



Mara Telma da Silva

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO
DAS LEIS FEDERAIS BRASILEIRAS**

Dissertação com vista à obtenção do grau
de Mestre em Direito.

Orientadora:

Doutora Vera Eiró, Professora da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Fevereiro, 2015.



Mara Telma da Silva

**A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO
DAS LEIS FEDERAIS BRASILEIRAS**

Dissertação com vista à obtenção do grau
de Mestre em Direito.

Orientadora:

Doutora Vera Eiró, Professora da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa

Fevereiro, 2015.

DECLARAÇÃO ANTIPLÁGIO

Declaro que a presente dissertação é de minha exclusiva autoria e que toda a utilização de contribuições ou textos alheios está devidamente identificada.

DECLARAÇÃO DE NÚMERO DE CARACTERES

Declaro que o corpo da dissertação possui um total de 199.784 caracteres, incluindo notas e espaços.

LÍNGUA

O trabalho foi redigido em língua portuguesa conforme o novo Acordo Ortográfico.

Ressaltamos que toda citação indireta em português efetuada neste trabalho que remete a uma obra em língua estrangeira decorre de tradução nossa. Nas citações diretas em língua estrangeira foi respeitada a redação original e usado o itálico para diferenciação.

MODO DE CITAR

As obras são citadas em nota de rodapé, os números são inseridos no texto, em expoente, e remetem para as notas. Cada nota tem um número. Esta numeração é sequencial e se o mesmo documento aparece citado novamente, a nota tem um número diferente.

A primeira citação incluiu o(s) nome(s) do(s) autor(es) e o título completo do documento, tais como são dados na lista de referências bibliográficas seguidos do número ou números de página citados.

A segunda citação e as seguintes reduzir-se ao apelido do(s) autor(es) e ao número da nota correspondente à primeira citação seguida do ou dos números das páginas citadas.

Na bibliografia final, as obras encontram-se listadas por ordem alfabética do último nome do autor, respeitando-se, nos casos em que há mais autores, a ordem alfabética do último nome dos autores.

Quando na bibliografia final contiver vários documentos do(s) mesmo(s) autor(es), o(s) apelido(s) do autor(es) substitui-se por travessão (-) na segunda referência.

LISTA DE SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
COCTRS – Coordenação de Controle Social
CN – Congresso Nacional
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
CR – Constituição da República Federativa do Brasil
DF – Distrito Federal
EU – *European Union*
HTTP – *Hypertext Transfer Protocol*
ILA – *International Association of Legislation*
ISBN – *International Standard Book Number*
ISSN – *International Standard Serial Number*
LC – Lei Complementar
OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OECD – *Organisation for Economic Co-operation and Development*
ONG – Organização Não Governamental
UE – União Europeia
URL – *Uniform Resource Locator*
PEC – Proposta de Emenda a Constituição
PL – Projeto de Lei
PNPS – Política Nacional de Participação Social
PRS – Projetos de Resolução do Senado
RIA – *Regulatory Impact Analysis*
STF – Superior Tribunal Federal
WWW – *World Wide Web*

LISTA DE ABREVIATURAS

Ago. – Agosto

Atual. – Atualizada

Art. – Artigo

Cap. – Capítulo

Cit. – Citação

Consult. – Consultado

Dez. – Dezembro

Ed. – Edição

E.g. – Exempli gratia

Et al – Et alia

Fev. – Fevereiro

Jan. – Janeiro

Jul. – Julho

Jun. – Junho

Mar. – Março

Nº. – Número

Nov. – Novembro

Out. – Outubro

Org. – Organizador

Orgs. – Organizadores

P. – Página

Rev. – Revista

Set. – Setembro

V. – Volume

RESUMO

A consulta pública constitui uma metodologia destinada à interação entre os organismos responsáveis pela elaboração da lei e as partes suscetíveis de serem afetadas ou de estarem interessadas nos atos normativos em questão. Este trabalho procura incentivar o uso da consulta pública no processo de elaboração das leis brasileiras. Para tanto, são abordados alguns aspectos da área de conhecimento denominada Ciência da Legislação, com atenção para o conceito da "qualidade da lei" e para a ferramenta da consulta pública. Apresentam-se as vantagens de elaborar a consulta pública, principalmente no caso das proposições que impõem benefícios ou custos relevantes para os agentes econômicos envolvidos ou que promovem grande alteração na distribuição de recursos da sociedade. Por fim, discutem-se o processo legislativo brasileiro e o que a legislação brasileira exige dos projetos legislativos encaminhados ao Congresso Nacional, bem como se constrói uma síntese das ferramentas e possibilidades de participação existentes no contexto brasileiro de elaboração normativa.

Palavras-chave: Consulta pública. Ciência da Legislação. Qualidade da lei. Leis brasileiras.

ABSTRACT

The public consultation is a methodology for the interaction between the bodies responsible for drafting the law and the parties likely to be affected or to be interested in normative acts in question. This work seeks to encourage the use of public consultation in the process of elaboration of the Brazilian law. Therefore, some aspect of the knowledge area called Science of Legislation, with attention to the concept of “quality of the law” and to of the public consultation tool are addressed. We present the advantages of preparing public consultation mainly in the case of proposals that impose costs or benefits relevant to the economic agents involved in or promoting major change in the distribution of resources in society. Finally, it discusses the Brazilian legislative procedure and what the Brazilian law requires from legislative projects forwarded to the National Congress, as well as build a synthesis of the tools and the exiting possibilities of participation in the Brazilian context of elaboration of norms.

Keywords: Public consultation. Legislation Science. Quality of the law. Brazilian law.

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A lei, em sentido amplo, é elementar para a concretização dos objetivos das políticas públicas e para a implementação de ações em inúmeros campos de atuação governamental. Neste contexto, faz-se importante uma reflexão sobre a qualidade desta lei, cujo conceito complexo buscaremos desenvolver neste trabalho. Não se ignora que legislar é um ato eminentemente político, sujeito aos condicionantes econômicos, sociais e culturais. Contudo, com base nos contributos da Ciência da Legislação, acredita-se que, por meio de um tratamento científico do fenômeno legislativo, é possível obter leis com qualidade.

Nesta toada, discorre-se acerca dos desenvolvimentos da Ciência da Legislação, disciplina que, nas últimas três décadas, tem se tornado uma importante área de estudo científico e treinamento prático, principalmente nos países de língua alemã. Discorre-se também sobre quais são os princípios, métodos, técnicas e etapas direcionados à melhoria da legislação, os quais são defendidos por essa ciência. Considerando que a participação popular, dentre os princípios defendidos pela Ciência da Legislação, por meio da consulta pública, tem se destacado como um importante instrumento voltado à feitura de lei, buscou-se identificar a contribuição possibilitada pela consulta pública, tais quais as recomendações voltadas ao melhor uso deste instrumento.

Sob esta perspectiva, o objetivo central desta pesquisa consiste em buscar as linhas de força da produção legislativa no Brasil, especificamente através da análise do procedimento legislativo e das possibilidades de participação popular na tomada de decisão e na elaboração da lei, seja pela forma da consulta pública ou por meio do uso de outras ferramentas. Interessa-nos apurar se as possibilidades de participação popular, no processo de feitura das leis brasileiras, concorrem para a elaboração de leis de qualidade. Destaca-se que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, sendo que cada um destes entes possui autonomia legislativa. Devido a esta complexidade, a análise concentrar-se-á no âmbito da União, não obstante se possa trazer práticas de algum outro ente.

De modo geral, defende-se que a lei não deva ser somente o resultado da ação dos representantes do povo e das suas instâncias regulatórias legalmente instituídas, mas também o produto do diálogo entre estes e os diversos grupos de interesse. Como tal, apoia-se que consulta não usurpa o papel dos funcionários, dos ministros ou dos parlamentares no processo de elaboração das políticas públicas. Ao revés, fornece-lhes mais informação de que, se forem corretamente utilizadas, podem evitar alguns atrasos

ligados ao aparecimento de diferendos numa fase tardia do processo de elaboração de determinada política.

Sustenta-se tal hipótese, principalmente, por meio dos trabalhos desenvolvidos pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e pela Comissão Europeia. Utiliza-se também os contributos oriundos da doutrina, em especial, provenientes dos pesquisadores Luzius Mader, Patricia Popelier, João Caupers, Marta Tavares de Almeida, João Pierre Guibentif, dentre outros. É oportuno ponderar as especificidades da realidade brasileira, já que aplicações de estudos desenvolvidos em uma dada realidade podem levar a conclusões precipitadas em outras.

O exame justifica-se tendo em vista que esta pesquisa pode contribuir para fornecer bases para uma discussão informada sobre o uso da consulta pública como instrumento para a melhora da qualidade da lei. Também se objetiva propor recomendações sobre a participação popular no processo de feitura das leis para serem ponderadas e debatidas pela esfera política brasileira, em especial, por considerar que, no Brasil, a Ciência da Legislação e seus campos de estudos são pouco desenvolvidos, tanto na academia, quanto nas esferas governamentais.

O trabalho foi estruturado em quatro partes principais. Preliminarmente, no Capítulo I, discorre-se, de maneira breve, sobre a trajetória, campos de estudo, natureza e objeto da Ciência da Legislação, bem como se trabalha o conceito de qualidade da lei. O Capítulo II discute a consulta pública como princípio da qualidade da lei, seus benefícios e recomendações. No Capítulo III, é abordado o processo legislativo brasileiro. No Capítulo IV, analisam-se as possibilidades de participação no processo de tomada de decisão e de elaboração da lei no Brasil. Seguem, por derradeiro, as considerações finais e as referências.

É importante destacar que existem, obviamente, outras questões relacionadas à elaboração da lei que merecem análise. Entretanto, não as abordaremos, pois fazê-lo extrapolaria o propósito central do presente trabalho que tem por cerne analisar a participação popular na produção normativa. Assim, faz-se apenas uma brevíssima referência às demais questões relacionadas à qualidade legislativa sem, contudo, pretender-se esgotar o assunto.

CAPÍTULO I
CIÊNCIA DA LEGISLAÇÃO E A QUALIDADE DA LEI

1 CIÊNCIA DA LEGISLAÇÃO E A QUALIDADE DA LEI

1.1 Ciência da Legislação: terminologias

Como maneira de se iniciarem as reflexões objeto deste trabalho, optou-se por esclarecer a utilização da terminologia Ciência da Legislação para designar o ramo do conhecimento jurídico sobre o qual este estudo se baseia. A disciplina também é denominada "Legisprudência", "Legística", "Teoria ou Doutrina da Legislação", dentre outros vocábulos.

O termo "Legisprudência" é adotado por juristas como Luzius Mader¹ e Luc Wintgens², sendo que o último utilizou, pela primeira vez, o termo em francês³. Wintgens defende que, assim como há para os juízes o dever de motivação das decisões, também há para o legislador o dever de justificação de suas escolhas, como uma condição de legitimidade da lei. Este autor, portanto, utiliza desta analogia em relação ao termo jurisprudência para construir o termo legisprudência.

Outra designação utilizada pelos juristas é "Legística"; o termo é, por ora, empregado como sinônimo de Ciência da Legislação, ora como parte da Ciência da Legislação. Na França, por exemplo, existe a distinção entre *legistique formelle* e *legistique substancielle*. Na Itália, por sua vez, o termo *Legistica* é usado no sentido de legística formal, empregado pelos franceses⁴. Legística é o termo adotado, por exemplo, por Alexandre Flückiger⁵, Fabiana de Menezes Soares⁶ e Marta Tavares de Almeida⁷.

¹ "Este é um neologismo que prefiro às expressões legística ou "ciência da legislação". O termo *légistique* (*Legistik*) é utilizado com frequência em um sentido mais estrito; (...) a expressão ciência da legislação (*Gesetzgebungswissenschaft*) não é de modo algum adequada para englobar também as orientações essencialmente práticas ou pragmáticas desta abordagem global da legislação. O termo "légisprudence" corresponde bem à expressão alemã "Gesetzgebungslehre" e a analogia subjacente, à palavra *jurisprudence* (jurisprudência) está bem adequada ao objeto, métodos e áreas de interesse da disciplina". MADER, Luzius. *Legislação e Jurisprudência*. Tradução Teresa Salis Gomes. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v. 9, n. 14, jan/dez 2007, p. 193-206. P. 194.

² WINTGENS, Luc J. *Legisprudence as a New Theory of Legislation*. In: *Ratio Juris. An International Journal of Jurisprudence and Philosophy of Law*, 2006, p. 1-25.

³ "The term "legisprudence" has first been used - in French - by Luc Wintgens: see Luc Wintgens, *Création d'une banque de données en "légisprudence"*, in: *Gesetzgebung heute* 1992, v. 3, p.91." MADER, Luzius. *Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation*. **Statute Law Rev** (2001) 22 (2): 119-131. P. 130.

⁴ CAUPERS, João. Relatório sobre o Programa, os Conteúdos e os Métodos de uma disciplina de Metodologia da Legislação. **Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação**. N. 35 (out./dez 2003), p. 5-87. P. 12.

⁵ FLÜCKIGER, Alexandre; DELLEY, Jean-Daniel. A elaboração racional do Direito Privado: da codificação à legística. Tradução Paulo Roberto Magalhães. Revisão da tradução Maria Lina Soares Souza. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v. 9, n. 14, jan/dez 2007, p. 35-58.

⁶ "A escolha pelo termo Legística se dá pelo posicionamento sistemático que o termo recebe tanto dos países da família romano-franco-germânica (*civil law*) quanto do direito consuetudinário (*common law*) através do termo "Legistics"" SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no

A definição de uma terminologia precisa torna-se ainda mais complexa na língua inglesa, visto que as expressões *law making*, *legislation*, *legislative process* são utilizadas como sinônimos e, em determinadas vezes, em sentidos diversos, além do uso do termo *drafting*, que se aproxima da legística formal⁸. Neste contexto, para exemplificar, João Caupers cita as obras *Legislation* e a *Legislative law and process*, respectivamente de David R. Miers em conjunto com Alan C. Page e Jack Davies. Na primeira obra, o título trata principalmente do processo de produção legislativa e, na segunda, de *drafting* ou técnica legislativa, dentre outras questões⁹.

Joaquim Gomes Canotilho, no texto intitulado "Os impulsos modernos para uma teoria da legislação"¹⁰, publicado em 1991, denominou o estudo, naquela época, como informa o título, de Teoria da Legislação. No entanto, a tradução de *Gesetzgebungslehre* por "Teoria da Legislação" foi criticada por Caupers¹¹, exatamente porque, ao fazer a divisão da Teoria da Legislação em partes¹², Canotilho denominou como Teoria ou Doutrina da Legislação aquela que reflete sobre a abordagem científica e sobre a aplicação dos conhecimentos de legislação; o que significa que o todo vem a designar também apenas uma parte.

Dessa forma, João Caupers¹³, bem como neste trabalho, optou pelo termo Ciência da Legislação por entendê-lo mais abrangente que as demais classificações. Outrossim, também o fazem muitos juristas, teóricos e especialistas que se dedicam ao estudo da elaboração das leis (por exemplo, Gaetano Filangieri¹⁴, Pierre Gubentif¹⁵) que se utilizam do termo Ciência da Legislação.

quadro da otimização de uma melhor legislação. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, nº 50, p. 124-142, jan. – jul., 2007, p. 124-142. P. 127.

⁷ ALMEIDA, Marta Tavares; NETTO, Menelick de Carvalho. A contribuição da Legística para uma política de legislação: concepção, métodos e técnicas. **Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2009, p. 81-116.

⁸ CAUPERS - cit. 4, p. 12.

⁹ CAUPERS - cit. 4, p. 12.

¹⁰ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Os impulsos modernos para uma teoria da legislação. **Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação**. N. 1 (abril/jun 1991). P. 7-14.

¹¹ CAUPERS - cit. 4, p. 7-8.

¹² Inspirado na obra de referência de Ulrich Karpen, Canotilho dividiu a Teoria da Legislação em cinco partes: I – Teoria ou Doutrina da Legislação; II – Analítica da Legislação; III – Tática da Legislação; IV – Metodica da Legislação ou Metodologia da Legislação e V - Técnica da Legislação e IV – Metodica da Legislação ou Metodologia da Legislação. (Veremos detalhadamente no tópico seguinte). CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Relatório sobre o programa, conteúdos e métodos de um curso de teoria da legislação. **Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra**. Vol. LXIII, 1987, p. 405 e 494.

¹³ CAUPERS- cit. 4.

¹⁴ FILANGIERI, Gaetano; CLAYTON, Sir Richard. *The Science of Legislation*, vol. I, London. Printed for T. Ostell, by Emery and Adams, Bristol, 1806. [Em linha]. [Consult. 23 Out. 2014]. Disponível em:

1.2 Trajetória, Campos de Estudo e Objeto da Ciência da Legislação

Certamente, a preocupação com as leis não é algo necessariamente recente dentre nós, sendo que a indicação desse interesse pode ser encontrada nas obras de São Tomás de Aquino. Sobre o assunto, João Caupers¹⁶ ressalta que São Tomás distinguiu notadamente os problemas da elaboração da lei positiva dos problemas da aplicação das leis às relações sociais em sua *Summa Theolica*, nas partes denominadas "Tratado da Lei" e "Tratado da Justiça", respectivamente.

Utilizando ainda da pesquisa histórica do notável professor, ele referencia os trabalhos elaborados por Thomas Hobbes, autor de "Leviatã" que, em seu Capítulo XXVI, trata de questões como a redação das leis positivas, sob a ótica da interpretação e também assuntos relacionados à obediência das leis, dentre outros. Aos escritos do filósofo inglês John Locke que manifestou sua preocupação com as leis no Capítulo XI de sua obra *The second treatise of civil government*. Aos iluministas Montesquieu e Jeremy Bentham que dedicaram de maneira mais clara ao estudo da lei. O primeiro, na obra *De l'esprit des lois* e o segundo com os *Essay on the promulgation of laws*, o *Essay on the influence of time and place in matters of legislation* e a *Normography or the art of inditing laws*.

Ademais, Caupers refere-se¹⁷, no período dentre 1784 e 1791, ao napolitano Gaetano Filangeri, com a obra *La Scienza della legislazione*. Embora o projeto de Filangeri encontre correspondência na visão que foi apregoada especialmente a partir das teorias contratualistas - do direito como sistema de regras certas e imutáveis -, a importância da sua obra reside principalmente em sua proposta de um sistema de reformulação das leis, o que corresponde à ideia contemporânea de avaliação legislativa, com a criação de uma Câmara Censória (*Censorial Chamber*) ou Censor¹⁸.

Em suma, esse quadro demonstra os três primeiros momentos vivenciados pelo estudo da lei. O primeiro, corresponde ao período filosófico nas duas ou três décadas após o Iluminismo, seguido de um segundo momento que focalizou os aspectos formais da lei, e

WWW:<URL: <http://books.google.com/ebooks/reader?id=Qs88AAAAYAAJ&printsec=frontcover&output=reader>>.

¹⁵ GUBENTIF, Pierre. A produção do Direito. Crítica de um conceito na fronteira entre sociologia do direito e ciência de Legislação. **Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação**. N. 7 (abr./jun 1993). P. 31-71.

¹⁶ CAUPERS - cit. 4, p. 17.

¹⁷ CAUPERS - cit. 4, p. 17.

¹⁸ "As soon as any law became repugnant to the manners, the genius, the religion, or even the opulence of the nation, the censorial chamber, destined to watch over the perpetuity and preservation of the laws, might proclaim the necessity of its reformation or repeal". FILANGIERI, Gaetano; CLAYTON, Sir Richard. **The Science of Legislation**, vol. I, London. Printed for T. Ostell, by Emery and Adams, Bristol, 1806. [Em linha]. [Consult. 23 Out. 2014]. Disponível em: WWW:<URL: <http://books.google.com/ebooks/reader?id=Qs88AAAAYAAJ&printsec=frontcover&output=reader>>. P. 67.

de uma longa ocasião de desconsideração da produção legislativa, inclusive entre juristas e advogados¹⁹.

Um quarto período da ciência da legislação surgiu, de maneira mais intensa, no final da década de 1970, na Alemanha, com o penalista suíço Peter Noll. Ele foi o percussor, em alguns países da Europa, de uma reflexão sistemática e global sobre o procedimento legislativo interno²⁰. Isto é, desde criação da norma até à sua execução, buscando garantir a elaboração de leis melhores.

O livro de Noll, publicado em 1973, foi intitulado "Ciência ou Doutrina da Legislação"²¹ e é uma espécie de "Bíblia" da Ciência da Legislação atual. Segundo Luzius Mader²², a importância peculiar de Peter Noll foi superar os limites de um enfoque centralizado tão somente na legística formal ou na redação legislativa, alterando, dessa forma, a ênfase para os conteúdos normativos e também para o procedimento de elaboração das decisões legislativas, o que se nomeia usualmente por legística material ou substantiva. Para Mader, essa mudança de perspectiva foi um "divisor de águas" para a Ciência da Legislação.

Desde então, principalmente na Europa, são claros os desenvolvimentos que ocorreram neste domínio de estudo, em especial na Alemanha e Suíça²³. Hoje, tanto no plano científico, como institucional, a Ciência da Legislação é uma disciplina ampla e multidisciplinar, deixando de ser domínio exclusivo de jurista e advogados. Abrange os mais diversos aspectos do fenômeno legislativo e que considera, igualmente, perspectivas de cunho teórico e dimensões práticas e pragmáticas.

Para Mader, a feitura das leis superou o chamado "idealismo normativo" e transformou-se em uma atividade fundamentada, especialmente, em evidências:

"O idealismo normativo, por muitos anos a abordagem jurídica predominante, baseava-se na premissa de que as leis serão feitas segundo um modelo normativo e produzirão, portanto, automaticamente, os resultados que supostamente deveriam produzir. A nova abordagem, por sua vez, leva em consideração o contexto anterior à tomada da decisão

¹⁹ COSTA, Cláudia Sampaio; MADER, Luzius; SOARES, Fabiana de Meneses. Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. **Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2009, p. 41-70. P. 45-46.

²⁰ ALMEIDA - cit. 7, p. 84.

²¹ Há discussões terminológicas a respeito da melhor tradução para *Gesetzgebungslehre*, título da obra de Peter Noll. Luzius Mader o traduz como Legisprudência (MADER - cit. 3, p. 44). João Caupers observa, no entanto, que Noll utilizou ao longo de sua obra as expressões *Gesetzgebungslehre* e *Gesetzgebungswissenschaft* indistintamente, sendo que a tradução da última corresponde indiscutivelmente à expressão ciência da legislação. (CAUPERS - cit. 4, p. 8)

²² MADER - cit. 19, p. 44.

²³ CAUPERS - cit. 4, p. 19.

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS LEIS FEDERAIS BRASILEIRAS

legislativa, tentando, dessa forma, estabelecer e avaliar qual será o seu efeito real, o seu impacto sobre a realidade social²⁴".

A Ciência da Legislação surge como uma das respostas à "crise da lei"²⁵, independente da compreensão conceitual dessa crise, que poderia ser objeto de outro trabalho, tendo em vista a abrangência e a complexidade do tema. De forma convergente, importa analisar as contribuições dessa Ciência da Legislação para a compreensão do fenômeno legislativo. Problemas legislativos são universais; logo, demandam abordagem multidisciplinar, seja nas dimensões teóricas ou práticas, a qual ocasionou o desenvolvimento da Ciência da Legislação.

Nesse sentido, Luzius Mader aduz que o termo *legisprudence* é usado para unir diferentes elementos e salientar as ligações de diferentes correntes e enfoques de estudos legislativos modernos:

*"(...) legisprudence aims at furthering the theoretical understanding as well as the technical handling of legislation; it combines elements of science, art and craftsmanship; it is interested both in the content of legislation and in its form"*²⁶.

Na mesma toada, Marta Tavares explicita a abrangência e multidisciplinaridade da Ciência:

"A Teoria da Legislação é, portanto, uma ciência interdisciplinar que tem um objeto claro - o estudo de todo o circuito da produção da norma - e para a qual convergem vários métodos e diferentes conhecimentos científicos. Trata-se de uma "ciência normativa", mas também de uma "ciência de ação", que nos permite analisar o comportamento dos órgãos legiferantes e as características dos fatos legislativos e identificar instrumentos úteis para a prática legislativa"²⁷.

A característica pluridisciplinar e polivalente da Ciência da Legislação, acrescida de sua curta história, acarreta, entretanto, dificuldades na delimitação de suas fronteiras. Os limites em relação às ciências (como a do direito, da sociologia, da administração) são tênues e com vários pontos de intersecções. Vejamos, por exemplo, observação feita por Caupers em relação à Ciência do Direito:

²⁴ MADER - cit. 19, p.46.

²⁵ ALMEIDA - cit. 7, p. 84.

²⁶ MADER - cit. 3, p. 119.

²⁷ ALMEIDA - cit. 7, p. 85.

CAPÍTULO I CIÊNCIA DA LEGISLAÇÃO E A QUALIDADE DA LEI

"Parece claro que a ciência jurídica e a ciência da legislação têm um objeto parcialmente comum - a lei - e que o observam de maneira diversa. Naturalmente que essa diversidade não esconde inúmeros pontos de contacto²⁸".

Tal como dito alhures, essa disciplina tem como objeto o estudo das leis em todas as suas dimensões, bem como o fenômeno legislativo na sua totalidade, sendo que os campos de interesse da Ciência da Legislação podem ser divididos em distintas áreas. Na divisão clássica de Karpen, adotada por Canotilho²⁹, a Ciência da Legislação concentra-se em cinco vertentes: i) Teoria ou Doutrina da Legislação (*Gesetzungslehre*); ii) Analítica da Legislação (*Gesetzungsanalytik*); iii) Tática da Legislação (*Gesetzbungstaktik*); iv) Metódica da Legislação (*Gesetzbungsmethodik*) e v) Técnica da Legislação (*Gesetzbungstechnik*).³⁰

Na categorização de Luzius Mader³¹, por sua vez, são oito as diversas áreas de estudo da Ciência da Legislação, sendo que algumas delas se confundem com a classificação de Karpen e outras. Contudo, são subdivididas e acrescentadas, alterando também a terminologia em alguns momentos. Em razão da maior especificidade e atualidade, optou-se pela divisão de Mader Luzius, o que não significa objeções em relação às outras classificações e nomenclaturas.

Para o professor suíço, a primeira área da Ciência da Legislação seria a Legística Material, também nomeada por Metodologia Legislativa, responsável pelo teor normativo da legislação pelo desenvolvimento de ferramentas práticas que visam promover as diferentes etapas analíticas, na sequência de passos próprios à abordagem metodológica.

Para Luzius Mader:

"(...) ela baseia-se na premissa de que o processo legislativo pode ser considerado como um processo de tomada de decisões racionais e insiste na necessidade de, meticolosamente, analisarem-se os problemas para os quais se exige ação legislativa, para definir, de forma precisa, os objetivos da norma³²".

