota sua insuficiência e chama atenção dos governantes, levando a uma nova iteração. No ciclo do Processo Legislativo, intrinsecamente ligado ao de políticas públicas, ocorre algo semelhante, considerando que em países em desenvolvimento (ou de democracia mais frágil) a inovação sói ser mais frequente, com consequente insegurança jurídica. Cabe lembrar que a legística, tema da seção seguinte, apregoa a avaliação como etapa importante do Processo Legislativo, inclusive para informar da necessidade de um novo ciclo. Embora uma característica do Processo Legislativo⁷⁸, o ciclo configura-se princípio ao informar a necessidade de avaliação como procedimento a ser adotado.

Diante da discussão precedente, é perceptível que os oito princípios citados atinentes às políticas públicas guardam algum vínculo com o Processo Legislativo. Todavia, cabe ressaltar que os princípios da autoridade pública e da seleção de meios para fins são vinculados ao conteúdo de seu produto, ou seja, das leis, enquanto a motivação equivale a uma regra. Os demais, conforme se aferiu, incorporam o aspecto geracional dos princípios, uma vez que deles decorrem regras e procedimentos, revelando uma conexão entre Políticas Públicas e Processo Legislativo cuja relevância, se confirmada, mereceria um estudo próprio e detalhado, que foge ao escopo deste trabalho.

⁷⁸ Cabe ressaltar, esta é outra distinção que o afasta do processo judiciário, uma vez que este é linear e irreversível.

Independentemente disso, é possível verificar uma tripla relação entre políticas públicas e Processo Legislativo: há uma correspondência entre os dois ciclos, o Processo Legislativo perpassa todo o ciclo de políticas públicas (exceto, talvez, a implementação) e ambas são formas de ação política, uma típica do legislativo e a outra do Executivo, mas em ambos os casos os dois atores têm relevante participação.

Tendo sido examinados os dois principais contextos do Processo Legislativo, o jurídico-social e o político, seguirá uma discussão cujo ponto de vista é mais próximo do objeto em análise e interno ao espaço parlamentar, o técnico-procedimental. Nesta discussão, própria daqueles que encaram o Processo Legislativo como fim e não como meio, serão buscados os princípios da ciência do bem-fazer leis, a legística, e aqueles que as próprias regras podem informar, por meio das autoridades parlamentares.

2.3 Ótica Técnica-Procedimental

A atividade técnica é integrante do Processo Legislativo. Além da indispensável contribuição de consultores técnicos especializados oferecendo informações⁷⁹ e de assessores para assuntos regimentais ou *parlamentarians*⁸⁰, os representantes populares contam ainda com profissionais capacitados para auxiliá-los em suas relações políticas e com a imprensa. Todavia, em função de certa imprecisão, os estudos acadêmicos sobre o tema ou ignoram completamente ou focam com exclusividade o fator técnico-procedimental. A principal razão para este problema reside na falta de uma distinção clara entre o que é Processo Legislativo e o que são os procedimentos legislativos.

Como se vem sustentando desde o início deste trabalho, o Processo Legislativo vai além da sucessão de atos que podem ou não acontecer na elaboração de uma norma positiva. É importante considerar fatores diversos, como os atores envolvidos, os espaços de negociação e embate, a conjuntura e as relações políticas, a moldura sócio-econômica, entre outras condições alheias ao conjunto de regras que dispõe sobre especificamente sobre o assunto.

Os procedimentos legislativos consistem nos diversos (e quase não exaustivos) possíveis incidentes supervenientes na tramitação de uma proposta legislativa. Manifestam-se como cada uma das etapas, tais quais iniciativa ou revisão, mas também enquanto regras de ocorrência obrigatória, como processamento da votação e análise de constitucionalidade, ou facultativa, a exemplo de recursos diversos e da prejudicialidade. No singular, pode ser tido como o conjunto de todos estes atos processuais formais, mas ainda assim configura-se apenas parte do Processo Legislativo.

Aclarados os conceitos, torna-se evidente a natureza do equívoco comentado anteriormente: a observação dos procedimentos legislativos é necessária, embora seja insuficiente, para o entendimento do fenômeno. Logo, aqueles que sobre ele se debruçam levando em conta unicamente as regras, pecam pela miopia de não abarcar o pano de fundo político em que estas se inserem ou mesmo por desconhecimento da prestação que fazem ao ordenamento jurídico. Por outro lado, os que as ignoram, abordando o tema “pelo alto”, seja do ponto de vista do Direito ou da Ciência Política, deixam de dispor de um substrato

⁷⁹ Para a importância do conhecimento no contexto específico das casas legislativas, KREHBIEL, 1992.

⁸⁰ O termo abarca todos os profissionais cujo campo de atuação profissional abarca o conhecimento e a prática do Processo Legislativo, o que equivaleria a assessores para assuntos regimentais, mas também secretários das mesas e, numa concepção mais abrangente, assessores parlamentares de órgãos públicos e consultorias privadas.

indispensável para oferecer coerência, qualidade e detalhamento às suas análises. Estas visões não devem ser concorrentes mas sim complementares no sentido de uma aproximação teórica compreensiva do Processo Legislativo.

2.3.1 *Legística*

Do ponto de vista procedimental, o processo de elaboração de uma lei tem início na redação da proposição, passa por uma tramitação temente às regras e se conclui com sua promulgação e aplicação material, cumprindo seu destino. A preocupação com aspectos formais e teleológicos perpassa todos estes momentos, a ponto de gerar um conjunto de técnicas e conhecimentos específicos a serem observados e praticados para a construção de uma legislação de qualidade.

A legística é uma ciência moderna de raízes antigas. Fundada justamente para dar um caráter acadêmico aqueles saberes teóricos e práticos que visam à constituição de uma “boa lei”, tem preceitos que remontam à Atenas Clássica, como a indicação de uma discussão acerca da necessidade de uma dada alteração nas leis enquanto preliminar à apreciação da proposta (MOSSÉ, 1997).

Indiscutivelmente afeta ao Processo Legislativo, na medida em que se propõe à compreensão e ao aperfeiçoamento do mesmo, a legística é objeto de intensas críticas. Destas, destacam-se a construção de conceitos vagos ou superpostos e sua concepção diretiva, mas não impositiva, o que a leva a ser rotineiramente ignorada⁸¹. A título de exemplo, um texto promulgado de redação pouco clara ou que imponha uso pouco eficiente de recursos continuará tendo efeito legal. Em contraposição, pode-se afirmar que o fato de se conseguir aprovar uma lei sem as preocupações características da legística não significa que estas sejam inúteis ou dispensáveis. A humanidade constrói habitações há vários milhares de anos, mas é a engenharia quem possibilita um contínuo aperfeiçoamento de técnicas e materiais, levando a edificações mais duradouras, confortáveis e com maior eficiência no emprego dos recursos envolvidos. A legística é a engenharia do Processo Legislativo.

No que tange o tema deste trabalho em particular, a legística é profícua em sugerir princípios atinentes ao Processo Legislativo. Sua discussão teórica ainda não está consolidada,

⁸¹ Por outro lado, estudiosos da legística (SOARES, 2009) se ressentem da baixa carga horária sobre Processo Legislativo nos cursos de Direito, o que também ocorre na ciência política.

e seus avanços ainda não podem ser comparados a campos de conhecimento mais estruturados, entretanto algumas referências já despontam como bases para as discussões. A mais importante delas talvez seja o Relatório Mandelkern (MANDELKERN, 2001), que propôs bases para uma regulamentação mais adequada no âmbito da União Européia. Sua contribuição teórica está calcada na descrição de sete princípios, que serão discutidos a seguir: Necessidade, Proporcionalidade, Subsidiaridade, Transparência, Responsabilidade, Acessibilidade e Simplicidade⁸².

Trata-se a *necessidade* de uma avaliação prévia a ser promovida pelas autoridades públicas se é realmente preciso inovar ou alterar o ordenamento vigente para obtenção do resultado desejado ou se alguma outra ação pode ter o mesmo efeito. A observância desse princípio poderia constituir uma das etapas da fase inicial do Processo Legislativo, porém há riscos envolvidos. A iniciativa de leis é prerrogativa individual do parlamentar, em maior ou menor amplitude segundo as regras de cada país⁸³. A análise técnica não pode tirar a autonomia do Parlamento enquanto Poder. Sujeitá-la a uma avaliação técnica certamente diminuiria a quantidade de proposições em tramitação, um mal perceptível no Brasil⁸⁴, por outro lado poderia ter uma utilização política de atravancar a tramitação de propostas contrárias a determinados interesses e concederia um poder desproporcional aos técnicos responsáveis pela análise⁸⁵. Assim, é preciso uma maior discussão antes de inserir a necessidade como impositiva ao Processo Legislativo.

A *proporcionalidade* implica no emprego do instrumento legislativo mais adequado ao fim específico que se espera alcançar. Dessa forma, seguindo o paradigma da pirâmide das normas jurídicas proposto por Hans Kelsen com seus cinco níveis (BOBBIO, 2005), o princípio em questão impõe analisar a qual deles está afeta a proposta de norma para evitar ou a excessiva liberalidade aos formuladores das normas regulamentares (mormente do Poder

⁸² A conceituação destes princípios, elencados nos próximos parágrafos, decorre da sumária descrição dada aos mesmos no relatório Mandelkern (2001) às páginas 9 e 10.

⁸³ A questão da iniciativa individual alcança vulto internacional, com soluções engenhosas para manter a prerrogativa de cada parlamentar de sugerir leis e evitar uma sobrecarga de proposições de relevância questionável em termos de políticas nacionais. Um breve relato destas experiências em países como Austrália e Reino Unido encontra-se em “Parliament and Democracy in the twenty-first century” (BEETHAM, 2006), produzida pela Inter-Parliamentary Union, organização internacional fundada em 1889 que reúne Parlamentos de todo o mundo (atualmente com 152 países membros e 8 membros supranacionais), para promoção da cooperação e disseminação da democracia representativa.

⁸⁴ Apenas na Câmara dos Deputados tramitaram, em média, 6265 projetos de lei nas quatro legislaturas (49^a a 52^a) transcorridas após a promulgação da Constituição de 1988. (Pesquisa efetuada no sítio da Câmara dos Deputados “Projetos de Lei e outras proposições”. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>. Acesso em: 19 de novembro de 2009. Parâmetros de pesquisa: Tipo de proposição: Projeto de Lei; Data inicial: 01/02/1991; Data final: 31/01/2007.)

⁸⁵ Em termos concretos, esse poder elevaria a burocracia legislativa ao cargo de tesmótetas, responsáveis pela avaliação das probuleumas (COULANGES, 2004) na democracia da cidade de Atenas.

Executivo) ou das individualizadas (características do Poder Judiciário) ou a desnecessária rigidez dos trâmites das normas ordinárias e constitucionais (quase exclusivas do Poder Legislativo). No contexto nacional, a idéia transmitida por este princípio sustenta as críticas de que a Constituição Federal de 1988 (2009) é por demais analítica, tratando de temas com grau de detalhamento desproporcional às necessidades de atualização dos mesmos. Traz à baila também uma disputa política, pois a oposição tende a propor peças de legislação mais rígidas, enquanto a situação pretende deixar mais margem decisória aos executores das políticas públicas. Entretanto, consiste a proporcionalidade num juízo técnico necessário mesclado a esse embate político, informando o Processo Legislativo enquanto princípio.

A *subsidiaridade* pretende a utilização do Processo Legislativo na esfera mais apropriada ao tratamento da questão a ser normatizada. De especial importância num organismo supranacional, como a União Européia, que encomendou o Relatório Mandelkern, a idéia aplica-se aos ordenamentos jurídicos nacionais, em particular das federações, pela divisão de competências legislativas entre os membros. Pela subsidiaridade, a proposição deverá ser submetida a alguma análise para verificação se não há invasão de jurisdição do autor. No Brasil, não são raros os casos levados ao Supremo Tribunal Federal acerca de leis estaduais em confronto com diplomas nacionais, repetindo-se a questão entre estados e municípios⁸⁶. O inverso, leis federais invadirem competências de outros entes também ocorre, embora mais raramente. Portanto, este princípio não apenas aplica-se ao Processo Legislativo como também é de grande utilidade, na medida em que pode evitar disputas judiciais sobre a constitucionalidade das normas produzidas.

