



# PROCESSO LEGISLATIVO E A PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

*Patrícia Rosset<sup>1</sup>*

## RESUMO

Esta discussão tem por objetivo analisar, na perspectiva sugerida pelo texto de Maria Garcia, O processo legislativo e os sentidos da liberdade. Participação e exercício da cidadania, a importância da participação popular nas decisões de seus interesses. A efetivação do exercício de cidadania conduz à compreensão da importância do processo legislativo enquanto processo político, dotado de contradições, em meio à consolidação democrática.

## Palavras-chave

Processo legislativo. Participação cidadã. Democracia.

## ABSTRACT

The aim of this discussion is to analyze, under the perspective suggested by Maria Garcia's text The legislative Process and the meanings of freedom: Participation and citizenship practice, the importance of the popular participation in the decisions of their own interests. The effectiveness of citizenship practice leads to the understanding of the importance of the legislative process while political process, with its contradictions, within the democratic consolidation."

## Key-words

Legislative Process. Popular participation. Democratic

---

<sup>1</sup> Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná – UFPR, Subárea Direito Constitucional; Mestre em Filosofia do Direito e do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC; Membro fundador da Associação Brasileira dos Constitucionalistas Democratas – ABCD, Membro do Instituto Ibero Americano de Derecho Constitucional - IIDC; Membro do Instituto Jurídico Interdisciplinar da Universidade do Porto – IJI - Portugal; Membro associado do Instituto Brasileiro do Direito Constitucional - IBDC; Membro associado do Instituto Brasileiro de Direito Administrativo - IBDA; Assessora Jurídica da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo desde 1982, atualmente como Chefe de Gabinete da Liderança do PTB; Professora da Pós-Graduação em Direito da Universidade Candido Mendes – CPGD – UCAM; Professora do Instituto Legislativo Paulista - ILP; Professora da Escola Superior de Direito Constitucional – ESDC; Membro Efetivo da Comissão de Acompanhamento Legislativo da OAB, Seção de São Paulo, Professora, Consultora, Advogada.

## 1 O TEMA E SUA IMPORTÂNCIA NA CONTEMPORANEIDADE

Quando Alain Touraine discute em sua obra *O que é Democracia* “os direitos do homem, representatividade e cidadania” ele chega à conclusão de que, ainda hoje, o que opõe o pensamento autoritário a um pensamento democrático é que o primeiro insiste na formalidade da regra jurídica, enquanto o outro procura descobrir atrás das formalidades do direito e da linguagem do poder, escolhas e conflitos sociais.<sup>2</sup> Apesar do direito vigente estar relacionado com a norma jurídica, cabendo-lhe reger atributivamente e coativamente o agir coletivo do grupo social a que se destina, a doutrina jurídica atual está atenta e consagra, por conseguinte, a participação popular, relacionando-a ao consenso dos cidadãos na feitura da norma positiva. A expressão absoluta da criação de normas jurídicas encontra-se historicamente no processo legislativo, com a ressalva de que, a cada dia, a sociedade pugna mais pela sua participação nas decisões que lhe afetam. “Direito legítimo, portanto, é aquele cuja elaboração decorre da vontade dos cidadãos, apanágio dos sistemas democráticos de governo”.<sup>3</sup>

Maria Garcia<sup>4</sup>, com clareza, a propósito disto, afirma que além dos vários fatores a considerar, quer externos quer internos na área do processo legislativo, é preciso consignar dois pontos de referência básicos.

O primeiro atina à ‘qualidade do processo legislativo’. Referindo-se à reflexão de Ricardo Haro, ela demonstra que um regime republicano tem como exigência efetiva, a presença de um vigoroso e eficiente funcionamento do órgão legislativo, independentemente, do nome que a ele se atribui: Congresso ou Parlamento. Resta como impostergável, no entanto, a propósito de uma Casa Legislativa que a mesma implemente sua funcionalidade à luz dos fins que legitimam sua existência constitucional. Sua essencialidade encontra-se no cumprimento aperfeiçoado de suas duas funções representativas: legislar e controlar o sistema político.

Assim, o Poder Legislativo para cumprir os objetivos no ciclo decisional político demanda a presença de comissões internas e legislativas, dotadas de competência, sem as quais, ele não terá como atender aos critérios de convocação e distanciamento do poder que o conduzem para um real discernimento das bases de uma propositura.

Um segundo ponto apontado por Maria Garcia, relaciona a importância da participação da sociedade no processo legislativo; em outras palavras, o exercício da cidadania e a tarefa de elaboração das leis. Não obstante os percalços encontrados na efetividade da participação dos cidadãos no processo legislativo, com

<sup>2</sup> TOURAINE, A. *O que é democracia*. Tradução: Guilherme João de Freitas Teixeira. Rio de Janeiro: Vozes, 1996. p.37.

<sup>3</sup> COELHO, L. F. *Aulas de introdução ao Direito*. São Paulo: Manole, 2004. p.170.

<sup>4</sup> GARCIA, M. O processo legislativo e os sentidos da liberdade. Participação e exercício da cidadania. In: \_\_\_\_\_. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo: Revista dos Tribunais. n. 13. p. 52-53.

a decorrente ausência da manifestação popular no uso de um direito constitucional, (artigo 61 e § 2º da CF) algumas vezes já proclamam essa “necessidade de resgatar a presença popular no processo de elaboração da lei (...) uma das formas de devolver-lhe a autoridade de que vem sendo destituída...”<sup>5</sup>.