A Legística Material propõe, ainda, avaliar opções ao uso da legislação, bem como consequências prospectivas (*ex-ante*), as limitações normativas, o acompanhamento de sua execução e avaliações retrospectivas (*ex-pont*). Essa categoria assemelha-se ao

²⁸ CAUPERS - cit. 4, p. 20.

²⁹ CANOTILHO, cit. 12, p. 415.

³⁰ Marta Tavares assinala que no que respeita à Metódica e a Técnica da Legislação essa terminologia foi atualizada, e atualmente fala-se em Legística Material e Legística Formal. (ALMEIDA - cit. 7, p. 85-86).

³¹ MADER - cit. 19, p.46.

³² MADER - cit. 19, p.46.

classificado por Canotilho como *Metódica Legislativa*³³ e uma parte da *Tática Legislativa*, considerando que a *Legística* pode abranger os problemas de determinação do conteúdo da norma.

A segunda área de concentração é a *Técnica Legislativa* ou *Legística Formal stricto sensu*, responsável por aspectos formais e legais da legislação, como os tipos de atos normativos, a estrutura formal dos atos e o modo como comporão o ordenamento jurídico. A técnica legislativa, em termos gerais, estuda o procedimento externo da legislação, englobando as fases administrativas e legislativas no procedimento de elaboração dos projetos de lei.

A terceira área, *Redação Legislativa*, preocupa-se com a forma de expressar o teor normativo do conteúdo das leis, designadamente com os aspectos linguísticos. A quarta área, a *Comunicação*, ocupa-se da apresentação, da divulgação, da transmissão e da informação em torno da legislação, bem como das formas oficiais de se publicar as peças legislativas.

A quinta área refere-se ao *Procedimento Legislativo*; este ramo da *Ciência da Legislação* estuda as regras que envolvem o procedimento de preparação, aprovação e execução de uma norma. Neste ponto, influem variantes como, por exemplo, a participação popular no processo legislativo, e a existência de uma consulta pública, a qual pode contribuir para aprimorar a legislação ou, ao contrário, limitar sua abrangência, reduzindo sua eficácia.

O sexto campo da *Ciência da Legislação*, para Luzius Mader, é a *Gestão de Projetos*. Como a feitura das leis implica em obediência a prazos, acompanhamento de cronogramas, gestão de diferentes envolvidos de distintas áreas do saber e várias unidades administrativas, é necessário e legítimo que o profissional da *Ciência da Legislação* esteja afinado com conceitos e técnicas relativos à gestão de projetos.

Ademais, a *Ciência da Legislação* comporta os campos da *Sociologia Empírica da Legislação* e da *Teoria da Legislação*. Mader explica que a sociologia empírica atém-se ao processo político que antecede o processo de aplicação e execução da lei. Ela vem descrever e analisar a prática legislativa³⁴. Quanto à oitava e última área, a *Teoria da Legislação*, na classificação de Luzius Mader, assimila-se com o conceito dado por

³³ Luzius Mader considera as expressões *Metodologia Legislativa* e *Legística Material* como sinônimas em MADER - cit. 3.

³⁴ MADER - cit. 19, p. 49.

Canotilho³⁵ ao campo denominado Doutrina da Legislação, tendo em vista que pretende tecer reflexões críticas e avaliar as funções da legislação, bem como se ocupar do conceito, evolução e análise comparada das leis, sendo que a função da lei tem modificado como resultado da transformação do papel do Estado na sociedade.

1.3 Contribuições da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da União Europeia (UE)

Tanto a OCDE como a UE têm assumido um importante papel na definição de uma política legislativa e na definição de critérios para uma lei de qualidade e ambas ressaltam a importância da condição da normatização para o crescimento econômico.

No âmbito da OCDE, foram desenvolvidos diversos trabalhos norteados por preocupações relativas ao desenvolvimento econômico dos países membros. Podem-se destacar alguns deles pela relevância da compreensão dos principais aspectos sustentados pela Ciência da Legislação.

Em 1995, o primeiro trabalho de tónica da OCDE sobre qualidade da normatização foi publicado –*The OECD Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*³⁶. Este documento foi acompanhado da *Reference Checklist for Regulatory Decision-Making*, o qual apresenta os dez principais pontos para a preparação da lei. Ressalta-se que, ante a importância internacional do documento e sua ainda atual pertinência, destacá-lo-emos no Tópico 1.3.1 deste trabalho.

Posteriormente, o OCDE sintetizou as diferentes experiências dos seus países membros acerca da avaliação de impacto legislativo, um dos pontos principais *Reference Checklist for Regulatory Decision-Making*, em um único documento, o *Regulatory Impact Analysis - Best Practices in OECD countries*³⁷.

Na sequência, em 1997, foi publicado outro documento, o qual previa um plano de ação para o aperfeiçoamento da legislação nos países membros da OCDE, o *The OECD*

³⁵ CANOTILHO - cit. 12.

³⁶ *OECD -Organisation for Economic Co-operation and Development. Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*. Paris: 1995. [Em linha]. [Consult. 22 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<<http://www.OECD.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD%2895%2995>>.

³⁷ *OECD -Organisation for Economic Co-operation and Development. Regulatory Impact Analysis - Best Practices in OECD countries*:1997. [Em linha]. [Consult. 23 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<<http://www.OECD.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>>.

*Report to Ministers - Plan for Action on Regulatory Quality and Performance*³⁸. Notadamente defendia a revisão sistemática da legislação em vigor e a transparência dos procedimentos legislativos. Cinco anos depois, em 2002, o OCDE recomenda práticas centradas na política legislativa e na gestão da legislação desenvolvidas em diversos países por meio do *OECD Regulatory Policy in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance*³⁹. Outra importante contribuição por parte da OCDE foi o *The OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*⁴⁰.

O trabalho de 2005 refere-se aos princípios orientadores para a qualidade e execução da regulação. Tal como os demais trabalhos da OCDE, foi dado ênfase na relação entre reforma da legislação e desenvolvimento do mercado, pontuando a importância de eliminar barreiras legais, quando desnecessárias, ao comércio.

Em 2008, foi publicado o *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): guidance for policymakers*⁴¹. O instrumento desenvolvido pela OCDE, teve como objetivo divulgar conhecimentos sobre o *Regulatory Impact Analysis (RIA)*. Conjuntamente com uma base teórica sobre o RIA, foi proposta a definição de condições institucionais necessárias para a implementação de um sistema RIA. Em continuação aos trabalhos sobre o procedimento de análise, em 2009, foi tornado público o *Regulatory Impact Analysis: a Tool for Policy Coherence*⁴², por meio do qual foram divulgados estudos e trabalhos de pesquisa sobre os fatores mais importantes para o êxito do RIA.

Também no ano de 2009, foi publicado um relatório com indicadores de diversos países sobre os princípios e instrumentos que conduzem suas concernentes políticas legislativas. A este relatório foi dado o nome de *Indicators of Regulatory Management*

³⁸ *OECD -Organisation for Economic Co-operation and Development. Report to Ministers - Plan for Action on Regulatory Quality and Performance*: 1997. [Em linha]. [Consult. 22 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<<http://www.OECD.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>>.

³⁹ *OECD -Organisation for Economic Co-operation and Development. Regulatory Policy in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance*:2002. [Em linha]. [Consult. 24 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<<http://www.OECD.org/gov/regulatory-policy/41882845.pdf>>.

⁴⁰ *OECD -Organisation for Economic Co-operation and Development. Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*: 2005. [Em linha]. [Consult. 28 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2009/08/guiding_principles_regulatory_quality_05.pdf>.

⁴¹ *OECD -Organisation for Economic Co-operation and Development. Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): guidance for polymakers*: 2008. [Em linha]. [Consult. 28 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<<http://www.OECD.org/regreform/regulatory-policy/40984990.pdf>>.

⁴² *OECD -Organisation for Economic Co-operation and Development. Regulatory Impact Analysis: a Tool for Policy Coherence*: 2009. [Em linha]. [Consult. 27 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/OECD/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en>.

*Systems - OECD - Regulatory Policy Committee Report*⁴³. Seguidamente, em 2011, outro relatório, o *Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform - The Experience from OECD Countries*⁴⁴, foi divulgado, desta vez considerando as entidades que controlam o procedimento legislativo, nomeadamente, os *regulatory oversight bodies*.

Por fim, um dos últimos trabalhos da OCDE relacionado à política legislativa e a qualidade da lei foi a *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*⁴⁵. Os juristas portugueses Almeida, Caupers e Guibentif, consideram que essa contribuição é o mais abrangente trabalho internacional publicado desde o início da crise econômica: "o objetivo fundamental desta recomendação é o de aconselhar os governos quanto à melhor forma da legislação alcançar melhores resultados aos níveis econômicos, sociais e ambientais"⁴⁶. Frisa-se que, neste trabalho, foi dado relevo no valor dos procedimentos de participação e consulta.

Em relação às contribuições da União Europeia, seus aportes foram enumerados em quatro diferentes períodos; sugestão apresentada por Wim Voermans e também adotada por Almeida *et al* na obra "Portugal e Europa: Feitura das Leis"⁴⁷. Seguiremos essa estruturação que corresponde às distintas preocupações da União Europeia em dados momentos.

O primeiro período, compreendido entre 1993 e 2002, é marcado por uma preocupação central com a redação legislativa. A partir do Conselho Europeu de Edimburgo foram desenvolvidos alguns documentos de relevância sob a perspectiva da qualidade normativa⁴⁸, em especial a *Declaration N° 39 on the quality of the drafting of*

⁴³ *OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. Indicators of Regulatory Management Systems - OECD - Regulatory Policy Committee Report*: 2009. [Em linha]. [Consult. 26 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<<http://www.OECD.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf>>.

⁴⁴ *OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform - The Experience from OECD Countries*: 2011. [Em linha]. [Consult. 26 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<<http://www.OECD-ilibrary.org/docserver/download/5kglrvcpth.pdf?expires=1419634071&id=id&acname=guest&checksum=E608F5D9CE7593E19C9C2DA1DA6A27BA>>.

⁴⁵ *OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*: 2012. [Em linha]. [Consult. 26 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<<http://www.OECD.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>>.

⁴⁶ ALMEIDA, Marta Tavares de, CAUPERS, João, GUIBENTIF, Pierre. **Feitura das Leis. Portugal e a Europa**. Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014. ISBN: 978.989.8662.38-5. P. 30.

⁴⁷ ALMEIDA - cit. 46.

⁴⁸ *COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. Resolution of the Council of the European Communities of 8 June 1993 on the quality of drafting of Community legislation: Official Journal of the European Communities (OJEC)*. 17.06.1993, n° C 166. [s.l.]. ISSN 0378-6986. [Em linha]. [Consult. 21 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<council_resolution_on_the_quality_of_drafting_of_community_legislation_8_june_1993> e *COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. General guidelines for legislative policy: SEC(1995)*

Community legislation adotada em 8 de julho de 1993⁴⁹, sobre a qualidade da redação comunitária.

A tônica do segundo período – 2002 a 2005 – foi a definição dos princípios e instrumentos que devem nortear a política legislativa. O período é caracterizado pela aprovação do Programa *Better Law Making* e pelo relatório desenvolvido pelo Grupo Manderkern, que veremos detalhadamente abaixo.

No terceiro período, entre 2005 e 2010, valorizou-se a função instrumental da lei enquanto ferramenta para o desenvolvimento econômico. Em 2005, aprovou-se o programa *Better Regulation for Growth and Jobs in European Union* e, em 2006, o programa *A Strategic Review of Better Regulation in the European Union*.

No quarto e último período, o foco foi a valorização do procedimento de avaliação de impacto legislativo, em especial, a *ex post*. Neste período, foi aprovado o programa *Smart Regulation*, com preocupação central no *Impact Assessment Board* (IAB), que é o desenvolvimento do procedimento de consulta.

1.3.1 Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation -1995⁵⁰

Motivada pelos incômodos causados pela regulação de má qualidade e, principalmente, pela relação direta entre qualidade da regulação e a performance econômica dos mercados, bem como a efetividade governamental, em 1993, em uma iniciativa inédita a nível internacional, a OCED iniciou os desenvolvimentos do que viria a ser a *Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation*. Esta recomendação marcou o início da trajetória da instituição na busca de legislação de melhor qualidade.

A *Recommendation* tinha por objetivos gerais: i) melhorar a qualidade da regulamentação, por meio do exame das estratégias institucionais, buscando atualizar a tomada de decisões de regulamentação; ii) apoiar o desenvolvimento do sistema regulatório como meio de desenvolver a efetividade regulatória e reduzir custos, ajustar a estrutura das economias na área da OCDE, aperfeiçoar a flexibilidade e capacidade de resposta da regulamentação tão quanto a abertura e transparência; iii) promover

2255/7, of 18 January 1996. . [Em linha]. [Consult. 21 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:< <http://eur-lex.europa.eu/techleg/lidoc.html>>.

⁴⁹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Declaration N° 39 on the quality of the drafting of Community legislation*, annexed to the Final Act of the Treaty of Amsterdam. *Official Journal of the European Communities*, N° C 166, 17.6.1993. [Em linha]. [Consult. 21 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:< <http://www.eurotreaties.com/amsterdamfinalact.pdf>>.

⁵⁰ OECD - cit. 36.

instrumentos alternativos por meio do melhoramento da compreensão de caminhos originais e de ferramentas de não regulamentação e iv) reforçar a eficácia e legitimidade do sistema de regulamentação internacional para a resolução dos problemas comuns.

A *Recommendation* é acompanhada pela *OECD Reference Checklist for Regulatory Decision-making*. Este anexo contém dez questões sobre decisões regulatórias, que podem ser aplicadas em todos os níveis de regulamentações. Elas refletem práticas usadas nos países membros da OCDE, na busca de efetividade e eficiência em suas políticas regulatórias. Vejamos:

Questão 01. O problema está corretamente definido? (*Is it the problem correctly defined?*). A ideia é que, para um problema ser devidamente resolvido, ele precisa estar precisamente estabelecido, isto é, as causas de sua origem, bem como sua magnitude devem ser claramente identificadas.

Questão 02. A ação do governo é justificável? (*Is government action justified?*) Isto porque as intervenções governamentais demandam recursos e, muitas vezes, há limitação de liberdade; logo precisam ser baseadas em claras evidências de necessidade, que avaliem o custo *versus* benefício da medida e medidas alternativas de solução do problema.

Questão 03. Regular é a melhor forma ação governamental? (*Is regulation the best form of government action?*) Uma comparação entre os variados instrumentos de política de regulação e não regulamentação, considerando pontos relevantes, como custos, benefícios, distribuição dos efeitos e requisitos administrativos deve ser feita no início do processo regulatório.

Questão 04. Existe base legal para a regulamentação? (*Is there basis for regulation?*) O processo regulatório deve ser estruturado respeitando as normas legais, ou seja, regras como as de iniciativa e de acordo com os princípios basilares do Estado, tais como a proporcionalidade, racionalidade, dentre outros.

Questão 05. Qual é o nível (ou níveis) apropriado para a ação governamental? (*What is the appropriate level (or levels) of government for this action?*) O nível ou a categoria de que a norma irá fazer parte deve ser o mais apropriado possível para promover a máxima eficiência do ato normativo.

Questão 06. O benefício da regulação justifica o seu custo? (*Do the benefits of regulation justify the cost?*) Os agentes responsáveis pela regulamentação devem estimar o total de custos e benefícios esperados da proposta de regulamentação e das demais alternativas, sendo que essas informações devem ser disponibilizadas em formato acessível

para os decisores. Certamente, o custo da ação governamental deve ser justificado pelos seus benefícios antes da introdução da mesma.

Questão 07. A distribuição dos efeitos na sociedade é transparente? (*Is the distribution of effects across society transparent?*) Valores patrimoniais e distribuição são afetados por ações governamentais. Logo, os responsáveis pela regulação devem fazer transparente distribuição dos custos regulatórios e dos benéficos da regulação dentre os grupos sociais.

Questão 08. A regulação é clara, consistente, compreensível e acessível para os usuários? (*Is the regulation clear, consistent, comprehensible, and accessible to users?*) Deve ser assegurado que as normas sejam compreendidas pelos prováveis usuários e que foram tomados todos os procedimentos hábeis a garantir que o texto e a estrutura das normas sejam o mais claro possível.

Questão 09. Todas as partes interessadas tiveram a oportunidade de participar? (*Have all interested parties had the opportunity to present their views?*) Regulações devem ser desenvolvidas em um modelo aberto e transparente, com procedimentos apropriados para consulta das partes interessadas (empresas, sindicatos, outras instâncias governamentais e demais interessados) em adequado momento.

Questão 10. Como o cumprimento será alcançado? (*How will compliance be achieved?*) Os reguladores devem avaliar os incentivos e instituições através da qual o presente regulamento entrará em vigor e devem conceber estratégias de implementação que façam o melhor uso deles.

A *Recommendation* esclarece que o *checklist* não funciona isoladamente, sendo necessário aplicá-lo com um amplo sistema de gestão regulatória e sistemáticas avaliações da regulação existente. Mas, de fato, os dez pontos trazidos pela OCDE para a preparação das regulamentações refletem princípios de boas práticas na feitura da lei, abrangendo as diversas fases do processo legislativo. As recomendações ainda são pertinentes e atuais e, se aplicadas adequadamente, são capazes de promover melhoras significativas na qualidade legislativa.

1.3.2 Mandelkern Group on Better Regulation Final Report- 2001⁵¹

No Conselho Europeu de Lisboa, no ano 2000, a União Europeia preparou-se para se tornar "a mais competitiva e mais dinâmica economia do mundo". Neste contexto, identificou a importância da legislação, ou a qualidade desta, na busca pela competitividade e criou um grupo de trabalho para auxiliar nesta finalidade. Este grupo, conhecido por Mandelkern – nome do seu presidente, foi composto por peritos em legislação dos Estados-membros e da Comissão e ficou responsável por desenvolver os princípios e estratégias fundamentais para melhorar a qualidade dos atos normativos na União Europeia e nos Estados Membros. O estudo foi apresentado por meio de um relatório em 2001.

O relatório propôs um plano de ação com prazos e apresentou um conjunto de princípios essenciais para a melhoria da qualidade dos atos normativos. O Grupo Mandelkern identificou os principais aspectos que conduzem ao sucesso de um programa de melhoria da qualidade dos atos normativos, sendo eles: opções de aplicação de políticas; avaliação de impacto da legislação; consulta; simplificação; acesso à legislação; estruturas eficazes. Estes aspectos são expostos no Relatório, acompanhados por recomendações com vista a uma ação prática e são orientados por sete princípios essenciais: necessidade, proporcionalidade, transparência, subsidiariedade, responsabilidade, inteligibilidade e simplicidade.

Os elementos-chave para a busca da melhoria da qualidade legislativa podem ser aplicados tanto a nível europeu, como nacional e também local, adaptados às respectivas situações. O primeiro fator consiste na análise de "opções de aplicação em política de gestão", isto significa que os decisores devem considerar um conjunto de alternativas antes de optarem pela regulamentação. Tal regulamentação pode não ser o melhor caminho, apesar de ser o mais frequente, mesmo porque o seu excesso compromete a credibilidade e eficácia.

Alternativas à lei, como o "imobilismo" (não ação governamental); "mecanismos de incentivos" (por exemplo, campanhas pedagógicas ou preventivas, incentivos de ordem financeira - prêmios ou sobretaxas); "autorregulação" (recurso exclusivo para o setor privado, sob a forma de normas de qualidade, de certificação, dentre outras); "políticas contratuais" (normatização contratual entre setores da administração pública ou privada ou

⁵¹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES *Mandelkern Group on Better Regulation Final Report*: 2001. [Em linha]. [Consult. 21 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf>.

entre outros grupos de interesses como patronos e sindicatos); "mecanismos de responsabilização" (mecanismos que na ausência de normas garanta o cumprimento das obrigações, hipóteses como sistemas de seguros obrigatórios); "reconhecimento mútuo" (consideração recíproca de regras dentre os estados nacionais seria uma alternativa) e "melhoria da legislação existente" (na perspectiva que a não obediência da norma pode decorrer de problemas na legislação atual) devem ser consideradas.

O segundo elemento a ser considerado na busca pela qualidade legislativa é a elaboração de "avaliação de impacto", tanto *ex ante* como *ex tunc*. O uso desse instrumento permite a tomada de decisão fundamentada do decisor. O Grupo Mandelkern considera que a coordenação de quatro itens: avaliação do impacto normativo, exame das opções de aplicação de políticas, consulta e controle do bom desenvolvimento destes procedimentos constitui um método comum de avaliação *ex ante*, sendo que essa parte do procedimento centra-se na avaliação e os últimos três pontos devem ser apenas verificados neste momento. A avaliação *ex post* é encorajada pelo Grupo, porém não é detalhadamente desenvolvida, tendo em vista as particularidades de cada Estado que devem ser levadas em consideração em sua execução. Contudo, o uso do *checklist* desenvolvido pela OCDE é recomendado.

O terceiro aspecto é a "consulta". Embora seja abordada mais detalhadamente no próximo capítulo, é oportuno noticiar aqui seus principais pontos. A consulta visa à comunicação entre os decisores e as partes interessadas e afetadas, sendo que não existe um caminho único para essa interação; o mais importante é que o diálogo seja promovido no momento adequado. A consulta pode se revelar uma importante ferramenta de antecipação de problemas não esperados pela norma, bem como contribuir para a promoção de seu respeito, para a transparência e legitimidade do governo.

O quarto aspecto trata-se da "simplificação". O objetivo da simplificação é preservar a existência das normas, mas buscando eficiência, simplicidade, inteligibilidade e compreensibilidade das mesmas. Para tal, a indicação é que seja adotado um programa de simplificação sistemático, de preferência contínuo. A ideia é tornar os atos normativos de "mais fácil utilização", para o Grupo, esta ação torna as normais mais respeitáveis:

"Simplifying an existing regulation, in fact, generally furthers effective compliance. Overly complex regulation is harder to comply with, which can lead to less protection on the ground. If those who are regulated find it easier to comply, they are more likely to do so and less likely to give up and avoid the regulation completely. Thus simplifying regulation can result in greater levels of compliance and therefore greater protection

CAPÍTULO I
CIÊNCIA DA LEGISLAÇÃO E A QUALIDADE DA LEI

*than would otherwise be the case*⁵²."

O Grupo Mandelkern especifica que uma política de simplificação não significa deslegalização, compreendendo-se como um processo de reforma dos atos existentes e não abolição dos mesmos. Para que seja eficaz, é indicado que seja estabelecido um programa de simplificação consistente em: i) uma cultura de simplificação – objetiva ser uma política adotada automaticamente pelos Estados-membros e instituições europeias, os quais adotariam códigos de conduta hábeis a contribuir com sua própria cultura. Com efeito, demonstraria coerência com os outros instrumentos de simplificação, os quais devem ser adequados às demais ferramentas destinadas à melhora da qualidade legislativa; ii) resultados mensuráveis, ou seja, passíveis de terem seus resultados avaliados; iii) simplificação dos novos atos normativos; iv) acompanhamento, defesa e consolidação da simplificação; v) criação de uma gestão normativa pluridisciplinar e, por fim, a simplificação transparente e inteligível.

A extrema multiplicação dos atos normativos nas últimas décadas e a consequência desagradável dessa circunstância leva ao sexto elemento que deve ser promovido para melhorar a qualidade da lei – o "acesso a legislação". Este deve ser promovido por meios de uso de técnicas como a consolidação, codificação e reformulação que visam dar coerência ao corpo jurídico, bem como uma melhor utilização dos mecanismos da tecnologia da informação, em especial, a internet. Outro ponto importante é a clareza da norma jurídica. A linguagem normativa deve ser utilizada para aproximar o cidadão comum e não para ser mais um empecilho a sua compreensão.

O Grupo Mandelkern observou também que a estrutura dos governos nacionais e a Comissão é ponto fulcral na estratégia de melhora da qualidade normativa:

*"While much work has already been carried out on the tools for better regulation, in many administrations the central problem of necessary organisational structures has only recently come to the fore. But the issue of appropriate structures is an absolutely **crucial topic**. The success of efforts on better regulation will ultimately depend on this very issue*⁵³".

Desta forma, procurou-se identificar os elementos essenciais de uma estrutura eficaz, obviamente considerando que cada administração tem suas particularidades e logo devem procurar seu próprio modelo dentro dos critérios indicados. De maneira geral,

⁵² COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - cit. 51, p. 32.

⁵³ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - cit. 51, p. 47.

sugere-se, dentre outras coisas, a necessidade de uma combinação equilibrada entre avaliação descentralizada e gestão de controle centralizada. Os responsáveis políticos assumem papel central no processo, contudo é necessário um órgão/estrutura com adequado grau de autonomia. De igual modo, deve ser promovida uma cultura de melhor intervenção legislativa que, entre os pontos principais, destaque a formação generalizada, sólida e continuada de pessoal.

1.4 Qualidade da Lei

A qualidade da lei é um conceito complexo, entretanto, é possível identificar determinado número de critérios que, se seguidos, são capazes de contribuir para a qualidade legislativa.

De acordo com Almeida *et al*⁵⁴, alcançar uma legislação de qualidade depende de princípios e instrumentos apresentados no quadro de uma política legislativa conjuntamente com três pontos fundamentais: i) obediência aos princípios fundamentais do Estado de direito e dos requisitos legais e fundamentais; ii) promoção de uma metodologia de preparação da lei, isto é, planejamento legislativo englobando todas as dimensões de sua construção, "a qual concorre para que a lei atinja os seus objetivos - *eficácia da lei*; os benefícios justifiquem os custos - *eficiência da lei*; e a lei seja cumprida pelos seus destinatários - *efetividade da lei*" e iii) a obediência as normas de legística formal, objetivando a lógica, coerência interna e externa⁵⁵, clareza e determinabilidade das normas.

Luzius Mader acrescenta que uma "boa" legislação necessita de certa estabilidade, isto é, não pode ser alterada tão frequentemente, nem tão rapidamente, pois "*without a degree of foremost that it becomes unable to fulfil on of its central roles, specifically to guarantee certainty and predictability*"⁵⁶. Isto significa primeiro, e acima de tudo, que se torna difícil cumprir as normas centrais, especialmente garantir certeza e previsibilidade ao ordenamento jurídico sem determinada constância do mesmo.

No que se refere à política legislativa, esta compreende "o estudo do conjunto de motivos, dos fatores de influência, de ocasiões e de sujeitos e agentes, direta ou

⁵⁴ ALMEIDA - cit. 46, p. 71.