A *transparência* consiste na consulta e participação ativa e equilibrada dos diversos setores da sociedade afetados pela norma a ser elaborada. A presença de grupos sociais e representantes de classes nas instancias decisórias é uma característica das nações democráticas que reforça as instituições e amplia a cidadania. Nesse sentido, a abertura à participação no Processo Legislativo promove a melhoria da qualidade da legislação por incluir nos debates as impressões trazidas pelos destinatários da mesma. Evidentemente, estes *inputs* são parciais e tendenciosos, e por vezes abrem margem a pressões e corporativismo descabidos, mas o embate parlamentar deve ser municiado com estas visões se o legislador pretende cumprir sua função de representante. No caso brasileiro, o Congresso Nacional promove continuamente grande número de comissões gerais, audiências públicas, seminários e outros eventos com essa intenção e é improvável que uma lei deixe as suas dependências

⁸⁶ Alexandre de Moraes (2008) oferece exemplos em abundância para este tema quando discorre sobre a repartição de competências constitucionais em matéria legislativa, bem como sobre vício de iniciativa.

sem que a sociedade seja ouvida, salvo siga regime de tramitação sumário. A transparência no Processo Legislativo é um exercício fundamental e progressivo no amadurecimento de um Estado Democrático de Direito.

A *responsabilidade* significa o conhecimento público do órgão autor da legislação para que a sociedade saiba a quem recorrer para sua adequação, quando necessária. Não se trata de uma lisonja ou reconhecimento pelo serviço prestado, nem dos dividendos políticos recebidos pelo autor da proposição e principais atores envolvidos⁸⁷, mas de uma publicidade para que a lei possa ser continuamente aperfeiçoada. Este princípio impõe não apenas a divulgação dos colegiados que promoveram a regulamentação, mas também dos canais pelos quais os mesmos podem ser acessados (ouvidorias, atendimento ao cidadão, agências reguladoras etc.) para sugestões e avaliações. No Brasil, este princípio ainda está deveras atrasado, uma vez que existe pouco conhecimento sobre o Processo Legislativo em geral, incluindo o papel de cada Poder no mesmo. Outros problemas são a pouca publicidade sobre as normas em vigor e as inovações promovidas e o uso reduzido das vias de acesso aos representantes (apesar de a popularização do acesso à internet, da disponibilidade de chamadas gratuitas às Casas Legislativas e das emissoras de rádio e TV institucionais ampliarem o conhecimento e a participação populares). Muito embora seja considerável sua importância, a responsabilidade não alcança caráter principiológico em termos de capacidade de informar o Processo Legislativo, posto que, mesmo admitida a avaliação posterior como uma de suas etapas, dela não deriva nenhum procedimento.

A *acessibilidade* configura-se na apreensão por parte dos destinatários da existência e da disponibilidade do ordenamento jurídico. É responsabilidade dos órgãos que geram leis a devida publicidade das mesmas no sentido de prestar contas de seu papel institucional, essencialmente para que as pessoas tenham consciência das leis a que se submetem, e pelas quais se protegem, no convívio social. Difere da publicidade formal, obtida pela divulgação em meios de comunicação oficiais, que alcançam apenas o público especializado, na medida em que a preocupação está em as normas serem de fato conhecidas e empregadas na solução de conflitos e atendimento de demandas. No contexto nacional, destaca-se na acessibilidade a Defensoria Pública, com iniciativas que visam a facilitar o acesso à justiça e a difundir informações pertinentes aos direitos individuais, embora sua atuação ainda seja limitada em espectro social e capilaridade. Não obstante sua importância para que a legislação cumpra

⁸⁷ Como acontece com leis “personalizadas” a exemplo da Lei Pelé (Lei 9615, de 1998) e da Lei Kandir (Lei Complementar 87, de 1996).

efetivamente seu papel, este princípio da legística não informa o Processo Legislativo, pois não conduz a regras ou procedimentos, mas a uma prática de cidadania.

A *simplicidade* denota uma busca de facilitar a compreensão do significado das leis, sem que estas abram mão do detalhamento necessário. A redação de uma norma precisa obedecer a uma estrutura característica e respeitar certas formalidades, porém, dados estes limites, o texto em vigor deve ser o mais objetivo e claro possível, sem referências obscuras, conceitos herméticos ou linguajar antiquado. A imagem dos operadores do Direito como os escribas do Egito antigo, detentores do segredo de um conhecimento útil, mas mistificado, é antiquada e não condiz com a realidade dinâmica da sociedade da informação, em que esta troca de mãos e é multiplicada a cada instante. Muito tem avançado esta questão, e o ideal de objetividade alcança inclusive o processo judicial, reduzindo práticas antiquadas de formalismo excessivo. Em termos de Processo Legislativo, há espaço para esse avanço, e a atuação da burocracia legislativa é primordial, pois, na maior parte das vezes, são eles que redigem as proposições e suas emendas, que promovem os exames técnicos ao longo da tramitação e que consolidam a versão final a ser promulgada. Portanto, a simplicidade é um princípio aplicável ao Processo Legislativo em sua esfera técnica, pois as alterações promovidas precisam ser exclusivamente formais, praticadas por burocratas e não por parlamentares.

Levando em consideração a discussão acima, pode-se perceber que, numa ótica que tome em conta a tramitação de uma proposição numa casa legislativa, os três primeiros princípios (necessidade, proporcionalidade e subsidiaridade) são aplicáveis ao momento anterior, o quarto (transparência) diz respeito ao tempo da tramitação propriamente dita e os três últimos (responsabilidade, acessibilidade e simplicidade) ocorrem após a conclusão do processo. Deles, foi identificada pertinência ao caráter de princípio conforme se busca para efeitos deste trabalho nos casos da proporcionalidade, subsidiaridade, transparência e simplicidade. Todavia, diante dos argumentos elencados, se antevê que, salvo no caso da transparência, os demais são princípios de nível secundário, discussão a ser levada a cabo no terceiro capítulo.

A legística ainda está mais para o futuro que para o presente. Seus princípios podem (e devem) vir a ser incorporados. Trata-se de uma proposta com evidentes aperfeiçoamentos do Processo Legislativo, inclusive inovando em etapas a serem inseridas, exames técnicos a serem impostos, avaliações da qualidade da legislação e da necessidade da mesma a serem praticadas. Entretanto, de fato, ainda não são.

2.3.2 Regras

Diante da discussão acerca das teorias do Direito e da Ciência Política, ou mesmo da Legística, é difícil imaginar que a partir de procedimentos legislativos seja possível discernir princípios. Antes, as regras e as etapas observadas parecem indicar sua aplicação ou manifestação. É verdade que os princípios a seguir não aparecem usualmente na doutrina no Brasil, mas isso decorre, como afirmado desde a introdução, da falta de bibliografia específica, não podendo ser atribuído um valor ou importância menor a eles por este fato.

De tal sorte, faz-se necessário recorrer a uma fonte acadêmica estrangeira que se revela de valor inestimável ao pesquisador da área: as ditas “*parliamentary authorities*”, vertidas como “referências em Processo Legislativo”, correntes essencialmente em língua inglesa. Para compreensão de sua relevância para o estudo em tela, far-se-á uma breve explanação a seu respeito.

O Palácio de Westminster é sede do Parlamento britânico desde a baixa Idade Média. Nascido em uma era de tradições e etiquetas, e de alfabetização restrita, não é de se estranhar que os privilégios parlamentares e os procedimentos legislativos não estivessem codificados em um texto regimental⁸⁸. Pelo contrário, eram estabelecidos pelo uso e transmitidos pelo costume entre as gerações⁸⁹.

A partir do século XVIII, no entanto, surgiram estudos dedicados ao tema com caráter mais científico. Estas obras buscavam, em especial, a determinação dos limites das prerrogativas parlamentares, mas em seu seio traziam também um conjunto de práticas estabelecidas na tramitação de propostas e na condução dos trabalhos, sustentadas por decisões jurisprudenciais pesquisadas nos diários publicados pelas duas Casas, a dos Lordes e a dos Comuns. Com isso, forneciam uma base clara, e progressivamente aceita, para o funcionamento do Parlamento.

Neste conjunto, tem destaque “*Precedents of Proceedings in the House of Commons*” (1786), de John Hatsell, publicada pela primeira vez em 1776. A extensão e a profundidade de sua pesquisa documental, bem como a objetividade de sua abordagem, surpreenderam positivamente seus contemporâneos e o livro influenciou, inclusive, as colônias britânicas na

⁸⁸ Cabe ressaltar que o Reino Unido não possui uma constituição unificada. O primeiro documento do gênero, a Magna Carta, data deste período.

⁸⁹ Demeter (1969) fala em século XIV para origem do *parliamentary law*. O tratado mais antigo sobre o assunto, *Modus Tenendi Parliamentum*, tem sua publicação datada de 1327.

América e na Ásia. Quando Thomas Jefferson (ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA, 2007) redige seu manual para o jovem Senado americano em 1801 (ainda hoje publicado junto à Constituição e às regras da Casa de Representantes), referencia-se em Hatsell praticamente em todos os assuntos. John Bourinot (1971), ainda hoje a principal *authority* no Canadá, publicada desde 1880, também se fundamenta no mesmo autor. Mukherjea (1967) cumpre o mesmo papel na Índia. Em sua terra natal, “*Precedents of Proceedings*” foi suplantado em popularidade por “*Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*” editado a partir de 1844 por Erskine May (LIDDERDALE, 1976), este também um discípulo expresso do trabalho de Hatsell⁹⁰.

Estas obras têm valor equivalente aos regimentos, na medida em que compilam as práticas e tradições de seus Parlamentos e são citadas para a decisão em casos de dúvida e questionamentos sobre a ordem dos trabalhos. Muito embora se façam acompanhar das “*standing orders*”, semelhantes às resoluções do Congresso brasileiro, estas não são exaustivas, mantendo a necessidade do estudo e emprego das *authorities* por parte de parlamentares e *parliamentarians*.

No escopo deste trabalho, é fundamental a consulta a obras do gênero pois, apesar de preocuparem-se com a prática do Processo Legislativo, todas dedicam um ou mais capítulos a elaborações teóricas. Abordam origens, fundamentos, fontes⁹¹ e, de particular relevância neste momento, princípios. Com efeito, neste último ponto reforçam-se mutuamente ao enumerar um conjunto de idéias bastante concentrado e coerente⁹², as quais serão debatidas individualmente a seguir.

O princípio mais claro e recorrente que se identifica a partir do conjunto de regras do Processo Legislativo é o da *ordenação*. É quase tautológica a compreensão de que os regulamentos existem para que os trabalhos das casas legislativas transcorram com disciplina, caso contrário haveria um crescimento exponencial da entropia no sistema, dadas a complexidade e a multiplicidade de temas e interesses, combinadas ao potencial de interação entre os atores. A ordem também propicia o decoro (ou, nos termos das *authorities*, a decência) dos labores parlamentares, ao enfatizar a necessidade de forma e rito para transação das matérias. Tal é o caráter organizador desse princípio, que Hatsell cunhou um axioma

⁹⁰ Mesmo manuais parlamentares mais recentes, como os de Mason (1953) e de Demeter (1969), ou dedicados ao processo deliberativo fora dos plenários legislativos, como as *rules of order* de Robert (2004), todos publicados já no século XX, ainda incluem Hatsell entre suas referências.

⁹¹ May (LIDDERDALE, 1976), em particular, promove uma interessante discussão acerca da precedência entre as quatro principais fontes dos procedimentos legislativos: *practice* (uso), *standing orders* (resoluções), *rulings of the Chair* (decisões da Mesa) e *statute* (resoluções comuns às duas Casas).