## 2 O PODER LEGISTIVO E A CONSTITUIÇÃO

Em meio aos pleitos presentes na modernidade política, o Estado de Direito tem como meta limitar o poder arbitrário do Estado ajudando-o a se constituir ao enquadrar a vida social pela unidade e coerência conferidas ao sistema jurídico. Nesse diapasão, o Estado de Direito expressa-se pelo debate, pelo enfrentamento e conduz a separação entre a ordem jurídico-política da vida social, “enquanto a idéia de soberania popular prepara a subordinação da vida política às relações entre os atores sociais”.<sup>6</sup> Diz Tourraine, “a democracia não surge do Estado de Direito, mas do apelo a princípios éticos - liberdade, justiça - em nome da maioria sem poder e contra os interesse dominantes.”<sup>7</sup>

Sob esta compreensão a escolha nacional do modelo político, expressa pela Constituição de 05 de outubro de 1988 dispõe no artigo 1º, “caput”, que o Brasil se constitui como um Estado Democrático de Direito, razão pela qual os cidadãos do país elegem governantes em sufrágio direto, secreto, universal e periódico, e que os governantes se distribuem em poderes independentes e harmônicos (CF artigo 2º, artigo 60, § 4º, incisos II e III).

A Constituição de 88, Título IV, que cuida da Organização dos Poderes – em todo o Capítulo I, dispõe sobre a composição e as funções do Poder Legislativo, assim constituído: 9 (nove) seções e 3 (três) subseções, competências, funcionamento, processo legislativo, controle externo da gestão contábil, financeira, orçamentária operacional e patrimonial. Disto conclui-se que ao Legislativo cabem as tarefas precípuas de legislar e de fiscalizar.

No Brasil, o Poder Legislativo é regido por um Direito Parlamentar, que contém todo o conjunto de normas jurídicas referentes às Casas Legislativas e aos seus membros. Sua fonte, além da própria Constituição, são os textos esparsos, comumente denominados de normas conexas ao regimento interno, como os que versam sobre a responsabilização das autoridades executivas por atos definidos como crime (Lei Federal nº 1.079/50), ou sobre a competência e funcionamento das comissões parlamentares de inquérito (Lei Federal nº 1.579, de 18/03/52<sup>8</sup>), ou sobre técnica legislativa (Lei Complementar nº 95, de 26/02/98<sup>9</sup>). Ainda tem como sua fonte principal, os Regimentos Internos, que são estrutura-

<sup>5</sup> Jorge Reinado Vanossi apud GARCIA, M. O processo legislativo e os sentidos da liberdade. Participação e exercício da cidadania. Op.cit. p.53.

<sup>6</sup> TOURAINE, A. *O que é democracia*. Op. cit. p.36.

<sup>7</sup> Id. ibdem.

<sup>8</sup> Em São Paulo, Lei nº 1.759, de 14/09/78, alterada pela Lei nº 3.642, de 16/12/82.

<sup>9</sup> Em São Paulo Lei Complementar nº 863, de 29/12/98.

dos como verdadeiros códigos de procedimentos operacionais e que têm como finalidade completar a organização, explicitar as competências e disciplinar as atividades, com vistas ao cumprimento das suas funções institucionais<sup>10</sup>.

Encontra-se, ainda, na Constituição, expressamente, os artigos que conferem competência ao Legislativo, ao Congresso e às Câmaras, para elaborar o regimento interno, dispondo sobre sua organização e funcionamento (CF artigo 51, III e IV, e artigo 52, XII e XIII, e artigo 57, § 3º, III).

Além da função legiferante, o jogo parlamentar atua também como instrumento de controle de governo, função esta explicitamente de política interna. Em face disso, Maurice Duverger motiva-se a definir o “Jogo Parlamentar” como aquele cujo objetivo é formar e controlar o governo. A Constituição de 1988 atribui ao Congresso Nacional esta função de controle político, em seu artigo 49, X, que dispõe:

“É da competência exclusiva do Congresso Nacional: (...) fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta”.

Nesse procedimento, a estabilidade do governo passa a depender do apoio de uma colisão de partidos associados, cujas alianças são sempre emblemáticas surgindo, continuamente, dissidências e enfrentamentos nas antecâmaras do Parlamento, na reorganização das forças políticas, objetivando por fim à combinações anteriores ao substituí-las por novas.

Desde sua origem, com a instituição do regime tripartite do Estado, inspirado em Montesquieu, coube exclusivamente ao Poder Legislativo a função de editar as leis no atendimento das demandas da sociedade. À esfera do Legislativo vincularam-se normas gerais, às quais passaram a organizar a vida coletiva. Teoricamente, graças à sua racional universalidade e abstração, as leis idealmente são vistas, no âmbito do consenso popular, como portadoras da genuína tarefa de garantir a liberdade em meio à igualdade.

### 3 O PROCESSO LEGISLATIVO COMO PROCESSO POLÍTICO

O processo legislativo é um processo eminentemente político, sendo a sua característica essencial ao denominado “Jogo Parlamentar”. A imprevisibilidade e a transitoriedade das relações de poder que atuam dentro do Legislativo, não apenas na elaboração das leis e nas políticas públicas, é bem clara. É nesse contexto que se desenvolve o chamado procedimento legislativo, cujas articulações são necessárias às atividades parlamentares, ocupadas por participantes outorgados, criam as normas e processos, dando ao perfil do Poder Legislativo a imagem de instituição apta a zelar pelos interesses coletivos.