⁵⁵ "Coherence within a degree, and external coherence with others degrees". MADER, Luzius. *From the struggle for law to the nurture of lawmaking – recente efforts by the Swiss Confederation to improve the quality of legislation*. **Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação**. N.º 50 (out./dez. 2009), p. 295-311. P. 297

⁵⁶ MADER - cit. 55, p. 298.

indiretamente participantes no procedimento de criação de normas legislativas"⁵⁷. Luzius Mader corrobora que só é possível uma legislação de qualidade se esta for construída por meio de uma política legislativa adequada:

"Good" legislation is created in a appropriate and legally flawless process. The issue is not only the legality of its content, but also how this content came about. The constitutionality principle applies especially to the process of lawmaking. This criterion can be understood in a positivist sense: a statute is what is determined in a process that the applicable system of law prescribes for the creation of legal norms. Implicitly, however, the criterion also rests on the assumption that this process must satisfy certain democratic standards. The legitimacy of legislation - one of the most important conditions standards for its observance and enforcement in practice - stands and falls on the legitimacy of its creation, i.e. on compliance with the relevant procedural requirements. Only legitimate (in this sense) legislation can be "good" legislation⁵⁸.

Para os estudiosos portugueses, considerando o Relatório Mandelkern e os demais desenvolvimentos da UE e da OCDE, os princípios fundamentais para a definição de uma política legislativa objetivando a qualidade normativa é a necessidade, proporcionalidade, subsidiariedade, transparência, responsabilidade, acessibilidade e simplicidade.

Os principais instrumentos na busca de consolidação desses princípios são: i) consideração das alternativas à lei; ii) procedimento de avaliação de impacto legislativo, integrado na fase inicial do processo legislativo; iii) procedimento de consulta; iv) procedimentos de simplificação e de acesso à legislação – com revisões periódicas da legislação e consolidação da legislação; v) aplicação de procedimento de risco, conjuntamente com vi) desenho institucional de uma política legislativa, isto é, definição de instituições e corpo técnico capaz de desenvolver os instrumentos de política legislativa.

Como apresentado no tópico inicial desta contribuição, a Metodologia Legislativa ou Legística Material – conceitos sinônimos – é o campo da Ciência da Legislação responsável pelo domínio do conteúdo da lei, bem como das diversas fases do processo de feitura da norma. Os professores Marta Almeida, João Caupers e Pierre Guibentif utilizam da compreensão desta disciplina para explicar as etapas que devem ser consideradas no momento de elaboração de um ato normativo de qualidade. Nesta mesma vertente, trataremos, de maneira breve:

a) **Identificação do problema.** É nesta fase que é feito um enquadramento do problema em todos os planos (possíveis): o enquadramento jurídico deve ser complementado com estudos advindo das outros campos do saber, como a Economia, a

⁵⁷ CANOTILHO - cit. 12, p. 431.

⁵⁸ MADER - cit. 55, p. 297.

Sociologia, a Ciência Política, bem como no plano nacional e internacional. Importa, neste momento, a maior compilação praticável de variáveis econômicas e sociais. Como elucida Almeida *et al*, "o máximo de informação qualitativa e quantitativa deve ser disponibilizado, a fim de permitir uma análise aprofundada da situação existente e a identificação do problema"⁵⁹. Neste momento, é indicado que se proceda à ampla consulta aos especialistas da matéria, assim como aos destinatários da norma, de modo que o decisor político disponha de todos os dados necessários a uma identificação clara dos objetivos buscados.

b) **Determinação dos objetivos.** Após determinação do problema, a próxima etapa é o assentamento dos objetivos, podendo também ser desenvolvidos objetivos secundários. Almeida *et al*⁶⁰ discute que a definição dos objetivos é de maior importância, em especial, porque indica o direcionamento no processo de alternativas a considerar para resolver o problema e também porque serve de referência no momento de uma futura avaliação *ex post* da legislação.

c) **Escolha das opções.** A necessidade da lei assume papel cada vez mais importante nas políticas legislativas, fortemente pontuada nos programas da EU e da OCDE. Este, portanto, é o momento de considerar opções à regulamentação. A necessidade da lei deve ser questionada, assim como alternativas à lei (imobilismo, mecanismos de incentivos, autorregulação, políticas contratuais, mecanismos de responsabilização, melhoria da legislação existente). Se confirmada a adoção de ato normativo novo ou a alteração da normatização vigente, deve-se considerar duas ou três outras opções de enfrentamento do problema para serem analisadas.

d) **Avaliação de impacto legislativo.** Existem dois momentos distintos em que a avaliação de impacto deve ser realizada, *ex ante* (no início do processo legislativo, considerando os possíveis efeitos das diferentes alternativas à lei) e *ex post* (em momento posterior a entrada em vigência da norma, utilizada para avaliar a efetividade da lei e seus efeitos). É a avaliação de impacto que fornece dados objetivos e quantificados ao decisor político, permitindo a justificação das alternativas consideradas como as que melhor atenderiam ao problema identificado na primeira etapa do processo.

Nas palavras de Almeida *et al*:

⁵⁹ ALMEIDA - cit. 46, p. 73.

⁶⁰ ALMEIDA - cit. 46, p. 74.

CAPÍTULO I CIÊNCIA DA LEGISLAÇÃO E A QUALIDADE DA LEI

"num quadro de racionalidade da lei é importante que a legislação responda, da melhor forma, às exigências de *efetividade*, *eficácia* e *eficiência*. Ou seja, que a lei seja cumprida pelos destinatários, que a lei cumpra os seus objetivos e que os benefícios da lei justifiquem os seus custos. A avaliação de impacto é um instrumento que concorre decisivamente para que a lei cumpra os objetivos que se propôs da melhor maneira.⁶¹"

Os autores frisam que existem condicionamentos tanto no plano político, como social e econômico que podem dificultar e até impedir a feitura das leis nos termos almejados, entretanto, exatamente pela existência dessas limitações que se torna indispensável o uso de instrumentos racionais e metodológicos que possibilitem o uso de leis mais coerentes, lógicas e sólidas.

e) **Participação na elaboração da lei.** Na sequência à avaliação de impacto legislativo, é sugerido, em igual importância, que seja considerada a participação dos destinatários da norma: cidadãos comuns e empresas, dentre outros, por meio da consulta. Principalmente os que serão afetados pela normatização devem ser consultados. O uso da ferramenta corrobora para a aceitação e legitimidade da norma e para a coerência da ação estatal, como corrobora Luzius Mader:

"Good" legislation (...) in particular, it must ensure that civil society can be involved by suitable means in the preparation of legislation (non-governmental mechanism), and that all interested parties within the government have the opportunity to bring forward their concerns and their specialist knowledge (internal government consultation mechanisms), thus contributing to the coherence of state action.⁶²

f) **Execução da lei.** "A execução da lei é condicionada pela *qualidade* do procedimento legislativo – que deve respeitar os princípios fundamentais da legística material e formal – e pela *capacidade de organização* dos meios disponibilizados para a implementação da lei⁶³". Por meio desse recorte, vê-se claramente a obrigação de uma política legislativa articulada e planejada, envolvendo a necessidade de diálogo entre o legislativo e o executivo, ou entre as diferentes esferas de governo, embora determinadas vezes a elaboração da norma é um fim em si mesmo – por exemplo, para saciar o desejo popular –, em regra, a norma postula sua efetividade, ou pelo menos deveria.

A qualidade da lei não é uma noção simples de ser considerada e alcançada, embora, como se percebe ao longo deste capítulo, os relevantes contributos da Ciência da Legislação em prol do reforço da efetividade da lei, assim como para o desenvolvimento

⁶¹ ALMEIDA - cit. 46, p. 75.

⁶² MADER - cit. 55, p. 297.

⁶³ ALMEIDA - cit. 46, p. 77.

A PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS LEIS
FEDERAIS BRASILEIRAS

de um processo racional e científico de elaboração de normas, a melhoria dos atos normativos depende de um esforço contínuo, encadeado e concreto. A fim de uma melhora legislativa real, deve ser considerado um processo de constante dedicação por parte dos decisores políticos e dos cidadãos, o que somente uma mudança cultural é capaz de promover.

CAPÍTULO II
A CONSULTA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DA QUALIDADE DA LEI

2 A CONSULTA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DA QUALIDADE DA LEI

2.1 Orientações Internacionais

Nas últimas décadas, a relevância de uma política legislativa adequada vem aumentando no plano internacional, principalmente no que se refere a OCDE e à Comissão Europeia. Nessas organizações, um especial destaque ao tema das consultas públicas vem sendo percebido.

A OCDE, quando publicou a primeira norma internacional sobre a qualidade da legislação, já tratava da consulta pública. A *Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation de 1995*⁶⁴, na Questão de número 09, pontuava que todas as partes interessadas deveriam ter a oportunidade de participar do processo legislativo:

*"Have all interested parties had the opportunity to present their views?
Regulations should be developed in an open and transparent fashion, with appropriate procedures for effective and timely input from interested parties such as affected businesses and trade unions, other interest groups, or other levels of government."*⁶⁵

Mais tarde, em 2006, novamente a OCDE tratou da matéria, desta vez de maneira mais específica no documento *Background Document on Public Consultation*⁶⁶. Nesta publicação, a OCDE reforça a importância do instrumento de participação:

*"Public consultation is one of the key regulatory tools employed to improve transparency, efficiency and effectiveness of regulation besides other tools such as Regulatory Impact Analysis (RIA), regulatory alternatives and improved accountability arrangements"*⁶⁷.

A Comissão Europeia, também traz à tona a importância da consulta na elaboração da lei. No Relatório do Grupo Mandelkern⁶⁸, em 2001, coloca-a como um dos sete domínios-chave para a melhoria da qualidade dos atos normativos.

"Consultation is a means of open governance, and as such early and effective consultation of interested parties by EU and national policymakers is an important requirement. This does not usurp the role of civil servants, Ministers or

⁶⁴ OECD - cit. 36.

⁶⁵ OECD - cit. 36, p. 10.

⁶⁶ OECD - *Organisation for Economic Co-operation and Development. Background Document on Public Consultation*: 2006. [Em linha]. [Consult. 28 Dez. 2014]. Disponível em: [WWW:<http://www.OECD.org/mena/governance/36785341.pdf >](http://www.OECD.org/mena/governance/36785341.pdf).

⁶⁷ OECD - cit. 66, p. 1.

⁶⁸ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - cit. 36.

CAPÍTULO II
A CONSULTA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DA QUALIDADE DA LEI

*Parliamentarians in the policymaking process but supplements the information they have to hand. Correctly done, consultation can avoid delays in policy development due to late-breaking controversy and need not unduly hinder progress*⁶⁹.

Em 2002, a Comissão Europeia reúne os princípios que devem reger os procedimentos de consulta a nível próprio, bem como dos Estados-membros, com a publicação do documento *Communication from the Commission: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*⁷⁰.

2.2 Benefícios da Consulta

Baseado no estudo dos contributos internacionais acima citados, é possível concluir que a consulta tem capacidade de melhorar a qualidade das normas, programas e políticas públicas. As vantagens da ferramenta apresentadas pela OCDE, União Europeia e pela literatura especializada são diversas e, embora estejam inter-relacionadas, é possível enumerar algumas delas:

a) Incrementa a legitimidade democrática das ações governamentais no sentido em que os regulamentos afetam, direta ou indiretamente, todos os participantes na sociedade civil. As partes envolvidas devem ser capazes de participar, de alguma forma, nos processos de regulação. Nesse sentido, destaca-se a contribuição de Patricia Popelier sobre as três principais funções democráticas da consulta:

"First of all consultations fit in with the present concept of democratic governance. In this concept material and procedural guarantees enabling a complete balance of interests contribute to the legitimacy of legislative acts. The concept of legitimacy as a new way to seek legitimacy is especially interesting for the European Union which is defined by multilevel aspects and a lack of demos. The European Commission has clarified this in its White Paper on European Governance, where it links legitimacy with the idea of both 'involvement and participation' and 'efficiency and effectiveness'. In literature this has been linked to 'input legitimacy' and 'output legitimacy', the former requiring involvement of citizens in policy and decision making, the latter referring to the effectiveness of its outcomes.

Secondly consultations empower stakeholders who otherwise would not be heard. In practice the respondents in consultation procedures are often the well-organised ones, who know the way to cabinets even without being consulted. The fact that business associations are over-represented may relate to the fact that the need of technical background knowledge and the intensive nature of the procedure create a high threshold for less organised individuals and interest groups. Even if participatory tools

⁶⁹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - cit. 36, p. ii.

⁷⁰ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Communication from the Commission: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission*. Bruxelas: 2002. [Em linha]. [Consult. 28 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:< http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf>.

are especially designed to include the more vulnerable, the most powerful actors will always be in a better position to make use of these instruments. Nevertheless consultation procedures offer more possibilities for less organised stakeholders to participate. If in the end there is overrepresentation of influential and well-organised interest groups or industry, at least their role in the decision making process will be made more transparent, Finally, although some critics fear that consultations in a preparatory stage levers out parliament, consultations may support representative democracy. Consultations in the administrative phase may enforce the position of parliament towards government, as consultation reports offer Parliament an instrument to control the quality of bills initiated in Parliament by the government⁷¹."

A consulta pública pode contribuir para fornecer apoio público às propostas, na medida em que seus resultados permitem explicar as razões que justificam este ou aquele ato normativo⁷²; aumenta o senso de pertença entre as pessoas consultadas⁷³ e permite moldar os atos normativos e políticas públicas de acordo com o desejo dos destinatários⁷⁴.

b) Aumenta a informação disponível para os governos, visto que a consulta proporciona a recolha de informações empíricas sobre as propostas, medindo expectativas e identificando políticas alternativas não evidentes em um primeiro momento. Traz ainda para a discussão conhecimentos, perspectivas e ideias para ações alternativas em que os decisores políticos podem basear-se nas decisões políticas⁷⁵.

c) Aumenta o nível de transparência e confiança nas instituições e no próprio ato normativo. Patricia Popelier classifica essa função da consulta como de notificação⁷⁶, já que, enquanto os consultados são aferidos, o governo também os informa sobre a sua política. Thomas Sägesser, em artigo sobre a consulta na Suíça⁷⁷, também ressalta a vantagem do aumento da transparência governamental proporcionado pelo uso da ferramenta:

⁷¹ POPELIER, Patricia. *Consultation on Draft Regulation - Best Practices and Political Objections*. In **Quality of Legislation Principles and Instruments**. *Proceedings of the Ninth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Lisbon, June 24th-25th, 2010*. ISBN 978-3-8328-5245-7, p. 136-147. P. 137.

⁷² COMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - cit. 70, p. 27.

⁷³ COMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - cit. 70, p. 27.

⁷⁴ "In fact it is useful to get a picture of how much opposition there is to a project as early as possible to streamline the procedure. The consultation then relieves parliament of the burden: It knows the prevailing opinions of the people instead of being forced to speculate." SÄGESSER, Thomas. *The Consultation procedure in Switzerland*. In **The Participation of Civil Society in the Legislative Process**. *Proceedings of the Sixth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Bern (Switzerland), May 13th-14th, 2004*. ISBN 3-8329-1301-7, p. 237-241.p. 239.

⁷⁵ Nesse sentido Patricia Popelier pontua: "The empirical function helps to provide for information on the basis of which the law maker can identify problems and asses effects of proposed measures POPELIER - cit. 71, p. 137.

⁷⁶ "The notifying function is of an accidental nature rather than the essence of consultation. While consulting respondents the government also informs them about its policy, draft decisions and thought patten. In this way consultations enhance transparency". POPELIER - cit. 71, p. 137.

⁷⁷ SÄGESSER - cit. 74.

"These consultations are not simply some kind of people's discussion, but rather a tool specifically applied in the preparation of important projects. This tool has the advantage of creating transparency in a process that is otherwise conducted behind closed doors during the rest of the administrative stages. The documents relating to the consultation, namely the draft law and explanatory report can be obtained by all those with an interest. The statements of those taking part in the consultation and the ensuing evaluation by the administration are also public. The sweeping transparency surrounding the procedure means that the consultation, which serves to gauge public opinion, is able to contribute to ensuring that the project is correct, applicable and accepted by the stakeholders"⁷⁸

d) Aumenta a efetividade dos atos normativos. Os processos de consulta também podem aumentar o cumprimento voluntário do ato normativo, dado o senso de legitimidade e propriedade motivados pelo envolvimento dos destinatários, reduzindo a dependência de execução e sanções.

e) Reduz os custos de execução para os governos e para os cidadãos sujeitos a regras. A identificação de efeitos imprevistos e problemas práticos, usando, por exemplo, a pré-notificação, faz com que seja possível prever com mais facilidade as consequências de algumas políticas planejadas, tornando-se uma das formas mais produtivas para identificar os encargos administrativos⁷⁹; ademais, é possível identificar as interações entre as regulamentações de várias partes do governo e avaliar a viabilidade prática das propostas.

2.3 Modalidades de Consulta

A OCDE estrutura cinco modalidades de consulta pública⁸⁰, isto é, cinco maneiras diferentes de realizar a consulta a depender de quem é consultado, quão formal é o procedimento, quais os meios de comunicação utilizados, dentre outras variações.

Consulta informal. Esta modalidade de consulta inclui todas as formas de contato discricionário e não padronizados. Podem assumir formas de telefonemas, envio de cartas, reuniões informais e pode ocorrer em várias fases do processo. O objetivo principal é recolher informações junto das partes interessadas. A OCDE⁸¹ esclarece que esta modalidade é utilizada por praticamente todos os países-membros, embora o grau de aceitabilidade dentre eles varie tremendamente. A OCDE⁸² pontua ainda que esta abordagem é mais flexível que as outras formas de consulta, o que traz vantagens

⁷⁸SÄGESSER - cit. 74, p. 239.

⁷⁹OECD - cit. 66, p. 7.

⁸⁰OECD -cit. 66, p. 2-6.

⁸¹OECD -cit. 66, p. 2.

⁸²OECD -cit. 66, p. 2.

importantes, principalmente em termos de velocidade e possibilidade de participação de ampla gama de interessados.

A desvantagem apontada pela OCDE⁸³ e relação aos procedimentos informais é a limitação de sua transparência. O acesso por grupos de interesse é inteiramente limitado a critério do regulador. Consulta informal, assemelha-se a *lobbying*, com a diferença que é a agência reguladora que desempenha o papel ativo no estabelecimento do contato.

Circulação de propostas de regulamentação para a participação pública. A circulação de proposta difere da consulta informal no sentido que é mais sistemática, estruturada e de rotina, podendo haver também alguma previsão legal, o que não ocorre naquela que, em regra, não é prenunciada em normas ou regulamentos. A circulação de propostas pode ser utilizada em todas as fases do processo regulatório, mas normalmente é aplicada quando já existe uma proposta concreta para consulta. As respostas são geralmente em formato escrito, mas também podem ser aceitas declarações orais emitidas em audiências, por exemplo. A OCDE⁸⁴ esclarece que as respostas devem ser amplamente divulgadas e que os governos começaram a explorar as possibilidades de acesso de consulta pelo potencial oferecido pela Internet.

Cabe ressaltar que esta forma de consulta é relativamente barata e bastante flexível em termos de tempo, âmbito e forma. Entretanto, o ponto negativo é limitação dos interessados, visto que os reguladores políticos decidem quem irá ser consultado. A OCDE⁸⁵ coloca que grupos importantes costumam ser negligenciados, pois podem causar dificuldades para a proposta de regulamentação quando esta atinge as esferas políticas decisórias. Grupos menos organizados, por sua vez, possuem posições mais fracas e acabam sendo preferidos no processo de consulta.

Public notice-and-comment. Nesta abordagem de consulta é feita a publicação de edital, o que permite a participação de todos os interessados, diferentemente das propostas anteriores (consulta informal e circulação de propostas). É disponibilizado um conjunto padrão de informações básicas, incluindo um esboço da proposta de regulamentação, a discussão política, objetivos e o problema a ser abordado e, muitas vezes, uma avaliação de impacto. É possível também o encaminhamento de propostas alternativas. De acordo com a

⁸³ OECD -cit. 66, p. 3.

⁸⁴ OECD - cit. 66, p. 3.

⁸⁵ OECD - cit. 66, p. 3.

OCDE⁸⁶, esta abordagem é geralmente utilizada tanto para leis quanto para normas de nível inferior.

Audiências Públicas. A audiência pública é uma reunião aberta ao público em que se discute sobre a proposta de regulamentação, dessa forma, as partes interessadas podem comentar a proposição pessoalmente; observações por escrito também podem ser apresentados neste momento. A OCDE⁸⁷ explica que a audiência pública geralmente não é um procedimento independente, mas que complementa outros procedimentos de consulta. Cita ainda que "*According to preliminary results from the most recent OECD survey on regulatory quality indicators, 13 OECD countries used public meetings as a form of consultation by 2005, but there were significant differences in their use vis-à-vis procedures and other aspects of the consultation process*"⁸⁸.

Apesar de as audiências serem, a princípio, abertas ao público em geral, o acesso depende realmente dos convites distribuídos, localização, horário e tamanho do espaço para a audiência. O importante é que este tipo de abordagem proporcione um diálogo face a face entre os reguladores e as partes interessadas, bem como entre os diferentes grupos de interesse⁸⁹. A desvantagem é que pode ser um evento único, limitando a participação de interessados; o que demanda maior planejamento e coordenação das ações para garantir acesso suficiente. Ademais, a diversidade de interessados e interesses podem render discussões demasiadamente complexas e emocionalmente impossíveis de coordenar, limitando a capacidade de geração de dados empíricos.

Órgãos consultivos. Existem diferentes tipos de órgão consultivos sob diferentes nomenclaturas, tais como conselhos, comitês, comissões e grupos de trabalho. A característica comum deles é que têm o mandato ou tarefa definida dentro do processo de regulamentação (ou fornecimento de conhecimentos ou de buscar o consenso) e que incluem membros de fora do governo. A depender de seu *status*, autoridade e posição dentro do processo podem exercer forte influência sobre as decisões finais ou ser uma das muitas fontes de informação. Os órgãos consultivos podem ainda desenvolver a proposta de regulamentação ou avaliar os regulamentos existentes. Segundo a OCDE⁹⁰, cerca de

⁸⁶ OECD - cit. 66, p. 3.

⁸⁷ OECD - cit. 66, p. 5.

⁸⁸ OECD - cit. 66, p. 5.

⁸⁹ OECD - cit. 66, p. 5.

⁹⁰ OECD - cit. 66, p. 5.

vinte e um países-membros utilizam, de alguma forma, órgãos consultivos em alguma etapa durante o processo de regulamentação⁹¹.

2.4 Recomendações

Para a consulta alcançar as funções e benefícios citados no Tópico 2.2, devem ser observados certos critérios e práticas que visam facilitar e legitimar o uso da ferramenta. A modalidade de consulta vai depender da natureza da mesma, do ato normativo posto em questão, além de particularidades da legislação e cultura de cada país. Há, contudo, algum consenso, tanto na literatura como em guias de consulta, desenvolvido especialmente pela OCDE e pela União Europeia, sobre determinadas práticas, "*best practices*", as quais devem ser orientadoras do processo de consulta⁹².

2.4.1 Momento da consulta

Concernente ao momento da consulta, é recomendado que a mesma seja realizada com a devida antecedência, ou seja, em uma fase inicial do processo legislativo e antes que a proposta seja apresentada às autoridades legislativas competentes para que a proposta possa ser ajustada aos resultados da consulta. Convém mencionar que a consulta pode ser necessária em mais de uma fase do processo.

A Comissão Europeia atenta que a condição intrínseca à eficácia da consulta é o respeito ao princípio da proporcionalidade. Logo, o método e a extensão da consulta irão depender do impacto da proposta sujeita a consulta:

*"A prerequisite for effectiveness is respect of the principle of proportionality. The method and extent of the consultation performed must therefore always be proportionate to the impact of the proposal subject to consultation and must take into account the specific constraints linked to the proposal."*⁹³.

2.4.2 Prazo de Participação

Quanto ao prazo, este deve ser estabelecido em função das circunstâncias (assunto, urgência, dentre outras variáveis), mas convém dedicar tempo suficiente à consulta para permitir que as partes forneçam respostas adequadas. É imprescindível que a parte

⁹¹ OECD - cit. 66, p. 6.

⁹² Nesse sentido ver POPELIER - cit. 71.

⁹³ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - cit. 70, p. 18.

consultante estabeleça e comunique o prazo de consulta para evitar atrasos na resposta e garantir melhor eficácia. Neste sentido, o Grupo Mandelkern pontua que:

"Some consulted parties, especially representative organisations (trade unions, etc) need to obtain statements from their member or subordinated institutions. Often, deadlines for consultation are too short for them to have proper time to do so. Therefore deadlines must be set according to the prevailing circumstances, but sufficient time should be given to the parties to give an adequate response, bearing in mind that consulted parties may need to consult third parties as well"⁹⁴.

A Comissão Europeia, em sua *Recommendation*⁹⁵, estabelece o prazo de, pelo menos, oito semanas para a recepção de respostas escritas e vinte dias úteis de antecedência para anunciar as reuniões e audiências públicas. Sugere ainda que, em situações de urgência, ou quando as partes já tiveram oportunidades suficientes para se manifestarem, o prazo pode ser reduzido da mesma forma que pode ser ampliado em situações peculiares (como período de férias das principais instituições), desde que seja observado um equilíbrio razoável entre a necessidade de tomada de decisão e a necessidade de tempo para as partes elaborarem suas respostas.

2.4.3 Publicidade e material encaminhado para a consulta

O órgão consultante deve garantir a publicidade adequada da consulta para a sensibilização do público-alvo. Os canais de comunicação utilizados devem adaptar as necessidades de todos os públicos-alvo. Nesse sentido, a Comissão Europeia⁹⁶ pondera que, para alcançar o grande público, um único ponto de acesso na Web para a consulta deve ser estabelecido, onde constarão todas as informações e documentação relevantes. Entretanto, é útil manter alternativas mais tradicionais à Internet, como comunicação em imprensa, rádio, dentre outras.

Alguns pontos relativos à proposta e ao material encaminhado aos consultados são também de suma importância. O Grupo Mandelkern⁹⁷ recomenda que o processo de consulta deva se basear, tanto quanto possível, em textos concretos, permitindo assim que as partes consultadas possam formular comentários específicos; devem ser enviadas cartas de acompanhamento a identificar questões específicas (para salientar quem deve formular comentários sobre determinado assunto); quando alguma parte do ato não for suscetível de

⁹⁴ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - cit. 51, p. 31.

⁹⁵ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - cit. 70, p. 19.

⁹⁶ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - cit. 70, p. 20.

⁹⁷ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - cit. 51, p. 26 à 32.

mudança, essa circunstância deve ser devidamente esclarecida; a proposta deve ser disponibilizada na Internet, com o objetivo de permitir que todas as partes interessadas tenham a oportunidade de participar.

A recomendação é sumarizada neste elenco de *minimum standards*, desenvolvidos pela Comissão Europeia:

*"The information in publicity and consultation documents should include:
A summary of the context, scope and objectives of consultation, including a description of the specific issues open for discussion or questions with particular importance for the Commission
Details of any hearings, meetings or conferences, where relevant
Contact details and deadlines
Explanation of the Commission's processes for dealing with contributions, what feedback to expect, and details of the next stages involved in the development of the policy
If not enclosed, reference to related documentation (including, where applicable, Commission supporting documents)"⁹⁸.*

É relevante ainda que, quando uma nova proposta de lei seja submetida à consulta, que seja completada e acompanhada por notas explicativas, incluindo, por exemplo, informações relativas às implicações econômicas e administrativas para as empresas, os cidadãos e a administração, e às implicações ambientais, dentre outras. A OCDE⁹⁹ acrescenta que deve existir uma preocupação com a linguagem, para que essa seja acessível a todos os interessados, o *Regulatory Impact Analysis* (RIA) também deve ser oferecido para ajudar a explicar os efeitos da regulamentação para todas as partes afetadas.