⁹² Em especial, Mason (1953), Demeter (1969), Bourinot (1971) e May (LIDDERDALE, 1976).

repetido pelos estudiosos que o sucederam: a existência de uma regra é, muitas vezes, mais importante que a natureza da mesma. Não compensa se apegar e defender a manutenção de regras específicas, e sim aos princípios que as fundamentam.

A *equidade* é outra idéia apreendida a partir dos procedimentos. Trata-se da concepção de que todos os parlamentares de uma casa legislativa possuem um conjunto de prerrogativas comuns que não se lhes pode ser minorado ou abreviado de forma alguma, nem se pode conceder benefícios ou vantagens individuais. As atividades de representação popular e as afetas ao uso da palavra estão entre as garantidas pela equidade, como também o direito a participar de um devido Processo Legislativo livre de vícios e as demais prerrogativas intrínsecas ao cargo. Cabe ressaltar que esse princípio evoca uma igualdade entre legisladores que independe das regras eleitorais ou dos resultados das urnas, ou seja, quantos votos representa ou recebeu.

Dois conceitos decorrem da equidade, mas são elevados à categoria de princípios por algumas *authorities*, como Demeter (1969): *justiça* e *capacidade de expressão*. Pela primeira compreende-se o pleno gozo dos direitos por parte de todos os parlamentares dentro de suas casas legislativas, submetidos a decisões corretas e coerentes de seus pares. A segunda implica na raiz do Parlamento, etimológica e historicamente: a possibilidade de discutir os assuntos que se apresentam para decisão e sobre eles falar com liberdade (o privilégio parlamentar por excelência), respeitados o decoro e limites adequados de tempo. Notadamente importantes e atinentes ao Processo Legislativo, conformam-se à definição de princípio aqui adotada.

O terceiro e mais conhecido princípio do Processo Legislativo relativo às regras é o das *garantias*. Sua evocação recorrente é a de que o conjunto de disposições ordenadoras dos trabalhos é uma salvaguarda democrática à Minoria, o coletivo de representantes que saíram derrotados das urnas. De fato, são parlamentares legitimamente eleitos e, embora sua proposta de governo tenha sido vencida, parte da sociedade (aproximadamente proporcional às vagas que ocupam no Poder Legislativo) se vê por eles representada. Assim, é fundamental que eles possam tomar parte no debate das proposições, oferecendo contraponto, críticas e denúncias, argumentem na tentativa de demover a maioria de suas convicções e informar a opinião pública, bem como utilizem as prerrogativas de fiscalização sobre o Poder Executivo para coibir excessos e abusos. Essencial para que essa atuação não seja apenas um simulacro é a liberdade, assegurada por um real Estado Democrático de Direito, de se ouvir e proteger a minoria.

Entretanto, o princípio das garantias só está completo se formulada sua segunda parte: as regras precisam asseverar a vitória à Maioria. Se, por um lado, a minoria se protege pelas determinações processuais de uma possível tirania de sua contraparte, esta tem ao seu lado os números e a capacidade de com eles determinar os resultados. Não se está afirmando que o resultado das urnas deve se reproduzir a cada deliberação do Parlamento, posto que os representantes têm direito a opinião e a se convencer a cada debate. É preciso, todavia, que o uso das regras, seja para promoção de obstrução ou outras manobras, não impeça permanentemente os trabalhos ou, o que seria ainda mais grave, imponha a vontade de um grupo menor sobre outro maior. A democracia funciona melhor quando a maioria vence, ouvida a minoria (DEMETER, 1969).

Um princípio relacionado às regras que pode parecer inadequado ou ao menos anacrônico é o da necessidade de reflexão ou *não-impulsividade*. Em uma sociedade dinâmica e ultraveloz, os longos prazos e as formalidades que emperram a tramitação de matérias soam como empecilhos ao atendimento eficaz de demandas. Todavia, há que se lembrar que o Processo Legislativo é uma atividade cujo produto promove consequências amplas e gerais no espectro da sociedade e um dispositivo, ou mesmo uma palavra⁹³, podem resultar em injustiças (ou vantagens inapropriadas) para um grupo, cujos efeitos podem ser nefastos e, muitas vezes, irreversíveis. De tal forma, a existência de procedimentos que estendem as deliberações trabalha a favor de um ordenamento jurídico de melhor qualidade (ressalvada a possibilidade de decisões urgentes serem tomadas num regime diferenciado), na medida em que evita ações legislativas impulsivas ou irrefletidas. E esta não é uma preocupação moderna. Mesmo na democracia ateniense clássica precauções foram tomadas neste sentido, e há registros de oradores que defenderam o caráter procrastinador das regras processuais como uma defesa institucional aos desmandos circunstanciais (BLACKWELL, 2003). Desde então se sabia que o pior Parlamento é aquele que legisla com celeridade.

Um último princípio procedimental, menos frequente, merece consideração, o da *oportunidade*. Trata-se da garantia de que cada proposição apresentada terá, potencialmente, o mesmo tratamento, sujeitando-se às mesmas regras. A oportunidade está para as propostas como a equidade está para os membros do Parlamento. Não deve haver um prejulgamento subjetivo que possa sustar ou retardar a tramitação. O oposto é esperado: por negociação política ou uso adequado da técnica, priorizar uma matéria, promovendo a aceleração de sua

⁹³ Ou mesmo uma vírgula, como no caso concreto da reforma da previdência, Emenda Constitucional nº. 47, de 2005.

apreciação, desde que assegurada às demais um processo ordinário que não as protele indefinidamente.

Nas reflexões sobre as regras, discute-se exatamente o porquê delas existirem e qual sua sustentação. Verificou-se, na discussão precedente, que procedimentos se impõem, por não se permitir prescindir de determinadas formalidades, simultaneamente cumprindo os papéis de necessidades técnicas, garantias democráticas e de moedas de negociação. Para tanto, podem informar princípios ao Processo Legislativo, de forma que não sejam observados meramente por questões de tradição ou históricas⁹⁴, mas também por garantia de um processo adequado, transparente e livre de vícios, até mesmo porque a ainda se debate a possibilidade destes serem sanáveis ou não⁹⁵.

Nesse sentido, os princípios enumerados nesta seção (ordenação, equidade, justiça, capacidade de expressão, garantias, não-impulsividade e oportunidade) são todos afetos ao Processo Legislativo, em maior ou menor grau. Embora algumas destas questões pareçam relacionadas aos princípios processual e democrático, ganham uma conotação muito particular no âmbito do Poder Legislativo, pelas implicações políticas. Como exemplos, no que tange às garantias, uma Minoria forte pode fazer uso dos procedimentos a seu dispor para promover uma obstrução capaz de limitar a ação do governo da Maioria; com respeito à equidade, um voto em separado pode motivar novas proposições, o que é impensável no processo judicial; sobre a oportunidade, a observância (ou não) dos prazos regimentais está atrelada a interesses políticos. Regras não são nem devem ser fins em si mesmas, mas atuar como meios. E meios, como visto, têm princípios.

⁹⁴ May (LIDDERDALE) lembra que alguns procedimentos foram defendidos como sagrados para o Processo Legislativo e, quando extintos, provou-se que sequer eram relevantes.

⁹⁵ Novamente, MACEDO (2007).

3 CONSOLIDAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DO PROCESSO LEGISLATIVO

Havendo procedido a uma discussão teórica acerca dos fundamentos de se buscar uma aproximação teórica ao Processo Legislativo, com particular atenção ao papel dos princípios, seguida de uma análise das fontes acadêmicas que pudessem informar, nas três áreas selecionadas no escopo deste trabalho como mais afetas ao Processo Legislativo, princípios aplicáveis a este campo, cabe agora uma proposta de consolidação de um conjunto de idéias que deva ser considerado principiológico para o Processo Legislativo.

Para tanto, é necessário recuperar a discussão do primeiro capítulo sobre as características dos princípios. Foram ali enumerados quatro elementos indispensáveis para elevar uma idéia a esta condição: abstração, interpretabilidade, generalidade e capacidade geracional. Cabe agora submeter ao crivo destes quatro conceitos cada um dos princípios identificados no segundo capítulo como atinentes ao Processo Legislativo, de forma a confirmar seu caráter principiológico.

No que tange à abstração e à interpretabilidade, seria necessário aplicar uma metodologia dedutiva, com o recurso a uma massa de dados relativa a questões de ordem questionando o sentido das regras para verificar os princípios que as sustentam. Como tal método escapa à proposta deste trabalho (mas poderá ser proposto futuramente em outro), manter-se-á a coerência metodológica, abordando-se em seu lugar a discussão da distinção entre princípios e regras. Assim, espera-se reconhecer no conjunto em discussão aquelas idéias de caráter realmente principiológico, distinguindo-as de procedimentos específicos.

Já no que diz respeito à generalidade e à capacidade geracional, é possível verificar sua ocorrência por um modelo indutivo. Nesse sentido, cada princípio apresentado será observado quanto a sua reflexão em regras reais constantes em regimentos e *authorities* diversos. Ou seja, se dele de fato decorrem procedimentos, o que comprovaria sua capacidade geracional, e se estes se repetem em contextos diversos, no sentido de diferentes países, esferas estatais ou sistemas jurídicos, asseverando sua generalidade. Desse modo, busca-se diferenciar verdadeiros princípios do Processo Legislativo daqueles afetos a contextos particulares.

Por fim, será feita uma breve discussão sobre os princípios que atendam aos critérios para estabelecer se há alguma relação de subordinação entre eles, de modo a diferenciar entre princípios secundários (decorrentes de outros) e primários (independentes). Com isto, espera-se consolidar um conjunto de princípios gerais do Processo Legislativo.

3.1 Organização didática

Antes de prosseguir às análises individuais dos princípios quanto aos quatro critérios selecionados, faz-se mister uma consolidação de dados para fins didáticos, que auxiliará na compreensão da discussão que se seguirá. Trata-se de dois conjuntos de informações: (a) uma apresentação resumida e genérica das fases, etapas e procedimentos do Processo Legislativo; e (b) um levantamento dos princípios enumerados no segundo capítulo, organizados por ótica (jurídico-social, política, técnica-procedimental), área de estudo dentro desta e pertinência ao Processo Legislativo.

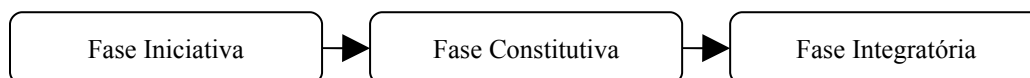
3.1.1 *Fases, Etapas e Procedimentos*

Em uma breve explanação sobre a organização do Processo Legislativo com intenção de simplificar sua descrição, primeiramente há que se esclarecerem os conceitos de fase, etapa e procedimento para efeitos deste texto. Procedimentos são todos os acidentes no percurso da tramitação de uma proposição, sejam acessórios ou obrigatórios; etapas são conjuntos de atos necessários para o cumprimento de um determinado requisito processual; enquanto fases são os grandes grupos de procedimentos e etapas reunidos segundo o momento em que podem ocorrer ao longo do processo.

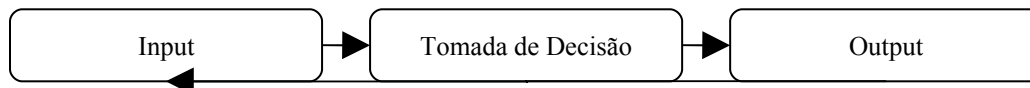
Conceituados os termos, pode-se proceder a seu detalhamento. Para os juristas, são três as fases: iniciativa, constitutiva e integratória. São, portanto, determinadas a partir dos passos do processo, com foco na proposição: formulação e apresentação, debate e aprovação, promulgação e publicação. Os cientistas políticos identificam *input*, tomada de decisão e *output*. São reconhecidas em função da participação dos atores: fornecedor de informação, detentor de poder, destinatário de resultados.