<sup>10</sup> SPROESSER, A. K. *Direito parlamentar: processo legislativo*. São Paulo: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, Secretaria Geral Parlamentar, 2000. p. 15

Ao Legislativo cabe essencialmente, respondendo às aspirações do povo, realizar por meio de normas subconstitucionais as grandes metas e fins almejados pela Constituição, com os limites que esta mesma impõe ao Estado em benefício do cidadão.<sup>11</sup>

Ressalta Maria Garcia em seu texto “que existe uma diferença de grau entre o processo legislativo, de um lado e o processo jurisdicional e o administrativo, de outro, quanto à maior liberdade que o processo legislativo deixa para a determinação da matéria dos atos legislativos, ao passo que aqueles delimitam mais o conteúdo dos autos jurisdicionais ou administrativos”. Até por ser tratar de um processo de elaboração dinâmica e de contato direto com o fato social, mais depurado e estático nas demais formas de atuação do Estado.

O processo legislativo como fenômeno de uma cadeia de fatos e atos coordenáveis entre si no mundo político-jurídico, admite várias abordagens, entre elas: uma sociológica e outra jurídica. A primeira refere-se ao estudo motor da atividade legiferante, à identificação das causas pelas quais agem e reagem os legisladores diante de um conjunto histórico em certa formação social. A segunda explicita o fenômeno no mundo jurídico, cuja marca é a ritualidade, o procedimento e o conjunto de fases encadeadas a ser obedecido pelas casas legislativas para a formação das leis.<sup>12</sup>

O artigo 59, da Constituição Federal, delimita o campo do processo legislativo a um rol taxativo de tipos normativos. Essas competências estão previstas nas seguintes espécies normativas: i) emenda à Constituição; ii) leis complementares; iii) leis ordinárias; iv) leis delegadas; v) medidas provisórias; vi) decretos legislativos e; vii) resoluções. O artigo 60, com seus incisos e parágrafos, trata da iniciativa para a propositura de emendas à Constituição.

Na ordem jurídica brasileira os princípios do processo legislativo estão estabelecidos na Constituição Federal, em seção própria, nos artigos 59 a 69, de onde há que se extrair uma visão sistemática, quanto ao seu objeto e quanto às suas fases. Assim sendo, nem todas as espécies normativas seguem o mesmo rito, o modelo mais comum utilizado para estudo é o da lei ordinária.

#### 4 ALGUNS QUESTIONAMENTOS SOBRE O PROCESSO LEGISLATIVO E ALGUMAS REFLEXÕES

Maria Garcia discutindo sobre a liberdade de elaboração das leis de convivência social lança duas interrogações bastante instigantes: a lei expressa a “idéia de direito” (Bourdeau) assente na sociedade brasileira?<sup>13</sup> Esse processo representa um sistema aberto à participação da própria sociedade?

<sup>11</sup> SALDANHA, N. O que é Poder Legislativo. In: \_\_\_\_\_. *Coleção Primeiros Passos*. São Paulo: Brasiliense, 1982. n.56.

<sup>12</sup> SOUZA, H. de. *Processo legislativo: linhas jurídicas essenciais*. Porto Alegre: Sulina, 1998. p. 41

<sup>13</sup> GARCIA, M. O processo legislativo e os sentidos da liberdade. Participação e exercício da cidadania. Op. Cit. p. 51-52.

Em primeira aproximação, que na observação arguta de Miguel Reale, constituiu "a perda da autoridade da lei."<sup>14</sup> a questão desdobra-se para a constatação de duas possibilidades: graças ao excesso na produção de textos normativos e, sobretudo, os elaborados por tecno-burocratas, motivando um descrédito à autoridade da lei. A segunda diz respeito aos próprios tecnocratas. A intervenção dos profissionais de outras áreas no processo legislativo acabou por produzir 'monstrosos teratológicos' de confusão verbal.

A terceira diz respeito à atividade dos parlamentares, que no entender de Bachof<sup>15</sup> a lei, em seu sentido mais estrito, como um mandato orientado em função da justiça, enquanto regra geral e abstrata do comportamento humano para certo tempo é contraposta a leis planejadas a curto prazo e negociadas comumente no conflito de grupos, contrapostos de interesses. Predominam nessas circunstâncias, a utilidade e a finalidade políticas.

Esses questionamentos estão presentes em quase todo o ocidente. Nas lições de Ralf Dahrendorf, em sua obra *a Lei e a Ordem* encontra-se a afirmação de que a anomia não é o único perigo social, mas também a hipernomia, ou seja o crescente desordenado de normas, sanções e instituições, resultam em códigos de leis que mais confundem do que esclarecem, trazendo mais incertezas do que certezas e diminuindo a confiança nas normas legais, quando elas não são aplicadas<sup>16</sup>.

Na verdade o maior questionamento refere-se à própria tarefa do Parlamento, que diante de um presente inseguro, necessita garantir um futuro seguro através das normas jurídicas. Por fim ela comenta sobre a participação da sociedade no processo legislativo, ao exercício da cidadania nessa árdua tarefa de elaboração das leis<sup>17</sup>.