2.4.4 Consultados

No que se refere aos grupos-alvo e interessados que serão consultados, deve-se ter em conta que a consulta deve ser a mais ampla e transparente possível. Em primeiro lugar, antes do lançamento de um processo de consulta, o grupo-alvo deve ser claramente definido. Em outras palavras, deve-se procurar ativamente a entrada de partes interessadas relevantes. Em segundo lugar, a definição de critérios de seleção claros é necessária, principalmente onde o acesso à consulta é limitado por razões práticas (como por exemplo, nas audiências públicas).

O Grupo Mandelkern¹⁰⁰ esclarece que a noção de partes interessadas abarca organismos públicos, organizações não-governamentais (ONG), comunidade de empresas,

⁹⁸ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - cit. 70, p. 19.

⁹⁹ OECD - cit. 66, p. 7.

¹⁰⁰ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - cit. 51, p. 30.

CAPÍTULO II
A CONSULTA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DA QUALIDADE DA LEI

associações profissionais e particulares interessadas, sendo essencial que a consulta seja mais vasta possível, de modo que qualquer entidade suscetível de ser afetada pela intervenção normativa – num plano prático ou em um plano mais geral dos princípios ou ideais – seja consultada ou tenha a possibilidade de expressar as suas considerações.

"It is of utmost importance that consultation, leaving aside exceptional and specific cases (e.g. matters of state security), is not limited to a specific group. It is up to the consulting side to decide who should be consulted, but generally a wide range of parties (not only the "usual suspects") should be addressed. Internet based consultation is a means to ensure the spread of information on a wide basis¹⁰¹".

-.

A Comissão Europeia, na *Communication* de 2002, ressalta a importância da sociedade civil organizada como facilitadora de um amplo debate político:

"This specific role of civil society organisations in modern democracies is closely linked to the fundamental right of citizens to form associations in order to pursue a common purpose, as highlighted in Article 12 of the European Charter of Fundamental Rights «Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association at all levels, in particular in political, trade union and civic matters (...). Belonging to an association is another way for citizens to participate actively, in addition to involvement in political parties or through elections¹⁰²".

Mas lembra de que, para a consulta ser equitativa, deve-se considerar a cobertura adequada das seguintes partes em um processo de consulta:

- Pessoas afetadas pela política;
- Aqueles que estarão envolvidos na implementação da política;
- Órgãos que tenham expressado objetivos que os tornam diretamente interessados na política;

E que na determinação das partes relevantes é necessário considerar os seguintes elementos:

- O impacto da política em outras áreas como, por exemplo, interesses ambientais ou dos consumidores;
- A necessidade de experiência específica, especialização ou conhecimentos técnicos sobre a matéria consultada;
- A necessidade de envolver interessados não organizados;
- O registro das participações em consultas anteriores;

¹⁰¹ COMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - cit. 51, p. 30-31.

¹⁰² COMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - cit. 70, p. 5.

- A necessidade de equilíbrios, quando pertinente, entre os representantes de: órgãos sociais e econômicos; grandes e pequenas organizações ou empresas; círculos eleitorais mais vastos (como igrejas) e grupos-alvo específicos (por exemplo, as mulheres, os idosos, os desempregados, as minorias étnicas) e organizações comerciais (UE, Mercosul, para exemplificar) e países terceiros.

Outro ponto importante trazido pelo Grupo Mandelkern¹⁰³ é a função de "mediador imparcial" que o órgão consultante deve assumir, tendo em vista que é frequentemente confrontado com a dificuldade das divergentes opiniões.

2.4.5 Recepção das respostas e feedback

Por fim, é recomendável que os eventuais comentários formulados pelas partes consultadas e/ou um resumo deles sejam disponibilizados ao público em geral, excetuando casos devidamente justificados e limitados de confiabilidade comercial. A sugestão é que as respostas devam ser disponibilizadas em sítios na Web. Também é necessário um aviso de recebimento das propostas que pode, individual ou coletivamente, ser enviado, a depender da quantidade de respostas recebidas e dos recursos disponíveis para a ação. As contribuições devem ser analisadas cuidadosamente; devem ser resumidas em relatórios e constar na exposição de motivos que acompanham as propostas legislativas.

2.4.6 Demais recomendações

Outra recomendação, por parte da OCDE¹⁰⁴, é que o processo de consulta seja institucionalizado, isto é, estabelecido em lei para que ocorra de maneira contínua e sistematizada. No âmbito da OCDE, em apenas cinco países membros, até 2005, isto era uma realidade¹⁰⁵. Este ponto diverge do posicionamento da Comissão Europeia que, em sua política de consulta, optou por definir as regras por meio da *Communication* em vez da adoção de um instrumento jurídico¹⁰⁶. As razões foram:

"(...) the Commission remains convinced that a legally-binding approach to consultation is to be avoided, for two reasons: First, a clear dividing line must be drawn between consultations launched on the Commission's own initiative prior to the adoption of a proposal, and the subsequent formalised and compulsory decisionmaking process according to the Treaties. Second, a situation must be avoided in which a

¹⁰³ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - cit. 51, p. 31.

¹⁰⁴ OECD - cit. 66, p. 7.

¹⁰⁵ OECD - cit. 66, p. 7.

¹⁰⁶ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - cit. 70 p. 10.

CAPÍTULO II
A CONSULTA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DA QUALIDADE DA LEI

*Commission proposal could be challenged in the Court on the grounds of alleged lack of consultation of interested parties. Such an over-legalistic approach would be incompatible with the need for timely delivery of policy, and with the expectations of the citizens that the European Institutions should deliver on substance rather than concentrating on procedures*¹⁰⁷."

A OCDE¹⁰⁸ indica ainda que, para garantir que a consulta melhore a toda a legislação dos Estados-membros, os processos de consulta pública devem ser utilizados para a legislação primária, bem como para outros níveis mais baixos de regulação, e que deve ser criada uma estrutura de consulta fixa e permanente no Estado, embora determinados atos demandem estratégias específicas. Posição que o Grupo Mandelkern compartilha:

*"In some respects it could be desirable to have a fixed well-established consultation procedure that has to be followed independently of the subject concerned. On the other hand it is an advantage to have the possibility to choose consultation methods that are suitable for the specific act involved – for instance it may in some cases be relevant to focus the consultation on a few key issues. The important thing is to develop a structure that ensures that in each case all relevant parties are consulted in an adequate and appropriate way.*¹⁰⁹"

Contudo, a posição da Comissão Europeia, em 2002, parece divergir da do Grupo Mandelkern em 2001, sendo que seu procedimento de consulta optou por não adotar um processo permanente de consulta e que também não abrangesse todos os atos normativos:

*"(...) the Commission has not taken up the idea proposed by some participants that the scope of the standards should be generally widened (to cover all consultation), or that they should be separated from the Commission's approach to extended impact assessments. This decision meets the overriding principle of proportionality, which must govern the Commission's administrative practice (see the general principles under the heading of 'effectiveness'). It is also linked to the fact that the Commission has to assess its consultation needs on a case-by-case basis in line with its right of initiative. By the same token, the Commission must emphasise that consultation can never be an open-ended or permanent process. In other words, there is a time to consult and there is a time to proceed with the internal decision-making and the final decision adopted by the Commission*¹¹⁰."

A OCDE também sugere a divisão de tarefas com outras partes diretamente afetadas pela regulamentação. *"In many OECD countries, the public has been taking on new roles in the development, implementation, and revision of regulations*¹¹¹."

¹⁰⁷ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - cit. 70, p. 10.

¹⁰⁸ OECD - cit. 66, p. 7.

¹⁰⁹ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - cit. 51, p. 28.

¹¹⁰ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - cit. 70, p. 11.

¹¹¹ OECD - cit. 66, p. 7.

Considerando que os avanços da tecnologia, bem como mecanismos que promovam uma gestão mais aberta, com mais informação e oportunidade de participação, colaboram para a formação de cidadãos mais esclarecidos e envolvidos. É o tipo de *win-win situation all round* defendida pela União Europeia "*good consultation serves a dual purpose by helping to improve the quality of the policy outcome and at the same time enhancing the involvement of interested parties and the public at large*"¹¹².

2.5 Contribuições Teóricas sobre a Consulta

Patricia Popelier discorre, em seu artigo *Consultation on Draft Regulation - Best Practices and Political Objections*, que, embora haja consenso sobre as *best practices* no âmbito da consulta, essas práticas nem sempre são respeitadas. Isto pode se dar devido às razões pragmáticas, tais como restrições de tempo ou falta de experiência, formação ou recursos. Entretanto, possivelmente a causa fundamental seja de natureza política¹¹³.

De acordo com Patricia Popelier, a atitude política que leva a um desvio em relação às *best practices* não é necessariamente causada por uma atitude negativa em relação à consulta. As objeções políticas costumam decorrer das seguintes hipóteses: i) procedimentos de consulta podem causar atrasos no processo legislativo; ii) eles afetam o primado da política e iii) podem induzir o excesso de carga regulamentar.¹¹⁴

A autora contradiz essa hesitação política defendendo que a consulta só ocupa uma proporção limitada de todo o processo de tomada de decisão¹¹⁵, sendo que, geralmente, é percebida como demorada quando ocorre em uma fase tardia da tomada de decisão, ao contrário do recomendado pelas *best practices*. Em relação à usurpação da decisão política, a autora refuta o receio explicando que a tomada de decisão responsável e justificada, implica a tomada de decisão informada (aspecto favorecido pela consulta), ademais, a decisão final é do parlamento ou do governo, pois o resultado da consulta não condiciona a decisão legislativa¹¹⁶.

¹¹² COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - cit. 70, p. 4.

¹¹³ POPELIER - cit. 71, p. 140.

¹¹⁴ POPELIER - cit. 71, p. 143.

¹¹⁵ POPELIER - cit. 71, p. 145.

¹¹⁶ No mesmo sentido COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES - cit. 51, p. 31: "*Consultation is often seen by regulatory institutions (bodies) as replacing the decision-making. This is a misunderstanding since consultation should complement and improve draft regulation but not replace decision making regulatory bodies.*"

CAPÍTULO II
A CONSULTA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DA QUALIDADE DA LEI

No que se refere à possível indução à regulamentação em excesso e demasiadamente detalhada, embora investigações¹¹⁷ demonstrem que é um efeito possível do processo de consulta, ele pode ser evitado. É importante que os governos sejam claros sobre o objetivo da consulta e sobre restrições políticas, além disso, pode tentar elaborar uma regulação reflexiva em conjunto com as partes interessadas, deixando a conclusão mais detalhada para a autorregulação¹¹⁸.

Em pesquisa realizada pelo professor do departamento de ciência política e relações internacionais da Universidade de Genova, Pascal Sciarini¹¹⁹, a teoria, até então aceita de que a consulta faz reduzir os conflitos no referendo ou em fases posteriores do processo parlamentar no nível federal suíço, é refutada. O cientista demonstra que, embora o processo de consulta seja altamente institucionalizado e utilizado em seu país, é dispendioso do ponto de vista temporal e ineficaz em relação à redução do conflito, podendo até aumentá-lo.

"(...) les actes qui sont les plus conflictuels à l'origine du processus le restent dans la phase parlementaire, indépendamment du fait qu'ils aient transité ou non par une procédure pré-parlementaire. Les résultats sont particulièrement étonnants en ce qui concerne la procédure de consultation, qui non seulement ne semble pas de nature à réduire le conflit, mais au contraire – dans certains cas – à l'exacerber (Sciarini et al. 2002). Ce résultat est certes contre-intuitif mais néanmoins explicable: la procédure de consultation oblige les acteurs (partis, groupes d'intérêt, cantons) à «montrer leurs cartes» et agit ainsi comme une sorte de «révélateur» du conflit, qui s'exprime ensuite ouvertement dans les délibérations parlementaires¹²⁰».

Frisa-se que a análise centra-se nos efeitos do processo de consulta sobre a aceitabilidade política dos projetos de atos normativos, o que não prejudica a sua possível contribuição em outros campos. A posição de que o processo de consulta é uma ferramenta útil para verificar se um projeto é materialmente correto e suscetível de ser aceito, bem como se é executável, não é questionada.

Outro importante contributo no que se refere à importância da participação popular no processo legislativo é a pesquisa do Tom Tyler, professor da Universidade de Nova

¹¹⁷ POPELIER - cit. 71, p. 146.

¹¹⁸ POPELIER - cit. 71, p. 146.

¹¹⁹ SCIARINI, Pascal. *Les effets de la consultation sur les processus de décision au niveau fédéral. Leges* (2011/2) P. 191-204. [Em linha]. [Consult. 31 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<http://www.bk.admin.ch/themen/lang/00938/02124/05909/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU04212Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGe393e2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A-->>.

¹²⁰ SCIARINI- cit. 119, p. 196.

York, *Governing Pluralistic Societies*¹²¹. No trabalho, o professor demonstra como a aceitação e apoio às medidas do governo, mesmo que em sociedades tão plurais como a Bélgica, dependem fortemente dos procedimentos utilizados pelas autoridades para governar. Nesta perspectiva, o teor das decisões tem papel secundário na legitimidade das medidas:

*"The form of authority emerging in western democratic states has been, instead, authority based upon the processes of government: people recognize democratic procedures as legitimate and defer to authorities because of the manner in which they manage. This allows authority to be widely accepted in the face of diverse moral, cultural, or religious traditions. The key to the success of such a strategy is that legitimacy is based upon the fairness of the procedures used by authorities to govern rather than upon the substance of their decisions. This allows authorities to make decisions that are widely accepted even by those who disagree with them"*¹²².

Segundo o estudo, um dos fatores que dominam as avaliações de justiça é a possibilidade de as pessoas exporem suas opiniões às autoridades. Ademais, um dos motivos que levam as pessoas a aceitar as decisões e regras voluntariamente, além de aumentar a identificação com o grupo, é considerarem que o processo de tomada de decisão, por parte das instituições e autoridades, foi justo: "(...) *when people experience fair procedures on the part of group authorities, they more strongly identify with the group. This includes fair procedures for decisionmaking and fair interpersonal treatment, that is, treatment with dignity and respect, acknowledgment of rights, et cetera*"¹²³.

Cabe ressaltar que a conclusão do estudo é que a Bélgica, do ponto de vista processual, é uma sociedade frágil, visto que o público em grande parte é excluído das tomadas de decisões, o que reflete na pouca legitimidade de suas autoridades.

¹²¹ TYLER, Tom. *Governing Pluralistic Societies. Law and Contemporary Problems* (2009 - Vol. 72:187). P- 187-191. [Em linha]. [Consult. 31 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<<http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1525&context=lcp>>.

¹²² TYLER - cit. 121, p. 187.

¹²³ TYLER - cit. 121, p. 190.

CAPÍTULO III
O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS LEIS BRASILEIRAS

3 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS LEIS BRASILEIRAS

A Constituição Federal Brasileira de 1988, ao consagrar, no seu art. 2º, a separação dos Poderes, incumbiu ao Legislativo a tarefa principal de criar normas jurídicas, proceder a fiscalização e o controle do Poder Executivo, exercendo, com efeito, a sua função típica. Cabe dizer ainda que, o Legislativo exerce papel atípico consistente na atuação jurisdicional e executiva ao julgar o Presidente da República por crime de responsabilidade, consagrando o sistema de freios e contrapesos.

3.1 O aspecto histórico do Poder Legislativo

Discorrendo sobre as origens do Poder Legislativo, o constitucionalista Kildare Carvalho¹²⁴ ressalta que o vocábulo “*parlamentum*”, termo latino e usado pela primeira vez no século XII, presta-se a designar “um conjunto de pessoas que se reúnem para falar, conversar, debater um assunto¹²⁵”.

Posteriormente, já no século seguinte, o mesmo autor, referenciando Andrade, aduziu que a expressão “(...) já figura oficialmente nas salas das assembleias políticas e dos conselhos reais, bem como nas publicações dos editos e ordenações, onde o rei fazia questão de anunciar que decidira sempre *in parlamentum* com os seus magnatas, os seus próceres e os seus súditos¹²⁶”.

Ainda sobre as origens do vocábulo, dessa vez referenciando o professor Orlando Magalhaes Carvalho, que escreveu a obra sobre o governo britânico, Kildare ainda revelou que “o rei consultava o *Magnum Consilium* (de cujas reuniões surgiu o Parlamento), para fazer leis e lançar impostos. O Parlamento não legislava, aprovava medidas. A função legislativa decorreu de prática posterior”.

Ainda tomando por referência o Parlamento inglês, tem-se que, desde a época reportada, deixou de se limitar à emissão de meras opiniões quando consultado. De outra sorte, em papel mais ativo, investiu-se de autoridade legislativa, incumbindo-se da elaboração da Lei, esta sancionada pelo poder real, o qual reservou a si a prerrogativa de vetá-la.

¹²⁴ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional, Teoria do Estado e da Constituição**. Direito Constitucional positivo. 15. Ed., Atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

¹²⁵ CARVALHO - cit. 124, p. 1089.

¹²⁶ ANDRADE *apud* CARVALHO - cit. 124, p. 1090.

O constitucionalista mencionado ainda revelou a tradicionalidade de o Poder Legislativo ser encarado, desde suas remotas origens, como sendo o poder financeiro. Sob esta ótica, ponderou que, além da tarefa de legislar, que lhe é precípua, com o tempo, passou a exercer papel de controle e administração, atingindo notória posição de supremacia com a Revolução Francesa.

Fez também notável ponderação no sentido de que, com o advento do Estado de bem-estar-social, referido Poder mostrou-se ineficiente no atendimento de todos os anseios sociais e executivos. Nessa seara, é importante que se destaque que, por causa da morosidade dos procedimentos, foram criados mecanismos autorizativos de o governo legislar, citando-se como exemplo os decretos e leis delegadas.

Contemporaneamente, consagrou-se, e não podia deixar de sê-lo, a ideia de que o Poder em comento representa a sociedade, sendo que os representantes se incumbem na tarefa de formular regras públicas e cogentes aptas a revelarem as aspirações de cada época. Daí se ressalta a sua importância diante do Estado democrático de Direito, direcionado ao impedimento de abusos.

3.2 Os órgãos, estrutura e funcionamento do Poder Legislativo brasileiro

A República Federativa do Brasil, como estado federal que é, estrutura-se políticoadministrativamente em três entes: União, Estados-membros, Distrito Federal e Municípios. Cada um destes entes federativos é pessoa jurídica de direito público interno, que goza de autonomia e que tem competências atribuídas pela Constituição da República. Esta estrutura concebida no art. 18 da Constituição não poderá ser abolida por emenda, haja vista constituir o grupo de matérias conhecido como cláusula pétreia, conforme art. 60, §4º do mesmo documento. Contudo, o próprio art. 18 autoriza a criação, incorporação, fusão ou desmembramento de Estados e Municípios, desde que respeitadas certas disposições.

Enfim, importa-nos, por hora, que a Constituição da República Brasileira determinou a existência de um órgão legislativo para cada ente: Congresso Nacional para o legislativo federal; Assembleia Legislativa para o legislativo estadual; Câmara Distrital para o legislativo do Distrito Federal e Câmara Municipal para o legislativo Municipal. Nesta estrutura, merece atenção especial o Congresso Nacional, pois é o único órgão dentre os citados composto por duas casas: Câmara dos Deputados, composta por 513 deputados federais como a casa representante do povo brasileiro; Senado Federal, composto por 81

senadores que representam os Estados-membros e o Distrito Federal. Por causa dessa estrutura, é um órgão legislativo do tipo bicameral federativo.

Nas demais casas legislativas (estaduais, distrital e municipais), a estrutura é unicameral, pois é composta por uma única casa com número de representantes proporcionais à população, respeitando as faixas de 9 a 55 vereadores para os Municípios e 8 a 70 para os Estados-membros e o Distrito Federal (arts. 29, IV e 27 combinado com art. 32, §3º, CR/88, respectivamente).

Para viabilizar as atividades do parlamento, a composição de cada casa legislativa faz-se com o ingresso dos parlamentares que tomarão as decisões políticas das funções conferidas ao poder legislativo. O ingresso nos respectivos órgãos legislativos far-se-á por eleição, preenchidos os requisitos para candidatura. Os senadores são eleitos pelo sistema majoritário, sendo que cada Estado-membro e o Distrito Federal elegem o número fixo de 3 (três) senadores com dois suplentes cada, os demais cargos legislativos (deputados e vereadores) elegem-se pelo sistema proporcional.

Após a eleição e a investidura no cargo pela diplomação, o parlamentar tomará posse e exercerá sua função por prazo determinado na Constituição. O mandato parlamentar é chamado de legislatura e tem duração de 4 anos para a maioria dos cargos, exceto para o cargo de senador, que possui legislatura dupla e é eleito para exercer o mandato de 8 anos. Para adequar a legislatura dobrada ao calendário de eleições, que acontecem a cada quatro anos, a troca do quadro de senadores não se dá por completo em cada eleição. A troca é intercalada, de um terço para dois terços. Após cumprirem seu mandato – seja de quatro ou oito anos – os parlamentares podem tentar a reeleição para o mesmo cargo. No Legislativo, a reeleição é admitida sucessivamente. As causas de perda do mandato estão elencadas no art. 55 da Constituição da República Brasileira.

Importa ressaltar que, para o exercício da função parlamentar, são criadas comissões parlamentares para discussão e estudo de alguns assuntos ou algumas abordagens. No âmbito do Congresso Nacional, podem ser criadas comissões para cada uma das casas ou para o Congresso no interesse conjunto da Câmara e do Senado. As comissões classificam-se como permanentes (ou temáticas), criadas para uma matéria abrangente de interesse não transitório (art. 58, §2º CR/88); temporárias (ou especiais), criadas para apreciar matérias específicas de interesse transitório; comissão parlamentar de inquérito (CPI), comissão temporária criada para fim específico de colher provas e investigar determinado fato ou assunto de relevante interesse do Congresso Nacional; comissões mistas, formadas por membros da Câmara e do Senado para dar parecer em

assuntos que devam ser examinados em sessão conjunta pelo Congresso, estas podem ser permanentes ou temporárias e, por fim, comissão representativa, que se constitui durante o recesso parlamentar para o estudo sobre assuntos que ocasionem sessões extraordinárias (art. 58, §4º, CR/88), formadas por membros parlamentares de ambas as casas para representação do Congresso Nacional.

Para o exercício da função parlamentar, as decisões são tomadas de forma colegiada e se desenvolvem nas reuniões realizadas em cada casa legislativa ou em sessões conjuntas. A Constituição Federal Brasileira organiza a forma, prazos e nomes dessas reuniões no Congresso Nacional (art. 57, CR/88).

Conhecidas as funções e estrutura do Poder Legislativo, necessário se faz discorrer especificamente sobre a forma e o modo de materialização da função legislativa.

3.3 Do processo legislativo brasileiro

O processo legislativo em si, nada mais é do que o conjunto de regras e procedimentos delineados pela Constituição da República Brasileira de 1988, que disciplina a elaboração das diversas espécies normativas descritas no art. 59, sendo que cada uma delas é detalhada nos artigos subsequentes. Vejamos: Emendas à Constituição (art. 60); Leis Complementares (art.69); Leis Ordinárias; Leis Delegadas (art.68); as Medidas Provisórias (art.62); os Decretos Legislativos (art.49) e as Resoluções (arts. 68; 52, X; 155, §2º, IV).

De acordo com o Constitucionalista Kildare Carvalho, o processo legislativo pode ser definido como um “fenômeno específico do Poder Legislativo e envolve um conjunto de regras às quais o legislador deve obedecer para a elaboração das Leis”¹²⁷.

Marcelo Caetano, por sua vez, afirmou que consiste na “sucessão ordenada dos trâmites a observar na elaboração dos atos normativos pelos órgãos colegiados constitucionalmente competentes para legislar e das formalidades complementares¹²⁸”.

O citado autor Kildare Carvalho, em sua obra, ressaltou também que o Direito é uma ciência que prevê o processo da sua própria criação, salientando a importância do tema. Nesse sentido, ressaltou que a organização bicameral é uma constante da realidade brasileira, anotando, ainda, que o nosso sistema constitucional é norteador por importantes princípios atinentes à independência dos poderes, exercício do direito político, composição

¹²⁷ CARVALHO - cit. 124, p. 1169.

¹²⁸ CAETANO, Marcelo *apud* CARVALHO - cit. 124, p. 1171/1172.

partidária e representação parlamentar, competência dos entes federativos, ao Estado Democrático e à tomada de decisões pelo voto majoritário.

Ainda em estudo sobre a expressão em si, considerou que a expressão processo traz a ideia de “atos coordenados que se desenvolvem no tempo e tendem a formação de um ato final, donde decorre a ideia de *procedere*, ou seja, *dirigir-se* para uma meta¹²⁹” Nessa toada, a expressão alcança a noção técnica do *modus operandi* na criação das normas, obviamente sem privilegiar suas fontes, estando ainda às espécies sujeitas ao controle de constitucionalidade.

Nesse sentido, a Constituição da República Brasileira prevê o mecanismo formal para a confecção das espécies legislativas e também determina quais espécies poderão existir no Brasil. Importante faz-se o procedimento para a elaboração de leis, porque a falha, em qualquer parte do processo, causará uma inconstitucionalidade formal daquela lei que se incorpora ao mundo jurídico, cabendo então o controle de constitucionalidade¹³⁰.

3.3.1 Processo das leis ordinárias e lei complementares

Por ter o processo legislativo mais comum à atividade legislativa e por ter todas as fases existentes na sua tramitação, o processo de elaboração das leis ordinárias e leis complementares serão os primeiros a serem analisados, servindo de base para o estudo do processo das demais espécies legislativas, de forma comparada.

Desde a idealização do projeto de lei até sua publicação como lei válida no ordenamento jurídico, o processo legislativo das normas em comento passa por diversas fases.

Fase da iniciativa: apresentação do esboço (projeto de lei) a uma das casas do Congresso Nacional. Esta fase inaugura o processo legislativo, sendo várias as pessoas que podem apresentar projeto de lei, realizando a fase iniciativa. A regra é de que qualquer deputado ou senador, comissão da Câmara, do Senado ou do Congresso, o Presidente da República, o Superior Tribunal Federal (STF), os Tribunais Superiores, o Procurador Geral da República e os cidadãos podem iniciar projeto de lei.

Na iniciativa concorrente, mais de uma pessoa daquelas citadas pode apresentar projeto de lei; na iniciativa privativa, ocorre quando o processo legislativo só puder ser iniciado por uma única pessoa das citadas (exemplo leis de iniciativa do Presidente da

¹²⁹ SILVA *apud* CARVALHO - cit. 124, p. 1171.