Figura 1: Fases do Processo Legislativo segundo o Direito e a Ciência Política

Direito:



Ciência Política:



Pode-se observar na Figura 1 uma diferença essencial entre juristas e cientistas políticos: os primeiros encaram cada proposição como autônoma e teleológica, enquanto os últimos reconhecem que o resultado da ação legislativa é, em si mesmo, uma nova informação que pode desencadear uma nova iniciativa (conforme apontado na discussão de políticas públicas).

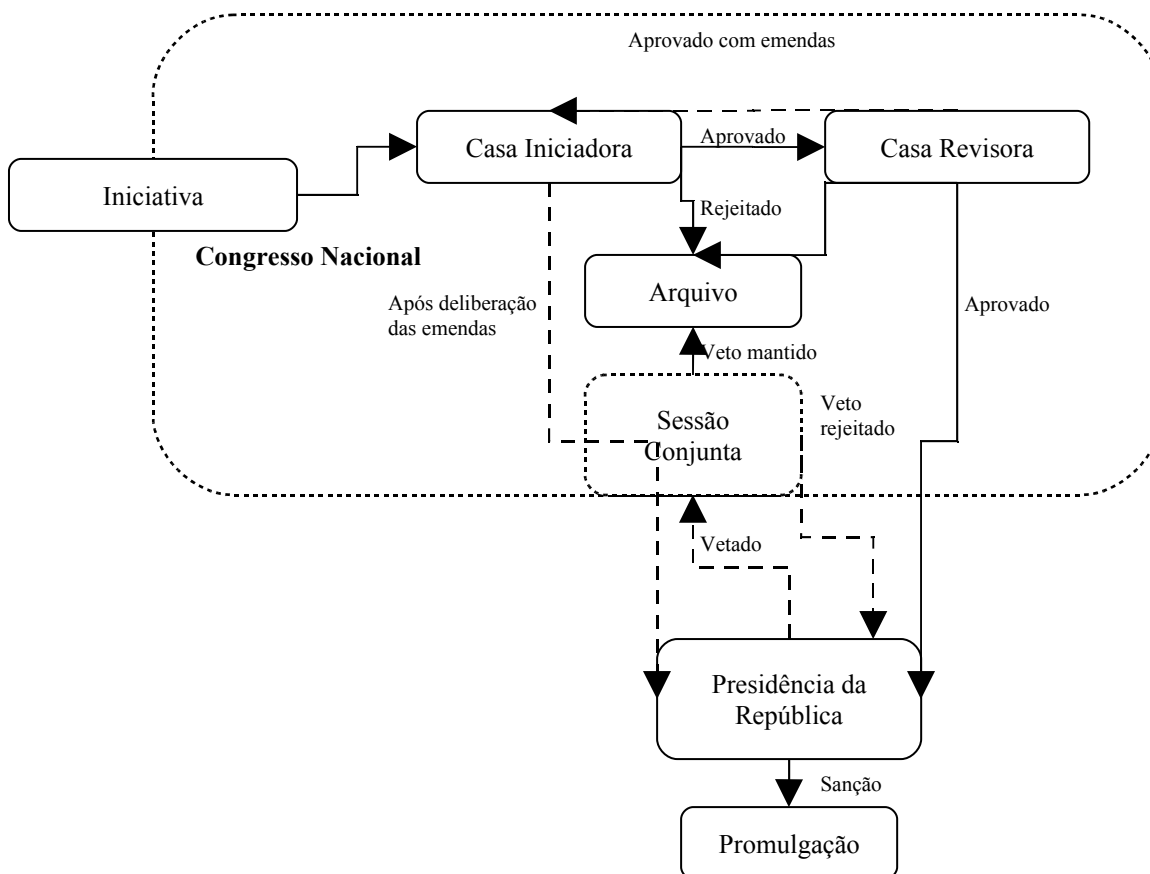
Os técnicos não se ocupam com as fases, pois sob sua ótica, têm maior significância as etapas, uma vez que seu cotidiano está intrinsecamente associado a uma ou algumas delas e não àquele conceito, mais amplo e abstrato. Reunindo as etapas que importam às diversas aproximações sobre o Processo Legislativo, incluem-se as seguintes: demanda, elaboração/formulação, iniciativa/apresentação, apreciação preliminar, apensação, distribuição, emendamento, estudo/parecer, comissão, plenário, agenda, discussão, votação, revisão, sanção/veto, apreciação do veto, promulgação, publicação, regulamentação, avaliação.

Cada uma das etapas agrupa, na verdade, um conjunto de atos ainda mais específicos e detalhados, os procedimentos. Estes variam desde ações relativamente simples, como a inscrição para debater as matérias e outros usos da palavra, passando pela apresentação de proposições acessórias, como emendas e requerimentos, até participações mais complexas, como a elaboração de pareceres e a análise de admissibilidade. Também incluem questões como exames e recursos diversos, prejudicialidade, conclusividade, regime de tramitação, turnos de apreciação, interstício, modalidades de votação e seu processamento, questões de ordem⁹⁶.

⁹⁶ Não foram consideradas entre os procedimentos as modalidades de proposições (emendas constitucionais, legislação complementar, legislação ordinária, regulamentações), dada sua especificidade contextual.

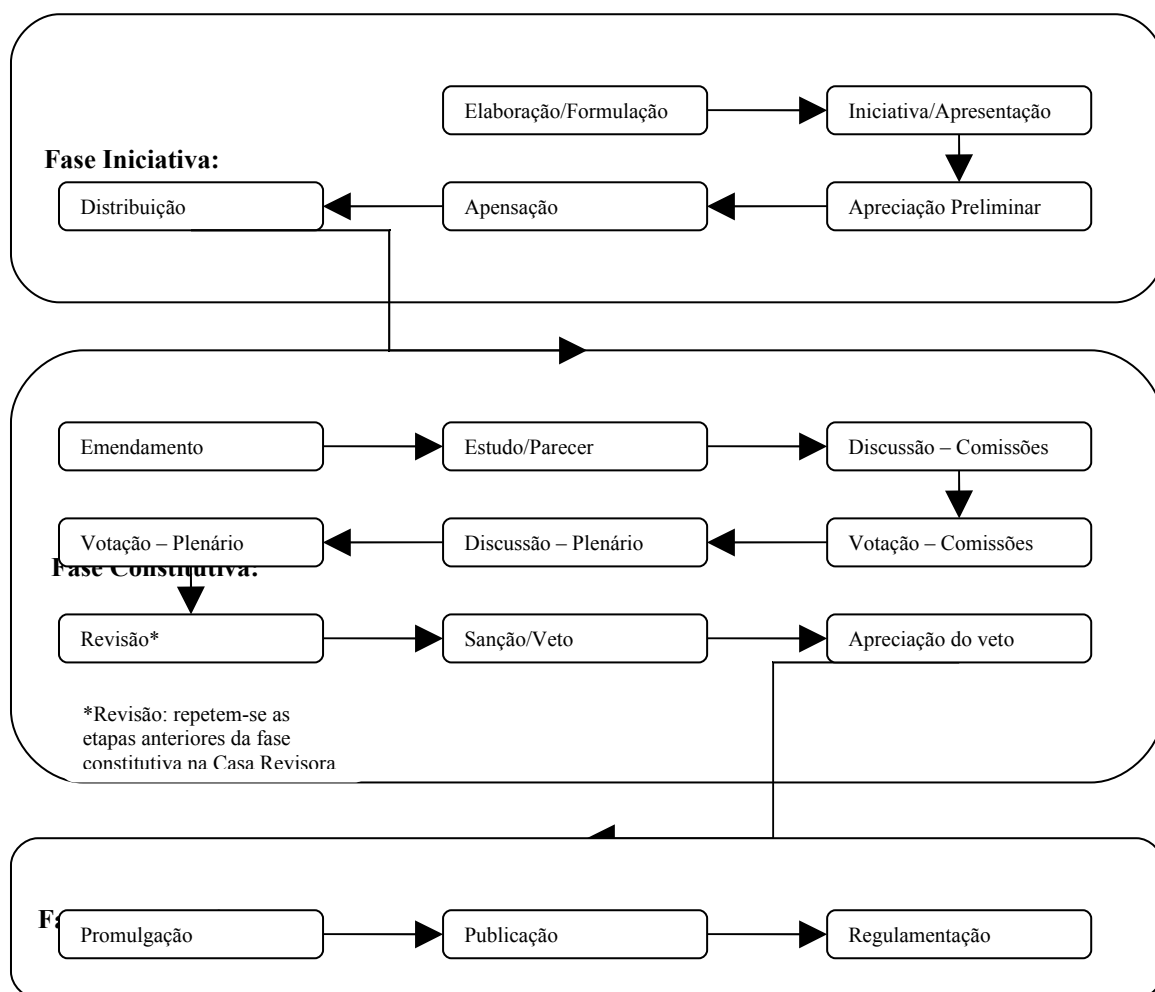
Numa proposta de interrelação entre estas etapas e as fases citadas acima, seguem três figuras que visam aclarar conexões:

Figura 2: Tramitação de Projeto de Lei segundo a Constituição Federal de 1988



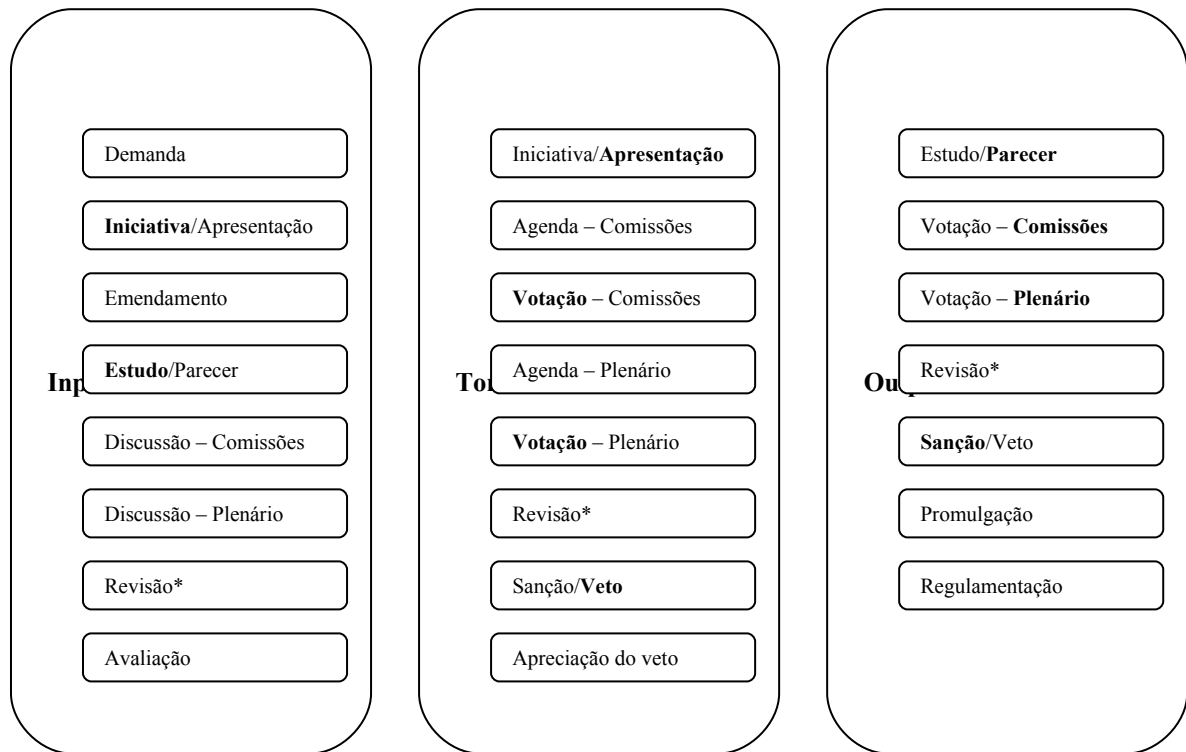
A Figura 2 expõe o modelo brasileiro de tramitação de proposições segundo a constituição, tomado por base pelos juristas quando visam explicar o Processo Legislativo, como em Ferreira Filho (2009). Como se pode perceber, ele não apresenta o grau de detalhamento necessário para compreensão do fenômeno, por não levar em consideração os atores informalmente envolvidos e não se perceber as etapas em que cada fase se desdobra ou os procedimentos possíveis.