No âmbito do Poder Legislativo toda a atividade legiferante deve guardar coerência com o sistema de direitos fundamentais, como a vinculação a edição de normas que dêem anteparo à viabilidade aos direitos fundamentais dependentes de concretização normativa.

<sup>14</sup> As mais diversas e importantes correntes da atualidade debruçam-se sobre algumas teses a fim de solucionar o que Francesco Carnelutti, já na década de cinquenta afirmava existir: a crise da lei, a crise do Direito, mais tarde renomeada por ele de: a morte do Direito. O Mestre Italiano introduziu a expressão 'inflação legislativa' no direito baseado no termo inflação monetária ao afirmar que a produção de leis, como a produção de mercadorias em série, resulta em um descuido quanto à elaboração, tira a garantia de certeza do direito e, como consequência, fomenta a desvalorização da crença na lei. Lembrava Carnelutti com muita propriedade que as leis elaboradas para regular as muitas e as mais diversas relações jurídicas são, muitas vezes, de alta complexidade. No seu entender essas leis, quando elaboradas por tecnocratas, permanecem longe de serem aquelas pilstras jurídicas que objetivavam a segurança. CARNELUTTI, F. *Como nace el derecho*. Tradução: Santiago Sentis Melendo, Marino Ayerra Redín. 3.ed. Santa Fé de Bogotá, Colômbia: Temis, 2000. (Monografias jurídicas, 54).

<sup>15</sup> GARCIA, M. O processo legislativo e os sentidos da liberdade. Participação e exercício da cidadania. Op. Cit. p. 51-52.

<sup>16</sup> Ralf Dahrendorf apud Marco Maciel. *Consolidação legislativa*. O Estado de São Paulo. Espaço Aberto. A2. 15.06.2007

<sup>17</sup> GARCIA, M. O processo legislativo e os sentidos da liberdade. Participação e exercício da cidadania. Op. Cit. p. 53.

Além do legislador comum sujeitar-se aos direitos fundamentais, também o poder de reforma da Constituição acha-se vinculado aos direitos fundamentais, ao menos na medida em que o artigo 60, § 4º, da Carta veda emendas tendentes a abolir os direitos e garantias individuais

Convém lembrar, para efeito de ilustração, que no final do século XVIII, a lei apresentava características que mereciam elogios, tais como: ela era entendida como única, pública e objetiva, precisa, clara, abstrata, geral, garantia de liberdade. Sua legitimidade era encontrada na expressão da vontade esclarecida do príncipe ou da soberania do povo e constituía-se no instrumento da razão ilustrada para alcançar a justiça, a felicidade das sociedades na realização do “bem-comum”<sup>18</sup>. Sobre esta característica da legalidade surgida no século XVIII, Jorge Reis Novais, enfatiza: “Um Estado racionalizado é, assim, um Estado fundado e limitado pelo Direito, numa acepção em que limitação do Estado não se distingue de limitação do Executivo ao Legislativo e em que limitação pelo Direito se confunde com império da lei emitida pelo Parlamento.”<sup>19</sup>

O famoso artigo 16 da Declaração Universal dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789 tem sido citado para ilustrar a afirmação de que o constitucionalismo foi inventado para proteger certos conteúdos considerados fundamentais: “Toda sociedade na qual a garantia dos direitos não está assegurada, nem determinada a separação de poderes, carece de constituição”.<sup>20</sup>

Para os revolucionários liberais americanos e franceses do século XVIII, segundo Nelson Saldanha, “a constituição é suprema porque nela (isto é, em seu texto normativo) se põem os fundamentos do Estado, com poderes e limites, e os do Direito, com procedimentos e competências”.

Nesse tempo, a lei era entendida como uma exigência formal “de garantia das liberdades e da segurança da propriedade”, isto porque o Estado moldado nos termos de um Direito Liberal realizava-se como o Estado oriundo da mais alta racionalidade. Enquanto tal, suas bases assentavam-se no reino das leis. “A cooperação da representação popular garantia a realização de uma justiça imanente ao livre encontro das autonomias individuais e o caráter geral e abstrato das leis assegurava a segurança”.<sup>22</sup>

Por esta razão a lei foi historicamente eleita pela racionalidade liberal recém consolidada, naquele momento, como a forma adequada para regulação social, conforme resume Luis Prieto Sanchís:

<sup>18</sup> PRIETO SANCHÍS, L. Del mito a la decadência de la ley. La ley en el Estado constitucional. In: \_\_\_\_\_. *Ley, principios, derechos*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 1998. p.5-45. (Cuadernos Bartolomé de las Casas, 7).p.15.

<sup>19</sup> REIS NOVAIS, J. *Contributo para uma teoria do Estado de Direito. Do Estado de Direito liberal ao estado social e democrático de direito*. Coimbra: 1987. Separata do volume XXIX do Suplemento ao Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. p 35.

<sup>20</sup> PARDO, D. W.de A. *Direitos Fundamentais não enumerados*. Tese doutorado apresentada na UFSC on line. Buscalegis. Florianópolis, 2005.Acesso em 28 de setembro de 2007.