¹³⁰ FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

CAPÍTULO III
O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS LEIS BRASILEIRAS

República, art. 61, §1º, CR/88); iniciativa popular que possibilita a apresentação do projeto pelos cidadãos (arts. 14 e 61, §2º, CR/88); iniciativa conjunta exige que mais de uma pessoa apresente o projeto de lei ao mesmo tempo (única hipótese - arts. 37, XI, combinado com art. 48, XV da CR/88– subsídio dos ministros do STF); iniciativa qualificada, prevista em caso de rejeição de proposta de lei, só pode o mesmo projeto ser reapresentado em sessão legislativa seguinte, ou na mesma, por iniciativa qualificada da maioria absoluta dos membros de uma das casas (art. 67, CR/88).

Fase constitutiva: nesta fase ocorre a discussão, deliberação e votação do projeto inicialmente proposto. Primeiramente há a emissão de pareceres pela comissão de constituição e justiça e pelas demais comissões temáticas quando do assunto objeto do projeto de lei. Aprovado nas comissões, ocorre a deliberação e votação parlamentar na casa iniciadora; para isso ocorre a instalação (*quorum* de maioria absoluta) da sessão (una) para discussão e após é realizada a votação (*quorum* varia com a espécie legislativa). A Câmara dos Deputados será casa iniciadora para projetos do Presidente da República, STF, Tribunais Superiores, Procurador Geral da República e popular (art. 64, CR/88). Por sua vez, o Senado iniciará projetos apresentados pelos demais.

Aprovado o projeto na casa iniciadora, será encaminhado para a casa revisora para deliberar e votar, tal qual foi feito na casa iniciadora. A casa revisora pode aprovar o projeto (dando-se sequência ao processo legislativo), rejeitá-lo (quando então este é enviado para arquivo) ou emendá-lo se entender por fazer alterações ao projeto oriundo da casa iniciadora (o que foi acrescentado volta para a outra casa para apreciação). A diferença fulcral no processo legislativo das leis ordinárias e das leis complementares se encontra nesta fase¹³¹. Isto porque as leis ordinárias demandam, para sua aprovação em cada casa, de *quorum* de maioria simples (contados os membros presentes na sessão), tal que as leis complementares exigem *quorum* de maioria absoluta (contado o total de membros em cada casa) para a mesma aprovação. Para os projetos de iniciativa do Presidente da República, em regime de urgência, temos o processo legislativo sumário, no qual as etapas da fase constitutiva ocorrerão mais brevemente nos seguintes prazos: 45 dias para cada casa e mais 10 dias para a casa iniciadora, se houver emenda, em um total de 100 dias (art. 64, § 2º. CR/88).

¹³¹ Nesse sentido MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 881-882; FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2012, p. 861, dentre outros.

Fase da deliberação executiva: aprovado o projeto no legislativo, este é encaminhado ao chefe do executivo para sancioná-lo expressa ou tacitamente (caso fique inerte por 15 dias) ou vetá-lo (até 15 dias úteis após o recebimento, art. 66 §3º). O veto pode ser total ou parcial, mas sempre motivado (se imotivado, temos a sanção tácita). A fundamentação do veto deve ocorrer por inconstitucionalidade ou por contrariedade ao interesse público, não se admitindo veto por ilegalidade (art. 66, §1º, CR/88). A mínima parte do projeto que o veto pode atingir é uma alínea, não se permite vetar palavra ou trecho isolado (art. 66, §2º, CR/88). Vetado pelo Presidente da República o projeto volta para o Congresso (em 48 horas) que, pelo voto de sua maioria absoluta, em sessão conjunta, em até 30 dias, poderá afastar o veto sob pena de obstrução da pauta (art. 66, §4º, CR/88).

Fase complementar: sancionado ou derrubado o veto, a lei é encaminhada para o Presidente da República para a promulgação (é o que torna a lei válida). Se ele não o fizer em 48 horas, o presidente ou vice-presidente do Senado (nesta ordem) promulga (art. 67, CR/88). Normalmente, isso ocorre em casos de sanção tácita ou derrubada do veto. Promulgada a lei, vai ser levada a conhecimento de "todos" através da publicação e vai ter eficácia (ser obrigatória) após o *vacatio legis* (em regra 45 dias ou o prazo em que a própria lei determinar para efeitos no Brasil e 3 meses para efeito no exterior).

3.3.2 Emendas constitucionais

A tramitação das emendas constitucionais também se submete às fases iniciativa e constitutiva, contudo, como essa espécie legislativa tem o condão de alterar a Constituição, seu processo legislativo deve ser mais formal, mais dificultoso que o das leis.

Dessa forma, a fase iniciativa só pode ser realizada pelo Presidente da República; um terço dos membros da Câmara ou do Senado, em conjunto ou separadamente; mais da metade das Assembleias Legislativas dos Estados-membros e Distrito Federal em votação por maioria simples. Iniciado o projeto, passará para deliberação e votação em dois turnos na casa iniciadora. Para que o projeto seja aprovado, faz-se necessária a aprovação por maioria qualificada de 3/5 dos membros da casa iniciadora, onde, então, será encaminhado à casa revisora.

A casa revisora agendará, em sua pauta, data para a deliberação e votação, tal qual feito pela casa iniciadora. Aprovado o projeto nas duas casas do Congresso Nacional, não necessitam as emendas constitucionais de deliberação executiva, logo, o projeto irá direto

para promulgação pelas mesas da Câmara ou do Senado que, em seguida, será publicado pelo Congresso Nacional.

3.3.3 Medidas provisórias

As medidas provisórias foram criadas pela Constituição Brasileira de 1988 como um substitutivo aos extintos Decretos-leis¹³². Apesar de configurarem atos emanados pelo Poder Executivo, são estudadas como espécie legislativa por sua força normativa atribuída pela Constituição e por passar - ainda que de maneira inversa - pelo crivo do legislativo para decidir pela sua conversão em lei. Isto significa dizer que as medidas provisórias não são leis propriamente ditas, mas têm força de lei e são equivalentes às leis ordinárias, mas com vigência determinada. Cabe ao Congresso Nacional, após a edição da medida provisória, decidir pela sua conversão em lei ou pela cessação da norma, retirando-a do ordenamento jurídico.

Sua tramitação funciona da seguinte forma (art. 62 e parágrafos, CR/88): edição pelo Presidente da República em caso de relevância e urgência; publicação e vigência imediata (salvo algumas exceções de matéria tributária); vigência por prazo de 60 dias prorrogáveis por única vez por mais 60 dias; durante a vigência, se aprovada, converte-se em lei ordinária; se rejeitada, perde sua eficácia; em caso de inércia do Congresso por até 120 dias, ocorre à rejeição tácita por decurso de prazo, sendo que, se rejeitada, não poderá ser apresentada novamente na mesma sessão legislativa.

Observa-se que, para evitar a omissão do Congresso Nacional, foi criado um mecanismo chamado regime de urgência¹³³; nele se estabelece que, passados os primeiros 45 dias de vigência da medida provisória, sem que haja deliberação a seu respeito pelos parlamentares, o ato normativo ganha prioridade na apreciação pelo Legislativo e, com isso, enquanto não for apreciada, impedirá que qualquer outro projeto seja votado naquela casa "trancando" a pauta. Outra especificidade da medida provisória são as limitações materiais impostas pela Constituição, não podendo tratar de matérias como a nacionalidade, cidadania, direitos políticos, direito eleitoral, direito penal, organização do Poder Judiciário, planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, dentre outros (art. 62, §1º, CR/88).

¹³² MARIOTTI, Alexandre. Medidas provisórias. São Paulo: Saraiva, 1999, p. 65.

¹³³ MENDES - cit. 131.

3.3.4 Leis delegadas

Tal espécie legislativa nasce da possibilidade que o Congresso Nacional tem de delegar sua função típica ao Presidente da República em assuntos específicos. Se houver a delegação, o Presidente da República editará a lei delegada que equivalerá no ordenamento jurídico à lei ordinária. Seu procedimento tem origem com a iniciativa solicitadora do Presidente da República, o qual delimita o assunto que pretende regular e solicita delegação de tal matéria ao Congresso Nacional. O Congresso, por resolução, aprova a solicitação e especifica o conteúdo da delegação, inclusive quanto à necessidade ou não da apreciação posterior pelo Congresso em votação única e conjunta (art. 68, § 3º, CR).

Não cabe delegação das matérias do art. 68, § 1º, CR. Se o presidente extrapolar os limites da resolução, a lei delegada é sustada pelo Congresso por decreto legislativo. Confeccionada a lei delegada pelo Presidente da República, dependendo do que dispuser a delegação do Congresso, poderá necessitar de aprovação das Casas Parlamentares. Depois de elaborada e, se for o caso, aprovada pelo Congresso, o Presidente da República promulgará e publicará tal lei no órgão oficial.

3.3.5 Decreto legislativo e resolução

O decreto legislativo é a espécie legislativa que serve para materializar as competências exclusivas do Congresso Nacional, disposta no art. 49 da CR. Há processo de tramitação mais simplificado – é discutido e aprovado pelo Congresso Nacional, promulgado pelo presidente do Senado e encaminhado à publicação. Ressalta-se que, na internalização dos tratados internacionais de direitos humanos, o decreto legislativo deverá ser aprovado pelo mesmo trâmite das emendas constitucionais, equiparando-se, nesse caso, o tratado internacional a uma emenda constitucional¹³⁴.

As resoluções materializam as competências privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal disciplinadas nos arts. 51 e 52 da CR/88. Seu procedimento passa por votação e aprovação por maioria simples da casa legislativa, posteriormente a Resolução é levada a publicação.

3.4 Poder regulamentar do Poder Executivo

O poder regulamentar, isto é, a faculdade que o Poder Executivo possui para editar atos normativos gerais e abstratos, como decretos e regulamentos, é inerente ao Poder

¹³⁴ MENDES - cit. 131, p. 654.

Executivo da União, dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios. Di Pietro, nesse sentido, e sobre os poderes da Administração Pública, explica: “Tais poderes são inerentes à Administração Pública, pois, sem eles, ela não conseguiria fazer sobrepor-se a vontade da lei à vontade individual, o interesse público ao interesse privado¹³⁵”.

No Direito Brasileiro há três espécies de regulamentos: i) Regulamento ou decreto de execução, que é o editado em função da lei, possibilitando sua fiel execução; ii) regulamento ou decreto autônomo ou independente, que é editado pelo Poder Executivo como ato primário derivado da Constituição, podendo ser externo com normas dirigidas aos cidadãos em geral, ou interno, quando dizem respeito à organização, funcionamento e competência da Administração Pública; iii) Regulamento autorizado ou delegado: é o que complementa as disposições da lei em razão da expressa disposição nele contido, geralmente é usado para fixação de normas técnicas.

No caso brasileiro, inclusive com respaldo na jurisprudência do Superior Tribunal Federal¹³⁶, é possível afirmar que é permitida edição de decreto autônomo em dois casos: i) organização e funcionamento da Administração Pública, quando não implicar aumento das despesas, nem na criação ou extinção de cargos; ii) extinção de cargos ou funções públicas, quando vagos. A competência para editar decreto autônomo pode ser delegada ao Ministro de Estado ou Advogado-Geral da União ou ao Procurador-Geral da República.

3.5 Dispositivos de política legislativa no Brasil

A preocupação com a utilização de técnicas uniformes e critérios unos para a produção legislativa é recente no Brasil¹³⁷ e tem sua primeira expressão significativa na Lei Complementar nº. 95, de 26 de fevereiro de 1998. A Constituição da República Brasileira de 1988, no artigo 59, já previa a edição de lei complementar que dispusesse sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, no entanto, o dispositivo só foi

¹³⁵ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20ª edição. Editora Atlas: São Paulo, 2007. p. 86.

¹³⁶ Por exemplo, os julgados: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIn nº 939-7/DF, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Sidney Sanches, Diário da Justiça de 18 de mar - 1994 e BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADInMC nº 2.024-2/DF, Tribunal Pleno. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Diário da Justiça, de 01 de dez - 2000.

¹³⁷ "Muito pouco se produziu e tem se escrito no Brasil acerca do “processo”, “arte” ou “ação” de fazer as leis. Os trabalhos doutrinários anteriores à edição da Lei Complementar (“LC”) no 95, de 26 de fevereiro de 1998, que instituiu regras e preceitos de técnica legislativa, foram poucos e esparsos. Tais trabalhos, elaborados sob a denominação de “técnica legislativa”, trataram predominantemente sobre temas de “legística formal”, em especial sobre estrutura e organização interna do texto legislativo”. SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil: apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. ISSN 2236-1677. Vol. 3, N. 2 (Jul-Dez 2003), p. 229-250. P. 243.

regulamentado em 1998, cerca de 10 anos depois. Observa-se, no referido texto legal, uma preocupação, especialmente com regras da legística formal, como estruturação e articulação da redação, clareza e precisão na linguagem e critérios formais de alteração de normas.

A Lei Complementar 95/98 aplica-se às leis complementares, às leis ordinárias e às leis delegadas e, como disposto no parágrafo único do artigo 1º, as suas disposições aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da CR/88, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo.

O primeiro instrumento legal a regulamentar a Lei Complementar 95/98 foi o Decreto n. 2.954, de 29 de janeiro de 1999. O referido diploma se prestou a estabelecer regras para a redação de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo. Posteriormente, o mesmo foi revogado pelo Decreto n. 4.176, de 28 de março de 2002 com âmbito de aplicação idêntico, que revogou conjuntamente os Decretos nº 2.954, de 29 de janeiro de 1999, e os Decretos que o alteraram: os de números 3.495, de 30 de maio de 2000; 3.585, de 5 de setembro de 2000; 3.723, de 10 de janeiro de 2001; e 3.930, de 19 de setembro de 2001.

O Decreto mencionado no Título I traz especificações acerca da numeração dos atos normativos no seu Capítulo I; da elaboração, da articulação, da redação e da alteração dos atos normativos no Capítulo II; por fim, a matéria da consolidação dos atos normativos no Capítulo III.

A grande inovação trazida por esse regulamento, no entanto, foi a instituição de regras do Manual de Redação da Presidência da República¹³⁸, em especial, de um formulário ou lista de verificação, que acabou sendo incorporado como anexo do Decreto no 4.176/02.

Frisa-se que o Decreto n. 4.176, de 2002, é composto por dois anexos que estabelecem critérios de legística material. O Anexo I trata de um *checklist* com questões, por exemplo, sobre necessidade, justificativa, efeitos, alternativas, direitos afetados pela regulamentação. O Anexo II menciona outros tópicos relevantes que devem ser levados em consideração no momento de optar pela edição do ato normativo, como identificação clara

¹³⁸ MANUAL DE REDAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 2.ed. Brasília: Presidência da República, 2002.

CAPÍTULO III
O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS LEIS BRASILEIRAS

do problema, soluções e providências contidas no ato normativo, os custos da medida e os possíveis impactos sobre o meio ambiente.

Gilmar Ferreira Mendes, presidente da comissão encarregada de elaborar o referido Manual em 1991, redigiu o capítulo “Questões Fundamentais de Técnica Legislativa”, do qual foram extraídas as referidas listas de verificação. Inspirado na doutrina alemã sobre *Metódica da Legislação*¹³⁹, o aludido autor faz uma apresentação sucinta daquilo que denomina “processo legislativo interno”¹⁴⁰.

Observa-se que as etapas descritas pelo jurista coincidem, ainda que parcialmente, com aquelas ainda hoje consideradas essenciais pelos trabalhos de doutrinadores de *Metódica da Legislação* sucessores à obra de Peter Noll, utilizada como referência no Manual ora comentado. No entanto, Natasha S. C. Salinas pondera que o assunto, de natureza altamente complexa, recebeu tratamento muito simplificado e sucinto no Manual, cuja principal ênfase foi dada à *Legística Formal*¹⁴¹.

De toda a forma, o Decreto n. 4.176 é quase que completamente desconhecido e ignorado no contexto normativo brasileiro. Neste sentido, Natasha S. C. Salinas constata que:

"os órgãos especializados em elaboração legislativa no âmbito do Poder Executivo não preveem em sua estrutura regimental a observância das regras de *Metódica da Legislação*, tampouco se preocupam em instituir equipes interdisciplinares com competências específicas para realização de avaliação legislativa. Não obstante as novas diretrizes impostas pela regulamentação da LC nº 95/98, a ênfase dos trabalhos de produção das leis parece centrar-se no trabalho de profissionais com formação estritamente jurídica”¹⁴².

A professora Fabiana de Menezes Soares explica a necessidade de uma “cultura receptiva” para o acolhimento da norma:

"Não é suficiente criar normas para instituir a avaliação legislativa, se a cultura não mudar. Já existe, por exemplo, um anexo a um decreto federal que apresenta uma lista de critérios para a avaliação da pertinência da criação de leis, uma checklist, mas esse anexo não é muito conhecido. Não adianta criar uma determinada norma se não existe uma cultura receptiva a ela, e essa cultura só será construída se houver a conscientização sobre a importância do tema na formação dos servidores que lidam com esses assuntos em seu dia a dia”¹⁴³.

¹³⁹ O autor utilizou como referência o trabalho de Peter Noll, bem como a obra de Hermann Hill, intitulada *Einführung in die Gesetzgebungslehre*.

¹⁴⁰ MANUAL DE REDAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA - cit 138, p. 87.

¹⁴¹ SALINAS - cit. 137, p. 245.

¹⁴² SALINAS - cit. 137, p. 247.

¹⁴³ COSTA - cit. 2, p. 61.

Esta observação da professora Fabiana de Menezes, estudiosa da Ciência da Legislação no Brasil, expressa bem a complexidade do processo legislativo brasileiro no que se refere a uma política legislativa que vise à qualidade da lei. Embora existam medidas isoladas como os instrumentos normativos citados acima, "a legislação não opera no vazio, ela se insere em um sistema jurídico e atua sobre uma realidade¹⁴⁴".

Nesse sentido, o sistema jurídico brasileiro é por si complexo, tendo em vista que há, no Brasil, cerca de 5 mil entes legiferantes em três ordens normativas distintas – União, Estados e Municípios, muitas vezes com competências concorrentes. Ao lado disso, a Administração Pública também legisla para dar condições de aplicabilidade à lei. Isso explica, dentre outros fatores, algumas tentativas mal sucedidas de racionalização do *corpus* legislativo brasileiro, como a consolidação das normas federais, projeto iniciado com a edição da Lei Complementar 98/95.

A época foi constituída por um Grupo Executivo de Consolidação dos Atos Normativos responsável pela coordenação e implantação dos trabalhos de consolidação no âmbito do Poder Executivo Federal, composto de um total de cerca de 160 juristas e técnicos. Contudo, o trabalho não foi concluído, pois

"Apesar do número de envolvidos, o trabalho revelou-se por demais complexo. A perspectiva da Casa Civil da Presidência da República era de que o Poder Executivo enviasse para o Congresso Nacional os principais projetos de lei de consolidação elaborados pelas comissões nos ministérios, até o fim do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso em 2002. (...) O trabalho da Casa Civil não chegou a ser concluído, gerando, no entanto, 11 projetos, dos quais três estão efetivamente tramitando na Câmara (...)Os três PLs, entretanto, embora não tenham sido arquivados, têm seu último movimento registrado em 2007¹⁴⁵"

Outras tentativas mais recentes, também empreendidas, não obtiveram o sucesso esperado. No ano de 2007, a Câmara reinstalou oficialmente o Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis Brasileiras. A ideia era dividir a atual legislação brasileira em 20 áreas temáticas¹⁴⁶ para fazer a consolidação. A previsão era de que o estudo das normas

¹⁴⁴ COSTA - cit. 19, p. 57.

¹⁴⁵ TÁVORA, Fernando Lagares *et al.* **Notas sobre proposta de consolidação das leis de defesa agropecuária.** Textos para Discussão 98, Julho, 2011. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-98-notas-sobre-proposta-de-consolidacao-das-leis-de-defesa-agropecuaria/view>>. Acesso em 01 jun.2014. P. 8.

¹⁴⁶ Leis políticas; leis administrativas; leis trabalhistas; leis cíveis; processual civil; processual penal; leis sociais (seguridade social, saúde); leis penais; leis agrárias, agrícolas e de terras; meio ambiente; mineração, subsolo, água e energia; comunicação, telecomunicação, informática; sistema financeiro e fiscalização;

CAPÍTULO III
O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS LEIS BRASILEIRAS

seria concluído até o final de 2008. À época, o atual presidente da Câmara, Arlindo Chinaglia, informou que um levantamento da Casa Civil da Presidência da República havia contabilizado em 181.328 normas em vigor, de acordo com dados da Câmara dos Deputados¹⁴⁷. Algumas matérias chegaram a ser compiladas, no entanto, além do trabalho não ter sido concluído no prazo, a maioria ainda está tramitando na Câmara dos Deputados¹⁴⁸.

Mais recentemente, em março de 2013, mais uma vez houve a tentativa de consolidar a legislação federal. O Congresso Nacional, por meio do Ato Conjunto n. 2, de 2013, dos Presidentes do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, criou Comissão Mista destinada a consolidar a legislação federal e a regulamentar dispositivos da Constituição da República.

Conforme o texto do Ato Conjunto, a medida foi tomada considerando que a Constituição da República possui 25 dispositivos ainda pendentes de regulamentação por meio de leis complementares e 117 dispositivos pendentes de regulamentação por meio de leis ordinárias; considerando ainda que um recente levantamento da Casa Civil da Presidência da República contabilizou 180 mil diplomas normativos, entre leis, decretos-lei, decretos, portarias, resoluções e instruções normativas, grande parte deles conflitantes entre si e com a própria Constituição da República.

Houve ainda consideração à necessidade de tornar o sistema normativo federal mais compreensível, seguro, transparente e homogêneo. Ficou constituída uma Comissão Mista, composta por seis senadores e seis deputados federais, destinada a apresentar, no

sistema tributário; legislação militar e defesa nacional; leis econômicas e comerciais; leis relativas a finanças públicas e orçamento; leis culturais e educação; leis de trânsito; e leis de direito internacional público e privado.

¹⁴⁷PÓRTO, Alexandre. Agência Câmara. **Câmara reinstala grupo de consolidação de leis**. 9/10/2007. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/NAO-INFORMADO/111612-CAMARA-REINSTALA-GRUPO-DE-CONSOLIDACAO-DE-LEIS.html>>. Acesso em 06 jun. 2014.

¹⁴⁸Projetos ainda no GT de consolidação das Leis: PL 4489/2001 - Estrangeiros (revogação), PL 678/2007 - Educacional, PL 1987/2007 - Trabalhista, PL 3692/2008 - Crédito Rural, PL 7751/2010 - Empresarial, PL 8054/2011 - Cultura, PL 2006/2011 - Telecomunicações e de Radiodifusão. Projetos na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania: PL 4402/2001 - Trabalhista (revogação), PL 679/2007 - Ambiental, PL 4035/2008 - Energia Elétrica, PL 4343/2008 - Leis Cíveis. Projetos prontos para pauta no Plenário: PL 151/1999 - Mineral, PL 2277/1999 - Eleitoral, PL 3757/2000 - Matéria Cultural (revogação), PL 3990/2000 - Terras Devolutas e Colonização (revogação), PL 4000/2001 - Setor de Transportes (revogação), PL 4202/2001 - Previdenciário (revogação), PL 4490/2001 - Trânsito (revogação), PL 4633/2001 - Setor Petróleo (revogação), PL 4944/2001 - Afeto ao Ministério da Agricultura (revogação), PL 6189/2002 - Serviços de Telecomunicações, Radiodifusão e Postal (revogação), PL 7078/2002 - Previdenciário, PL 3343/2008 - Saúde (apensado ao PL 4247/2008), PL 4247/2008 - Saúde (PLS 619/2007), PL 3800/2008 - Assistência Social. (Dados disponíveis em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/54a-legislatura/gtcl/projetos-de-consolidacao-na-camara-dos-deputados>). Acesso em jun. de 2014.

prazo de 180 (cento e oitenta) dias, projetos de Lei visando à consolidação da legislação federal e à regulamentação dos dispositivos da Constituição da República.

No dia 02/04/2013, ocorreu a primeira reunião da Comissão, sendo que até a data de 04/05/14 foram realizadas 15 reuniões da Comissão Mista¹⁴⁹. No entanto, nenhuma delas tratou da matéria de consolidação, somente das demais relacionadas à regulamentação da Constituição¹⁵⁰. Em 18/12/2014, pelo Ato Conjunto nº. 15-B, de 2013, o prazo para a conclusão dos trabalhos da Comissão Mista criado pelo Ato Conjunto nº. 2, de 2013 foi prorrogado até o final da presente legislatura.

Conforme se pontuou neste trabalho, enquanto não houver uma mudança cultural que assimile os princípios e regras de Ciência da Legislação, não haverá grandes transformações nas práticas de elaboração, de revisão, de simplificação e de consolidação dos atos normativos na realidade brasileira.

¹⁴⁹ ATN - Ato Conjunto dos Presidentes do Senado e da Câmara, nº. 2 de 2013. Tramitação.

¹⁵⁰ Regulamentação da Emenda Constitucional nº 72 de 2013; do disposto no Inc. XLIII do Art. 5º da Constituição da República em face da prática do crime de terrorismo; regulamenta o disposto no §1º do art. 81 da Constituição da República, que prevê a realização de eleição indireta para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República em caso de vaga nos últimos dois anos do período presidencial; o disposto inciso III do art. 221 da Constituição da República, para estabelecer os percentuais de regionalização da produção cultural, artística e jornalística das emissoras de radiodifusão sonora e de sons e imagens; inciso XI do caput, e regulamenta o § 11, ambos do art. 37 da Constituição da República, que dispõe sobre as parcelas de caráter indenizatório que não serão computadas para efeito dos limites remuneratórios.

CAPÍTULO IV
AS POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE
ELABORAÇÃO DAS LEIS BRASILEIRAS

4 AS POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS LEIS BRASILEIRAS

4.1 Constituição da República e a Participação Popular

"Todo o poder emana do povo", essa noção de soberania popular, de caráter eminentemente normativo, concisamente resumida nesta expressão, que se repete em todas as Constituições brasileiras desde 1934, funciona como um princípio orientador da prática política do esforço brasileiro de construção institucional. Sua referência, já no primeiro artigo da Constituição, simboliza que todo o texto deve ser lido, interpretado e promovido segundo essa perspectiva¹⁵¹.