Figura 3: Etapas agrupadas em fases do Processo Legislativo segundo o Direito



A Figura 3 ordena as etapas do Processo Legislativo segundo atos regulados por disposições regimentais, tomando por base o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, mas buscando uma generalização plausível. Nesta aproximação, também legalista, nota-se que algumas das etapas listadas anteriormente não estão citadas, pois não são previstas por dispositivos constitucionais ou regimentais.

Figura 4: Etapas agrupadas em fases do Processo Legislativo segundo a Ciência Política

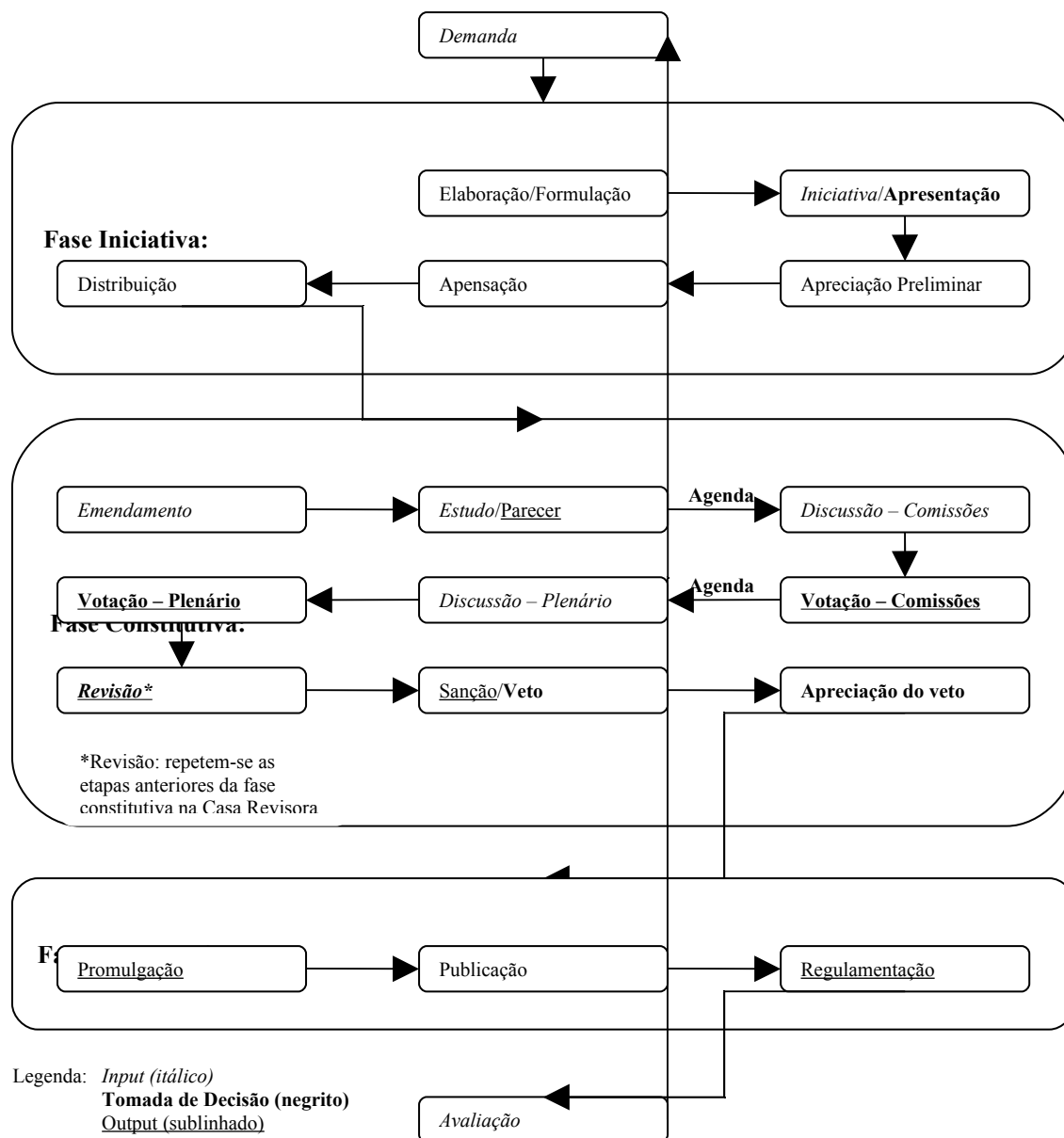


* Revisão: possui etapas nos três grupos.

A Figura 4 categoriza as diversas etapas de acordo com seu caráter primordial de *input*, tomada de decisão ou *output*. Esta visão, com nítido viés de ciência política, também não consegue incorporar todos os passos diante do fato de alguns deles serem eminentemente técnicos ou operacionais, além de não reconhecer a importância que determinadas etapas têm para o ordenamento jurídico. Percebe-se que várias etapas não estão contidas em apenas um dos grupos, dado que apresentam características de mais de uma fase, casos como a de votação e a de estudo/parecer.

Diante da impossibilidade de um quadro mais completo baseado em apenas uma das visões, buscou-se elaborar, a título de exercício, uma proposta de composição entre as aproximações jurídicas e políticas das etapas e fases do Processo Legislativo.

Figura 5: Etapas e fases do Processo Legislativo, cruzamento Direito vs Ciência Política



A Figura 5 evidencia a concentração de *inputs* na fase instrutória, tomadas de decisão na constitutiva e de *outputs* na integratória, mas também demonstra que elas não são estanques, havendo etapas cujo caráter político essencial diverge do esperado segundo a ordenação dos atos jurídicos. Em especial, percebe-se que a fase constitutiva apresenta diversas etapas carregadas de *inputs*, além de alguns *outputs* parciais, porém fundamentais para o prosseguimento ou não da tramitação da proposição.

Diante dessa variedade de procedimentos, etapas e regras, podem escapar os fios que os amarram e fazem deles um todo coeso e lógico. É nessa medida que a identificação dos princípios do Processo Legislativo torna-se essencial, para estabelecer as causalidades e a coerência, distinguindo o acessório do fundamental, o obrigatório do eventual.

3.1.2 Princípios segundo ótica, área e pertinência

Ainda com interesse de prover uma organização de informações para a discussão subsequente, é apresentada a Tabela 1, abaixo, contendo três dados para cada um dos princípios enumerados no segundo capítulo: a ótica (jurídico-social, política, técnica-procedimental) a que pertence, a área de estudo na qual foi identificado e a pertinência ou não ao Processo Legislativo.

Tabela 1: Princípios organizados por ótica, área de estudo e pertinência

Ótica	Área de Estudo	Princípio	Pertinência
Jurídico-Social	Direito Constitucional	Democracia	Sim
		Separação de Poderes	Sim
		Legalidade*	Sim
		Representação	Sim
		Sistema Político	Não
	Teoria da Norma	Formalidade	Sim
		Materialidade	Não
		Necessidade de Exames	Sim
		Origem	Não
		Espécies	Não
		Legalidade*	Sim
	Direito Processual	Contraditório	Não
		Imparcialidade	Não
		Inafastabilidade	Não
		Duplo grau de jurisdição	Não
		Provas ilícitas	Não
		Lealdade	Não
		Motivação**	Não
		Representação (advogado)	Não
		Controle hierárquico	Não
		Ação	Não
		Persuasão Racional	Não
		Adequação	Sim
		Instrumentalidade	Não
		Jurisdição Improrrogável	Não
		Publicidade	Sim
		Oralidade	Sim
		Economia Processual	Sim
		Devido Processo	Sim

Ótica	Área de Estudo	Princípio	Pertinência
Política	Atuação Parlamentar	Decisão Majoritária	Sim
		Incerteza	Sim
		Responsabilidade	Sim
		Eleição	Não
		Independência	Sim
		Liberdade (opinião pública)	Não
		Necessidade de debates	Sim
		Privilégios	Sim
	Relações Institucionais	Governabilidade	Sim
		Recurso ao Poder Judiciário	Não
		Negociação	Sim
		Soberania do Plenário	Sim
		Racionalidade dos atores	Sim
	Políticas Públicas	Autoridade Pública	Não
		Discrecionabilidade	Sim
		Motivação**	Não
		Atores Políticos	Sim
		Seleção de meios para fins	Sim
		Processo	Sim
		Capacidade limitada	Sim
		Ciclo	Sim
Técnica-Procedimental	Legística	Necessidade	Não
		Proporcionalidade	Sim
		Subsidiaridade	Sim
		Transparência	Sim
		Responsabilidade	Não
		Acessibilidade	Não
		Simplicidade	Sim
	Regras	Ordenação	Sim
		Equidade	Sim
		Justiça	Sim
		Capacidade de expressão	Sim
		Garantias	Sim
		Não-impulsividade	Sim
		Oportunidade	Sim

* O princípio da Legalidade foi abordado tanto na discussão do Direito Constitucional quanto na da Teoria da Norma Jurídica. Configura-se, pois, o mesmo princípio.

** O princípio da Motivação tratado no Direito Processual é distinto daquele que aparece com o mesmo nome nas Políticas Públicas. O primeiro refere-se à sustentação da decisão, o segundo, à consciência da mesma.

A não-pertinência indicada na Tabela 1 diz respeito à conclusão da discussão levada a cabo no capítulo precedente e configura-se como consequência de um ou mais de diversos possíveis fatores: particularidade ou caráter circunstancial (falta de generalidade), infertilidade (não gera regras, logo não se verifica capacidade geracional), equivalência a etapas ou procedimentos (não há abstração), incompatibilidade com outros princípios (interpretabilidade insuficiente) ou pura e simples falta de conexão ao Processo Legislativo. A Tabela 2, a seguir, sumariza esses dados, apontando o critério cuja ausência o elimina.

Tabela 2: Princípios não pertinentes ao Processo Legislativo

Ótica	Princípio	Justificativa para não-pertinência
Jurídico-Social	Sistema Político	Falta de generalidade
	Materialidade	Falta de generalidade
	Origem	Não gera regra
	Espécies	Falta de generalidade
	Contraditório	Falta conexão
	Imparcialidade	Incompatibilidade (Representação)
	Inafastabilidade	Incompatibilidade (Discricionariedade)
	Duplo grau de jurisdição	Falta conexão
	Provas ilícitas	Incompatibilidade (Privilégios)
	Lealdade	Falta conexão
	Motivação	Incompatibilidade (Responsabilidade)
	Representação (advogado)	Falta conexão
	Controle hierárquico	Falta conexão
	Ação	Equivale a etapa (Iniciativa)
	Persuasão Racional	Equivale a etapa (Discussão)
	Instrumentalidade	Não gera regra
	Jurisdição Improrrogável	Equivale a etapa (Iniciativa)
Política	Eleição	Não gera regra
	Liberdade (opinião pública)	Não gera regra
	Recurso ao Poder Judiciário	Equivale a procedimento (Recurso)
	Autoridade Pública	Não gera regra
	Motivação	Equivale a procedimento (Justificativa)
Técnica-Procedimental	Necessidade	Incompatibilidade (Privilégios)
	Responsabilidade	Não gera regra
	Acessibilidade	Não gera regra

Estes princípios, portanto, não serão analisados nos próximos subitens. Os trinta e oito restantes compõem um grupo oriundo das diferentes óticas sobre o Processo Legislativo. Eles serão submetidos a estudo mais detalhado para verificar se apresentam as quatro características selecionadas para efeitos deste trabalho como seminais de um princípio.