<sup>21</sup> NELSON SALDANHA apud PARDO. Op. Cit. p. 3

<sup>22</sup> NOVAIS REIS, J. *Contributo para uma teoria do Estado de Direito*. Op. Cit. p 89

“Esta reivindicação da lei como forma exclusiva de regulação social constituía, de uma parte, a culminação do Estado absoluto em seu longo caminhar para o monopólio do poder, mas também de outra, o anúncio do Estado liberal empenhado na garantia de um âmbito seguro de imunidade em favor de sujeitos privados e juridicamente iguais. Ante a pluralidade e difuminação dos centros de produção jurídica, ante a espessa rede de privilégios e exceções origem da incerteza, obscuridade e falta de uniformidade do Direito, o triunfo do legalismo quis representar uma espécie de transação a ordem positiva dos esquemas próprios do Direito natural racionalista; por isso, a lei deve ser única, pois a igualdade dos cidadãos consiste em estar todos submetidos às mesmas leis, ‘simples’, pois as leis prolixas são calamidades públicas, ‘promulgada’ e notória para todos, ‘não secreta’, redigida em ‘língua vulgar’, de forma convincente e fácil de entender, pois não há coisa mais perigosa que aquele axioma comum de que é necessário consultar o espírito da lei, e sobre tudo, ‘abstrata e geral’, pois a lei só pode ser justa quando a matéria que regula é geral, o mesmo que a vontade que a estabelece, já que o soberano jamais tem direito de exigir de um súdito mais que de outro, porque então, ao tornar o assunto caráter particular, seu poder, deixa de ser competente. Em resumo, como recomenda Voltaire, que os juízes sejam os primeiros escravos da lei e não os árbitros (...) que as leis sejam uniformes, fáceis de entender por todo o mundo (...) que o verdadeiro e justo em uma cidade não resulte falso e injusto em outra, mais ou menos, o que pretendia o Direito natural.”<sup>23</sup>

Esse ideal de se ter leis simples, racionais, uniformes, precisas, abstratas e gerais alcançaram seu ápice no movimento codificador. Esse racionalismo utópico<sup>24</sup> construtivo da realidade, o racionalismo político edificador do Estado

<sup>23</sup> PRIETO SANCHÍS, L. Tradução livre. No original, lê-se: “Esta reivindicación da ley como forma exclusiva de regulación social, de una parte, la culminación del Estado absoluto en su largo caminar hacia el monopolio del poder, pero también, de otra, el anuncio del Estado liberal empenado en la garantía de un ámbito seguro de inmunidad a favor de sujetos privados y jurídicamente iguales. Ante la pluralidad y difuminación de los centros de producción jurídica, ante la tupida red de privilegios y excepciones origen de la incertidumbre, oscuridad y falta de uniformidad del Derecho, el triunfo del legalismo quiso representar una especie de transacción al orden positivo de los esquemas propios del Derecho natural racionalista; por eso, la ley debe ser única, pues la igualdad de los ciudadanos consiste en estar todos sometidos a las mismas leyes, sencilla, pues las leyes prolijas son calamidades públicas, promulgada, y notoria para todos, no secreta, redactada en lengua vulgar, de forma concluyente e fácil de entender, pues no hay cosa más peligrosa que aquel axioma común de que es necesario consultar el espíritu de la ley; y, sobre todo, abstracta y general, pues la ley sólo puede ser justa cuando la materia que se regula es general, lo mismo que la voluntad que la establece, ya que el soberano jamás tiene derecho a exigir de un súbdito más que de otro, porque entonces, al tomar el asunto carácter particular, su poder deja de ser competente. En resumen, como recomendaba Voltaire, “que los jueces sean los primeros esclavos de la ley y no lo árbitros... que las leyes sean uniformes, fáciles de entender por todo el mundo... que lo verdadero y justo en una ciudad no resulte falso e injusto en otra”; más o menos, lo que pretendía ser el Derecho natural”. (PRIETO SANCHÍS, L. *Ley, principios, derechos*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 1998. p.8-9.)

<sup>24</sup> Comentando esse racionalismo utópico, do Direito como ordenamento normativo, bem como o seu processo da legiferação, Noberto Bobbio ressalta que: “Todas as primeiras constituições escritas, tanto as americanas como as francesas, nascem sob o signo da missão histórica

Liberal, acabava por concluir e confiar a interpretação do Direito a jurados populares. Mas toda essa racionalidade instrumental era, por conseguinte, incapaz de garantir por completo a justiça das leis, pois, consagrava apenas valores como a certeza do Direito e a relativa igualdade jurídica de seus destinatários, ambos indispensáveis para o desenvolvimento daquele modelo de sociedade: a liberal e burguesa.<sup>25</sup>

Também em nome das leis únicas, claras, abstratas e gerais, o modelo que antes garantiu a burguesia<sup>26</sup>, também serviu para justificar as atrocidades e os crimes contra a humanidade, motivo pelo qual a assertiva de Otto Bachof deve ser destacada:

“A resposta não é difícil: a relação do com a lei mudou totalmente. Isto está marcado atualmente através de um sentimento muito generalizado de profundo mal estar e, ainda, de radical desconfiança; de uma desconfiança que, salvo para uma minoria, não se apóia verdadeiramente em um conhecimento racional das causas, senão na impressão dominante, imprecisa, mas não por isso falsa, de que a lei, em outro tempo escudo da liberdade e do Direito, se converteu hoje precisamente em uma ameaça para estes bens”.<sup>27</sup>

## 5 O PROCESSO LEGISLATIVO E CIDADANIA

A Carta de 1988 adotou, em artigo 1º, adotou os dois princípios. O Estado de Direito e a Democracia, porque a diferença de Estado Legal e Estado Democrático de Direito fundamenta as ações do Poder Legislativo de forma que o

---

extraordinária de quem instaura, com um novo corpo de leis, o reino da razão, interpretando as leis da natureza e as transformando em lei positiva com uma constituição saída, de um só jato, da mente dos sábios”. (BOBBIO, N. *Estado, poder e governo*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 7.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. p. 97).