Neste panorama, a Constituição brasileira de 1988 trouxe um avanço considerável, pois, além da extensão da definição de eleitores¹⁵², acolheu diversas formas de participação da sociedade na deliberação de políticas públicas: a) participação do trabalhador, do empregador (CR/88, 10); b) colaboração de associações representativas da coletividade no planejamento municipal (CR/88, 29, XII); c) colocação das contas dos Municípios à disposição dos cidadãos (CR/88, 31, §3º); d) participação do usuário na administração pública direta e indireta (CR/88, 37, §3º); e) realização de audiências públicas pelo Congresso Nacional com a sociedade civil (CR/88, 58, § 2º, II); f) obrigação de o gestor dar informações e de ouvir o cidadão (CR/88, 74, § 2º e 75); g) participação dos trabalhadores, empregadores, aposentados na gestão da seguridade social (CR/88, 194); i) participação da comunidade (CR/88, 198); h) colaboração da sociedade para a defesa do patrimônio cultural brasileiro (CR/88, 216, §1º) e i) do meio ambiente (CR/88, 225); j) participação popular na formulação de políticas de assistência social (CR/88, 204) e n) em defesa da criança e do adolescente (CR/88, 227, §7º) e obrigação de o gestor assegurar aos

¹⁵¹ REIS, Claudio Araujo. "Todo o Poder Emana do Povo": o exercício da soberania popular e a Constituição de 1998. In **Constituição de 1988: O Brasil 20 Anos Depois - Os Alicerces Da Redemocratização**. Vol. I. Senado Federal. Instituto Legislativo Brasileiro: Brasília, 2008. ISSN 0104-6276, p. 255-286.

¹⁵² A primeira Constituição republicana brasileira, de 1891, definia como eleitores os cidadãos maiores de 21 anos, excluindo os "mendigos", os analfabetos, os religiosos sujeitos a voto de obediência e as praças de pré (art. 70); a Constituição de 1934 incluiu, expressamente, as mulheres e os maiores de 18 e menores de 21 anos, mantendo a exclusão dos "mendigos", analfabetos e praças de pré (art. 108), a Constituição de 1937 praticamente mantém o texto anterior alterando a expressão "praças de pré" por "militares em serviço ativo" (art. 117); a Constituição de 1946 retira a exclusão aos "mendigos", mas restringe em relação "aos que não saibam exprimir-se na língua nacional" juntamente com a proibição aos analfabetos e as praças de pré (arts. 131 e 132), a Constituição de 1967 praticamente mantém o texto da de 1946 (art. 142; art. 147, após a Emenda de 1967); em 1985, por meio da Emenda nº 25, o direito foi estendido aos analfabetos, a Constituição de 1988 confirma essa extensão, elimina a menção "aos que não saibam exprimir-se na língua nacional" e abre a possibilidade de alistamento eleitoral para os menores de 18 e maiores de 16 anos.

CAPÍTULO IV
AS POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS LEIS
BRASILEIRAS

conselheiros a oportunidade de formulação de estratégias e acompanhamento e fiscalização dos fundos de saúde (ADCT, 77, §3) e do orçamento.

Ademais, o legislador constituinte brindou-nos com a figura do plebiscito, do referendo e da iniciativa popular:

"Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:
I - plebiscito;
II - referendo;
III - iniciativa popular".¹⁵³

Verdadeiramente, a inclusão desses institutos, na construção normativa, demonstra o aperfeiçoamento da noção de soberania popular, eis que representa uma abertura à participação direta do cidadão nos processos de decisão, uma vez que representa a possibilidade de participação na construção legislativa, mesmo que em momentos e dimensões distintas. Abaixo, veremos detalhadamente as formas de participação mais importantes da perspectiva no processo de elaboração das leis brasileiras.

4.1.1 Plebiscito e Referendo

Plebiscito e referendo são consultas ao povo para decidir sobre matéria de relevância para a Nação em questões de natureza constitucional, legislativa ou administrativa. A principal distinção entre eles é a de que o plebiscito é convocado previamente à criação do ato legislativo ou administrativo que trate do assunto em pauta, e o referendo é convocado posteriormente, cabendo ao povo ratificar ou rejeitar a proposta.

Tanto o plebiscito como o referendo estão previstos no art. 14 da Constituição da República Brasileira e regulamentados pela Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998. Essa lei, entre outras coisas, estabelece que nas questões de relevância nacional e nas previstas no § 3º do art. 18 da Constituição da República Brasileira – incorporação, subdivisão ou desmembramento dos estados –, o plebiscito e o referendo são convocados mediante decreto legislativo. Nas demais questões, de competência dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios, o plebiscito e o referendo serão convocados em conformidade, respectivamente, com a Constituição Estadual e com a Lei Orgânica.

¹⁵³ Art. 14 da CR/88. (CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Brasil. [Em linha]. [Consult. 29 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<URLhttp://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>).

Pós Constituição de 1988, os institutos somente foram usados por duas vezes a nível nacional, um plebiscito em 1993 e um referendo em 2005. A consulta de 1993 consolidou a forma e o sistema de governo brasileiro, sendo que foi dado ao povo o direito de escolher entre monarquia e república e parlamentarismo ou presidencialismo. Em 2005, a população foi consultada sobre a proibição de comércio de armas de fogo e munições no país. Na primeira oportunidade, em 1993, a percentagem de comparecimento às urnas foi de 74,3% e na segunda, 2005, de 78,15%¹⁵⁴ dos votantes; participação relativamente baixa tendo em vista que o voto no Brasil é obrigatório.

4.1.2 Iniciativa Popular

A sociedade pode apresentar projeto de lei à Câmara dos Deputados desde que a proposta seja assinada por um número mínimo de cidadãos distribuídos por, pelo menos, cinco Estados brasileiros:

"A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles"¹⁵⁵

Atendida a exigência constitucional, o projeto deve ser protocolizado junto à Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados, que verificará se foram cumpridas as exigências constitucionais para sua apresentação. Superada essa fase, o projeto de lei de iniciativa popular terá a mesma tramitação dos demais, integrando a numeração geral das proposições.

A prerrogativa de proposição legislativa, antes da Constituição de 1988, era exclusiva do Estado. Neste sentido, é um mecanismo ousado e inovador de participação popular no processo legislativo brasileiro. Entretanto, apresenta entraves que levam ao questionamento da eficácia do instituto, refletidos em uma pequena quantidade de projetos apresentados. Dos quatro projetos de iniciativa popular convertidos em lei, nenhum foi proposto, efetivamente, como projeto de iniciativa popular, sendo adotados por parlamentares e em um dos casos pela Presidência da República¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Dados do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/plebiscitos-e-referendos>>.

¹⁵⁵ Art. 61, § 2º, CR/88 - cit. 153.

¹⁵⁶ O Projeto de Lei nº 2710/1992, que cria o Fundo Nacional de Moradia Popular, e o Conselho Nacional de Moradia Popula, e dá outras providências foi o primeiro exemplo de proposição de iniciativa popular após a promulgação da Constituição Federal de 1988, contudo após o recolhimento de mais de oitocentos mil

CAPÍTULO IV
AS POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS LEIS
BRASILEIRAS

Dentre as dificuldades encontradas para a efetivação da propositura, está o alto quórum, bem como a inviabilidade de conferência da condição de eleitor junto aos Tribunais Eleitorais. Outro problema do instituto é a possibilidade de emendas ao projeto inicial, por autoria de parlamentares, sem um mecanismo de controle popular posterior. Deste modo, por meio de emendas, é possível ocorrer a desnaturação do projeto inicial.

Outro debate, talvez mais polêmico, é o que trata da possibilidade de emendas à Constituição por iniciativa popular. Em uma análise literal, refuta-se esta possibilidade mediante a leitura do art. 60, da CR/88. Todavia, por uma análise ampliada dos princípios fundamentais abrangidos constitucionalmente, poder-se-ia aceitar esta tese. Partindo desta análise sistemática, José Afonso da Silva representa a gama de autores que entendem ser possível que o processo legislativo de emenda constitucional seja deflagrado pela iniciativa popular¹⁵⁷.

Atualmente, tramitam, no Congresso, projetos que buscam facilitar a participação popular. A Proposta de Emenda à Constituição (PEC)3/2011 reduz para 0,5% do eleitorado o número de assinaturas necessárias para apresentação de projetos de lei e abre a possibilidade de os cidadãos apresentarem PECs. A PEC 2/1999 também estabelece o percentual de 0,5%. Os Projetos de Resolução do Senado (PLS) 84/2011 e 129/2010 permitem a assinatura eletrônica aos projetos de iniciativa popular. O PRS 19/2013 facilita a apresentação, ao Senado, de propostas de fiscalização e de sugestões legislativas vindas da população.

4.1.3 Audiência Pública

O texto constitucional de 1988 trouxe outra possibilidade de diálogo entre o cidadão e o Poder Público na fase constitutiva da produção legislativa, a audiência pública. Com a finalidade de ampliar a discussão e a transparência das decisões, a audiência pública é prevista no inciso art. 58, §2º, II, da CR/88 dentre as competências do Congresso

assinaturas o projeto não foi recebido como fruto de iniciativa popular por impossibilidade de conferência da capacidade de eleitor dos subscritores, sendo assim, foi apresentado por uns dos Deputados a época. Outro projeto, atual Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº. 8.930/94) foi apresentada pelo atual Presidente da República. Desfecho similar teve o projeto de Lei nº 1.517/99, conhecida como lei da captação de sufrágio, que alterou alguns dispositivos do Código Eleitoral. Neste caso a quantidade mínima de assinaturas não foi atingida, sendo apresentada por um deputado. Exemplo mais emblemático é a Lei Complementar 135/2010 (Lei da Ficha Limpa) com grande repercussão nacional, teve cerca de 1,9 milhões de subscritores mais também foi adotado por parlamentares como modo de viabilizar a propositura. Entretanto, após a Lei da Ficha Limpa a iniciativa popular tomou visibilidade nacional e segundo dados do Senado existem mais pelo menos dez iniciativas populares correndo o Brasil atualmente.

¹⁵⁷ SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. ISBN: 9788539202133. P. 64.

Nacional, cabendo às comissões, em razão da matéria de sua perícia, realizá-las com entidades da sociedade civil.

De acordo com o Regimento Interno do Senado¹⁵⁸ e com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados¹⁵⁹, que tratam a matéria de maneira semelhante, as audiências públicas serão realizadas pelas comissões para instruir matéria sob sua apreciação e tratar de assunto de interesse público relevante, podendo, inclusive, ser propostas por entidade da sociedade civil.

A finalidade precípua da audiência pública é a discussão abrangente e aberta para o questionamento da proposição adotada e outras formas de abordagem do tema discutido, trata-se de um diálogo entre as autoridades e os cidadãos e não de um monólogo¹⁶⁰. Nesse sentido, o professor Agustin Gordilo diferencia a audiência pública da sessão pública, *in verbis*:

*"Cabe distinguir la "pública audiencia" o sesión pública para enfatizar que en la audiencia pública no se trata meramente de celebrar una sesión administrativa con asistencia pasiva y muda del público, radio, televisión, periodismo, etc., sino de realizar una audiencia en la cual el público es parte interesada y activa, com derechos de naturaleza procedimental a respetar dentro de la concepción ahora expandida del debido proceso constitucional; con derecho de ofrecer, producir prueba y controlar la que se produce, alegar, etc."*¹⁶¹

Diversas proposições já foram debatidas em audiências públicas, como o Estatuto da Cidade, o Código Florestal, a redução da menoridade penal, o desarmamento. Relativo às questões discutidas, ressalta-se que o Estatuto da Cidade foi incorporado ao ordenamento jurídico, inclusive, em seu texto, garantiu-se o princípio da gestão democrática da cidade, mediante a participação popular. Cabe destacar ainda que o Estatuto do Desarmamento, discutido em audiência pública, firmou a realização do

¹⁵⁸ REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL (RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL Nº 93, DE 1970). Senado Federal. Brasil. [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<http://www.senado.leg.br/legislacao/regsf/RegimentoInternoSF_alt_2014_versao_PLE.pdf>.

¹⁵⁹ REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (RESOLUÇÃO Nº 17, DE 1989). Câmara dos Deputados. Brasil. [Em linha]. [Consult. 24 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<[URL:http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-normaatualizada-pl.html](http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-normaatualizada-pl.html)>

¹⁶⁰ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Instrumentos da Administração Consensual: a audiência pública e sua finalidade. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico e sua Finalidade (REDAE)**. Salvador, Brasil. ISSN 1981-1861. Nº 11 (ago/set/out. 2007). [Em linha]. [Consult. 29 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<[URL:http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp](http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp)>.

¹⁶¹ GORDILLO, Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo, Tomo 2, La defensa del usuario y del administrado**. 4ª edição. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2000. P. XI-8.

primeiro referendo nacional¹⁶².

A prática da audiência pública pode representar um avanço democrático, na medida em que pode significar uma importante contribuição na mudança da democracia representativa para a democracia participativa. Contudo, é importante a forma como as sessões são conduzidas, a frequência com que são convocadas, como o público interessado é comunicado, dentre outros fatores determinantes para um verdadeiro incremento democrático.

4. 2 Senado Federal e a Participação Popular

O Senado Federal é a casa legislativa do Congresso Nacional que representa a Federação, por isso há um mesmo número de representantes para cada um dos 26 Estados e o Distrito Federal, totalizando 81 senadores. Junto à Câmara dos Deputados, é precipuamente responsável por propor, discutir e aprovar leis e, nesse processo de elaboração legislativa, possibilita a participação da população em alguns momentos, na fase da proposição, por meio da Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa, por exemplo, ou na discussão das proposições por meio de diversas ferramentas que veremos detalhadamente nos próximos tópicos.

4.2.1 Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa

Em 2001, foi idealizada a Comissão de Legislação Participativa¹⁶³ dentre as comissões permanentes do Senado Federal que, posteriormente, teve sua competência ampliada, passando a ser denominada Comissão de Direito Humanos e Legislação Participativa. Compete a ela opinar, dentre outras coisas, sobre sugestões legislativas apresentadas por associações, órgãos de classe, sindicatos, entidades organizadas da sociedade civil e partidos políticos sem representação no Congresso Nacional¹⁶⁴, bem como pareceres técnicos, exposições e propostas oriundas de entidades científicas e culturais e de qualquer das entidades mencionadas.

¹⁶² GALANTE, Elisa Helena Lesqueves. Participação Popular no Processo Legislativo. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**. Campos dos Goytacazes. Ano IV, Nº 4 e Ano V, Nº 5 - 2003-2004. [Em linha]. [Consult. 29 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<URL:http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/03.pdf>. P. 467.

¹⁶³ A Comissão de Legislação Participativa – CLP, foi concebida através do Projeto de Resolução do Senado nº 57 de 2001, que após sua aprovação gerou a Resolução do Senado Federal nº 64 de 2002, que posteriormente, com a Resolução nº 1 de 2005, passou a ser denominada Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa.

¹⁶⁴ Ato da Comissão de Direito Humanos e Legislação Participativa nº. 01, de 2006. Disponível em: <http://www.senado.leg.br/comissoes/CDH/AtoRegulamentarCDH.pdf>.

O Regimento Interno do Senado Federal¹⁶⁵ prevê que as sugestões legislativas que receberem parecer favorável da Comissão serão transformadas em proposição legislativa de sua autoria e encaminhadas à Mesa, para tramitação. Ouvidas as comissões competentes para o exame do mérito, as sugestões que receberem parecer contrário serão encaminhadas ao Arquivo, sendo que se aplicam às proposições decorrentes de sugestões legislativas, no que couber, as disposições regimentais relativas ao trâmite dos demais projetos de lei nas comissões.

Tramitam no Senado Federal projetos de resoluções visando regulamentar a tramitação de sugestões legislativas; um dos projetos¹⁶⁶ prevê o registro de todas as sugestões legislativas recebidas de modo que, mesmo que transformadas em proposição, indique que foram provenientes de "sugestão legislativa". Outra proposta¹⁶⁷ sugere a inclusão das Câmaras Municipais, Assembleias Legislativas e Câmara Legislativa do Distrito Federal entre os competentes a proposição de sugestões.

4.2.2 Ouvidoria

A Ouvidoria do Senado Federal é um órgão que foi regulamentado¹⁶⁸ e implantado no ano de 2011 com o objetivo de receber e dar o tratamento às sugestões, críticas, reclamações, denúncias e elogios da sociedade sobre as atividades administrativas e legislativas do Senado. Os usuários da ouvidoria também podem sugerir mudanças no âmbito institucional. Com base nas manifestações que recebe a Ouvidoria, também pode sugerir mudanças que permitam o controle social e o aperfeiçoamento das atividades legislativas e/ou administrativas do Senado Federal.

O acesso à Ouvidoria é viabilizado pelo envio de formulários eletrônicos, por telefone, cartas e urnas instaladas no edifício do Senado. A cada dois anos, é designado pelo Presidente do Senado, dentre os membros da casa, um Ouvidor-Geral, por mandato de dois anos; sendo proibida a recondução no período subsequente. A Ouvidoria solicita dados como faixa etária, nível de escolaridade, unidade da federação que o usuário mora e sexo, tendo em vista que, com base nesses dados, a Ouvidoria elabora relatórios estatísticos, que ficam disponíveis no portal do órgão.

¹⁶⁵ REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL - cit. 158

¹⁶⁶ Projeto de Resolução do Senado nº 39, de 2009, disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=63466&tp=1>>.

¹⁶⁷ Projeto de Resolução do Senado nº 53, de 2014, disponível em: <<http://www.senado.leg.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=156484&tp=1>>.

¹⁶⁸ A Ouvidoria foi criada pelo Ato da Comissão Diretora nº 05, de 2005, convalidado pela Resolução nº 1/2005, ambos documentos do Senado Federal.

CAPÍTULO IV
AS POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS LEIS
BRASILEIRAS

No último Relatório estatístico publicado¹⁶⁹, consta que, referente ao período de 26 de dezembro de 2013 a 31 de março de 2014, foi registrada 313 participações, sendo que 30% foi referente a sugestões legislativas¹⁷⁰, o que demonstra o uso da ferramenta para manifestações acerca do processo legislativo.

4.2.3 Alô Senado

Vinculado à Ouvidoria existe a ferramenta Alô Senado, também destinada à interação da população com o Senado; a mesma concebida e administrada pela Coordenação de Pesquisa e Opinião do Senado Federal. No ambiente virtual, com sítio específico¹⁷¹, é possível o usuário cadastrar-se e manifestar-se sobre os temas legislativos em destaque, visualizar o que outras pessoas disseram, acompanhar debates e audiências públicas nas comissões e demais órgão colegiados do Senado, além de enviar comentários e perguntas para contribuir com essas discussões.

4.2.3 DataSenado

Outra forma de participação da população no Senado Federal é através das enquetes disponibilizadas pelo DataSenado, serviço da Coordenação de Controle Social (COCTRS) vinculado à Secretaria de Transparência¹⁷² cujo o objetivo é desenvolver pesquisas de opinião. É de responsabilidade do órgão o planejamento e a execução de todas as etapas para a realização das pesquisas, sejam elas por meio de telefone ou internet, nas quais a coleta de dados é realizada com o auxílio da equipe de atendentes do Alô Senado.

Uma das atividades desenvolvidas pelo DataSenado é realização de enquetes quinzenais, por internet, que sondam tendências e expectativas de opinião na sociedade. As enquetes têm acompanhamento instantâneo e podem ser sugeridas pelos senadores para

¹⁶⁹ <http://www12.senado.gov.br/senado/ouvidoria/arquivos/relatorio-estatistico-de-26-de-dezembro-2013-a-31-de-marco-2014>

¹⁷⁰ 11% sobre maioria penal, 6% sobre a reforma no Código Penal e 13% sugestões legislativas não especificadas.

¹⁷¹ <http://www.senado.leg.br/senado/alosenado/>

¹⁷² A Secretaria de Transparência é um órgão administrativo do Senado Federal, foi criada em fevereiro de 2013, compete atuar para garantir o acesso aos dados, informações e documentos de interesse coletivo ou geral, produzidos ou custodiados pelo Senado Federal, e também prover o apoio técnico ao Conselho de Transparência e Controle Social. É também responsável por coordenar os mecanismos destinados ao incremento da transparência, participação popular e controle social, além de subsidiar a atuação da Presidência do Senado com dados sobre a opinião pública espontânea e estimulada, e sobre temas afetos ao Legislativo, permitindo o acompanhamento e o controle social. Portal Transparência e Controle Social (<http://www12.senado.gov.br/transparencia/sobre/sobre-o-portal>).

investigar um assunto específico. Para participar, é necessário somente ter uma conta de e-mail.

4.2.4 Portal e-Cidadania

O aprimoramento da *Internet*, por meio do ciberespaço¹⁷³, permitiu o surgimento de um novo ambiente de relações e convivência e proporcionou que a democracia seja exercida virtualmente, favorecendo a participação e a mobilização social em grande escala. Neste sentido, vem sendo desenvolvidas ações da sociedade, tanto quanto ações governamentais. Exemplo dessa realidade é a plataformas e-Cidadania.

O Senado Federal dispõe de um espaço institucional *online* de participação popular denominado Portal e-Cidadania¹⁷⁴. O portal é subdividido em três partes, e-Fiscalização; e-Legislação e o e-Representação. O primeiro é destinado ao acompanhamento do orçamento e das ações administrativas do Senado, o segundo, à proposição de novas leis e alteração da legislação vigente ou projetos em tramitação e o terceiro, e último, à expressão da opinião do cidadão sobre temas de seu interesse e da sociedade. As dimensões e-Legislação e e-Representação interessam ao tema do trabalho e serão vistas mais detalhadamente nos tópicos abaixo.

A participação nessas ferramentas é viabilizada mediante cadastro único no portal com dados pessoais de identificação do usuário. Não é necessária a capacidade de cidadão, já que dados como o número do título de eleitor não são exigidos; ademais, é necessária uma conta de *e-mail* para validar a participação.

4.2.4.1 e-Representação

4.2.4.1.1 Proponha um Debate

O *Proponha um Debate* é um instrumento que oferece ao usuário do Portal e-Cidadania a possibilidade de sugerir aos senadores a realização de audiência pública no âmbito das Comissões Parlamentares. O objetivo desse tipo de reunião é possibilitar aos

¹⁷³ Ciberespaço apresenta-se como um ambiente virtual originado por uma rede de computadores que não tem dimensões palpáveis e perceptíveis, constituindo-se como um espaço de interação social e econômica criados pela Comunicação Mediada por Computador (CMC). LEMOS *apud* CERQUINHO, Kleomara Gomes; TAVARES, Wellington; PAES DE PAULA, Ana Paula. Movimento Minas: a participação cidadã via internet no estado de Minas Gerais. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**. João Pessoa. ISSN 2236-417X. V. 4, n. 1 (jan/jun. 2014). [Em linha]. [Consult. 30 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<URL<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/pgc/article/view/16657/10835>>.

¹⁷⁴ Portal e-Cidadania: <http://www12.senado.leg.br/ecidadania>

CAPÍTULO IV
AS POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS LEIS
BRASILEIRAS

senadores o aprofundamento do assunto em discussão por meio da apresentação de especialistas da área.

A proposta de debate deve tratar de um tema relevante e de interesse público. Os temas podem ou não estarem relacionados a projetos de lei em tramitação. Para enviar a proposta, é necessário preencher um formulário que se divide em quatro partes: i) tema central; ii) importância do debate; iii) vinculação com projeto em tramitação; neste campo, poderá ser indicado o projeto relacionado ou assinalada a opção "não sei", caso o usuário não disponha da informação e iv) sugestão de perfil de participantes; campo no qual se pode indicar até quatro perfis de especialistas que podem contribuir com o debate; cabe ressaltar que, somente se pode indicar perfis, sendo proibida a indicação de nomes dos especialistas.

A proposta é avaliada por sete dias e, se não incidir em quaisquer impedimentos, é publicada, ficando disponível para “apoios” pelo prazo de três meses. Após esse período, caso alcance o número de 10.000 (dez mil) apoios, é encaminhada para a Comissão Parlamentar correspondente, que, considerando a pertinência da proposta, deliberará sobre a conveniência e oportunidade de sua realização.

Cabe frisar que se trata de proposta de discussão, de modo que a efetiva realização da Audiência Pública depende de aprovação pelo plenário da respectiva Comissão. Do mesmo modo, fica a critério dos senadores a designação dos especialistas que serão convidados a participar. Se, no decorrer dos três meses, a proposta de debate não alcançar a quantidade de assinaturas necessárias, é automaticamente encerrada para apoio, ficando disponível para consulta em área específica do sítio.

De acordo com os dados disponibilizados pelo portal, desde início do funcionamento do mesmo, quatro propostas obtiveram mais de 10.000 apoios¹⁷⁵; duas delas foram enviadas às comissões parlamentares correspondentes e duas foram efetivamente viabilizadas como audiência pública.

¹⁷⁵ As proposta enviadas á comissão foram: "Revisão dos direito dos militares retirados em 2001: anuênio, licença especial e aposentadoria com posto acima" e "Maconha é remédio. E agora?". As proposta as quais já foram obejeto de debate foram: "A inclusão do fisioterapeuta na Norma regulamentadora 4(NR4) e "Descriminação do porte de drogas para consumo pessoal e o reconhecimnto da inconstitucionalidade do Art. 28 da Lei 11.343 de 2006.". Dados disponíveis em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalpropostaaudiencia>>.

4.2.4.1.2 Participe de uma Audiência

O *Participe de uma Audiência* é uma ferramenta que possibilita ao cidadão acompanhar em tempo real as audiências públicas realizadas no Senado Federal, interagir com outros cidadãos e comunicar-se com os especialistas que estão debatendo o assunto. No mesmo ambiente virtual, também são disponibilizados documentos referentes ao assunto em questão. O acesso é dado pelo Portal e-Cidadania¹⁷⁶, de modo que, após a identificação do usuário, é possível que este publique comentários através de um breve formulário.

O comentário enviado pelo usuário antes de ser publicado no mural é avaliado por equipe técnica, a fim de verificar a adequação da mensagem ao propósito de debate. Ademais, é possível participar pelas redes sociais *Twitter* e *Facebook* e por meio do telefone "Alô Senado", com chamadas gratuitas, de modo que os comentários e perguntas são gravados e enviados aos senadores.

Mesmo após os debates, as imagens de televisão, os comentários e os documentos de referência permanecem disponíveis para consulta no portal.

4.2.4.2 e-Legislação

4.2.4.2.1 Ideias Legislativas

Outra ferramenta de participação popular empregada pelo Senado Federal é o Ideias Legislativas. Trata-se de um espaço, também viabilizado pelo sítio E-Cidadania, que possibilita ao cidadão contribuir com a função legislativa do órgão por meio do envio de uma sugestão de projeto legislativo.

A Ideia Legislativa deve ser proposta por meio de um formulário dividido em quatro partes: i) área temática da ideia legislativa; ii) ideia central da proposta; iii) identificação do problema, ou seja, o problema que seria solucionado com a implementação da Ideia Legislativa; iv) exposição da ideia; campo este direcionado a expor a sugestão de maneira mais detalhada, expondo argumentos na tentativa de tentar convencer os demais cidadãos.

A Ideia Legislativa passa por um processo de avaliação de sete dias e se a mesma não incidir em quaisquer vedações¹⁷⁷ é publicada e ficará disponível para apoio pelo prazo

¹⁷⁶ Portal e-Cidadania disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ecidadania>.