3.2 Princípios: Critérios de Abstração e Interpretabilidade

Recuperando as definições apresentadas no primeiro capítulo deste trabalho, as características de abstração e interpretabilidade de um princípio dizem respeito, respectivamente, a uma formulação sintática aberta e a uma adequação semântica a contextos, ou seja, a noções de forma e conteúdo. Tais conceitos provocam os seguintes questionamentos: como diferenciar princípios e regras? Como resolver conflitos entre princípios?

A primeira resposta é fornecida pela abstração, na medida em que uma regra carece de um enunciado formal, enquanto um princípio o dispensa. Não se está afirmando que a regra seja autoevidente e autoaplicável, dispensando a leitura e a mediação de um intérprete para sua acomodação à realidade fática.

O debate jurídico ensina que os operadores do Direito, em especial o juiz, não é apenas a boca que diz a lei, como queria Montesquieu (2002), mas a aplica e a condiciona à realidade que se apresenta. Por outro lado, as palavras com que se escreve uma regra são as balizas que limitam essa atuação sobre ela, impedindo desmandos e casuísmos, ou a desnaturação do código pela interposição e incorporação de comunicações a ele não pertinentes⁹⁷.

As regras, na acepção científica, têm a formulação lógica clássica "Se X, então Y". Tal enunciado aplica-se desde contextos das ciências, onde X assume a forma de um conjunto de variáveis mensuráveis e Y o resultado decorrente da aplicação de uma fórmula matemática, até as sociais, como o direito, em que a primeira incógnita reúne as previsões hipotéticas de uma situação de potencial conflito enquanto a segunda é a prescrição de conduta esperada (e consequente sanção caso desrespeitada).

Os princípios dispensam tal estruturação. Não há um enunciado único para um princípio, codificado em algum texto universalmente aceito. Ele traduz uma idéia, um tema, um conceito, e cada intérprete pode a ele explicar ou descrever de uma forma particular, sem com isso degenerá-lo. Essa flexibilidade lhe empresta capacidade de unificação, pois representa a convergência do pensamento sobre o assunto, sem com isso exigir que a tradução seja sempre a mesma. Em termos de Processo Legislativo, um *parlamentarian* poderia verificar grandes discrepâncias entre as regras de dois diferentes contextos (países ou esferas),

⁹⁷ Sobre o risco da corrupção de código entre Política e Direito, ver MATTOS (2006).

e ao mesmo tempo perceber se há uma unidade principiológica entre eles, justamente por meio da abstração.

A segunda pergunta tem sua solução através da interpretabilidade, uma vez que princípios que se contrapõem podem ser aplicáveis ou não. Isso não significa que seja possível compactuar todos os princípios. A título de exemplo, um Estado democrático pode buscar justificar ações militares contra outras nações em defesa de sua soberania, mas se a motivação for um ganho econômico (princípio da racionalidade dos atores), o princípio democrático terá sido irrefutavelmente ignorado. Todavia, determinadas situações podem opor princípios, sendo necessária uma saída válida para o impasse, que não desrespeite a nenhum, embora um ou ambos cheguem a ser mitigado.

A discussão jurídica⁹⁸ a este respeito evidencia-se bastante útil, em particular os trabalhos de Dworkin e Alexy (BARROSO; BARCELOS, 2003): o primeiro autor engendra a solução de conflitos entre princípios afirmando haver apenas uma “resposta correta”, baseada na configuração de todo o ordenamento jurídico e nas relações entre os princípios afetos ao caso em questão, sendo aquela a que deverá ser defendida; o segundo trabalha idéia relacionada, por meio de um método denominado “ponderação”, em que se busca averiguar qual a melhor forma de compactuar os princípios em disputa, resguardando o quanto for possível do conteúdo de ambos. Concorrência, pois, não necessariamente implica incoerência, pois princípios confrontados não são incompatíveis numa mesma disciplina.

Os princípios, pois, são interpretáveis segundo o contexto. Isso lhes garante a flexibilidade de comporem um conjunto coeso e lógico mesmo que em dadas circunstâncias haja conflito (aparente, segundo Dworkin) entre eles, no contexto de um fato ou caso específico. Também na evolução ao longo do tempo se percebe a força da interpretabilidade, pois um contexto diferente permite uma leitura distinta de regras para garantia de manutenção de um princípio (ainda que a compreensão deste seja gradualmente modificada⁹⁹).

A título de exemplo, foram levantadas no plenário da Câmara dos Deputados questões de ordem¹⁰⁰ acerca do uso adequado dos instrumentos regimentais na promoção da obstrução. Esta é uma expressão do direito da minoria ser ouvida (parte do princípio das garantias), mas,

⁹⁸ A Ciência Política contemporânea tem uma tradição menos normativa, preocupada em compreender os fatos políticos e não prescrever condutas aos operadores que os protagonizam.

⁹⁹ Nesse sentido, a regra constante do art. 62, §6º da Constituição Federal de 1988 (2009), que determina o sobrestamento de “todas as demais deliberações legislativas da casa em que estiver tramitando” medida provisória há mais de 45 dias, foi reinterpretada pelo Presidente da Câmara dos Deputados, Michel Temer, em resposta à questão de ordem nº. 411, de 2009. Considerando ameaçado o princípio da separação dos Poderes pela atuação sobre a capacidade de autodeterminação de agenda pelo uso constante de medidas provisórias e consequente sobrestamento da pauta, o citado Presidente passou a entender a palavra “todas” como se referindo apenas àquelas matérias cujo conteúdo material seja objeto possível de medidas provisórias.

¹⁰⁰ Questões de ordem nº. 547 e 552 de 2009.

alega-se, no limite, comprometer a governabilidade. Primeiro, é preciso reconhecer que o uso dos meios de obstrução para retardar o processo não compromete a contraparte do princípio das garantias, qual seja, a vitória da Maioria, cabendo a esta reunir-se com a eficiência necessária para lograr vitórias céleres. Segundo, ainda que recentes decisões de outros Poderes¹⁰¹ tenham mitigado os poderes do Executivo, este ainda dispõe de prerrogativas suficientes para conseguir priorizar suas iniciativas, como o sobrestamento da pauta por meio de projetos de lei de sua autoria e medidas provisórias, respectivamente arts. 64 §1º e 62 da Constituição Federal de 1988 (2009). Portanto, não é válido (nem suficiente) recurso a um princípio de Processo Legislativo para limitar a obstrução, pois o alcance desta não decorre de um excesso de outro.

O mesmo raciocínio pode ser aplicado a outros questionamentos fundamentados sobre a interpretação e abstração das regras. No escopo deste trabalho, vale destacar que os princípios da ação, da persuasão racional, da jurisdição improrrogável, do recurso ao Poder Judiciário e da motivação (política) foram eliminados em sua pertinência ao Processo Legislativo por não apresentar suficiente abstração (sua acepção é equivalente a uma regra). Enquanto os da imparcialidade, da inafastabilidade, das provas ilícitas, da motivação (jurídica) e da necessidade não foram incluídos, dada sua especificidade de interpretação (falta de flexibilidade para leitura contextualizada). Um princípio precisa apresentar flexibilidade sintática e semântica.

3.3 Princípios: Critérios de Generalidade e Capacidade Geracional

Retomando os significados atribuídos no primeiro capítulo deste trabalho, as características de capacidade geracional e generalidade de um princípio denotam, respectivamente, repercussão em procedimentos e ressonância em diferentes contextos, portanto, a exemplos palpáveis e recorrentes. Tais conceitos provocam os seguintes questionamentos: como rastrear a origem principiológica de uma regra? Como comprovar a universalidade de um princípio?

¹⁰¹ No Legislativo, a Questão de Ordem nº. 411, de 2009, citada na nota 97, acima. No Judiciário, os julgamentos das medidas cautelares em ADI nº. 4048 e nº. 4049, de 2008, que reafirmaram a restrição do uso de medidas provisórias para abertura de créditos extraordinários às situações previstas no art. 167, §3º da Constituição Federal de 1988 (2009), decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, ou análogas, julgando improcedente a relevância e urgência das medidas provisórias 402 e 405, de 2007, que destinavam recursos a despesas correntes.

No que diz respeito à primeira pergunta, é preciso esclarecer que, ao se falar em origem, remete-se à questão das fontes¹⁰². Como já foi destacado anteriormente, o Processo Legislativo é alimentado por fontes diversas, desde a legislação, passando pela tradição até a prática¹⁰³. Todavia, a origem que se quer aqui é a racional, a do princípio que organiza a regra, não importando a procedência genealógica desta. Trata-se de uma construção teórica, não histórica.

A capacidade geracional é, portanto, uma característica principiológica que se manifesta na relação de reforço mútuo que uma regra e um princípio estabelecem entre si. Ao verificar que dado procedimento ou etapa existe, busca-se uma explicação lógica para tal, de modo que não seja apenas uma medida ou protocolo, transparecendo sua utilidade. Esta razão (provida de abstração, generalidade e interpretabilidade) passa a ser sustentáculo dessa regra e de outras tantas, todas compreendidas como decorrentes de um princípio que, agora, adquire maior relevância, na medida em que é profícuo em progênie. Conforme o axioma da teoria dos sistemas, constitui-se uma relação dinâmica, contendo em si mesma informação, e que, portanto, não pode ser desconstruída em componentes.

É importante, ainda, enfatizar que uma mesma regra pode ser informada por distintos princípios. Algumas questões simples apresentam uma genealogia direta, porém quanto mais complexa e central a regra para o Processo Legislativo, maior a probabilidade de que diversos princípios concorram para seu suporte. Não há um único caminho entre fonte principiológica e sua manifestação procedimental.

No que tange à segunda pergunta, é fundamental explicar que por “universal” não se pretende a ocorrência de um princípio na totalidade dos processos legislativos. A generalidade é pretendida em função de sua necessidade para o sistema, revelada por estruturas diferentes segundo a realidade político-social, mas reincidente e constante, dada sua relevância para os atores do Processo Legislativo. É um levantamento qualitativo e não quantitativo.

Apesar de não dizer respeito a um percentual de ocorrências, espera-se que a generalidade de um princípio manifeste-se também por uma variedade de exemplos. Tal revelação não se tenciona de forma idêntica, apesar de algumas regras serem repetidas de forma idêntica em diferentes esferas ou enquanto traduções em países distintos. Não obstante,

¹⁰² “Chamam-se fontes formais do direito os meios de produção ou expressão da norma jurídica.” (CINTRA; GRINOVER; DINAMARCO, 1999).

¹⁰³ May (LIDDERDALE, 1976) apresenta uma discussão detalhada sobre as fontes que informam o Processo Legislativo e a precedência entre elas. Mason (1953) oferece um resumo sobre o tema, detalhando as fontes em mais categorias e propondo uma ordem hierárquica divergente daquela de May. Seria preciso um estudo aprofundado sobre a questão específica das fontes para se oferecer um parecer de qual *authorities* deveria ser adotado como paradigma na questão, ou mesmo se há vários coexistentes em função de outros fatores, como o sistema jurídico.

a generalidade não fica comprometida pela excepcionalidade de estar ausente em certos casos. A recorrência comprova-se por meio da semelhança da mesma idéia num conjunto majoritário de contextos, ainda que em termos particulares.

Também compõe a generalidade o fato de determinado princípio ser aplicável de modo constante. Há uma hierarquia entre princípios e regras¹⁰⁴ que não pode ser subvertida, salvo à custa do papel próprio daqueles, ou seja, da coerência do sistema. Se for preciso afastar um princípio para explicar uma regra, ou esta não está adequada ou, mais provável, aquele carece de caráter principiológico, não é de fato um princípio¹⁰⁵.