<sup>25</sup> PRIETO SANCHÍS, L. *Ley, principios, derechos*. Op. cit., p. 9.

<sup>26</sup> NOVAIS REIS, J. Leciona que: “A identificação do poder com a lei transformava, então a assembléia parlamentar – que uma particular e interessada concepção de representação política, marcada pelo sufrágio censitário, o mandato representativo e a autonomia dos representantes erigia em órgão da vontade geral – na placa giratória que vai permitir à burguesia assegurar o controle efetivo da vida política e do aparelho de estado, deslocando em favor dos homens burgueses uma divisão de poderes que era suposta excluir todo o domínio dos homens. Tal como a separação Estado-sociedade e a função racional das leis gerais e abstratas encobriam a possibilidade de desiguais poderes sociais na exata medida em que só propunham ser instrumento do livre e igual desenvolvimento dos indivíduos, o império da lei encobria a natureza da classe da específica divisão de poderes no estado legislativo parlamentar.” (NOVAIS REIS, J. *Contributo para uma teoria do Estado de Direito*. Op. cit., p. 89-90)

<sup>27</sup> BACHOF, O. Tradução livre. No original lê-se: “La respuesta no es difícil: la relación del hombre con la ley ha cambiado totalmente. Esto se ha marcado actualmente a través de un sentimiento muy generalizado de profundo malestar y, aún, de radical desconfianza; de una desconfianza que, salvo para una minoria, no es basa verdaderamente em un conocimiento racional delas causas, sino em la impresión cominante, imprecisa, pero no por ello falsa, de que la ley, em outro tiempo escudo de la libertad y del Derecho, se há convertido hoy precisamente em una amenaza para estos bienes”. BACHOF, O. *Jueces y Constitución*. Tradução Rodrigo B. Rodríguez-Cano. Madrid: Cívitas, 1987.p.48).

mesmo seja realmente legítimo, isto quer dizer, na concretização dos princípios da soberania e participação popular, além de dar garantias, no ordenamento jurídico, a dignidade da pessoa humana.

O fundamento de um Estado Democrático de Direito, pressupõe, de um lado, que todos os indivíduos, os grupos sociais e o Estado estejam sujeitos às leis, como expressão da vontade geral, no dizer de Rousseau; de outro significa que as leis, a que todos se submetem, deverão ser promulgadas com respeito aos princípios democráticos, entre os quais, especialmente, o princípio segundo o qual a promulgação deve ser feita por aqueles a quem a Constituição atribui competência para fazê-lo em nome e em proveito da sociedade.

Portanto os princípios básicos do poder Legislativo são: a legitimidade, a decisão colegiada e da votação por quorum, da publicidade, e dá obediências as normas. A legitimidade serve de moldura formal do processo legislativo, para proteger princípios básicos dos produtos legislativo, resguardado das liberdades e a prevenção das dificuldades e a prevenção do sistema democrático.

O princípio da decisão colegiada e da votação por quorum são básicos do poder Legislativo e da democracia representativa, que dão condições de participação ativa das minorias representadas. O princípio da publicidade refere-se ao conhecimento prévio da pauta de votação e a contínua publicidade das ações legislativas durante o processo permitem acesso e a participação plena não só do parlamentares, como também da sociedade que se vê representada.

O da obediência às normas diz respeito ao jogo parlamentar, onde este não pode atuar em espaço vazio. Negociar, barganhar, obstruir, uma votação etc., garante à todos um poder de mobilização, mais é imprescindível que seja dentro dos limites previstos pelas normas, sob pena de individualizar o Poder Legislativo a exercer o leque de suas funções, mesmo quando contraponto com interesse dos demais poderes.

Todos esses princípios correspondem ao princípio do Estado Democrático de Direito. O que vale dizer que o cidadão pode participar do processo legislativo em si durante em quase todo o seu procedimento. As várias fases aonde o cidadão pode interagir são desconhecidas pela maioria da população, o que leva a outra reflexão: qual o real interesse do cidadão no processo legislativo? O que é participação e exercício da cidadania?

Por participação e exercício da cidadania há hoje um consenso em termos doutrinários: Trata-se de identificá-la à responsabilidade política de cada um em defesa da organização voluntária da vida social, contra as lógicas não políticas de mercado ou do interesse nacional. Desta feita, a cidadania já não pode mais ser identificada com consciência nacional, mas com um “espírito de corpo” que respalda a democracia, mediante a solidariedade de direitos e de participação direta ou indiretamente na gestão da sociedade.