¹⁷⁷ As sugestões podem ser restritas por serem consideradas que tratam de assuntos diversos ao ambiente político e legislativo do Senado Federal; que desrespeitem a legislação brasileira ou que contenham declarações de cunho pornográfico, pedófilo, racista, violento, ou ainda ofensivo à honra, à vida privada, à

CAPÍTULO IV
AS POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS LEIS
BRASILEIRAS

de quatro meses. No período de publicação, a "ideia" deve receber, pelo menos, 20.000 (vinte mil) apoios para ser apreciada pelos Senadores. Dessa forma, a sugestão é remetida pelo Presidente do Senado à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH), a fim de ser apreciada pelos Senadores. Como se trata de proposta de projeto de lei ou emenda à constituição, não existe obrigatoriedade da Casa parlamentar em propor a lei ou a emenda advinda da "ideia", tampouco há vinculação no que toca a sua posterior aprovação ou rejeição.

Na hipótese da Ideia Legislativa não obter o número de apoios necessários, ela é automaticamente encerrada para votação, ficando disponível para consulta em área específica do portal. As Ideias Legislativas remetidas à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa também ficarão disponíveis para consulta, e é possível consultar sua tramitação no portal de Atividade Legislativa¹⁷⁸. Além do texto integral da ideia e do número de apoios recebidos, constará do material encaminhado à Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa a completa identificação de seu autor.

De acordo com dados disponibilizados no portal, três Ideias Legislativas¹⁷⁹ obtiveram apoios suficientes, ou seja, mais de 20.000 mil, e foram encaminhadas à Comissão. Dentre as encerradas por ausência de apoios suficientes, a proposta mais apoiada contava com 2.306 apoios, sendo que a maioria delas tinha número insignificante de apoiadores.

4.2.4.2.2 Opine Sobre os Projetos

Em 10 de julho de 2013, foi publicada a Resolução nº. 26 do Senado Federal que motivou a criação de mais um instrumento de participação popular no âmbito do portal e-Cidadania. O mecanismo é denominado Opine sobre os Projetos e permite aos usuários apoiar ou recusar as proposições legislativas em tramitação no órgão.

imagem, à intimidade pessoal e familiar, ou de qualquer maneira ofensivo ou contrário às leis, à ordem pública, à moral e aos bons costumes ou porque incorre em uma das seguintes vedações: a) proposição em tramitação no Senado com idêntico conteúdo; b) legislação já contempla a ideia; c) ideia contraria cláusula pétrea da Constituição Federal; d) ideia escapa às competências legislativas do Congresso Nacional ou aos limites da iniciativa parlamentar; e) inadequação redacional insanável; f) ideia apresentada reiteradamente por diversos outros cidadãos.

¹⁷⁸ <http://www.senado.leg.br/atividade/>

¹⁷⁹ As três propostas que obtiveram apoio suficiente foram: "Regulamentação das atividades de marking de rede"; "Regular o uso recreativo, medicinal e industrial da maconha" e o "Direito de porte de armas a cidadão devidamente qualificado". Na data da pesquisa existiam 1514 Ideias encerradas sem apoio suficiente e 225 Ideias abertas para apoio dos cidadãos. [Consult. 10 Jan. 2015]. Disponível em: WWW:<URL:https://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalideia>.

Pelo portal, é possível pesquisar projetos usando palavra-chave ou espécie de projeto legislativo¹⁸⁰, número e ano da disposição. Após a seleção, é possível visualizar o autor, a emenda, a explicação da emenda e a tramitação do projeto. Pode-se opinar sobre o texto inicial ou outros possíveis textos do projeto, como os oriundos das Comissões. As opções de participação são limitadas entre as alternativas "a favor" ou "contra" e no acompanhamento da tramitação legislativa consta, em cada passo, o número de manifestações favoráveis e contrárias à matéria.

4.2.4.2.3 Consulta Pública

Outra possibilidade de participação popular no processo legislativo disponibilizada pelo Senado Federal é a Consulta Pública. A consulta dá-se sobre um projeto de lei já em tramitação e se diferencia do Opine sobre os Projetos no sentido de que os usuários podem apresentar comentários a respeito de dispositivos específicos dos projetos de lei além de que as proposições legislativas colocadas em consulta pública são selecionadas, diferentemente do Opine sobre os Projetos, pelo qual todos os projetos que estão em tramitação no Senado podem ser objeto de participação.

O cidadão pode contribuir comentando ou sugerindo uma nova redação para cada dispositivo do projeto de lei em debate. Para isso, é preciso selecionar o dispositivo desejado e escolher uma das três opções: “sou a favor”, “quero modificar” ou “sou contra”. Nas opções "sou a favor" e "sou contra", a redação de comentários é opcional, na opção "quero modificar" o cidadão deve sugerir a alteração do dispositivo escolhido, não sendo necessário justificar a sugestão.

Também é possível apoiar comentário ou sugestão de alteração de redação de outro cidadão. Ao final do prazo de recebimento das contribuições, todos os comentários e sugestões de alteração de redação ficam disponíveis aos senadores da comissão parlamentar, incluindo o relator do projeto de lei. As contribuições poderão ser avaliadas de forma coletiva e de forma individual pelos parlamentares. O aproveitamento das contribuições depende do juízo e da avaliação dos parlamentares que são os responsáveis pela redação final do projeto de lei.

¹⁸⁰ Os tipos de instrumentos possíveis de serem pesquisados são: ECD - Emenda(s) da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado Federal; EDS - Emenda(s) da Câmara dos Deputados ao Projeto de Decreto legislativo do Senado Federal; MPV- Medida Provisória; PDS - Projeto de Decreto Legislativo (SF); PEC - Projeto de Emenda à Constituição, PLC - Projeto de Lei da Câmara; PLS - Projeto de Lei do Senado; PLV - Projeto de Lei de Conversão (CN), PRS - Projeto de Resolução do Senado, SCD - Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Lei do Senado Federal; SDS - Substitutivo da Câmara dos Deputados ao Projeto de Decreto Legislativo do Senado Federal.

4.3 Câmara dos Deputados e a Participação Popular

A Câmara dos Deputados é a casa do Congresso Nacional representante do povo brasileiro. O número de deputados por Estado e Distrito Federal é estabelecido proporcionalmente à população, mas respeitando o mínimo de oito e o máximo de setenta parlamentares por unidade federativa, de modo que o total não ultrapasse quinhentos e treze.

O sistema bicameral adotado pelo Brasil prevê a manifestação das duas Casas na elaboração das normas jurídicas, entretanto, como órgão de representação mais imediata do povo, a Câmara dos Deputados inicia o trâmite da maioria das proposições legislativas.

Como meio de viabilizar a participação popular no processo legislativo, a Câmara também desenvolveu algumas ferramentas aplicadas em diferentes etapas do processo legislativo, as quais se expõem abaixo.

4.3.1 Comissão de Legislação Participativa

Em 2001, por meio da Resolução n.º 21 de 2001, a Câmara dos Deputados altera seu Regimento Interno (Resolução n.º 17, de 1989) de modo a incluir, dentre as Comissões Permanentes, a Comissão de Legislação Participativa. No mesmo ano, o funcionamento da comissão foi regulamentado pela edição do seu Regulamento Interno¹⁸¹. De forma complementar, ambos os documentos regulam uma forma de participação da sociedade civil organizada no processo de produção de normas.

As organizações não governamentais (ONGs), as associações e órgão de classe, sindicatos, entidades da sociedade civil, exceto partidos políticos, órgãos e entidades de administração direta e indireta, desde que tenham participação paritária da sociedade civil podem encaminhar Sugestões Legislativas por meio de correspondência postal, correspondência eletrônica e fax.

Podem ser apresentadas sugestões de projetos de Lei Complementar, Lei Ordinária, Decreto Legislativo, Resolução da Câmara dos Deputados, Consolidação, Requerimento, Indicação, Emenda, Emenda à Constituição, Convocação, Criação de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), Requerimento de Audiência Pública. Além das Sugestões

¹⁸¹ O Regimento Interno de 12 /09/2001 foi alterado pelas Resoluções Internas n.º 01, de 2004 e n.º 01, de 2008, da Comissão de Legislação Participativa.

Legislativas, as entidades podem, ainda, encaminhar estudos, pareceres técnicos e exposições sobre questões de interesse legislativo.

Depois de recebida, enumerada e classificada, é escolhido um relator para elaborar Parecer sobre a proposta que, se favorável, é discutido e votado pelo Plenário da Comissão, se aprovada, a "sugestão" passará a tramitar como proposição legislativa da Comissão de Legislação Participativa, com indicação da entidade que a propôs e segue fluxo normal como as demais proposições oriundas da Casa. As Sugestões que receberem parecer contrário, aprovado em votação do plenário da comissão, serão arquivadas. Até a data da pesquisa existia 170 Sugestões em tramitação na Comissão e outras 55 aguardando parecer do relator¹⁸².

A Comissão de Legislação Participativa também desenvolveu uma ferramenta para o cidadão propor individualmente Ideias à Câmara dos Deputados, o instrumento é chamado Banco de Ideias. As Ideias são enviadas por meio de formulário próprio, disponível no Portal da Câmara. Elas são organizadas em temas e ficam disponíveis para consulta dos parlamentares e demais interessados. Até a data da pesquisa, existiam 434 Ideias¹⁸³ disponíveis para consulta.

4.3.2 e-Democracia

Uma das formas de participação popular no processo legislativo por meio da Câmara dos Deputados é através do sítio e-Democracia¹⁸⁴. A proposta da ferramenta, de acordo com sua página oficial, é incentivar a participação da sociedade no debate de temas importantes para o país, sendo que, para participar, é necessário efetuar um cadastro no portal.

O portal é dividido em dois espaços: as *Comunidades Legislativas* e o *Espaço Livre*. No primeiro, pode-se participar de debates de temas específicos, normalmente relacionados aos projetos de lei já existentes. Essas Comunidades oferecem diferentes instrumentos de participação e, ainda, orientações quanto ao andamento da matéria no Congresso Nacional. Já no Espaço Livre, o próprio usuário pode definir o tema da

¹⁸² A contagem foi realizada em 26/11/2014 às 7:30, por meio das informações disponíveis no sítio <http://www.camara.gov.br/sileg/Prop_lista.asp?OrgaoOrigem=todos&Comissao=5438&Situacao=-1> e <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/proposicoes/designacao-de-relatoria>>.

¹⁸³ A contagem foi realizada em 26/11/2014 às 8:00 por meio das informações disponíveis no sítio <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/banideias.htm/banco-de-ideias>>.

¹⁸⁴ Portal e-democracia: <http://edemocracia.camara.gov.br/>

discussão e motivá-la. O debate é acompanhado pela equipe e-Democracia e pode vir a se tornar uma Comunidade Legislativa.

Em análise, as doze últimas *Comunidades Legislativas* (encerradas) disponibilizadas no portal¹⁸⁵, o número médio de participantes foi de 176,75 membros por comunidade. Referente ao espaço *Nossas Ideias* foi computado o envio de 371 *ideias* e um total de 34.466 votos.

4.3.3 Outras formas de participação Câmara dos Deputados

Outra forma de participação facilitada pela Câmara dos Deputados é por meio das *Enquetes*. De acordo com informações no portal, são enquetes sem valor científico, somente com o objetivo de promover a interação entre os usuários e a Câmara dos Deputados. As pesquisas são propostas pelo órgão de Comunicação da Casa e são disponibilizados em um específico sítio de internet¹⁸⁶ através de perguntas simples sobre temas em pauta no Congresso Nacional.

Para responder, não é necessário cadastro; o usuário basta escolher entre as opções "sim", "não" ou "não tenho opinião formada". No texto da pergunta, existe o link "Clique para saber mais", onde é possível ter acesso ao texto integral do projeto de lei. Também é possível cadastrar para acompanhar o resultado da enquete e deixar comentários a proposta por meio de preenchimento de formulário simples. Considerando as últimas dez pesquisas encerradas mais votadas¹⁸⁷, a participação média foi de 43.989 votos.

Outra forma de participação é viabilizada por meio da ferramenta *Bate-Papo*, a mesma funciona como salas de conversa com a presença de um dos deputados da Câmara. Desde o ano de 2005 até 2013, foram realizados 75 *Bate-Papos*, com uma média de 72 participantes por sessão¹⁸⁸.

¹⁸⁵ Voz da Criança e do Adolescente (104 membros); Tráfico de pessoas (16 membros); Sistema Único de Saúde (115 membros); Simpósio da Amazônia (151 membros); Segurança na Internet (202 membros); Regimento Interno da Câmara dos Deputados (47 membros); Reforma Política (263); Política sobre Drogas (348 membros); Política Espacial Brasileira (123 membros); Obrigatoriedade do Diploma de Jornalista (110 membros); Mudança do Clima (808 membros); Memória, Verdade e Justiça (83 membros). Disponível em: <<http://edemocracia.camara.gov.br/web/public/comunidades#.VHSVU4vF9yQ>>.

¹⁸⁶ <http://www2.camara.leg.br/agencia-app/listaEnquete>

¹⁸⁷ Investigações criminais pelo Ministério Público (230.386 votos); Cotas raciais para concursos (76.560 votos); Uso de castigos físicos na educação (Lei da Palmada) (40.783 votos); União homoafetiva (19.268 votos); Fim do Voto Secreto (18.549 votos); O tratamento da homossexualidade (14.523); Cotas (12.850); Exame da OAB (9.729), Criminalização do aborto (8.192); Inibidores de apetite (8.148 votos). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/agencia-app/pesquisaEnquete>>.

¹⁸⁸ Foi considerado os últimos 10 *VídeoChats* realizados. Estatuto da Família (40 participantes); Plano Nacional de Educação (PL 8035/10) (194 participantes); "Lei Geral dos Concursos Públicos" (67 participantes); Cota racial em concursos públicos (80 participantes); Regulamentação do Marketing

Menos direcionados, mas ainda representando outra forma de participação, são os canais *Fale com o Deputado* e o *Fale Conosco*. Os dois mecanismos também estão disponíveis no sítio da Câmara dos Deputados e possibilita o usuário, dentre outras coisas, sugerir medidas a um deputado específico ou sobre assuntos particulares, como Leis Federais e Proposições Legislativas. A participação é por meio do envio de um formulário, contudo não existem dados estatísticos disponibilizados sobre as participações.

4.4 Vote na Web

Dentre as formas de consulta a população, cabe ressaltar a ferramenta VotenaWeb¹⁸⁹, esta se trata de uma plataforma digital, não governamental. A plataforma apresenta-se como "um site de engajamento cívico apartidário". O Votenaweb é um projeto desenvolvido pela Webcitizen¹⁹⁰, que conta com uma equipe multidisciplinar composta por estudantes de Direito, Jornalistas, Publicitários, Programadores e Designers, segundo informações do próprio sítio.

Na página, são apresentados projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional de forma simples e resumida. Qualquer pessoa pode votar, mediante cadastro ou *login*, pelo Facebook, e a equipe administradora da página encaminha os resultados ao órgão parlamentar.

É possível escolher entre as opções "sim" ou "não", comentar os projetos de lei, classificá-lo (urgente, relevante, corajoso, inviável, irrelevante, "sem noção"), visualizar os mapas de votação (organizados por estado-federado, gênero e idade dos votantes), ler a íntegra das propostas legislativas, acompanhar o projeto, levar a votação para *blogs* e *sites* pessoais, enviar mensagens diretas aos parlamentares. Sobreleva ressaltar que, quando do voto, é possível categorizar a disposição das propostas no *site* por Estado, partido político, relevância, área temática, dentre outros, como, por exemplo, os projetos do Senado ou da Câmara mais votados.

No perfil dos usuários, é possível visualizar o número de projetos em que votaram, as opções escolhidas e acompanhar os projetos os quais estejam seguindo. Outro campo da página permite visualizar o *ranking* de aceitação dos projetos por parlamentar, bem como a

Multinível no Brasil (41 participantes); Novo Marco Legal da Telefonia (26 participantes); Marco Civil da Internet (97 participantes); Aumento de penas para maus-tratos contra cães e gatos (51 participantes); Reforma Política (62 participantes); "Lei da Palmada" (PL 7672/2010) (64 participantes). Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/batepapo.html#>>.

¹⁸⁹ <http://www.votenaweb.com.br/>

¹⁹⁰ Webcitizen é um tipo de *startup* de tecnologia especializada na criação de plataformas digitais para coletar dados comportamentais. <<http://www.webcitizen.com.br/>>.

média de votos por projeto desse político. Também são disponibilizados o perfil dos políticos, com os projetos cadastrados e votação referente.

Os dez projetos mais votados na página somam um número de 190.082 participações¹⁹¹, esse dado corresponde somente a 1,33% do eleitorado brasileiro¹⁹².

4.5 A consulta pública no âmbito da Presidência da República

A Presidência da República, por meio da Casa Civil,¹⁹³ utiliza da consulta pública como uma das formas de interação entre governo e a sociedade. De acordo com informações disponibilizadas pelo portal do órgão, foram realizadas 27 (vinte e sete) consultas públicas no período compreendido entre setembro de 1999 e julho de 2010¹⁹⁴.

O procedimento de realização da consulta não é padronizado, contudo, por meio da observação das consultas já efetivadas¹⁹⁵, é possível depreender aspectos procedimentais habitualmente usados. No início do processo, é expedido um "aviso de consulta pública"

¹⁹¹ Regulamentará o comércio de *Cannabis* (maconha) 32.499 votos; Reconhecerá o casamento civil e a união estável entre homossexuais, modificando o Código Civil 22.366 votos; Estabelecerá regras ao direito de manifestação, com a proibição do uso de mascaras, a obrigação do aviso prévio às autoridades e a realização em locais abertos 19.694 votos; Dará isenção de impostos a cadeiras de rodas e produtos que facilitem a locomoção de portadores de necessidades especiais 18.566; Acabará com o pagamento de remunerações mensais vitalícia para ex-governadores e ex-prefeitos 18.440; Tornará crime divulgar fotos ou vídeos com cena de nudez ou ato sexual sem autorização da vítima; Submeterá as decisões do Supremo Tribunal Federal ao controle do Congresso Nacional 16.840; Permitirá que psicólogos tratem a homossexualidade como desordem psíquica (doença), e apliquem tratamentos caso o paciente expresse esta vontade 15.924; Proibirá que condenados recebam doações para o pagamento de multas 15.709; Incluirá o estudo da Constituição como obrigatório no ensino fundamental e médio 15.112; Obrigará que 50% do valor arrecadado com multas de trânsito seja destinado para a área da Saúde, para pagar o tratamento de vítimas de acidente 14.932. Dados disponíveis WWW:<URL: http://www.votenaweb.com.br/?ordem=most_voted&estado=&partido=&classificacao=&categoria=>.

[Consult. 30 Nov. 2014].

¹⁹² O número de eleitores brasileiros até outubro de 2014 era de 142.822.046 (cento e quarenta e dois milhões, oitocentos e vinte e dois mil e quarenta e seis) de acordo com dados do Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em WWW: <URL: <http://www.tse.jus.br/eleitor/estatisticas-de-eleitorado/consulta-quantitativo>>.

[Consult. 17 Jan. 2015]

¹⁹³ Casa Civil é o órgão diretamente ligado ao chefe do Poder Executivo, criado pelo Decreto-Lei nº 920, de 1º de Dezembro de 1938. Por fazer parte da estrutura do poder executivo possui o *status* de ministério.

¹⁹⁴ WWW:<URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/consulta_publica/consulta_realizada.htm. [Consult. 17 Jan. 2015]. Ressalta-se que as informações estão desatualizadas, visto que foram verificadas consultas realizadas após a data de julho de 2010, contudo não foi possível contabilizar para além do período em razão de que não há sistematização das informações e uma contagem superficial poderia levar a erro.

¹⁹⁵ Foram observadas as seguintes consultas: Consulta Pública nº. 1, 2, 3, 4 e 5 de 2014. [Consult. 17 Jan. 2015]. Disponível respectivamente, em: WWW: <URL: <http://www.aviacaocivil.gov.br/aceso-a-informacao/arquivos-pdf/aviso-de-consulta-publica-no-1-2014.pdf>>; <URL: <http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/aviso-consulta-publica-no-2-2014-exercito-brasileiro-citex-tr-contratacao-de-solucao-de-infraestrutura-de-servidores-de-rede/view>>; <URL: <http://www.governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/aviso-consulta-publica-no-3-2014-exercito-brasileiro-citex-tr-para-a-aquisicao-de-sistemas-de-computador-como-parte-da-solucao-de-seguranca-de-sistemas-corporativos-previsto-no-projeto-estrategico-defesa-cibernetica/view>>; <URL: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=16&data=03/11/2014>> e <URL: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=15&data=15/12/2014>>.

que é publicado no Diário Oficial da União. Neste aviso, contêm o instrumento normativo em questão, a forma de enviar as contribuições e o prazo da consulta. As contribuições, em regra, devem ser enviadas para o *e-mail* disponibilizado no "aviso de consulta" após o preenchimento de um formulário. O prazo para participação varia entre 20 e 30 dias, embora determinadas vezes o mesmo seja prorrogado.

Concernente às consultas já encerradas, somente foi possível visualizar o projeto de lei disponibilizado ao exame público, não existindo nenhuma espécie de *feedback*, tampouco as contribuições enviadas pelos consultados (caso tenha existido). Também não foi possível observar se o procedimento inclui a definição de grupos-alvo para a realização da consulta.

Em 26 de maio de 2014, a Presidência da República publicou o Decreto nº 8.243, instituindo a Política Nacional de Participação Social (PNPS). Neste instrumento, a consulta pública é conceituada como "mecanismo participativo a se realizar em prazo definido, de caráter consultivo, aberto a qualquer interessado que visa a receber contribuições por escrito da sociedade civil sobre determinado assunto, na forma definida no seu ato de convocação¹⁹⁶". A consulta deveria observar as seguintes diretrizes:

- I - divulgação ampla e prévia do documento convocatório, especificando seu objeto, metodologia e o momento de realização;
- II - disponibilização prévia e em tempo hábil dos documentos que serão objeto da consulta em linguagem simples e objetiva, e dos estudos e do material técnico utilizado como fundamento para a proposta colocada em consulta pública e a análise de impacto regulatório, quando houver;
- III - utilização da internet e de tecnologias de comunicação e informação;
- IV - sistematização das contribuições recebidas;
- V - publicidade de seus resultados; e
- VI - compromisso de resposta às propostas recebidas.¹⁹⁷

As definições trazidas por este decreto, ainda que atendam, *a priori*, as *best practices* da consulta pública, foram fortemente criticadas pela oposição política existente dentro do Congresso Nacional e pela mídia brasileira em geral¹⁹⁸. A referida norma foi publicada às vésperas das eleições presidenciais brasileiras vinculando os órgãos da

¹⁹⁶ Art. 2º, VIII do Decreto nº 8.234, de 23 de maio de 2014.

¹⁹⁷ Art 17 do Decreto nº 8.234, de 23 de maio de 2014.

¹⁹⁸ Por exemplo: LEITÃO, Metheus; HAUBERT Mariana. **Decreto de Dilma torna consulta pública obrigatória**. 31/05/2014. Folha de São Paulo, Brasília. [Em linha]. [Consult. 17Jan. 2015]. Disponível em: WWW:<<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/05/1463162-decreto-de-dilma-torna-consulta-publica-obrigatoria.shtml>>. GRUPO ESTADO. **Mudança de regime por decreto**. 2014. Estadão, São Paulo. [Em linha]. [Consult. 17 Jan. 2015]. Disponível em: WWW:<<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-regime-por-decreto-imp-,1173217>>.

CAPÍTULO IV
AS POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS LEIS
BRASILEIRAS

Administração Pública, direta e indireta, à realização de consulta pública antes de decidir sobre temas de interesse da sociedade civil.

Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Decreto Legislativo 1.491/2014 que tem por objetivo sustar a aplicação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. A justificativa do ato é que o decreto sofre do vício de inconstitucionalidade por extrapolar a competência constitucional do Presidente da República (art. 84, caput, incisos IV e VI da CR/88) e por usurpar a competência do Congresso:

"(...) Essas breves linhas retratam de maneira absolutamente clara qual a intenção da Presidente da República: implodir o regime de democracia representativa, na medida em que tende a transformar esta Casa em um autêntico elefante branco, mediante a transferência do debate institucional para segmentos eventualmente cooptados pelo próprio Governo. O ato em questão não comporta outra leitura. Especialmente, levando-se em conta que a Carta da República já disponibiliza os instrumentos que asseguram a participação de qualquer cidadão brasileiro nas decisões políticas¹⁹⁹."

Fato é que a publicação do Decreto nº 8.243 trouxe à tona a discussão acerca da participação da sociedade civil no âmbito das decisões governamentais e legislativas.

4.6 A participação popular na elaboração das leis na Assembleia Legislativa de Minas Gerais

No âmbito da participação dos cidadãos no processo de elaboração das leis, importa também referir o exemplo da Assembleia Legislativa do Estado brasileiro de Minas Gerais, a qual adota diferentes modalidades de participação no desenvolvimento da atividade parlamentar.

Dentre as técnicas de envolvimento da população nos processos de decisão parlamentar, frisa-se o "seminário legislativo", o qual utiliza de testes, jogos, consultas e instrumentos de legislação experimental como meio de tentar captar a reação e o comportamento do destinatário final da lei²⁰⁰. O referido seminário tem início com a seleção de um determinado tema cadente da realidade que necessita de uma intervenção legislativa. Para tal, são convocadas as entidades relacionadas ao tema proposto e o resultado final da interação é discutido pelo plenário da casa legislativa.

¹⁹⁹ Trecho da justificativa do PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO 1.491/2014 (Deputados Mendonça Filho e Ronaldo Caiado). [Em linha]. [Consult. 17 Jan. 2015]. Disponível em WWW:<URL: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A93875BDE50BEF01D17407E18CE8221D.proposicoesWeb1?codteor=1258271&filename=PDC+1491/2014>.

²⁰⁰ COSTA - cit. 19, p. 73.

A casa parlamentar também se utiliza de audiências públicas no desenvolvimento de sua atividade parlamentar. Dessa forma, técnicos e personalidades de relevo na área em causa são convidados para debater o tema em questão. A consulta pública é outra das ferramentas utilizadas por essa Assembleia Legislativa para fomentar a participação popular no âmbito dos projetos de lei debatidos no órgão. A consulta é realizada *on line*, pela qual o cidadão pode contribuir sugerindo alteração, supressão ou apresentação de novo item no projeto de lei em questão. Posteriormente, essas contribuições são divulgadas no *site* da própria Assembleia, tornando a consulta mais transparente²⁰¹.