Assim, uma idéia que seja dependente de uma variável extrínseca ao objeto de análise não pode ser alçada a princípio. A federação, para tomar um exemplo concreto, tem influência no Processo Legislativo na medida em que requer a etapa da revisão, de forma que os entes federados tenham uma participação em igualdade proporcional, a despeito de população, território, vocação econômica e outras diferenças particulares. Todavia, não é a federação a regra, nem um requisito, das sociedades em análise (apenas 24 países no mundo são federações, de um total de 193 nações¹⁰⁶), tampouco a revisão é unicamente uma representação federada¹⁰⁷. Falta à federação generalidade, pois não há necessidade, recorrência nem aplicabilidade dela enquanto princípio fora dos estados federados.

Os princípios do Processo Legislativo elencados anteriormente como pertinentes são identificáveis no fundamento (capacidade geracional) de regras, cuja manifestação em diferentes realidades leva a sua generalidade. Certos princípios podem ser percebidos na base de diversas etapas ou procedimentos. Esta informação leva ao questionamento de possível preponderância entre eles, ou de alguma forma de classificação interna. Este é o debate levado a cabo na próxima seção.

3.4 Consolidação de Princípios

Os princípios recolhidos anteriormente a partir das óticas jurídico-social, política e técnica-procedimental apresentam, além das quatro características selecionadas (abstração,

¹⁰⁴ Salvo no Direito Constitucional, dada a unidade da Constituição (BARROSO; BARCELLOS, 2003).

¹⁰⁵ Isso não desmente a discussão anterior, decorrente da interpretabilidade, que remeteu à ponderação entre princípios, uma vez que entre estes não há necessária hierarquia.

¹⁰⁶ Conforme informações do Forum of Federations (2009).

¹⁰⁷ A exemplo de França e Holanda, conforme discussão realizada na seção 2.1.3.

interpretabilidade, generalidade e capacidade geracional), o fato de estarem vinculados ao Processo Legislativo (conforme a Tabela 1). Entretanto, é possível perceber um predomínio de determinadas idéias, como a democracia e a ordenação, enquanto subjacentes a um espectro maior de procedimentos ou etapas. Por outro lado, há casos de conceitos que contribuem para uma ou poucas regras, por vezes de modo marginal. Há também que se considerar que o conjunto em análise constitui um número elevado de princípios centrais para uma única disciplina, alguns com descrição e aplicação deveras específicas. Diante deste quadro, seria eficiente do ponto de vista operacional, além do didático, organizar de alguma forma esse conjunto de idéias.

Nesse sentido, a primeira providência é decidir por uma hierarquização entre os princípios ou não¹⁰⁸. Uma situação coerente com o plano de um sistema complexo seria a interdependência de diversos princípios. Porém, alguns parecem decorrer de outro. A separação dos Poderes e a representação, por exemplo, guardam estrito vínculo com a democracia. Não é difícil perceber regras dedutíveis a partir destas idéias, o que lhes empresta o caráter gerador dos princípios, embora elas mesmas sejam inferidas de outras idéias, o que as colocariam como princípios de uma segunda ordem.

Configura-se uma aparente contradição em termos, pois a própria etimologia estatui o princípio como início. Se ele apresenta-se derivado, perde o caráter de primordialidade. Cabe ressaltar que este não foi incluído entre as características de um princípio por ter sido julgada confusa e não determinável: uma organização de idéias poderia facilmente diferir sobre, por exemplo, se o princípio da decisão majoritária decorre do princípio das garantias ou o reverso. Ademais, a origem precisaria levar em conta fatores históricos, uma investigação extensa e complexa, uma vez que os processos de evolução dos legislativos diferem consideravelmente, e regras foram importadas de um ordenamento a outro ao longo do tempo sem necessária preocupação com a lógica do conjunto. Logo, a primordialidade, ou ocupar a posição de origem primeira, não deve ser critério exigido para comprovar os princípios do Processo Legislativo, sob pena de por em risco toda a construção teórica aqui realizada.

Abandonada a hipótese de uma hierarquia indiscutível para os princípios do Processo Legislativo, propõe-se alternativamente um conceito, o de *princípio nucleador*. Seria este o caso daquelas idéias que agregam ao seu redor, por proximidade semântica ou convergência

¹⁰⁸ A principal *authority* britânica, Erskine May (LIDDERDALE, 1976) faz uma proposta semelhante quanto a gradações entre as regras segundo sua fonte (conferir nota 101, acima). Ele propõe quatro níveis (aqui em ordem hierárquica): 1) Regras de importância constitucional; 2) Regras para consideração em profundidade e detalhe; 3) Regras para uma decisão clara; e 4) Regras para promoção da regularidade e uniformidade.

(de meios ou fins), outros princípios cuja repercussão se faça sentir menos em procedimentos e etapas.

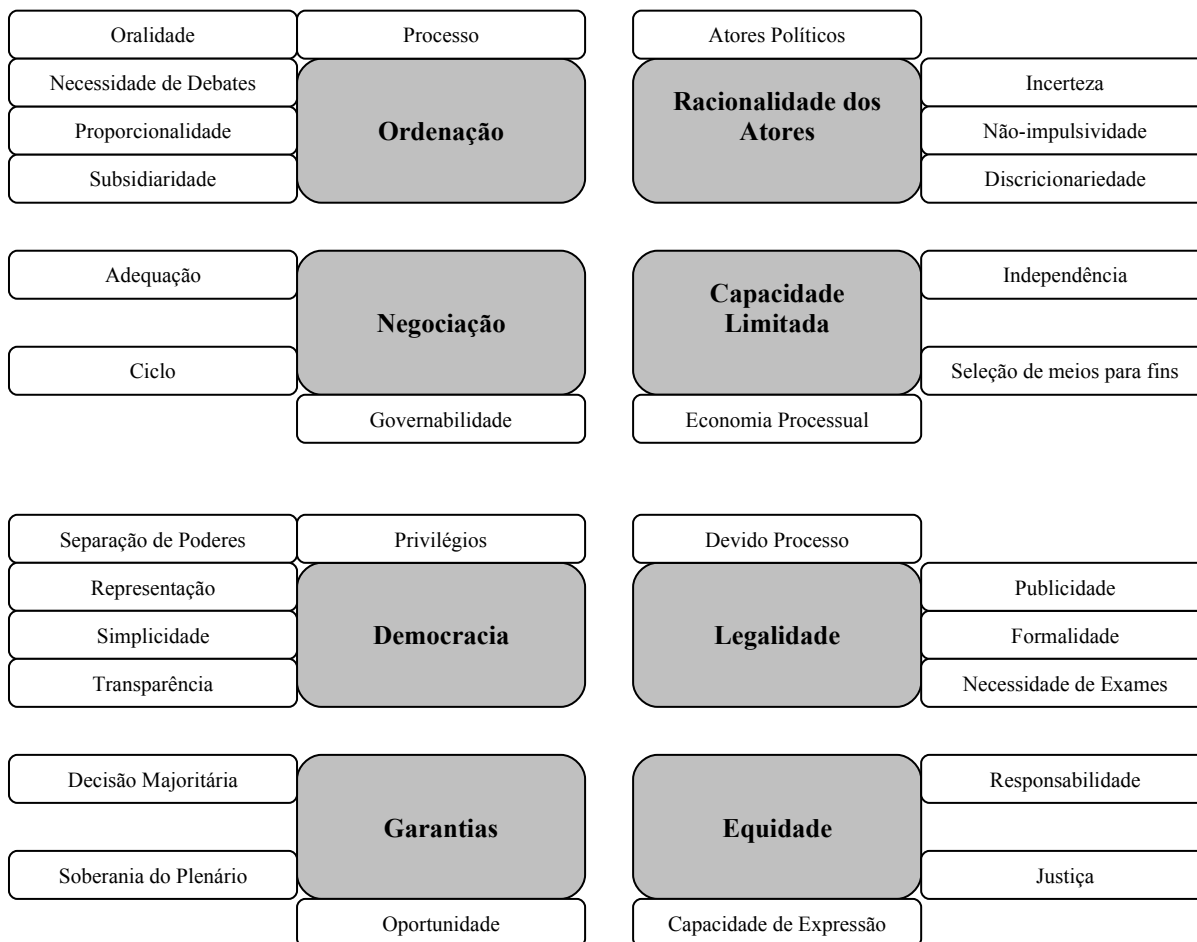
É verdade que esta solução também pode ser questionada do ponto de vista da arbitrariedade da escolha de quais seriam esses princípios nucleadores. Entretanto, há um modo de reduzir a este viés. A proposta deste trabalho desde o início é a busca de um conjunto de princípios inerentes ao Processo Legislativo em sistemas sociais complexos constituídos em estados democráticos de direito que sejam capazes de refletir as três óticas mais afetas ao estudo do fenômeno. Natural, portanto, que os princípios selecionados como centrais mantenham relação direta para com a realidade das sociedades selecionadas e que representem as diferentes aproximações analíticas.

Nesse sentido, dois grupos de princípios despontam como decorrentes do próprio contexto social atual. O primeiro conforma-se, de certa forma, em constatações da Economia, em seu sentido amplo de campo do saber. A esse conjunto filiam-se os princípios da *capacidade limitada*, da *racionalidade dos atores*, da *negociação* e da *ordenação*. A segunda classe é composta por institutos da Constituição, no seu caráter de acoplamento estrutural entre a Política e o Direito¹⁰⁹. Compõe-se dos princípios da *democracia*, da *legalidade*, da *equidade* e das *garantias*.

¹⁰⁹ Para o significado deste conceito relativo à Constituição, ver Luhmann (1996).

A Figura 6 apresenta uma proposta de vinculação dos demais princípios suscitados ao longo deste trabalho aos oito propostos como nucleadores:

Figura 6: Princípios nucleadores e vinculação aos demais princípios



Este esquema tem intenção tão somente propositiva e limita-se a um exercício, que deverá receber muitas críticas e reformas. Ressalta-se que, embora leve em consideração as características das sociedades e das óticas sobre o Processo Legislativo, os critérios de seleção dos próprios princípios nucleadores ainda são um ensaio da convergência das demais idéias atinentes ao fenômeno. Todavia, qualquer aprimoramento irá requerer pesquisas ulteriores, uma vez que o propósito deste trabalho foi alcançado: uma sugestão coerente e interdisciplinar de princípios do Processo Legislativo.

CONCLUSÃO

A aparente aleatoriedade dos acidentes procedimentais componentes do Processo Legislativo motiva a exploração de um norte para estruturação do conhecimento aplicado sobre o mesmo. Propôs-se a verificação dos princípios enquanto fio condutor de um fenômeno complexo, concebido na interface entre o direito, a ciência política e a atividade técnica.

A investigação de princípios do Processo Legislativo tomou por base uma conceituação de “princípio” como idéia unificadora, subjacente a regras, dotada de quatro características, abstração, interpretabilidade, generalidade e capacidade geracional, selecionadas em função de seu significado epistemológico. Um possível quinto elemento, a primordialidade, foi desconsiderado dada a exigência de se empreender estudos históricos aprofundados e sua relevância menor numa proposta de organização lógica do status vigente para a questão em análise.

Estabelecidos os critérios, debruçou-se sobre as três óticas consideradas mais pertinentes ao Processo Legislativo e, dentro de cada uma delas, avançou-se nos campos de estudo com maior potencial de àquele informar princípios. Com isso, foram reunidos e brevemente debatidos sessenta e um princípios, avaliando sua pertinência ou não ao objeto deste estudo. Este procedimento resultou em um grupo de trinta e oito princípios, excluindo-se os demais.

Este conjunto de idéias foi, então, submetido a um juízo acerca dos critérios anteriormente estabelecidos. Considerando a elevada quantidade de princípios e as correlações percebidas entre os mesmos, decidiu-se por uma consolidação capaz de reduzir este número e, ao mesmo tempo, organizar as idéias por proximidade semântica ou por convergência. Atendendo ao objetivo geral da presente pesquisa, o recurso a este conceito, batizado de “princípio nucleador”, promoveu uma proposta de consolidação, por meio da qual foram reunidos ao redor de oito nucleadores (capacidade limitada, racionalidade dos atores, negociação e ordenação; democracia, legalidade, equidade e garantias) os princípios do Processo Legislativo.