Paulo Bonvides afirma que não passa de uma aplicação parcial e limitadís-

sima de três técnicas do sistema democrático direto: o plebiscito, o referendun e a iniciativa popular. Como Maria, considera que há necessidade de alargar a brecha constitucional, “para converter instrumentalmente numa realidade de poder soberano a vontade do povo. De tal sorte que a democracia neste país deixe de ser o que tem sido até agora em todos os tempos – a utopia do idealismo constitucional – e passe da esfera da crença e das formas fictícias para a esfera do concreto do real, do fático, com o povo absolutamente senhor do seu destino e de suas faculdades decisórias.”<sup>28</sup>

A participação dos cidadãos na iniciativa das leis está prevista na Constituição Federal em seu artigo 61 e § 2º, desde que o projeto de lei seja subscrito por no mínimo 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

Segundo Maria Garcia pode-se deduzir da sua “dicção que se demonstra dispositivo destinado a parco uso, francamente impossibilitador do exercício desse direito de iniciativa popular, proclamado já no artigo 4º entre os direitos políticos”. E ressalta que o texto merece integral reforma a fim de que um determinado grupo de cidadãos possa ser o requisito único exigível para detonar o processo legislativo<sup>29</sup>.

Por outro lado José Afonso da Silva afirma que “o Congresso mantém uma estrutura e um modo de ser arcaicos, plasmados ainda no século XIX, em sintonia com o Estado liberal, para o exercício de funções puramente formais. Não renovou suas práticas para o exercício das funções de um Estado moderno, atuante e dinâmico. Por isso, não tem respondido à exigências de uma Constituição voltada para o futuro.”<sup>30</sup>

Bobbio já afirmava que o ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, ao corrente dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação. Mas o que ocorre na realidade é outra, pois numerosas pesquisas demonstraram que o interesse pela política está circunscrito a um círculo bem limitado de pessoas, que em geral, os resultados indicam que os níveis de participação política são mais elevados entre os homens, nas classes altas, nas pessoas de mais elevado grau de instrução, nos centros urbanos mais que nas zonas agrícolas, entre pessoas educadas em família onde a política

<sup>28</sup> BONAVIDES, P. Democracia Direta e Democracia no Terceiro Milênio. In: \_\_\_\_\_. *Estudos de Direito Constitucional*. Em homenagem à professora Maria Garcia. (Org.) ACCORSI BERARDI, L.A. e GOMES RIBEIRO, L.L. São Paulo: IOB Thomson, 2007. p. 413.

<sup>29</sup> GARCIA, M. O processo legislativo e os sentidos da liberdade. Participação e exercício da cidadania. Op. Cit. p. 53.

<sup>30</sup> SILVA, J.A. Constituição e as Estruturas dos Poderes. In: \_\_\_\_\_. *Estudos de Direito Constitucional*. Em homenagem à professora Maria Garcia. (Org.) ACCORSI BERARDI, L.A. e GOMES RIBEIRO, L.L. São Paulo: IOB Thomson, 2007. p. 193.

ocupa um lugar de relevo, entre os membros de organizações ligadas mesmo indiretamente à política, entre os que estão facilmente expostos a contatos com pessoas ou ambientes politizados.<sup>31</sup>

Mais uma vez para reflexão, como é do gosto de Maria Garcia, cabe ressaltar que cidadania não é só um direito, mas também um dever. E que “o civismo consiste na preparação para a cidadania, isto é, para a preparação do futuro cidadão, o qual não pode quedar-se vendo a sua vida passar, a história avançar perante sua inércia, preocupado unicamente com seus interesses particulares. É preciso integrar-se e participar no lar, na escola, na comunidade, na pátria e no mundo. Quem participa das lutas e dificuldades de alguma coisa, também se sente responsável pelos seus resultados<sup>32</sup>.”

## 6 CONCLUSÃO

Todo e qualquer transformação do Estado em favor do cidadão resultou de movimentos de lutas e enfrentamentos, sejam eles de qualquer monta. Lutas que o filme ‘As sufragistas’ bem caracteriza quando relata que as mulheres no início do século passado foram presas, internadas como loucas e até mesmo alimentadas à força por um simples pleito: o de votar.

Hoje a Constituição Brasileira consagra a viabilidade da iniciativa popular de forma bem arcaica. Mas além desse dispositivo foi constituída uma Comissão Permanente no Poder Legislativo Federal onde se podem depositar as iniciativas dos cidadãos, que após análise, se aprovadas, viram proposituras, tendo como autor a própria Comissão. Exemplo seguido por vários legislativos em todos os entes da federação, são as chamadas: Comissões de ‘Legislação Participativa’.

Este dispositivo representa um avanço cultural e social rumo à concretização da democracia, e surgiu da mobilização porque da sociedade, que muda, aos poucos, a vida no Parlamento. Em nome dessa concretização, atualmente, encontram-se várias associações que acompanham essa dinâmica, interferindo e dando publicidade aos fatos e até efetuando denúncias, uma delas merece ser citada: ‘Voto consciente’.

Vale lembrar a esse propósito a célebre lição de Celso Bastos que afirmava que “Direito é ter direito a direitos”. No regime democrático o povo é soberano e as instituições democráticas concretizam-se no princípio da soberania popular. E ainda o que garante esse direito é a existência do Parlamento forte, uma Casa de Leis aberta à iniciativa popular. O pré-estabelecimento de metas e políticas participativas demanda a organização de fóruns, debates, audiências públicas,

<sup>31</sup> BOBBIO, N. , MATTEUCCI, N., e PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. 5 ed. São Paulo: UNB/ Imprensa Oficial, 2000, p. 890.