Por fim, cabe citar que esta Assembleia Legislativa, pioneiramente dentro dos Estados brasileiros, elaborou seu Manual de redação parlamentar²⁰², cuja obra é resultado de um plano de política de ação legislativa²⁰³. O Manual considera não só regras de Legística Formal, mas também regras de Legística Material, inclusive prevê questionário de referência para a preparação da lei (*checklist*) e a necessidade de justificar o impulso legislativo e de se elaborar uma avaliação do impacto da futura legislação.

²⁰¹ PEREIRA, Sandra; RODRIGUES, Sónia. Participação no Procedimento Legislativo. **Boletim Observatório da Legislação Portuguesa**. N. 4. Fev/2012. ISSN 1647-1296, p. 23-41.

²⁰² MANUAL DE REDAÇÃO PARLAMENTAR. 3. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013. ISBN 978-85-85157-42-5.

²⁰³ COSTA - cit. 19, p. 79.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre a qualidade da lei concentra-se em alguns aspectos, sendo que, um deles, consiste na participação dos destinatários da norma em seu processo de elaboração. A consulta tornou-se uma ferramenta padrão para legislar melhor, constituindo-se em um pressuposto para se alcançar uma legislação mais efetiva, eficaz e eficiente. Entretanto, para cumprir essa função, a consulta deve respeitar certos critérios, construídos, em especial, pela OCDE e pela União Europeia, sobre os quais há um consenso parcial.

As "melhores práticas", no campo da consulta pública, consagram, em suma, que ela deve ser transparente; aberta a todos os destinatários da lei e demais interessados, com identificação clara dos grupos-alvo. Também deve ser realizada em uma fase inicial do processo e prever prazo razoável de duração. Ainda, deve ser concisa em relação ao objetivo da consulta, do problema, das questões colocadas e das medidas propostas.

A doutrina especializada observa que, embora haja consenso em relação ao *standard* mínimo concernente à consulta, esse mesmo consenso não se reflete na realidade prática dos Estados que utilizam a ferramenta.

No que se refere ao Estado brasileiro, este optou por observar as diversas formas e possibilidades de participação da sociedade civil nas tomadas de decisões legislativas, tanto no âmbito do Congresso Nacional como no âmbito da Presidência da República, tendo em vista que muitas dessas práticas têm caráter de consulta pública, embora possuam nomenclaturas diversas.

Observou-se que a Constituição Brasileira de 1988 acolheu diversas naturezas de participação popular na deliberação de políticas públicas. Adquiriu também, como visto, formas diretas de participação civil no processo de elaboração da lei como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Contudo, a adoção dos institutos mencionados não se demonstrou suficiente a aproximá-la dos cidadãos e das instâncias políticas decisórias, o que ocorreu devido à baixíssima utilização dos mesmos, bem como o fato de que, mesmo após a promulgação da CR/88, existe uma evidente tentativa das instituições brasileiras em criar esta conexão, em especial, por parte da Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Nas últimas décadas, por intermédio das Casas Legislativas, foram criadas comissões parlamentares de legislação participativa, ouvidorias, ambientes destinados a enquetes e plataformas virtuais participativas. A Presidência da República também demonstrou alguns esforços para impulsionar a participação popular nos processo de

tomada de decisão, com o uso da consulta pública em alguns dos seus projetos de lei e também com a publicação do Decreto nº 8.243 de 26 de maio de 2014. Outras ferramentas não governamentais advindas da sociedade, como o "VotanaWeb", por exemplo, também tentam aproximar o cidadão da tomada de decisão legislativa.

No que se refere aos ambientes de participação por meio do ciberespaço, percebe-se que os órgãos parlamentares não seguem um padrão de utilização das redes, eis que não existe uma comunicação entre eles, até mesmo em si próprio, o que proporciona uma série de *sites* e ferramentas com objetivos semelhantes, como o portal e-Cidadania e o e-Democracia, por exemplo. Essa tendência tende a diluir as manifestações sociais, bem como pode confundir o usuário e desestimular a participação.

Pode-se questionar, ainda, fatores como divulgação dos ambientes de consulta, praticidade das plataformas e, de maneira geral, a eficiência dos mecanismos, tendo em vista a baixa, quase que insignificante, participação popular. Cabe ressaltar que a plataforma não-governamental Votanaweb tem demonstrado maior adesão da população do que as ferramentas estatais. Uma das explicações para tal poderia ser a maneira simples e objetiva de disponibilização das proposições legislativas. Contudo, trata-se de um fenômeno complexo de ser analisado.

A consulta pública propriamente dita, realizada pela Presidência da República, não segue as boas práticas consolidadas para o uso do instituto. Diversos aspectos não são respeitados tais como o uso de um programa de publicidade eficiente, definição de grupo-alvo, formas de participação alternativas à internet, apresentação dos resultados da consulta e a padronização do procedimento por meio de um instrumento vinculante. Cita-se a publicação do Decreto nº 8.243, contudo, além da questionada constitucionalidade da norma, ela somente estabelece princípios gerais, não se ocupando, entretanto, de ditar padrões a serem seguidos.

Ademais, uma cultura receptiva da norma é fundamental para que a mesma não se demonstre apenas como mais uma tentativa frustrada, o que ocorreu com a tentativa de inserção da Lei Complementar 95/98 e a política de consolidação da legislação federal. Como observou Fabiana de Menezes Soares, a legislação não opera no vazio. Logo, para a efetividade da norma, é necessária a criação ou a adaptação de uma estrutura adequada à implementação de uma nova política, como órgãos administrativos responsáveis pela condução das consultas e treinamento de pessoal.

Conclui-se que a consulta pública consiste em um dos elementos-chave para a construção de leis de qualidade e defende-se o uso desse elemento no contexto brasileiro.

A participação popular na construção da legislação atua não só como veículo do acervo social, revelando o potencial de repercussão da lei, mas com o propósito de corrigir rumos de sentido da norma, e sendo capaz de revitalizar a dimensão simbólica e, assim, insita aos processos de produção da norma. A lei participada permite um conhecimento prévio do seu texto, o que gera maior comprometimento social com a eficácia das normas nela contida, além de evidenciar o valor jurídico das fases pré-legislativa e legislativa, o que traz realce ao exame de "executabilidade" como estratégia de uma dada lei.

Destaque-se que a realidade brasileira é diferente da maioria dos países em que os estudos que baseiam este trabalho utilizaram como referencial. A dimensão territorial e habitacional, a divisão política-administrativa do Estado e o próprio processo legislativo brasileiro (estrutura bicameral) tornam a situação do país mais complexa no que se refere ao uso da consulta. Contudo, não se pode ignorar os benefícios que uma política de consulta pública eficiente pode trazer.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Marta Tavares de, CAUPERS, João, GUIBENTIF, Pierre. **Feitura das Leis. Portugal e a Europa.** Lisboa, Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014. ISBN: 978.989.8662.38-5.

ALMEIDA, Marta Tavares; NETTO, Menelick de Carvalho. A contribuição da Legística para uma política de legislação: concepção, métodos e técnicas. In **Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento.** Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2009.

ATO DA COMISSÃO DIRETORA Nº 05, de 17 de fevereiro de 2005 (Convalidado pela Resolução nº 1/2005). Senado Federal. Brasil. [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2014]. Disponível em:
WWW:<URL:<http://www12.senado.gov.br/senado/ouvidoria/documentos/ato-da-comissao-diretora-no-05-2005>>.

ATO DA COMISSÃO DE DIREITO HUMANOS E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA Nº. 01, DE 2006. Senado Federal. Brasil. [Em linha]. [Consult. 24 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:Disponível em:
<<http://www.senado.leg.br/comissoes/CDH/AtoRegulamentarCDH.pdf>>.

AZEVEDO, Sérgio de; FERNANDES, Rodrigo Barroso (orgs.). **Orçamento Participativo: construindo a democracia.** Rio de Janeiro: Revan, 2005.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional, Teoria do Estado e da Constituição.** Direito Constitucional positivo. 15. Ed., Atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Del Rey, 2009.

CAUPERS, João. Relatório sobre o Programa, os Conteúdos e os Métodos de uma disciplina de Metodica da Legislação. **Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação.**N. 35 (out./dez 2003). P. 5-87.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Relatório sobre o programa, conteúdos e métodos de um curso de teoria da legislação. **Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra**. Vol. LXIII, 1987. P. 405-494.

_____. Os impulsos modernos para uma teoria da legislação. **Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação**. N. 1 (abril/jun 1991). P. 7-14.

CERQUINHO, Kleomara Gomes; TAVARES, Wellintgon; PAES DE PAULA, Ana Paula. Movimento Minas: a participação cidadã via internet no estado de Minas Gerais. **Perspectivas em Gestão & Conhecimento**. João Pessoa. ISSN 2236-417X. V. 4, n. 1 (jan/jun. 2014). [Em linha]. [Consult. 30 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<URL<http://periodicos.ufpb.br/ojs/index.php/pgc/article/view/16657/10835>>.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Resolution of the Council of the European Communities of 8 June 1993 on the quality of drafting of Community legislation: Official Journal of the European Communities (OJEC)*. 17.06.1993, n° C 166. [s.l.]. ISSN 0378-6986. [Em linha]. [Consult. 21 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<council_resolution_on_the_quality_of_drafting_of_community_legislation_8_june_1993>.

_____. *Declaration N° 39 on the quality of the drafting of Community legislation, annexed to the Final Act of the Treaty of Amsterda*. *Official Journal of the European Communities, N° C 166, 17.6.1993*. [Em linha]. [Consult. 21 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:< <http://www.eurotreaties.com/amsterdamfinalact.pdf>>.

_____. *General guidelines for legislative policy: SEC(1995) 2255/7, of 18 January 1996*. [Em linha]. [Consult. 21 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:< <http://eur-lex.europa.eu/techleg/lidoc.html>>.

_____. *Mandelkern Group on Better Regulation Final Report: 2001*. [Em linha]. [Consult. 21 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:< http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf>.

_____. *Communication from the Commission: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation*

of interested parties by the Commission. Bruxelas: 2002. [Em linha]. [Consult. 28 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf>.

_____. ***European Governance: Better lawmaking***. Bruxelas: 2002. [Em linha]. [Consult. 21 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2009/08/better_lawmaking_giu_02.pdf>.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Brasil. [Em linha]. [Consult. 29 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<[URLhttp://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>.

COSTA, Cláudia Sampaio; MADER, Luzius; SOARES, Fabiana de Meneses. Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. In **Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2009, p. 41-69.

COSTA, Danielle Martins Duarte. Vinte anos de Orçamento Participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo. Vol. 15, n. 56 (2010). [Em linha]. [Consult. 29 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<[URL:http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/viewArticle/3190](http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/viewArticle/3190)>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 20ª edição. Editora Atlas: São Paulo, 2007.

DUTRA, Yamil e Souza. "Lobbies" e grupos de pressão como agentes de informação do Poder Legislativo. **Revista de Informação Legislativa. Brasília**. Vol. 27, n. 107 (jul/set 1990). [Em linha]. [Consult. 06 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/175803/000451079.pdf?sequence=1>>.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 4ª ed. Salvador: JusPODIVM, 2012.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo**, 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Instrumentos da Administração Consensual: a audiência pública e sua finalidade. **Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico e sua Finalidade (REDAE)**. Salvador, Brasil. ISSN 1981-1861. Nº 11 (ago/set/out. 2007). [Em linha]. [Consult. 29 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<URL:<http://www.direitodoestado.com.br/redae.asp>>.

FILANGIERI, Gaetano; CLAYTON, Sir Richard. *The Science of Legislation*, vol. I, London. Printed for T. Ostell, by Emery and Adams, Bristol, 1806. [Em linha]. [Consult. 23 Out. 2014]. Disponível em: WWW:<URL:<http://books.google.com/ebooks/reader?id=Qs88AAAAYAAJ&printsec=frontcover&output=reader>>.

FLÜCKIGER, Alexandre; DELLEY, Jean-Daniel. A elaboração racional do Direito Privado: da codificação à legística. Tradução Paulo Roberto Magalhães. Revisão da tradução Maria Lina Soares Souza. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v. 9, n. 14, jan/dez 2007, p. 35-58.

GALANTE, Elisa Helena Lesqueves. Participação Popular no Processo Legislativo. **Revista da Faculdade de Direito de Campos**. Campos dos Goytacazes. Ano IV, Nº 4 e Ano V, Nº 5 - 2003-2004. [Em linha]. [Consult. 29 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<URL: <http://fdc.br/Arquivos/Mestrado/Revistas/Revista04e05/Discente/03.pdf>>.

GORDILLO. Agustín. **Tratado de Derecho Adiministrativo, Tomo 2, La defensa del usuario y del administrado**. 4º edição. Buenos Aires: *Fundación de Derecho Administrativo*, 2000.

GRUPO DE ALTO NÍVEL PARA A MELHORIA DA QUALIDADE LEGISLATIVA (Grupo Mandelkern). Relatório Final. **Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação**. N. 29 (out./dez 2000).

GRUPO ESTADO. **Mudança de regime por decreto**. 2014. Estadão, São Paulo. [Em linha]. [Consult. 17 Jan. 2015]. Disponível em: WWW:<<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,mudanca-de-regime-por-decreto-imp-1173217>>.

GUBENTIF, Pierre. A produção do Direito. Crítica de um conceito na fronteira entre sociologia do direito e ciência de Legislação. **Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação**.N. 7 (abr./jun 1993). P. 31-71.

LEITÃO, Metheus; HAUBERT Mariana. **Decreto de Dilma torna consulta pública obrigatória**. 31/05/2014. Folha de São Paulo, Brasília. [Em linha]. [Consult. 17 Jan. 2015]. Disponível em: WWW:< <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/05/1463162-decreto-de-dilma-torna-consulta-publica-obrigatoria.shtml>>.

MADER, Luzuis. *Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation*. *Statute Law Rev* (2001) 22 (2): p.119-131.

_____. Legislação e Jurisprudência. Tradução Teresa Salis Gomes. **Cadernos da Escola do Legislativo**. Belo Horizonte, v. 9, n. 14, jan/dez 2007, p. 193-206.

_____. *From the struggle for law to the nurture of lawmaking – recente efforts by the Swiss Confederation to improve the quality of legislation*. **Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação**. N.º 50 (out./dez. 2009), p. 295-311.

MANUAL DE REDAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. 2.ed. Brasília: Presidência da República, 2002. ISBN 85-85142-21-9.

MANUAL DE REDAÇÃO PARLAMENTAR. 3. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2013. ISBN 978-85-85157-42-5.

MARIOTTI, Alexandre. **Medidas provisórias**. São Paulo: Saraiva, 1999.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MENEGUELLO, Rachel. Percepções públicas sobre o Parlamento Brasileiro: dados dos últimos 50 anos. In: MENEGUELLO, R, organizadora - **O Legislativo brasileiro: funcionamento, composição e opinião pública**. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Comunicação Social, 2012. ISBN 978-85-7018-396-5, p. 13-34.

OECD - *Organisation for Economic Co-operation and Development*. **Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation**. Paris: 1995. [Em linha]. [Consult. 22 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<<http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=OCDE/GD%2895%2995>>.

_____. *Organisation for Economic Co-operation and Development*. **Regulatory Impact Analysis - Best Practices in OECD countries**:1997. [Em linha]. [Consult. 23 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35258828.pdf>>.

_____. *Organisation for Economic Co-operation and Development*. **Report to Ministers - Plan for Action on Regulatory Quality and Performance**: 1997. [Em linha]. [Consult. 22 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>>.

_____. *Organisation for Economic Co-operation and Development*. **Regulatory Policy in OECD Countries: from Interventionism to Regulatory Governance**:2002. [Em linha]. [Consult. 24 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/41882845.pdf>>.

_____. *Organisation for Economic Co-operation and Development*. **Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance**: 2005. [Em linha]. [Consult. 28 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<http://www.osservatorioair.it/wp-content/uploads/2009/08/guiding_principles_regulatory_quality_05.pdf>.

_____. *Organisation for Economic Co-operation and Development*. **Background Document on Public Consultation**: 2006. [Em linha]. [Consult. 28 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<<http://www.oecd.org/mena/governance/36785341.pdf>>.

_____. *Organisation for Economic Co-operation and Development. Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): guidance for polymakers*: 2008. [Em linha]. [Consult. 28 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<<http://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/40984990.pdf>>.

_____. *Organisation for Economic Co-operation and Development. Regulatory Impact Analysis: a Tool for Policy Coherence*: 2009. [Em linha]. [Consult. 27 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-impact-analysis_9789264067110-en>.

_____. *Organisation for Economic Co-operation and Development. Indicators of Regulatory Management Systems - OECD - Regulatory Policy Committee Report*: 2009. [Em linha]. [Consult. 26 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf>>.

_____. *Organisation for Economic Co-operation and Development. Strengthening the Institutional Setting for Regulatory Reform - The Experience from OECD Countries*: 2011. [Em linha]. [Consult. 26 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/5kgglrpvcpth.pdf?expires=1419634071&id=id&accname=guest&checksum=E608F5D9CE7593E19C9C2DA1DA6A27BA>
<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44294427.pdf>>.

_____. *Organisation for Economic Co-operation and Development. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*: 2012. [Em linha]. [Consult. 26 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:< <http://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>>.

O MENOR CAMINHO ENTRE OS INTERESSES DA POPULAÇÃO E A CÂMARA DOS DEPUTADOS [recurso eletrônico]. – 7. ed. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. 37 p. – (Série comissões em ação; n. 21). . [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<URL:http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/3629/menor_caminho_4ed.pdf?sequence=5>.

OUVIDORIA DO SENADO FEDERAL. **Relatório estatístico período de 26 de dezembro de 2013 a 31 de março de 2014.** [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<URL: <http://www12.senado.gov.br/senado/ouvidoria/arquivos/relatorio-estatistico-de-26-de-dezembro-2013-a-31-de-marco-2014>>.

PEREIRA, Sandra; RODRIGUES, Sónia. Participação no Procedimento Legislativo. **Boletim Observatório da Legislação Portuguesa.** N. 4. Fev/2012. ISSN 1647-1296, p. 23-41.

PEPELIER, Patricia. *Consultation on Draft Regulation - Best Practices and Political Objections.* In *Quality of Legislation Principles and Instruments. Proceedings of the Ninth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Lisbon, June 24th-25th, 2010.* ISBN 978-3-8328-5245-7, p. 136-147.

PÔRTO, Alexandre. Agência Câmara. **Câmara reinstala grupo de consolidação de leis.** 9/10/2007. [Em linha]. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/NAO-INFORMADO/111612-CAMARA-REINSTALA-GRUPO-DE-CONSOLIDACAO-DE-LEIS.html>>. Acesso em 06 jun. 2014.

PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO 1.491/2014 (Deputados Mendonça Filho e Ronaldo Caiado). [Em linha]. [Consult. 17 Jan. 2015]. Disponível em WWW:<URL: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=A93875BDE50BEF01D17407E18CE8221D.proposicoesWeb1?codteor=1258271&filename=PDC+1491/2014>.

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 39, DE 2009. Senado Federal. Brasil. [Em linha]. [Consult. 26 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<URL:<http://www.senado.leg.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=63466&tp=1>>.

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 57, DE 2001. Senado Federal. Brasil. [Em linha]. [Consult. 27 Nov. 2014]. Disponível em:

WWW:<URL:http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=48896>.

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº 53, DE 2014. Senado Federal. Brasil. [Em linha]. [Consult. 28 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<URL:<http://www.senado.leg.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=156484&tp=1>>.

REIS, Claudio Araujo. "Todo o Poder Emana do Povo": o exercício da soberania popular e a Constituição de 1998. In **Constituição de 1988: O Brasil 20 Anos Depois** - Os Alicerces Da Redemocratização. Vol. I. Senado Federal. Instituto Legislativo Brasileiro: Brasília, 2008. ISSN 0104-6276, p. 255-286.

REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS (RESOLUÇÃO Nº 17, DE 1989). Câmara dos Deputados. Brasil. [Em linha]. [Consult. 24 Nov. 2014]. Disponível em:

WWW:<URL:<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-normaatualizada-pl.html>>

REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL (RESOLUÇÃO DO SENADO FEDERAL Nº 93, DE 1970). Senado Federal. Brasil. [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2014]. Disponível em:

WWW:<http://www.senado.leg.br/legislacao/regsf/RegimentoInternoSF_alt_2014_versao_PLE.pdf>.

REGULAMENTO INTERNO DA COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA. Câmara dos Deputados. Brasil. [Em linha]. [Consult. 24 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<URL: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/diversos/REGULAMENTO%20INTERNO%20-%20CONSOLIDADO.pdf>>.

RESOLUÇÃO N.º 21, DE 2001. Câmara dos Deputados. Brasil. [Em linha]. [Consult. 24 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<URL:<http://www2.camara.gov.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/clp/documentos/legislacao/resolucao21.pdf>>

RESOLUÇÃO Nº 64, DE 2002. Senado Federal. Brasil. [Em linha]. [Consult. 27 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<URL:<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=222649&norma=235269>>.

RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2005. Senado Federal. Brasil. [Em linha]. [Consult. 26 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<URL:<http://www.senado.gov.br/publicacoes/anais/pdf/Resolucoes/2005.pdf>>.

RESOLUÇÃO Nº 26, DE 2013. Senado Federal. Brasil. [Em linha]. [Consult. 26 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<URL:<http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=266807&tipoDocumento=RSF&tipoTexto=PUB>>.

SÄGESSER, Thomas. *The Consultation procedure in Switzerland*. In ***The Participation of Civil Society in the Legislative Process. Proceedings of the Sixth Congress of the International Association of Legislation (IAL) in Bern (Switzerland), May 13th-14th, 2004***. ISBN 3-8329-1301-7, p. 237-241.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Avaliação legislativa no Brasil:apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. ISSN 2236-1677. Vol. 3, N. 2 (Jul-Dez 2003), p. 229-250.

SCIARINI, Pascal. *Les effets de la consultation sur les processus de décision au niveau fédéral*. **Leges** (2011/2) P. 191-204. [Em linha]. [Consult. 31 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<http://www.bk.admin.ch/themen/lang/00938/02124/05909/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCGe393e2ym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A-->.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2011. ISBN: 9788539202133. P. 64.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG**. Belo Horizonte, nº 50, p. 124-142, jan. – jul., 2007.

TÁVORA, Fernando Lagares et al. **Notas sobre proposta de consolidação das leis de defesa agropecuária**. Textos para Discussão 98, Julho, 2011. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-98-notas-sobre-proposta-de-consolidacao-das-leis-de-defesa-agropecuaria/view>>. Acesso em 01 jun.2013.

TYLER, Tom. *Governing Pluralistic Societies. Law and Contemporary Problems* (2009 - Vol. 72:187). P- 187-191. [Em linha]. [Consult. 31 Dez. 2014]. Disponível em: WWW:<<http://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1525&context=lcp>>.

WAMPLER, Brian. A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas?. **Opinião Pública**. ISSN 0104-6276. Campinas. ISSN 0104-6276. Vol. 14. Nº 1(2008). [Consult. 29 Nov. 2014]. Disponível em: WWW:<URL:http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100003&lng=en&nrm=iso>.

ÍNDICE

DECLARAÇÃO ANTIPLÁGIO	II
DECLARAÇÃO DE NÚMERO DE CARACTERES	III
LÍNGUA.....	IV
MODO DE CITAR.....	V
LISTA DE SIGLAS.....	VI
LISTA DE ABREVIATURAS	VII
RESUMO	VIII
ABSTRACT	IX
INTRODUÇÃO	10
1 CIÊNCIA DA LEGISLAÇÃO E A QUALIDADE DA LEI	14
1.1 Ciência da Legislação: terminologias	14
1.2 Trajetória, Campos de Estudo e Objeto da Ciência da Legislação.....	16
1.3 Contribuições da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e da União Europeia (UE)	21
1.3.1 <i>Recommendation on Improving the Quality of Government Regulation -1995.....</i>	24
1.3.2 <i>Mandelkern Group on Better Regulation Final Report- 2001.....</i>	27
1.4 Qualidade da Lei	30
2 A CONSULTA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DA QUALIDADE DA LEI. 36	
2.1 Orientações Internacionais.....	36
2.2 Benefícios da Consulta	37
2.3 Modalidades de Consulta.....	39
2.4 Recomendações.....	42
2.4.1 <i>Momento da consulta.....</i>	42
2.4.2 <i>Prazo de Participação.....</i>	42
2.4.3 <i>Publicidade e material encaminhado para a consulta.....</i>	43
2.4.4 <i>Consultados</i>	44
2.4.5 <i>Recepção das respostas e feedback.....</i>	46
2.4.6 <i>Demais recomendações</i>	46
2.5 Contribuições Teóricas sobre a Consulta.....	48
3 O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS LEIS BRASILEIRAS.....	52

3.2 Os órgãos, estrutura e funcionamento do Poder Legislativo brasileiro	53
3.3 Do processo legislativo brasileiro	55
<i>3.3.1 Processo das leis ordinárias e lei complementares.....</i>	<i>56</i>
<i>3.3.2 Emendas constitucionais.....</i>	<i>58</i>
<i>3.3.3 Medidas provisórias.....</i>	<i>59</i>
<i>3.3.4 Leis delegadas.....</i>	<i>60</i>
<i>3.3.5 Decreto legislativo e resolução.....</i>	<i>60</i>
3.4 Poder regulamentar do Poder Executivo	60
3.5 Dispositivos de política legislativa no Brasil	61
4 AS POSSIBILIDADES DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DAS LEIS BRASILEIRAS	68
4. 1 Constituição da República e a Participação Popular	68
<i>4.1.1 Plebiscito e Referendo</i>	<i>69</i>
<i>4.1.2 Iniciativa Popular.....</i>	<i>70</i>
<i>4.1.3 Audiência Pública.....</i>	<i>71</i>
4. 2 Senado Federal e a Participação Popular.....	73
<i>4.2.1 Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa</i>	<i>73</i>
<i>4.2.2 Ouvidoria</i>	<i>74</i>
<i>4.2.3 Alô Senado</i>	<i>75</i>
<i>4.2.3 DataSenado.....</i>	<i>75</i>
<i>4.2.4 Portal e-Cidadania.....</i>	<i>76</i>
4.2.4.1 e-Representação	76
<i>4.2.4.1.1 Proponha um Debate</i>	<i>76</i>
<i>4.2.4.1.2 Participe de uma Audiência.....</i>	<i>78</i>
4.2.4.2 e-Legislação	78
<i>4.2.4.2.2 Opine Sobre os Projetos</i>	<i>79</i>
<i>4.2.4.2.3 Consulta Pública.....</i>	<i>80</i>
4.3 Câmara dos Deputados e a Participação Popular	81
<i>4.3.1 Comissão de Legislação Participativa</i>	<i>81</i>

<i>4.3.2 e-Democracia</i>	82
<i>4.3.3 Outras formas de participação Câmara dos Deputados</i>	83
4.4 Vote na Web	84
4.5 A consulta pública no âmbito da Presidência da República	85
4.6 A participação popular na elaboração das leis na Assembleia Legislativa de Minas Gerais	87
CONSIDERAÇÕES FINAIS	89
BIBLIOGRAFIA	93