Por óbvio, não deve cessar aqui o estudo deste importante tema. Não há razão em se ter empreendido este trabalho por si mesmo, senão como instrumento que possa apontar caminhos a pesquisas futuras com similar intenção de fugir de vieses compartimentados acerca de um fenômeno social tão complexo. O rol oferecido tem pretensão ao caráter de

índice e de provocação ao debate. Ousar algo mais que sugerir os princípios do Processo Legislativo seria uma ambição ainda maior do que a tentativa de identificá-los.

No que tange a propostas de aplicação dos resultados obtidos, elas variam em escopo e profundidade: discussão pormenorizada do que vem a ser o devido processo em termos legislativos e em que ele difere de seu similar jurídico; a possibilidade de alterações nas regras serem ou não aplicáveis às proposições em tramitação; os limites de extensão das práticas de obstrução enquanto respeito de ambas as partes do princípio das garantias; a revisão principiológica de um regimento para verificação de sua coerência.

Em suma, o estudo dos princípios do Processo Legislativo por meio da análise de óticas diversas e complementares demonstrou-se fecundo, aplicável e instigante a novos desenvolvimentos acadêmicos relacionados ao tema.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGOSTINHO, Santo, Bispo de Hipona. **A cidade de Deus**: contra os pagãos. Petrópolis: Vozes, 1990.

AMES, Barry. **Os entraves da democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

AQUINO, São Tomás de, Alighieri Dante. **Seleção de textos**. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

ARGENTINA, Congreso. **Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación**. Disponível em <<http://www.diputados.gov.ar>>. Acesso em: 21 de março de 2009.

ARISTÓTELES. **Política**. 2 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

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

BEETHAM, David. **Parliament and Democracy in the twenty-first century**: a guide to good practice. Genebra, IPU, 2006.

BLACKWELL, Christopher W. **Nomothesia (Legislation)**, In C.W. Blackwell, ed., Demos: Classical Athenian Democracy (A. Mahoney and R. Scaife, edd., The Stoa: a consortium for electronic publication in the humanities [www.stoa.org]) edition of January 24, 2003. Disponível em: <http://www.stoa.org/projects/demos/article_legislation?page=1&greekEncoding=UnicodeC>. Acesso em: 23 de outubro de 2009.

BLAYNEY, Geoffrey. **Uma breve história do mundo**. São Paulo: Fundamento, 2007.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. 3 ed. Bauru: Edipro, 2005.

BOURINOT, John George. **Parliamentary procedure and practice in the dominion of Canada**. Shannon, Irish university, 1971.

BRASIL, Congresso. Senado Federal. **Regimento Interno**. Brasília: Senado Federal, 2003.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2009.

CARR, Edward Hallett. **Vinte Anos De Crise 1919-1939**. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.

CARVALHO NETTO, Menelick. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do Estado Democrático de Direito. Conferência feita no seminário permanente do Programa de Mestrado da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília. In **Notícia do Direito Brasileiro**. Brasília, 2002.

CHEVALIER, Jean-Jacques. **As grandes obras políticas**: de Maquiavel aos nossos dias. Rio de Janeiro: Agir, 1988

CINTRA, Antônio Carlos de Araújo. GRINOVER, Ada Pellegrini. DINAMARCO, Cândido R. **Teoria Geral do Processo**. São Paulo: Malheiros, 1999.

COULANGES, Fustel de. **A Cidade Antiga**. 5 ed. São Paulo: Marins Fontes, 2004.

COX, Gary W. MCCUBBINS, Mathew D. **Legislative Leviathan: party government in the House**. Berkeley: University of California, 1993.

DEMETER, George. **Demeter's Manual of Parliamentary and Law Procedure**. Boston: Little, Brown and Company, 1969.

EASTON, David. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

EINSTEIN, Albert. **Out of my later Years**. New York: Philos. Library, 1950.

ELIPE, León Martínez. **Introducción al Derecho Parlamentario**: Conexiones históricas y político-jurídico-parlamentarias. Elcano: Editorial Aranzadi, 1999.

ESPANHA. **Reglamento del Congreso**. Disponível em <<http://www.congreso.es/portal/page/portal/congreso/congreso/informacion/normas/reglamento>>. Acesso em: 20 de setembro de 2009.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **Constitution, Jefferson's Manual, and Rules of the House of Representatives of the United States 110th Congress**. Washington: U.S. Government Printing Office, 2007. Disponível em <<http://www.gpoaccess.gov/hrm/about.html>>. Acesso em: 21 de março de 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. O Congresso e as medidas provisórias: abdicação ou delegação. In: **Novos Estudos Cebrap**, n.47, p.127-154, mar., 1997.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. 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.

_____. Processo Orçamentário e Comportamento Legislativo: Emendas Individuais, Apoio ao Executivo e Programas de Governo. **Dados**, Rio de Janeiro, vol.48, nº 4. 2005

FORUM of Federations. Sítio oficial. Disponível em: <http://www.forumfed.org/en/federalism/by_country/index.php>. Acesso em: 26 de novembro de 2009.

FRANÇA. **Règlement de l'Assemblée Nationale**. Disponível em <<http://www.assemblee-nationale.gov.fr/connaissance/reglement.asp>>. Acesso em: 20 de setembro de 2009.

FURTADO, Jorge. **Ilha das Flores**. Porto Alegre: Fundação do Cinema Brasileiro – Casa de Cinema, 1989. 13 min., Color., Português.

GALEOTTI, Serio. **Contributo alla Teoria del Procedimento Legislativo**. Milão: Dott A. Giuffrè, 1985.

GILPIN, Robert. **War and Change in world politics**. Cambridge: Cambridge University, 1999.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. **Introdução ao Estudo do Direito**. 28 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

HATSELL, John, **Precedents of Proceedings in the House of Commons**. Londres, 1786.

HOUAISS, Antônio. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. São Paulo: Objetiva, 2000.

HOWLETT, Michael. RAMESH, M. PERL, Anthony. **Studying Public Policy: Policy cycles e Policy subsystems**. Toronto: Oxford University, 2009.

JANTSCH, A.P. BIANCHETTI, L. **Interdisciplinaridade: para além da filosofia do sujeito**. Petrópolis: Vozes, 1995.

KREHBIEL, Keith. **Information and legislative organization**. Michigan: University Of Michigan, 1992

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2003.

LE MOS, Leany Barreiro de Sousa. O Congresso Brasileiro e a Distribuição de Benefícios Sociais no Período 1988-1994: Uma Análise Distributivista. Rio de Janeiro: **Dados**, 2001, vol. 44, nº 3.

LIDDERDALE, Sir David. **Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament**. Londres: Butterworths, 1976.

LIMONGI, Fernando. O Novo Institucionalismo e os Estudos Legislativos. A Literatura Norte-americana Recente. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 37, 1994, pp. 3-38.

_____. Bases institucionais do presidencialismo de coalizão. In: **Lua Nova: revista de cultura e política**, n.44, p.81-106, 1998.

_____. Modelos de legislativo: o legislativo brasileiro em perspectiva comparada. In: **Plenarium**, v.1, n.1, p.41-56, nov., 2004.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina Cheibub. Mudança Constitucional, Desempenho do Legislativo e Consolidação Institucional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 10, n. 29, set. 1995. Disponível em <<http://www.anpocs.org.br>>. Acesso em: 21 de março de 2009.

LOWY, Michael. **As Aventuras de Karl Marx contra o Barão de Munchhausen: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento**. São Paulo: Busca vida, 1987.

LUHMANN, Niklas. **Poder**. Brasília, UnB, 1985.

_____, La costituzione come acquisizione evolutiva. In: Zagrebelsky, Gustavo. Portinaro, Pier Paolo. Luther, Jörg. **Il futuro della costituzione**. Turim: Einaudi, 1996.

MACEDO, Cristiane Branco. **A legitimidade e a extensão do controle judicial sobre o Processo Legislativo no estado democrático de direito**. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós-graduação da faculdade de Direito da Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

MANDELKERN Group on better regulation. **Final Report**, 2001. Disponível em: <http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/key_docs_en.htm>. Acessado em: 12 de outubro de 2009.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.10, n.29, fev, 1995.

MASON, Paul. **Mason's Manual of Legislative Procedure**: for legislative and other governmental bodies. Nova Yorque, McGraw-Hill, 1953.

MATTOS, Francisca. A constituição como acoplamento estrutural entre os sistemas jurídico e político e uma abordagem autopoietica do Direito. **Revista Brasileira de Direito Constitucional e Internacional**, ano 14, n.57, outubro-dezembro de 2006. p. 235-268.

MAYHEW, David R. **Congress: the electoral connection**. New Haven: Yale University, 2004.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. 6 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

MARGULIS, Lynn, SAGAN, Dorian. **O que é vida?** Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.

MENDES, Gilmar Ferreira. COELHO, Inocêncio Mártires. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2009.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. **Revista de Sociologia Política**, Curitiba, n. 25, Nov. 2005.

MONTESQUIEU, Charles Louis Secondat de. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2008.

MOSSÉ, Claude. **Atenas: A História de uma Democracia**. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

MUKHERJEA, A. R. **Parliamentary practice in India**. Calcuta, Oxford university, 1967. 2ed.

PARSONS, Talcott. Theory in the Humanities and Sociology. **Daedalus**, Vol. 99, No. 2, 1970, pp. 495-523

_____. **O Sistema das sociedades modernas**. São Paulo: Pioneira 1974.

PEREIRA, Carlos. MUELLER, Bernardo. Comportamento Estratégico em Presidencialismo de Coalizão: As Relações entre Executivo e Legislativo na Elaboração do Orçamento Brasileiro. Rio de Janeiro: **Dados**, 2002, vol.45, nº 2. p. 265-301.

_____. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, Jun. 2000.

POINCARÉ, H. **A Ciência e a Hipótese**. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

_____. **O Valor da Ciência**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1995.

POPPER, Karl. **A lógica da pesquisa científica**. São Paulo: Cultrix, 2000.

_____. **Conjecturas e Refutações**. Brasília: Almedina, 2006.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. Princípios Constitucionais do Direito Parlamentar. **Cadernos da Escola do Legislativo**, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, 2004. p. 173-191.

RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? Rio de Janeiro: **Dados**, v. 46, n. 4, 2003.

ROBERT, Henry M. **Robert's Rules of Order**: Pocket Manual or Rules of Order for Deliberative Assemblies. Project Gutenberg EBook, 2004 Disponível em <<http://www.dominopublico.gov.br>>. Acesso em: 21 de março de 2009.

SAMPAIO, Nelson de Sousa. **O Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, 1968.

SANTOS, Fabiano. Instituições eleitorais e desempenho do presidencialismo no Brasil. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, 1999.

_____. **O poder legislativo no presidencialismo de coalizão**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2003.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. São Paulo: Malheiros, 2006.

SHEPSLE, Kenneth a. WEINGAST, Barry R. Positive theories of congressional institutions In: **Legislative Studies Quarterly**, v.19, n.2, p.149-179, may, 1994.

SIEYÉS, Emmanuel Joseph. **Exposição refletida dos direitos do homem e do cidadão**. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2008.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Seminário “Legística”**: por uma lei próxima ao cidadão. Brasília, 16 de novembro de 2009.

SOUZA, Raquel de. O Direito Grego Antigo. In: WOLKMER, Antônio Carlos. **Fundamentos da História do Direito**. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. Cap. 4. p. 71-103.

VON NEUMANN, John. **Theory of games and economic behavior**. New York: J. Wiley, 1964.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Martin Claret, 2002.

WEFFORT, Franciso C. (org.). **Os clássicos da política (v.1)**: Maquiavel, Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau, O Federalista. São Paulo: Ática, 2005.

_____. **Os clássicos da política (v.2)**: Burke, Kant, Hegel, Tocqueville, Stuart Mill, Marx. São Paulo: Ática, 2005.

WOLKMER, Antônio Carlos. **Fundamentos da História do Direito**. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.