<sup>32</sup> MARQUES DE LIMA, F.G. Os deveres constitucionais: o cidadão responsável. In: \_\_\_\_\_. *Constituição e Democracia*. Estudos em homenagem ao Professor J.J. Gomes Canotilho. (Coord.) BONAVIDES, P; MARQUES DE LIMA, F.G., e BEDÊ, F.S. São Paulo: Malheiros, 2006. p. 185.

frente parlamentar, televisão legislativa, informatização do processo legislativo e disponibilização de informação constante para todos os segmentos possíveis da sociedade. O que também já vem ocorrendo em nossos Paramentos.

E finalizando, é necessário recordar as sábias palavras de Maria Garcia, que concita à reflexão para o sentido profundo da aventura da liberdade como princípio do Direito: medida e asseguramento dessa qualidade do humano. Na acepção de Hanna Arendt, o caráter da existência do homem no mundo livre representa um começo e assim foi criado. Quando universo passou a existir na lógica humana, esse começo se inicia a cada nascimento de um ser humano. É o direito que assegura o regramento da conduta humana pela lei, não havendo lei não há liberdade. E ainda Arendt deixa aberta a questão - com toda sua atualidade - proposta para debate, em 1970, a propósito da morte da lei. "Há que se permanecer atento à relação moral do cidadão com a lei, numa sociedade de consentimento"<sup>33</sup>.

## 7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BACHOF, O. *Jueces y Constitución*: Tradução Rodrigo B. Rodríguez-Cano. Madrid: Cívitas, 1987.

BOBBIO, N. *Estado, poder e governo*. Tradução Marco Aurélio Nogueira. 7.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. MATTEUCCI, N., e PASQUINO, G. *Dicionário de Política*. 5. ed. São Paulo: UNB/ Imprensa Oficial, 2000.

BONAVIDES, P. Democracia Direta e Democracia no Terceiro Milênio. In: \_\_\_\_\_. *Estudos de Direito Constitucional*. Em homenagem à professora Maria Garcia. (Org.) ACCORSI BERARDI, L.A. e GOMES RIBEIRO, L.L. São Paulo: IOB Thomson. p. 393-413.

CARNELUTTI, F. *Como nace el derecho*. Tradução: Santiago Sentis Melendo, Marino Ayerra Redín. 3.ed. Santa Fé de Bogotá, Colômbia: Temis, 2000. (Monografias jurídicas).

COELHO, L. F. *Aulas de introdução ao Direito*. São Paulo: Manole, 2004.

DAHRENDORF, R. apud Marco Maciel. *Consolidação legislativa*. O Estado de São Paulo. Espaço Aberto. A2. 15.06.2007.

GARCIA, M. O processo legislativo e os sentidos da liberdade. Participação e exercício da cidadania. In: \_\_\_\_\_. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo: Revista dos Tribunais. n. 13. p. 51-53.

<sup>33</sup> GARCIA, M. O processo legislativo e os sentidos da liberdade. Participação e exercício da cidadania. In: \_\_\_\_\_. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. São Paulo: Revista dos Tribunais. n. 13. p. 53

MARQUES DE LIMA, F.G. Os deveres constitucionais: o cidadão responsável. In: \_\_\_\_\_. *Constituição e Democracia*. Estudos em homenagem ao Professor J.J. Gomes Canotilho. (Coord.) BONAVIDES, P.; MARQUES DE LIMA, F.G., e BEDÊ, F.S. São Paulo:Malheiros, 2006. p. 140-187.

PARDO, D. W.de A. *Direitos Fundamentais não enumerados*. Tese de Doutorado apresentada na UFSC 'on line' Buscalegis. Florianópolis, 2005. Acesso em 28 de setembro de 2007.

PRIETO SANCHÍS, L. Del mito a la decadência de la ley. La ley en el Estado constitucional. In: \_\_\_\_\_. *Ley, principios, derechos*. Madrid: Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Dykinson, 1998. (Cuadernos Bartolomé de las Casas, 7) p.5-45.

REIS NOVAIS, J. *Contributo para uma teoria do Estado de Direito*. Do Estado de Direito liberal ao estado social e democrático de direito. Coimbra: 1987. Separata do volume XXIX do Suplemento ao Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

SALDANHA, N. O que é Poder Legislativo. In: \_\_\_\_\_. *Coleção Primeiros Passos*. São Paulo: Brasiliense,1982. n. 56.

SILVA, J.A. Constituição e as Estruturas dos Poderes. In: \_\_\_\_\_. *Estudos de Direito Constitucional*. Em homenagem à professora Maria Garcia. (Org.) ACCORSI BERARDI, L.A. e GOMES RIBEIRO, L.L. São Paulo: IOB Thomson, 2007, p. 189 – 204.

SOUZA, H. de. *Processo legislativo: linhas jurídicas essenciais*. Porto Alegre: Sulina, 1998.

SPROESSER, A. K. *Direito parlamentar: processo legislativo*. São Paulo: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, Secretaria Geral Parlamentar, 2000.

TOURAINÉ, A. *O que é democracia*. Tradução: Guilherme João de Freitas Teixeira. Rio de Janeiro:Vozes, 1996.